

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Frau Trenz und der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die Niederlassung von Ausländern und Ausländerinnen (Niederlassungsgesetz für Ausländer und Ausländerinnen)

A. Problem

Ausländer und Ausländerinnen unterliegen dem Ausländergesetz, dessen konstituierendes Merkmal die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit ist. Obwohl über 60 % aller Ausländer/innen sich seit mehr als acht Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und hier ihren Lebensmittelpunkt haben, mithin eine dauerhafte Einwanderung vorliegt, versagt ihnen das geltende Ausländerrecht wesentliche Rechte. Ausländer und Ausländerinnen haben nicht die gleichen Rechte wie Deutsche; sie werden durch vielfältige Bestimmungen in aufenthaltsrechtlicher, sozialrechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht diskriminiert. Politische Rechte werden ihnen vorenthalten.

B. Lösung

Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es, einem Großteil der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern bessere aufenthaltsrechtliche Garantien zukommen zu lassen. Damit soll der Rechtsstatus so ausgestaltet werden, daß Einwanderer/innen möglichst umfassend die gleichen Rechte wie deutsche Staatsangehörige haben. Der Rechtsstatus ist so auszugestalten, daß Niederlassungsberechtigte nicht mehr der Kontrolle und Überwachung der Ausländerpolizeibehörden unterliegen. Dieser Zielsetzung trägt der vorgelegte Gesetzentwurf Rechnung. Die Niederlassungsberechtigung gewährt den Einwanderern/innen umfassende Rechtsgarantien, etwa den Schutz vor Ausweisung, und verwirklicht einen zentralen Verfassungsgrundsatz, der von der Gleichheit der Bürger ausgeht. Insbesondere die Gleichbehandlung auf dem Erwerbsarbeitsmarkt, die freie politische Betätigung, die umfassende soziale Absicherung sowie die Chancengleichheit in der Ausbildung konkretisieren den Rechtsstatus der

Niederlassungsberechtigten. Die Niederlassungsberechtigten fallen nicht mehr unter das Ausländergesetz.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Dem Bund erwachsen keine Kosten.

Entwurf eines Gesetzes über die Niederlassung von Ausländern und Ausländerinnen (Niederlassungsgesetz für Ausländer und Ausländerinnen)

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

Artikel 1

ERSTER TEIL

Persönliche Geltung

§ 1

Personenkreis

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

(2) Zur Niederlassung zugelassen werden

1. Ausländer und Ausländerinnen nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren (§ 2),
2. sonstige Ausländer und Ausländerinnen (§ 3),
3. Familienangehörige Niederlassungsberechtigter (§ 4).

§ 2

Fünfstufiger Aufenthalt

(1) Das Niederlassungsrecht wird Ausländern und Ausländerinnen nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes erteilt. Die Duldung gilt als rechtmäßiger Aufenthalt.

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

- a) zur Erfüllung der Wehrpflicht,
- b) nicht länger als sechs Monate ununterbrochen oder
- c) während der festgestellten Schwangerschaft und nicht länger als zwölf Monate nach der Geburt

im Ausland aufgehalten haben.

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

§ 3

Sonstige Ausländer und Ausländerinnen

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 und Ausländerinnen,
4. Staatenlose,
5. Aufenthaltsberechtigte im Sinne des § 8 des Ausländergesetzes.

§ 4

Familienangehörige

(1) Die Niederlassungsberechtigung erhalten Familienangehörige der in den §§ 2 und 3 genannten Anspruchsberechtigten als selbständiges und eigenständiges Recht. Das gleiche gilt für Familienangehörige von 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. Ehegatten und Ehegattinnen,
2. Verwandte absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind, sowie Kinder, die als familiengleiche Mitglieder in der Familie leben,
3. Verwandte in aufsteigender und absteigender Linie, denen ein Niederlassungsberechtigter oder ein Deutscher oder eine Deutsche 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 Befähigungsnachwei-

sen abhängig ist, so haben Niederlassungsberechtigte Anspruch auf Anerkennung von im Ausland erworbenen Nachweisen, soweit diese den geforderten inländischen Nachweisen vergleichbar sind.

§ 10

Politische Rechte

Niederlassungsberechtigte haben wie Deutsche Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung sowie das aktive und passive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag nach Maßgabe des Bundeswahlgesetzes.

§ 11

Bürgerliche Rechte

(1) Das Personen-, Familien- und Erbrecht Niederlassungsberechtigter (Personalstatut) unterliegt dem für Deutsche geltenden Recht.

(2) Abweichende Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch finden auf Niederlassungsberechtigte keine Anwendung.

(3) 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 oder die Inhaberin 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

Erlöschungsgründe

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 Verwaltungsverfahrensgesetzes rechtswidrig war und nicht länger als drei Jahre zurückliegt.

§ 15

Wiederkehrproption

(1) Verlegt ein Niederlassungsberechtigter oder eine Niederlassungsberechtigte durch Rückkehr in das Herkunftsland oder Auswanderung in ein Drittland seinen oder ihren Lebensmittelpunkt ins Ausland, so erlischt die Niederlassungsberechtigung nach fünf Jahren. Ehemals Niederlassungsberechtigte sind zur Einreise und vorübergehendem Aufenthalt berechtigt.

(2) Minderjährige, die nur deshalb keine Niederlassungsberechtigung besitzen, weil ihre Eltern den erforderlichen Antrag nicht gestellt haben, werden im Rahmen des Absatzes 1 den Niederlassungsberechtigten gleichgestellt.

§ 16

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Auf Antrag wird Niederlassungsberechtigten die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen. Die Beibehaltung der bisherigen Staatsbürgerschaft steht dem nicht im Wege. Das Nähere wird durch gesondertes Gesetz geregelt.

VIERTER TEIL

Verfahrens- und Übergangsvorschriften

§ 17

Zuständigkeit und Verfahren

(1) Die Niederlassungsberechtigung wird auf schriftlichen Antrag des Ausländers oder der Ausländerin erteilt. Die zuständigen Behörden haben den in den §§ 1 bis 3 genannten Personenkreis auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieses Gesetzes hinzuweisen (aktive Informationspflicht).

(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 Er-

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

(4) Ausländer und Ausländerinnen, die im Besitz einer Niederlassungsberechtigung sind, unterliegen nicht den Vorschriften des Ausländergesetzes. Der Vollzug aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen nach dem Ausländergesetz ist während des Antragsverfahrens auszusetzen.

(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) und dessen Rücknahme (§ 17 Abs. 3) gebührenfrei.

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

Artikel 2

§ 19

Berlin-Klausel

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

Artikel 3

§ 20

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach der Verkündung in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten außer Kraft

1. das Gesetz über die Rechtsstellung 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 3. Mai 1989

Frau Trenez

Dr. Lippelt (Hannover), Frau Oesterle-Schwerin, Frau Dr. Vollmer und Fraktion

Begründung**I. Allgemeiner Teil**

Im Juni 1987 lebten in der Bundesrepublik Deutschland laut Fortschreibung des Ausländerzentralregisters 4,535 Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen an der Wohnbevölkerung entspricht damit 7,6 v. H.

Das Anwachsen von Menschen ausländischer Herkunft ist das Ergebnis eines sich kontinuierlich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Als ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (sog. 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 in der Bundesrepublik Deutschland ein unumkehrbarer Einwanderungsprozeß 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, den USA, Kanada, Australien und den klassischen Einwanderungsländern.

Für die Dauerhaftigkeit der Einwanderung gibt es mehrere unübersehbare Belege: Seit Jahren wächst die Aufenthaltsdauer der Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland an. Knapp 60 % aller Ausländer und Ausländerinnen sind vor 10 und mehr Jahren eingereist. Ca. 70 % aller Ausländer und Ausländerinnen befinden sich seit mindestens 8 Jahren im Inland. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes 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/innen ist diese „gewisse Dauerhaftigkeit“ faktisch schon seit langem erreicht. Sie wird noch dadurch unterstrichen, daß die meisten Ausländer/innen inzwischen auch ihren familiären Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik Deutschland gelegt haben. Seit 1976 erfolgte eine verstärkte Familienzusammenführung im Inland. Viele Ausländer/innen 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 Kinder ausländischer Herkunft im Inland. Allein von 1970 bis 1982 wurden über 1 Million Kinder als Ausländer/innen in der Bundesrepublik Deutschland geboren. Nach 1982 sind noch über 300 000 Lebendgeburten von Kindern ausländischer Staatsangehörigkeit zu verzeichnen. Gegenwärtig (Dezember 1988) wohnen 1,5 Millionen Ausländer/innen bis zu 20 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland und er-

leben damit ihre prägenden Erfahrungen hier. Diesen faktischen Einwanderungen steht bislang noch die offizielle Lebenslüge gegenüber, die wider alle Fakten behauptet: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.“ Aus diesem Grund wird selbst für Ausländer/innen, die seit Jahren zum wirtschaftlichen Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland beigetragen haben, ein rechtlicher Sonderstatus aufrechterhalten, der eine aufenthaltsrechtliche Unsicherheit begründet, in fast allen Bereichen eine sozialrechtliche Diskriminierung vorsieht sowie die ausländische Bevölkerung von der Beteiligung am politischen Leben praktisch ausschließt.

Aufenthaltsrechtliche Diskriminierung

Die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit ist 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/innen auf gesicherten Aufenthalt. Die Ausländergesetzgebung hat ihre Ratio in der Gefahrenabwehr und hat bewußt einen erheblichen Ermessensspielraum an die Exekutive abgegeben. Gesetzliche Bestimmungen und Verordnungen, die eine rechtliche Ungleichheit für Ausländer/innen bedeuten, haben unübersehbare Ausmaße angenommen. Auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Trenz und der Fraktion DIE GRÜNEN vom 14. September 1988

„Zahlreiche Regelungen differenzieren direkt oder indirekt nach der Staatsangehörigkeit. Wir fragen die Bundesregierung:

- „1. Welche Bundesgesetze, Bundesverordnungen und Bundesverwaltungsvorschriften treffen für Ausländerinnen und Ausländer gegenüber Deutschen unterschiedliche Regelungen, insbesondere im Verwaltungsrecht, Sozialrecht, Zivilrecht, Steuerrecht, Strafrecht und den entsprechenden Verfahrensrechten?“ (Drucksache 11/2918)

antwortete der damalige Bundesminister des Innern mit Schreiben vom 30. September 1988:

„Eine Auflistung aller Normen des geltenden Bundesrechts, die unmittelbar oder möglicherweise auch nur mittelbar zu unterschiedlichen Regelungen für Ausländer und Deutsche führen, würde zu einem unverhältnismäßigen Aufwand führen, der nicht zu vertreten ist.“ (Drucksache 11/3029).

Der ehemalige Bundesminister des Innern erachtet es als „unverhältnismäßig“, die zumeist benachteiligten rechtlichen Regelungen bloß aufzulisten. Die ausländische Bevölkerung hat jedoch die Folgen dieser Regelungen tagtäglich zu tragen, die in Gestalt einer

allmächtig wirkenden Verwaltung auftreten. Die Abgabe der Rechte der Legislative an die Exekutive bestimmt die Durchführung des geltenden Ausländergesetzes. 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 durch die Verwaltung restriktiv und represiv gehandhabt werden.

Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis stellt nur eine Scheinsicherheit her. Sie kann 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/innen diskriminierende Belastung und bedeutet die ständige Gefahr eines aufenthaltsrechtlichen Konflikts bei Verdacht der Zuwiderhandlung. Überdies schützt die unbefristete Aufenthaltserlaubnis nicht gegen das breite Ausweisungsermessen der Ausländerbehörden. Schließlich wird die unbefristete Aufenthaltserlaubnis auch nur zögerlich erteilt. Obwohl im Dezember 1988 etwa 2 Millionen „aufenthaltslaubnispflichtige“ Ausländer/innen ohne EG-Aufenthaltstitel und Aufenthaltsberechtigung seit über 5 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. 1,3 Millionen Ausländern/innen 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 1,9 Millionen „aufenthaltslaubnispflichtige“ Ausländer/innen aus Nicht-EG-Staaten seit 8 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 361 840 Ausländern/innen (knapp 8 v. H.) erteilt worden.

Insgesamt sehen sich damit alle Ausländer/innen 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. Ausländerbehörden haben eine Macht erhalten, die ohne klare gesetzliche Grundlage, d. h. aufgrund von breiten Ermessensspielräumen und Verwaltungsvorschriften, erlaubt, Leben und Identität von Ausländern/innen zu durchforschen. Eine Privatsphäre existiert dann nicht mehr, wenn Wohnungsgrößen,

Art der Unterkunft und Art der Unterhaltsgewährung durchforstet werden. Die Möglichkeit der Ausweisung sichert die Machtfülle der Verwaltung ab.

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 gerade 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/innen, die eine eigenständige Identität in der bundesrepublikanischen Lebenswelt behindern. Es ist geradezu eine Verkehrung der Zusammenhänge, wenn diese ambivalente Lebensgestaltung Ausländerinnen und Ausländern als mangelnder Integrationswille zur Last gelegt und zur Begründung für die Ablehnung von Aufenthaltsberechtigungen oder Einbürgerungen herangezogen wird.

Sozialrechtliche Diskriminierung

Die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit der Ausländer/innen wird durch vielfältige sozialrechtliche Diskriminierungen begleitet. Beispiele sind die befristeten Verweigerungen des Arbeitsmarktzugangs für Familienangehörige, die Diskriminierung bei der Zahlung von Arbeitslosenhilfe für Ausländer und Ausländerinnen mit allgemeiner Arbeitserlaubnis oder die Ungleichbehandlung bei der Gewährung von Ausbildungsförderung, Kindergeld usw. Die gravierendste Auswirkung dürfte dabei in der Verknüpfung von Sozialhilfeleistungen mit der Ausweisungsdrohung zu sehen sein, von der immer noch eine Anzahl ausländischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen betroffen ist. Die Ausgestaltung dieser letzten sozialpolitischen Auffanglinie hat gravierende Rückwirkungen auf die unteren Bereiche des Arbeitsmarktes. Ausländer/innen, die ohne reguläres Einkommen sind, Sozialhilfe wegen des Risikos der Ausweisung aber nicht in Anspruch nehmen können, sind gezwungen, entweder ihre Familie in Anspruch zu nehmen und damit das Lebensniveau der Familie insgesamt zu senken oder ihr Überleben im Inland durch unterbezahlte Arbeit in der Schattenwirtschaft zu sichern. Hier entstehen Lebenslagen und Probleme, die mit den Vorstellungen von einer menschenwürdigen Existenz unvereinbar sind. Diese Lage ist nicht nur für die betroffenen Ausländer/innen menschenunwürdig. Konsequenzen ergeben sich auch in tarifpolitischer, gewerkschaftspolitischer und sozialpolitischer Hinsicht. Sie sind inakzeptabel, weil sie das Funktionieren eingespielter gesellschaftlicher Ausgleichs- und Versorgungsmechanismen außer Kraft setzen.

Wirtschaftliche Diskriminierung

Durch eine schwer übersehbare Fülle gesetzlicher Regelungen werden Ausländer und Ausländerinnen auf dem Markt diskriminiert. In der Regel werden Aufenthaltserlaubnisse mit dem Sperrvermerk versehen, der die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit verwehrt. An diese Entscheidung der Ausländerbehörde sind die Gewerbebehörden gebunden, die gewerberechtliche Genehmigungen erteilen. So werden Ausländer/innen von selbständiger oder „vergleichbarer unselbständiger Erwerbstätigkeit“ ausgeschlossen. Darüber hinaus sind in berufsregelnden Spezialgesetzen besondere Vorschriften enthalten, nach denen die Erteilung der notwendigen Erlaubnis grundsätzlich auf Deutsche beschränkt ist. Diese Diskriminierungen betreffen die ausländischen Arbeitenden nicht in der gleichen Weise, sondern es entstehen, je nach Herkunftsland, verschiedene Kategorien der Unterprivilegierung. So hat sich im Berufsleben ein kastenförmiges Berechtigungswesen durchgesetzt. Die ohnehin zweifelhafte Devise „Jedem nach seiner Leistung“ verliert für einen Teil der Erwerbsbevölkerung den Rest an Plausibilität. An ihre Stelle tritt die Praxis: „Jedem nach seinem paßausstellenden Herkunftsstaat.“ So ergibt sich, daß der „richtige Paß“ zu einer immer wichtigeren ökonomischen Ressource wird.

Politische Diskriminierung

Schließlich leben Einwanderer und Einwandererinnen in der Bundesrepublik Deutschland in einem Status politischer Unmündigkeit. Sie sind vom Wahlrecht ausgeschlossen; politische Betätigung wird für sie zum Risiko, da sie unter bestimmten Bedingungen mit dem Landesverweis geahndet werden kann. Es ist mit den Grundprinzipien der Demokratie 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. Erstmals seit der Abschaffung des preußischen Drei-Klassen-Wahlrechts hat sich in einem demokratischen deutschen Staat eine Situation herausgebildet, in welcher der Arbeiterschaft bei demokratischen Wahlen ein geringeres Gewicht zukommt, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Denn aufgrund des fehlenden Wahlrechts ihres als Ausländer/innen ausgegrenzten Teiles sind derzeit rund 17 % der Arbeiter/innen ohne Wahlstimme. Dies widerspricht dem Grundsatz „no taxation without representation“, der für demokratische Verhältnisse konstitutiv ist.

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“ (von Münch). 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 nicht

nur den Deutschen verbürgt. Darüber hinaus verpflichtet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland auf die Staatsform eines demokratischen und sozialen Bundesstaates (Artikel 20 Abs. 1 GG). Demgemäß kann nicht hingenommen werden, daß ein Teil der in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Bevölkerung im Zustand politischer Unmündigkeit verharrt. Demokratie ist nicht teilbar.

Die Verweigerung von fundamentalen Rechten für Ausländerinnen und Ausländer ist vor dem Hintergrund des krisenhaften Verlaufs der marktwirtschaftlichen Entwicklung zu betrachten. Die Ausländerpolitik aller Bundesregierungen hat unter dem Vorrang arbeitsmarktpolitischer Notwendigkeiten gestanden. Die „Gastarbeiter“ sollten als autonome Bürger und Bürgerinnen nicht in Erscheinung treten. Sie werden bis heute als arbeitsmarktpolitische Manövriermasse behandelt. Diesen Sachverhalt hat die Bezeichnung „Gastarbeiter“ beschrieben.

Die vom Bundesinnenministerium in der Öffentlichkeit bekanntgewordenen geplanten Neuregelungen für Ausländer und Ausländerinnen verfolgen eine verstärkte Segregation der Betroffenen und zielen auf eine weitere Verschlechterung der Situation für die überwiegende Mehrheit der ausländischen Mitbürger und Mitbürgerinnen ab. Die Entwürfe zu einem sogenannten Ausländerintegrationsgesetz (AIG) und einem Ausländeraufenthaltsgesetz (AAG) enthalten eine geradezu inflationäre Fülle neuer hierarchisierender Einteilungen und damit verbundene Restriktionen. Das Ausländerintegrationsgesetz sieht minimale Verbesserungen für eine verschwindend kleine Minderheit vor. Die Mehrheit auch der lange hier lebenden Ausländer/innen und ihrer Familienangehörigen wird durch das Gesetz weiter ausgegrenzt. Das Ausländeraufenthaltsgesetz regelt eine nationalchauvinistische Abwehrpolitik: Weitgehende Abschottung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Flüchtlingen, rigide Drosselung des Familiennachzuges, Assimilationszwang bei langjähriger aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit und Einführung des Rotationsprinzips für künftig anzuwerbende Arbeitskräfte.

Die Regelungen des „Nonpapers“ aus dem Bundesinnenministerium gehen davon aus, daß die Anwesenheit von Ausländern/innen eine Gefahr für Deutsche beinhaltet. Die Begründung des Neuregelungsentwurfs steht dem Geist des vorstaatlichen ethnisch-völkischen Nationalismus allzu nahe, wie er im 19. Jahrhundert in Deutschland verbreitet war. Die Deutschen bilden danach eine Abstammungsgemeinschaft, die durch Blut und kulturelle Tradition verbunden ist. Fehlt es am kulturellen Band, dann reicht auch das Blutsband — die Idee der Abstammungsgemeinschaft rückt dann in die Nähe des Rassismus. Was früher Volkstum hieß, dessen Reinheit gegen Überfremdung verteidigt werden sollte, heißt jetzt „nationaler Charakter“, dessen „Homogenität“ vor der Verwandlung in eine „multikulturelle Gesellschaft“ zu schützen sei. Vom „Volk ohne Raum“ und vom „gesunden Volksempfinden“ ist nicht mehr die Rede, wohl aber von der „extrem hohen Siedlungsdichte“ und dem „ökologisch Möglichen“ im Bundesgebiet und der angeblich fehlenden „breiten Zustimmung der deutschen Bevöl-

kerung" zur Herausbildung einer multikulturellen Gesellschaft.

Die Ideen des liberalen Rechtsstaats und der völkische Nationalismus widersprechen einander. Der völkische Nationalismus betont nationale Besonderheiten und deren Höherwertigkeit. Die Grundwerte und politische Ordnung der liberalen Republiken beanspruchen dagegen universelle Gültigkeit. Dieser Anspruch wird legitimiert mit der Idee der Vernunft, an der alle Menschen von Natur aus teilhaben. Die Idee des liberalen Rechtsstaats ist auf Weltoffenheit angelegt, auf die Entwicklung eines internationalen Austauschs, an deren Ende eine Weltzivilisation steht. Der völkische Nationalismus sieht in Ausländern und Ausländerinnen das Fremde, das die eigene Kultur bedroht und deswegen auszugrenzen ist.

Demgegenüber ist festzuhalten: Der Zusammenhalt der Gesellschaft beruht nicht auf Abstammungsgemeinschaft, und die einzelnen sind nicht durch Volkstum oder Tradition auf bestimmte Verhaltensweisen festgelegt.

Für die Mitgliedschaft des einzelnen in einer Gesellschaft wird heute selbst die Geburt zu einem zufälligen Faktor. Die weltweiten Wanderungsbewegungen zeigen, daß es immer weniger von traditionellen Bindungen abhängt, wo ein Mensch sein Leben verbringen wird. Ökonomische und gesellschaftliche Ursachen bewegen immer mehr Menschen zu der oft nicht freiwilligen Entscheidung zur Auswanderung. In den europäischen Großstädten, aber nicht nur hier, ist das Miteinander von Menschen unterschiedlicher Herkunft längst zu einer Dauererscheinung geworden. Die jüngeren haben die Städte nie anders erlebt. Die Emanzipation von nationalistischer Borniertheit ist gerade im Familienbereich weit vorangekommen. Etwa 60 % der Eheschließungen, an denen Ausländer und Ausländerinnen in den letzten Jahren beteiligt waren, fanden zwischen deutschen und ausländischen Partnern statt.

Das geltende Ausländerrecht und die von der Bundesregierung geplanten Neuregelungen in der Ausländergesetzgebung leugnen den tatsächlich stattgefundenen Einwanderungsprozeß. Sie sind als nationale Abwehrstrategie gegen Fremde konzipiert und beruhen auf einer prinzipiellen Herabsetzung und Minderbewertung derjenigen, die nicht zur „deutschen Nation“ gehören. In der Öffentlichkeit hat die geplante Neuregelung Betroffenheit, Empörung und Kritik ausgelöst. Die Positionsbestimmungen zur Ausländerpolitik der SPD, FDP und CDA lesen sich wie eine vorweggenommene Kritik an den Entwürfen des ehemaligen Bundesinnenministers [vgl. dazu SPD, Leitsätze für ein Bundesausländergesetz vom 8. Februar 1988 (Parteivorstand); FDP, Position einer liberalen Ausländerpolitik vom 2. Februar 1988; CDA, Thesen zur Novellierung des Ausländerrechts vom 17. Februar 1988].

Aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände, der Kirchen und des DGB „erschweren“ diese Entwürfe eine Integrationspolitik und widersprechen damit den ausländerpolitischen Vorstellungen zahlreicher Organisationen (vgl. die abschließende Bewertung der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege

in der Stellungnahme ihres Präsidenten zur Neugestaltung des Aufenthaltsrechts für Ausländer vom 14. Juni 1988; „Anregungen gesellschaftlicher Gruppen zur Novellierung des Ausländerrechts“; Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Bonn, März 1988).

Es ist daher spätestens seit dem 53. Deutschen Juristentag (DJT) von 1980 davon auszugehen, daß der ausländischen Bevölkerung eine materielle Grundrechtsposition zugewachsen ist, die der der deutschen Wohnbevölkerung nahekommt (Kurzbericht und Beschlüsse in NJW, 1980, 2505 ff.; vollständiger Sitzungsbericht in Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, öffentlich-rechtliche Abteilung; dazu Gutachten A von Gunther Schwerdtfeger; im Ergebnis ebenso: Gutachten von Josef Isensee, 1973, VVDStRL 32, 49 ff. — 73 ff.). Der sozialstaatliche Auftrag gleicher Lebensverhältnisse und Chancen, das Staatsziel rechtsstaatlicher Gleichheit und das demokratische Selbstverständnis der Partizipation aller an der politischen Willensbildung der Gesellschaft fordern die gesellschaftliche Einbeziehung des nicht mehr abtrennbaren ausländischen Bevölkerungsteils und die Beseitigung rechtlicher Ungleichheiten, die zwischen Deutschen und Ausländern/innen bestehen.

Anknüpfung an den Gesetzentwurf der GRÜNEN vom 25. April 1984

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN über die Niederlassung von Ausländern (Niederlassungsgesetz — Drucksache 10/1356) hat dieser Rechtsauffassung und der Tatsache, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein unumkehrbarer Einwanderungsprozeß stattgefunden hat, Rechnung getragen. Dieser Gesetzentwurf, der in der 10. Legislaturperiode in den Deutschen Bundestag eingebracht wurde, sah die rechtliche Gleichstellung Niederlassungsberechtigter mit Deutschen vor, soweit sich nicht Abweichungen zwingend ergeben, wie z. B. aus dem Völkerrecht oder aus dem Fehlen der deutschen Staatsbürgerschaft. Der Gesetzentwurf wurde am 25. Mai 1984 auf einem Hearing in Bonn, zu dem die Fraktion DIE GRÜNEN eingeladen hatte, mit Vertretern und Vertreterinnen von Organisationen und Verbänden erörtert. Vertreter und Vertreterinnen der ausländischen Gruppen und Verbände stimmten geschlossen, Vertreter und Vertreterinnen deutscher Verbände überwiegend für das Niederlassungsgesetz.

Der Entwurf wurde auf der 89. Sitzung des Deutschen Bundestages am 5. Oktober 1984 in erster Lesung beraten. Während SPD und FDP verhalten reagierten, erklärte der damalige Bundesminister des Innern, Dr. Zimmermann, für die Bundesregierung:

„Der Vorschlag, den hier lebenden Ausländern ein besonderes Niederlassungsrecht zu gewähren, ist abzulehnen. Ein solches neues Rechtsinstitut würde dazu führen, daß die Ausländereigenschaft der Berechtigten über Generationen hinweg erhalten bliebe. Wir würden uns damit selbst auf Dauer angelegte ausländische Minderheiten schaffen. An eine solche Konstruktion hat bisher kein Staat der Welt gedacht. Im

übrigen besteht für eine solche Regelung – auch im Interesse der Ausländer – kein Bedürfnis. Sie würde die Integration eher erschweren als erleichtern. Ich sehe in der Verfestigung des Aufenthaltes, die im Gesetz verankert werden soll, und in der Einbürgerung, die für die zweite Generation erleichtert werden soll, ein weit sachgerechteres Instrumentarium, und ich halte deswegen den Entwurf im Ansatz für verfehlt“ (BT-Stenographische Berichte 10/6580).

Der vorliegende Entwurf knüpft im Grundsatz an den in der 10. Legislaturperiode vorgelegten Gesetzentwurf über die Niederlassung von Ausländern (Niederlassungsgesetz) an. Die notwendige Herstellung der Rechtsgleichheit wird durch das Rechtsinstitut der Niederlassungsberechtigung gewährleistet. Die Niederlassungsberechtigung greift über den aufenthaltsrechtlichen Bereich hinaus und stellt rechtlich Ausländer und Ausländerinnen deutschen Staatsbürgern auf allen Rechtsgebieten gleich, soweit sich nicht aus dem Völkerrecht oder aus dem Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit Abweichungen zwingend ergeben (§ 5). Die Gleichstellung mit Deutschen bezieht sich auch auf das sogenannte Personalstatut (§ 11), ungeachtet der Neuregelung des deutschen Internationalen Privatrechts durch Gesetz vom 25. Juni 1986 (BGBl. I S. 1142), das am Staatsangehörigkeitsprinzip grundsätzlich festhält. Niederlassungsberechtigt sind grundsätzlich alle Ausländer und Ausländerinnen nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von 5 Jahren. Unabhängig von der Dauer des inländischen Aufenthalts erhalten Familienangehörige die Niederlassungsberechtigung als eigenständiges Recht.

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

Sie erhalten einen von deutschen Behörden ausgestellten Ausweis und werden in allen wesentlichen Rechten den Deutschen gleichgestellt. Eine Wiederekthroption innerhalb von 5 Jahren sichert die erworbene Rechtsposition.

II. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu § 1 Personenkreis

§ 1 Abs. 1 konstituiert einen Anspruch auf Niederlassung und damit die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzes. Ausländerinnen und Ausländer, die sich entschieden haben, sich in der Bundesrepublik Deutschland niederzulassen, soll die Möglichkeit gegeben werden, diese Entscheidung auch rechtlich abzusichern. Die Bundesrepublik Deutschland zieht damit die gebotenen Konsequenzen aus ihrem eigenen Verhalten, das darin bestand, daß sie die Arbeitskräfte für unbestimmte Dauer ins Land geholt hat und mit ihrer Hilfe ihre Wirtschaft, ihre sozialen Institutionen, ihre Kultur 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 die Ausländerinnen und Ausländer zu dem in Ab-

satz 2 genannten Personenkreis gehören und durch entsprechende Antragstellung (vgl. § 17 Abs. 1) ihren Niederlassungswillen zum Ausdruck bringen.

§ 1 Abs. 2 umschreibt den anspruchsberechtigten Personenkreis. Ausländer/innen, die sich legal seit fünf Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, sonstige Ausländer/innen und Familienangehörige von Niederlassungsberechtigten erhalten einen Rechtsanspruch auf Niederlassung.

Zu § 2 Fünfjähriger Aufenthalt

§ 2 Abs. 1 gibt allen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit fünf Jahren rechtmäßig im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten, 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 Ausländerinnen und Ausländer mit Bedingungen – insbesondere hinsichtlich der Wohnverhältnisse und des Spracherwerbs – zu verknüpfen, in der Verwaltungspraxis zu für die ausländische Bevölkerung erniedrigenden Prozeduren geführt hat, die im Ergebnis die Ausländerinnen und Ausländer an der Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert haben. Die Aufstellung solcher Voraussetzung ist zur Wahrung öffentlicher Belange nicht notwendig. Wenn sich ein Ausländer oder eine Ausländerin fünf Jahre lang regelmäßig in Deutschland aufgehalten hat, so folgt hieraus unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen (vgl. § 10 AuslG) Bedingungen, daß er/sie in der Lage war, seinen/ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Die Festlegung einer fünfjährigen 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 Ausländerinnen und Ausländer diese zeitliche Voraussetzung. Soweit dies nicht der Fall ist, werden regelmäßig die Voraussetzungen des § 4 vorliegen.

Der Absatz 1 Satz 2 stellt klar, daß bei Berechnung der Frist gemäß Satz 1 auch die Duldung als rechtmäßiger Aufenthalt angesehen wird. Die tatsächliche Aufenthaltsdauer entscheidet darüber, ob der berechtigte Personenkreis die Wartefrist erfüllt. Deshalb wird jede Form der Aufenthaltserlaubnis bei der Berechnung der Wartefrist als rechtmäßiger Aufenthalt anerkannt. Eine Klarstellung war lediglich hinsichtlich der Duldung erforderlich, da diese nach der derzeitigen Rechtslage nicht als rechtmäßiger Aufenthalt angesehen wird. Hinsichtlich der Aufenthaltsgestattung ist keine gesonderte Regelung erforderlich, da diese zwar in ihren praktischen Konsequenzen der Duldung gleichgestellt ist, jedoch als rechtmäßiger Aufenthalt gilt. Infolgedessen fällt die Aufenthaltsgestattung bereits unter Absatz 1 Satz 1.

Der Absatz 2 enthält eine Regelung über die Berechnung der Fünfjahresfrist 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 zusammengezählt werden können. Dabei sollen auch die Zeiten der Erfüllung einer Wehrpflicht oder sonstige Auslandsaufenthalte, die nicht länger als sechs Monate sind, angerechnet werden, um keine bürokratischen Hemmnisse und unbilligen Härten zu verursachen.

Absatz 2 Buchstabe c trägt dem erkennbaren Willen vieler Immigrantinnen Rechnung, ihre Kinder im vertrauten und familiären kulturellen Umfeld zur Welt zu bringen und dort auch mit ihren Kindern eine gewisse Zeit zu verbringen.

Zu § 3 Sonstige Ausländer/innen

Die Niederlassungsberechtigung ist unabhängig von der Aufenthaltsdauer all denjenigen Ausländerinnen und Ausländern zu erteilen, bei denen auch vor Ablauf der Fünfjahresfrist des § 2 Abs. 1 feststeht, daß sie sich voraussichtlich auf Dauer in Deutschland aufhalten werden.

Dies sind in erster Linie die Asylberechtigten (Nummer 1). Die Tatsache, daß im Gesetzestext auf die Unanfechtbarkeit der Anerkennungsentscheidung 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, Asylsuchenden 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 Ausländerinnen und 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) (Nummer 2). Diese Ausländerinnen und Ausländer erhalten bisher regelmäßig die Rechte eines/einer anerkannten Asylbewerbers/Asylbewerberin und sind deshalb im Rahmen des vorliegenden Gesetzes diesen ebenfalls gleichzustellen.

Das gleiche gilt für jene Ausländerinnen und Ausländer, für die das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (BGBl. III 243-1) anwendbar ist (Nummer 3), und für Staatenlose (Nummer 4). Diese Ausländerinnen und Ausländer werden allerdings ausnahmslos auch die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 erfüllen, so daß ihre Anführung an dieser 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 Ausländerinnen und Ausländer, die im Besitze

einer Aufenthaltsberechtigung im Sinne des § 8 AuslG sind (Nummer 5). Zwar wird nach den gegenwärtig geltenden Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz die Aufenthaltsberechtigung regelmäßig erst nach einem achtjährigen Aufenthalt erteilt, so daß die Ausländerinnen und Ausländer, die im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung sind, zugleich die Voraussetzung des § 2 Abs. 1 übererfüllen. 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 Ausländerinnen und Ausländern, die eine Verbesserung ihres Aufenthaltes wünschen, diese Möglichkeit bereits nach dem im § 8 AuslG vorgeschriebenen fünfjährigen Aufenthalt zu geben und damit eine Absicherung der Lebensverhältnisse dieser Ausländerinnen und Ausländer zu erreichen. Da Voraussetzung des § 8 Abs. 1 AuslG ist, daß die Ausländer/innen sich in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland eingefügt haben, bestehen keine Bedenken, Ausländern/innen, die im Besitz der Aufenthaltsberechtigung sind, auch die Niederlassungsberechtigung zuzuerkennen, wenn sie daran ein Interesse haben. Ausländerinnen und Ausländer, die auf die Rechtsstellung der Niederlassungsberechtigten keinen Wert legen, oder die, die im Bereich des Bürgerlichen Rechts (§ 11) möglicherweise denkbare Nachteile nicht in Kauf nehmen wollen, können dagegen auf die Inanspruchnahme eines Niederlassungsrechts verzichten.

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 Ausländerinnen und Ausländer eine zusätzliche Erschwerung ihres Lebens durch eine Vielzahl bürokratischer Hemmnisse bedeutet, in seinem Anwendungsbereich eingeschränkt. Das heißt nicht, daß die Arbeitserlaubnisverordnung sowie der § 19 im Arbeitsförderungsgesetz gebilligt wird. Dieses Drei-Klassen-Arbeitserlaubnisrecht muß für alle hier lebenden Menschen geändert werden. Entsprechende gesetzliche Initiativen sind in Vorbereitung.

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, sowie die hierzu ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Mai 1987 (Az: 2 BvR 1226/83) sich für den Kreis der länger in Deutschland aufhältlichen Ausländerinnen und Ausländer als völlig unzureichend erwiesen haben. Dies gilt insbesondere für den Personenkreis der Nachzugsberechtigten, der im vorliegenden Gesetz in § 4 Abs. 3 geregelt wird. Darüber hinaus ist die bisherige Familienzusammenführung auch noch mit weiteren

Bedingungen und bürokratischen Hindernissen verbunden, die für in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer nicht länger hinnehmbar sind. So prüfen verschiedene Ausländerbehörden, ob Ausländer/innen einen gesicherten Unterhalt, eine gesicherte Arbeitsstelle und einen angemessen großen Wohnraum vorweisen können. Diese Einschränkungen sind ebenso wie die Beschränkungen des nachzugsberechtigten Personenkreises als Verstoß gegen das Grundrecht 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 der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975 ausdrücklich auf eine Vereinigung der Wanderarbeiter/innen mit ihren Familien festgelegt.

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

Zu Absatz 1

In § 4 Abs. 1 wird darüber hinaus die Eigenständigkeit dieses Rechts besonders hervorgehoben. Mit dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN zum eigenständigen Aufenthaltsrecht für nachgezogene Ehegatten/innen wird darüber hinaus für alle Ausländer/innen, die im Wege des Familiennachzuges eingereist sind und nicht unter den Personenkreis der Niederlassungsberechtigten fallen, ein eigenständiges Aufenthaltsrecht begründet. Die bis jetzt für diesen Personenkreis geltende abgeleitete Aufenthaltserlaubnis diskriminiert insbesondere Frauen, da sie ihnen die Möglichkeit einer eigenständigen Identität — ökonomisch und gesellschaftlich-kulturell — verwehrt. Eine freigewählte Entscheidung, z. B. im Fall der Trennung, ist für diese Frauen derzeit kaum möglich, da damit gleichzeitig ihr Aufenthaltsstatus entfällt. Ausländische Frauen unterliegen daher einer doppelten Diskriminierung: als Ausländerin und als Frau. Diese Abhängigkeit von der Entscheidung und dem Verhalten des Ehemannes wird durch die Neuregelung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts beseitigt.

Ausländische Ehefrauen haben darüber hinaus nach diesem Gesetz den Anspruch auf Erteilung des Niederlassungsrechts, auch wenn der anspruchsberechtigte Ehemann von seinem Rechtsanspruch keinen Gebrauch macht. Ziel ist, Frauen einen eigenständigen Aufenthaltsstatus auf allen Ebenen zu sichern.

§ 4 Abs. 1 garantiert ein eigenständiges Niederlassungsrecht zugleich auch für alle Familienangehörigen von Deutschen. Dies ist notwendig, weil gegen-

wärtig den Ehefrauen und Ehemännern 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 Ausländerinnen und Ausländern aus den Staaten der EG zusteht. Regelungen, die zwar dem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Franzosen den Nachzug seiner türkischen Schwiegermutter erlauben, dem eigenen Staatsangehörigen diesen Nachzug aber verweigern, können nicht hingenommen werden. Sie stellen einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz dar, da sachliche Gründe für eine Differenzierung nicht bestehen. 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/einer Ausländer/in 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 ständige Anrufe und Besuche der Ausländerbehörde 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. § 4 Abs. 1 stellt klar, daß ab Eheschließung der Rechtsanspruch auf Niederlassung besteht. Eine Nachprüfung des Bestands der Ehe ist künftig unzulässig.

Zu Absatz 2

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 geltende „Fristenregelung“ für Ehegattinnen und -gatten von Ausländern und Ausländerinnen der zweiten Generation abgeschafft werden. Es ist unakzeptabel, daß die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig den Zuzug eines Ehemannes/einer Ehefrau von einem/einer hier seit längerem aufenthaltsberechtigten oder gar hier geborenen Ausländer/in von einem Getrenntleben während der Ehe abhängig macht und dabei längere Fristen setzt als nach unserem eigenen Scheidungsrecht; hier begründet nämlich die einjährige Trennung bereits die Vermutung der Zerrüttung der Ehe.

Durch § 4 Abs. 2 wird auch verhindert, daß der Familiennachzug von dem Nachweis einer gesicherten Arbeitsstelle oder eines angemessen 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 Ausländerinnen und Ausländern auch die Herstellung der Familiengemeinschaft mit diesem Kind nicht von solchen Bedingungen abhängig gemacht werden. Es ist vielmehr Auf-

gabe der staatlichen Sozial- und Wohnungspolitik, dafür zu sorgen, daß für alle Inländer ausreichende Erwerbsarbeitsplätze und Wohnraum vorhanden sind.

Zu Absatz 3

§ 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/innen und der Familienangehörigen von Deutschen mit den EG-Ausländern/innen. 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.

§ 4 Abs. 3 Nr. 2 umfaßt die minderjährigen Kinder der antragstellenden Personen einschließlich der Adoptivkinder, die mit der Adoption die Stellung eines ehelichen Kindes erhalten (§ 1754 BGB). Minderjährige Kinder, die bei den Anspruchsberechtigten als familiengleiche Mitglieder leben, d. h. tatsächlich ihren Lebensmittelpunkt in der Familie haben, werden den ehelichen Kindern und den Adoptivkindern gleichgestellt. Der Fall der familiengleichen Aufnahme eines Kindes in die Familie wird immer dann vorliegen, wenn dem Kind Unterhalt in der Familie gewährt wird sowie die Personenpflege und Erziehung in der Familie stattfindet.

Der Familientradition des überwiegenden Teils der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer würde allerdings eher ein Rückgriff auf den Familienbegriff des § 94 Abs. 2 des Bundesvertriebengesetzes 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 Nachbarschaften sowie im Bereich der Sozialfinanzen von staatlicher Stelle 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 Seitenlinie in einem für den Familiennachzug positiv zu verändernden allgemeinen Ausländerrecht geregelt werden, damit das Niederlassungsrecht frei von der Rücksichtnahme auf notwendigen sozialpolitische Forderungen bleiben kann.

Zu § 5 Grundsatz

§ 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 völkerrechtswidrig, wenn die deutschen Auslandsvertretungen Anspruch auf Betreuung einer/eines in ihrer/seiner Heimat inhaftierten, aber in Deutschland niederlassungsberechtigten Ausländerin/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.

Auch im Bereich des öffentlichen Dienstes sollen Deutsche und Niederlassungsberechtigte gleichgestellt werden. Einer völligen Gleichstellung stehen jedoch Bestimmungen des Artikels 33 GG entgegen. Die einer Gleichstellung entgegenstehenden Regelungen sollen mit der von den GRÜNEN angestrebten Reform des öffentlichen Dienstrechts durch die Einführung eines gleichermaßen für Beamte, Angestellte und Arbeiter/innen geltenden einheitlichen Dienstrechts aufgehoben werden. Die aus dem Obrigkeitsstaat stammende Einteilung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in drei Klassen widerspricht dem Gleichheitsgebot und dem Grundsatz der Demokratie. Sie ist gesellschaftlich schon lange überholt.

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 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 Ausländerinnen und 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. Deutsche wie Niederlassungsberechtigte sollen hinsichtlich der Freiheit der Berufswahl, der Berufsausbildung und der Arbeitsplatzwahl und hinsichtlich des Rechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte gleiche Rechte genießen.

§ 7 Abs. 1 enthält dabei den Grundsatz und stellt zugleich klar, daß das Arbeitserlaubnisrecht für Niederlassungsberechtigte nicht anwendbar ist. Hierbei handelt es sich um eine ganz entscheidende Besserstellung der Ausländerinnen und Ausländer gegenüber ihrer bisherigen Rechtssituation, weil selbst langjährig in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer aufgrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und dadurch bedingter Betriebsschließungen und Kündigungen häufig nicht die Voraussetzungen für die Erteilung einer besonderen Arbeitserlaubnis gemäß § 2 AEVO erfüllen. Damit steht ihre Beschäftigung aber unter dem jederzeitigen Vorbehalt, daß freie Arbeitsplätze erst Deutschen oder ihnen gleichgestellten Ausländerinnen und 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 diesen Arbeitsplatz etwa ein soeben eingereister italienischer Staatsbürger Anspruch erhebt.

Durch die Herausnahme der Niederlassungsberechtigten aus dem Geltungsbereich des Arbeitserlaubnisrechts werden diese auch von den ständigen bürokratischen Schwierigkeiten befreit, die mit einer Verlängerung der befristeten Arbeitserlaubnis 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 Rechnung, die sich aus den Regelungen des Artikels 33 Abs. 4 und 5 des Grundgesetzes ergibt. 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/innen vorgeschrieben. Gemäß Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes ist nun wiederum das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berück-

sichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“. Zu diesen hergebrachten Grundsätzen gehört auch, daß Beamte – und damit auch Richter/innen – in der Regel die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen müssen.

Allerdings ist durch Artikel 33 Abs. 5 GG nur geschützt, daß die Ausübung hoheitlicher Befugnisse Deutschen vorbehalten ist, da die hergebrachten Grundsätze nach Absatz 5 den „Kernbestand der Institution des Berufsbeamtentums“ (BVerfGE 32, 246) einschließen. Obgleich es bis heute nicht gelungen ist, die Begriffe „hoheitlich“ und „hoheitsrechtlich“ genau zu bestimmen, so können jedoch hierunter nur die spezifischen Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes – wie Rechtsetzung, Rechtspflege, Polizei und Diplomatie – verstanden werden, nicht jedoch Tätigkeiten wirtschaftlich-fiskalischer Art und Dienstleistungsfunktionen. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, wonach EG-Bürger von bestimmten Tätigkeiten im öffentlichen Dienst nicht ausgeschlossen werden dürfen, sollen Niederlassungsberechtigte auch als Beamte eingestellt werden können in Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind (e. g. öffentliches Verkehrswesen, Strom-, Gas-, Wasserversorgung, Luftverkehrsunternehmen, Post- und Fernmeldewesen, Rundfunk- und Fernsehanstalten, Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, staatliche Bildungs- und Forschungseinrichtungen).

Die gegenwärtige Regelung des § 4 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) und des § 7 Bundesbeamtenengesetz (BBG) geht allerdings zuungunsten der Ausländer/innen weiter, als es durch Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes geboten ist. Nach § 4 Abs. 2 BRRG und § 7 Abs. 2 BBG können Ausländer/innen zum Beamtenverhältnis nur zugelassen werden, wenn „für die Gewinnung des Beamten ein dringendes dienstliches Bedürfnis besteht“. Lediglich für Professoren/innen oder Hochschulassistenten/innen können Ausnahmen auch aus anderen Gründen zugelassen werden. Aufgrund des § 5 des Niederlassungsgesetzes ist diese restriktive Regelung aufzuheben bzw. der Aussage des Artikels 33 Abs. 5 GG anzupassen.

Ohne Einschränkungen gleichgestellt sind die niederlassungsberechtigten Ausländerinnen und 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 sozialen Leistungen und Dienste Deutschen gleich. Diese Vorschrift ist notwendig, weil im Bereich der sozialen Sicherheit erhebliche Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern bestehen. So erhalten Ausländerinnen und 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 Ausländerinnen und Ausländern als Ausweisungsgrund an. Auch in vielen anderen sozialrechtlichen Bereichen (siehe Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Trenz und der Fraktion DIE GRÜNEN vom 14. September 1988 — Drucksache 11/2918) kann von einer Gleichstellung der Ausländerinnen und Ausländer mit Deutschen 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 Ausländerinnen und 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 Ausländerinnenquote 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 stellt klar, daß die Niederlassungsberechtigten auch im Bereich der Ausbildungsförderung und der Begabtenförderung Deutschen gleichgestellt sind. Gegenwärtig sind Ausländer/innen 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 erwerbstätig 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 aufgewachse-

nen Ausländern/innen durch nichts gerechtfertigte Benachteiligung. Alle diese Diskriminierungen — wozu auch die Überlegung einiger Bundesländer gehört, Ausländer/innen 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

In der parlamentarischen Demokratie sind Wahlen ein konstitutives Element politischer Beteiligung.

In der Bundesrepublik Deutschland werden derzeit rund 7,5 % der Bevölkerung von elementaren politischen Beteiligungsrechten ausgeschlossen, weil sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.

Migrantinnen und Migranten haben in der Vergangenheit zur wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Entwicklung dieses Landes beigetragen und tragen auch heute dazu bei; als eingewanderte Bevölkerungsgruppe sind sie ebenso wie die einheimischen Bewohnerinnen und Bewohner der Bundesrepublik Deutschland von den politischen Entscheidungen betroffen, die auf den unterschiedlichen parlamentarischen Ebenen gefällt werden.

Sie haben deshalb einen Anspruch darauf, gleichberechtigt mitzuentcheiden.

Demokratie ist nicht teilbar,

- nicht in Deutsche und Ausländer/innen: Zum Recht auf Daueraufenthalt, wie es das Niederlassungsrecht vorsieht, gehört auch das Recht auf politische Beteiligung;
- nicht in kommunales und allgemeines Wahlrecht: Eine Hierarchie der Wertigkeit von unterschiedlichen parlamentarischen Ebenen ist weder in der Verfassung vorgesehen (Föderalismus), noch wird sie gegenüber der deutschen Bevölkerung praktiziert;
- nicht in EG-Staatsangehörige und „sonstige“ Ausländer/innen: Die Diskussion um politische Beteiligungsrechte für Angehörige anderer Nationalitäten wird häufig unter einem eurozentristisch reduzierten Blickwinkel geführt. Nicht-EG-Staatsangehörige werden dadurch — nach Deutschen und EG-Ausländern/innen — zu Menschen dritter Klasse herabgewürdigt. Diese Segregation ist undemokratisch; der Grundsatz der Unteilbarkeit von Demokratie wird durch die Wirtschaftsinteressen der Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft nicht aufgehoben.

Politische Rechte sind eine Grundlage und unverzichtbare Voraussetzung für die soziale Gleichstel-

lung der ausländischen mit der deutschen Bevölkerung. Nur auf der Basis gleicher Rechte, d. h. durch den Abbau institutioneller Diskriminierungen, lassen sich auch gesellschaftliche Ressentiments gegenüber „Fremden“ langfristig abbauen.

Einer Untersuchung der EG-Kommission (veröffentlicht im Januar 1987) zufolge ist die Bundesrepublik Deutschland das ausländerfeindlichste Land der Europäischen Gemeinschaft. Neonazistische und rassistische Gruppierungen machen gegen Migranten/innen und Flüchtlinge mobil und gewinnen bereits Einfluß auch auf die Parlamente (so die DVU in Bremen, die Republikaner in Berlin und die NPD in Hessen). Auch führende Mitglieder der Bundesregierung tun sich mit aggressiven und rassistischen Äußerungen hervor, indem sie vor einer angeblichen „Überfremdung“ unserer Gesellschaft warnen, d. h. vor einer „multinationale(n) Gesellschaft auf deutschem Boden, durchmischt und durchrasst“.

Solchen Diffamierungen und den politischen Tendenzen, die sich in ihnen ausdrücken, ist mit Aufklärung und Appellen allein nicht wirksam zu begegnen. Das Wahlrecht ist ein wichtiges Instrument, das der Forderung nach Achtung der Menschenrechte aller Bevölkerungsgruppen politischen Nachdruck verleiht. Es wird die Probleme, die im Zusammenleben unterschiedlicher nationaler und soziokultureller Gruppierungen stets entstehen und die angesichts der anhaltenden Massenerwerbslosigkeit zusätzlichen sozialen Sprengstoff erhalten, so wenig lösen, wie die Einführung des Frauenwahlrechts die Probleme zwischen den Geschlechtern gelöst hat. Aber ebenso wie das Frauenwahlrecht ist auch das Wahlrecht für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß gesellschaftliche Konflikte nicht auf Kosten einer rechtlosen Gruppe ausgetragen werden.

Die demokratische Substanz einer Gesellschaft erweist sich am Umgang mit ihren Minderheiten. Oder anders: Jeder Fortschritt auf dem Weg zur rechtlichen und sozialen Gleichstellung aller Bevölkerungsgruppen — also auch das Wahlrecht — ist ein Schritt und eine Chance zur Erweiterung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland.

§ 10 regelt daher, daß Ausländern/innen uneingeschränkt das Recht auf politische Meinungsfreiheit und Betätigung, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gleich den deutschen Staatsangehörigen zusteht.

Hinsichtlich des Wahlrechts wird dieses grundsätzlich dem niederlassungsberechtigten Personenkreis gewährt. Die Ausgestaltung dieses Grundsatzes soll durch spezialgesetzliche Regelung erfolgen. Die näheren Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts für Ausländer/innen sind systematisch im Bundeswahlgesetz zu definieren und analog der Rechte für deutsche Staatsangehörige zu regeln. (Siehe den Gesetzentwurf der GRÜNEN zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, der allen Ausländern/innen nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt das Wahlrecht gibt.)

Zu § 11 Bürgerliche Rechte

In der Begründung zu § 11 des in der 10. Wahlperiode eingebrachten Entwurfs eines Niederlassungsgesetzes (Drucksache 10/1356) war auf die Reformbedürftigkeit des im Einführungsgesetz zum BGB geregelten deutschen Internationalen Privatrechts hingewiesen und die Anknüpfung an das Domizilprinzip (zum Verständnis kurz gefaßt Franz in: Niederlassungsrecht, Stellungnahmen und Dokumentationen, Hrsg. DIE GRÜNEN im Bundestag, April 1986, S. 16ff. = epd Dok. Nr. 34/88) so begründet worden:

„Bei dieser Reform ist der in der Niederlassung der Ausländer/innen 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 das Kindschaftsrecht.“

Die erwartete Gesetzesreform hat stattgefunden (Gesetz zur Neuregelung des Internationalen Privatrechts vom 25. Juli 1986 — BGBl. I S. 1142). Die Hoffnung auf Anknüpfung an das Recht des Wohnsitzes hat sich nur zum Teil erfüllt. Die Beurteilung weiterer Bereiche des Personen-, Familien- und Erbrechts — herkömmlich als „Personalstatut“ bezeichnet —, insbesondere Rechts- und Geschäftsfähigkeit einer Person (Artikel 7), Todeserklärung (Artikel 9), Namensrecht (Artikel 10), Voraussetzungen der Eheschließung, allgemeine Ehwirkungen, eheliches Güterrecht, Scheidung, eheliche Kindschaft, Legitimation, Adoption, Vormundschaft und Pflegschaft sowie Erbrecht (Artikel 13, 14, 15, 17, 19, 20 Abs. 1, Artikel 21, 22, 24 und 25 EGBGB), unterliegt nach wie vor dem Recht des Staates, dem die Person angehört.

Für die Beibehaltung des Staatsangehörigkeitsprinzips werden in der Amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung angeführt (Drucksache 10/504, Seite 31):

1. die im Verhältnis zum manipulierbaren Wohnsitz stärkere Stabilität der Staatsangehörigkeit,
2. deren zuverlässigere Feststellbarkeit,
3. die Förderung des internationalen „Entscheidungseinklangs“ im Hinblick darauf, daß in den Herkunftsländern der „Gastarbeiter“ gleichfalls das Staatsangehörigkeitsprinzip zur Anwendung kommt.

Weiter heißt es in der Begründung, daß die Anknüpfung an das Staatsangehörigkeitsprinzip dem Parteiinteresse entspreche, weil „Gastarbeiter“ dem Recht ihres Staates enger verbunden seien als dem am Wohnsitz geltenden Recht. Dazu wird auf empirische Untersuchungen verwiesen, die zu der Einschätzung geführt hatten, daß „höchstens 15 % (der Gastarbeiter) auf Dauer in Deutschland bleiben wollten“ (Bezugnahme in BT-Drucksache, a. a. O., auf Ansay/Martiny, Gastarbeiter in Gesellschaft und Recht, Beck'sche Schwarze Reihe, 1974, S. 176).

Die Prognose des Jahres 1974 hat sich als unzutreffend erwiesen. Ausländer/innen, die um die Niederlassungsberechtigung nachsuchen, haben den Willen zu bleiben. Sie haben in der Bundesrepublik Deutsch-

land ihren Lebensmittelpunkt gefunden und wollen rechtlich Deutschen gleichgestellt sein. Die Anwendung deutschen Rechts in der Regelung ihrer persönlichen, familiären und erbrechtlichen Beziehungen entspricht ihrem Interesse.

Demgegenüber sind die für die Anwendung des „Heimatrechts“ sprechenden Gründe von geringerem Gewicht. Die Niederlassungsberechtigung ist nicht weniger stabil als die Staatsangehörigkeit. Ihr Besitz ist durch deutsche Behörden und Gerichte einfacher feststellbar als der Besitz einer fremden Staatsangehörigkeit. Der internationale Entscheidungseinklang wird nicht getrübt durch die Anwendung deutschen Rechts, weil das Domizilprinzip im Internationalen Privatrecht ebenso anerkannt ist wie das Staatsangehörigkeitsprinzip (vgl. Drucksache 10/504, S. 30, rechte Spalte oben). Gegenüber letzterem hat das Wohnsitzprinzip überdies den Vorteil, daß Anknüpfungsprobleme, die sich bei Doppel- und Mehrstaatlern/innen aus dem Staatsangehörigkeitsprinzip ergeben, vermieden werden. Hinzu kommt, daß deutschen Gerichten die Anwendung deutschen Rechts vertraut ist.

Gegenüber dem in der 10. Wahlperiode eingebrachten Gesetzentwurf (Drucksache 10/1356) ist § 11 neu gefaßt. Die Neufassung geht auf die Neuregelung des deutschen Internationalen Privatrechts (Absatz 2). Die sprachlichen Veränderungen des Absatzes 1 dienen der Klarstellung. Absatz 3 entspricht dem Absatz 2 des alten Entwurfs.

Zu § 12 Ausweise

§ 12 Abs. 1 bezieht die Niederlassungsberechtigten in das für Deutsche geltende jeweilige Ausweisrecht mit 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 klargestellt, daß Niederlassungsberechtigte den Nachweis über die Niederlassungsberechtigung in allen Fällen durch Vorlage des Ausweises führen können. Damit entfallen zeitraubende Rückfragen anderer Behörden bei der gemäß § 17 Abs. 2 zuständigen Meldebehörde, so daß die Einwanderer/innen bei der Geltendmachung ihrer Niederlassungsberechtigung nicht auf mehrmaliges Vorgesprechen bei den jeweils zuständigen Behörden angewiesen sind.

§ 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 Herkunftsstaat der Ausländer/innen diese 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 Erlöschungsgründe

§ 13 enthält zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes eine Übersicht über die Erlöschungsgründe. 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 Angaben der Ausländer/innen.

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 der Einwanderer/innen voraussetzt.

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

Zu § 15 Wiederkehroption

Diejenigen Ausländer/innen, 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 gegen-

wärtig eine Rückkehrpolitik betrieben, die von Ausländern/innen den Abbruch aller erworbenen Brücken zur Bundesrepublik Deutschland verlangt.

Dabei wird in der öffentlichen Kampagne regelmäßig verschwiegen, daß in den wichtigsten Herkunftsländern ausländischer Arbeitnehmer/innen 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 Beschäftigte/r für rückkehrende Arbeitsemigranten/innen 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/innen, 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/innen, die nach Volljährigkeit ihrer Kinder allein 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“ abzurechnen. Nach den gegenwärtig geltenden Verwaltungsvorschriften ist für die Ausländer und Ausländerinnen aus Nicht-EG-Staaten eine Wiedereinreise zu Arbeits- und Ausbildungszwecken nahezu vollständig ausgeschlossen, selbst wenn es sich um Einwanderer/innen handelt, die Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben und möglicherweise sogar hier geboren sind. In dieser Situation würden Einwanderer/innen, die in der Bundesrepublik Deutschland sich und ihre Familie noch ernähren können, geradezu verantwortungslos handeln, wenn sie in ihre Heimat zurückkehrten mit dem sicheren Bewußtsein, daß jedes Scheitern ihrer wirtschaftlichen Pläne die Familie und insbesondere die in der Bundesrepublik Deutschland aufgewachsenen Kinder in wirtschaftliches und soziales Elend führen könnte.

In Absetzung von der bisherigen Praxis wird daher in § 15 des Gesetzes geregelt, daß die Niederlassungsberechtigung von Ausländern/innen durch Rückkehr in ihr Herkunftsland oder die Auswanderung in ein Drittland erst fünf Jahre nach Verlassen des Bundesgebietes erlischt.

Ausländern/innen wird durch diese Rückkehroption die Möglichkeit gegeben, die Richtigkeit einer Auswanderung aus der Bundesrepublik Deutschland innerhalb eines zeitlich befristeten Rahmens zu überprüfen.

Für Ausländerinnen, die auf Dauer in ihr Heimatland oder ein Drittland ausgereist sind, wird ein Anspruch auf Einreise zum vorübergehenden Aufenthalt (Besuchsrecht) gewährt.

Absatz 2 stellt klar, daß die Rückkehroption auch für minderjährige Kinder gilt, deren Eltern – trotz Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen – den Antrag auf Niederlassungsberechtigung nicht gestellt haben.

Ausländische Minderjährige, die in der Bundesrepublik Deutschland den größten Teil ihres Lebens verbracht haben, erhalten damit im Rahmen der Zeitgrenze des Absatzes 1 ein eigenständiges Rückkehrrecht.

Zu § 16 Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (Doppelstaatsangehörigkeit)

§ 16 regelt den Anspruch von Niederlassungsberechtigten auf Einbürgerung. Entgegen der gesetzlichen Regelungen in §§ 8 und 9 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStaG) begründet die Niederlassungsberechtigung den Anspruch auf Einbürgerung. Die Einbürgerung erfolgt auf Antrag. Automatische „Sammeleinbürgerungen“ sind völkerrechtlich nicht statthaft.

Als Rechtsinstitut vermittelt die Einbürgerung eine Rechtsstellung. Die eingebürgerte Person wird Inländer/in. Damit werden die gleichen Rechte und Pflichten begründet, die jedes andere Mitglied der Gesellschaft hat.

§ 16 regelt weiterhin, daß Mehrstaatigkeit hingenommen werden muß. Die gesetzliche Regelung richtet sich damit gegen ein überholtes Staatsverständnis. Bürger/innen sind nicht des „Staates Diener/innen“. Sie sind der Staatsgewalt nicht „untertan“. Vielmehr reicht die Staatsgewalt nicht weiter, als der legitime Staatszweck dies erfordert. Oberster Staatszweck sind der Schutz menschlicher Würde und Freiheit, die Sicherung des Friedens und die Förderung eines gedeihlichen Zusammenlebens. Dazu bedarf es nicht der Einbindung des Menschen an ausschließlich einen Staat. Mitgliedschaftsrechte in mehreren Staaten können im Gegenteil nützlich sein. Sie lösen die Enge nationalen Denkens auf. Sie schlagen Brücken zu anderen Staaten und Völkern.

Die Regelung geht in Verbindung mit § 1 davon aus, daß ein fünfjähriger Aufenthalt regelmäßig den Willen zum dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ausdrückt. Dies entspricht einer Aufenthaltsdauer, wie sie in anderen westeuropäischen Staaten – Großbritannien, Schweden, den Niederlanden und Frankreich – gilt. Die Einzelheiten des Einbürgerungsverfahrens sollen systematisch durch gesondertes Gesetz geregelt werden. § 16 konstituiert den Anspruch auf Einbürgerung für Niederlassungsberechtigte. (Siehe den Entwurf eines Einbürgerungsgesetzes der Fraktion DIE GRÜNEN – Drucksache 11/4464.)

Zu § 17 Zuständigkeit und Verfahren

Die Eröffnung der Möglichkeit für die in Deutschland lebenden Einwanderer/innen, 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 der Einwanderer/innen vorgeschrieben.

Satz 2 regelt eine aktive Informationspflicht der zuständigen Behörde über den Anspruch auf Niederlassungsberechtigung. Dies bedeutet, daß bundesweit einheitliche Informationsblätter erstellt und bei Behörden ausgelegt werden. Die aktive Informationspflicht beinhaltet weiter, daß dem anspruchsberechtigten Personenkreis bei Eintritt der Voraussetzungen des Anspruchs auf Niederlassungsberechtigung die Informationsschriften zugesandt werden.

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 vermeiden die Niederlassungsberechtigten überflüssige Wege, zugleich wird der Verwaltungsablauf vereinfacht. Bei allen anderen Behörden (insbesondere der Ausländer- oder Einbürgerungsbehörde) wäre ein kompliziertes Verwaltungsverfahren mit verschiedenen Wegen für die 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. Bei Satz 2 handelt es sich ebenfalls um eine Klarstellung.

Zu § 18 Kosten

Im Interesse einer möglichst unbürokratischen und den 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 Artikel 2

Zu § 19 Berlin-Klausel

Es handelt sich um die übliche Klausel.

Zu Artikel 3

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.

