

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern

A. Problem

1991 leben in der Bundesrepublik Deutschland 5 664 736 Millionen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Der Anteil der nichtdeutschen Einwohnerinnen und Einwohner an der Gesamtbevölkerung entspricht etwa 6,5 %. Dies ist das Ergebnis eines sich kontinuierlich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Als ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der deutschen Wirtschaft in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden, war eine zeitlich befristete Arbeitswanderung beabsichtigt. Tatsächlich hat sich jedoch bis heute ein unumkehrbarer Einwanderungsprozeß vollzogen. Damit steht die Bundesrepublik Deutschland in einer Reihe mit allen klassischen Einwanderungsländern. Diese gesellschaftliche Realität wird bis heute geleugnet.

B. Lösung

Es wird ein neues Gesetz zur Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern vorgeschlagen, das die Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland human und liberal regelt und ein gleichberechtigtes Zusammenleben aller Menschen in der Bundesrepublik Deutschland erreichen soll.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Geringfügige Mehrkosten für die Durchführung des Gesetzes bei Wegfall kostenträchtiger sonstiger Verwaltungsstrukturen.

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern

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

Artikel 1

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

ERSTER TEIL

Persönliche Geltung

§ 1

Personenkreis

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

(2) Zur Niederlassung zugelassen werden

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

§ 2

Fünfjähriger Aufenthalt

(1) Das Niederlassungsrecht wird Einwanderern und Einwanderinnen 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 Einwanderer und Einwanderinnen

- 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. heimatlose Ausländer und Ausländerinnen,
2. Staatenlose,
3. Aufenthaltsberechtigte im Sinne der §§ 26 und 27 des Ausländergesetzes,
4. eine Deutsche, der aufgrund einer Eheschließung vor 1953 mit einem ausländischen Mann die deutsche Staatsangehörigkeit durch Ausbürgerung entzogen wurde.

§ 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; ihnen gleichgestellt sind Lebenspartner und Lebenspartnerinnen,
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, deren Unterhalt durch den Niederlassungsberechtigten oder die Niederlassungsberechtigte gewährleistet ist.

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

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

§ 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

1. durch Rücknahme oder Widerruf (§ 14),
2. durch Rückkehr oder Auswanderung (§ 15),
3. durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

§ 14

Rücknahme, Widerruf

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. Ein Widerruf ist nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zulässig.

§ 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 zum vorübergehenden 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 mit der Maßgabe gleichgestellt, daß die Frist von fünf Jahren ab der Volljährigkeit des oder der Minderjährigen zu laufen beginnt.

VIERTER TEIL

Verfahrens- und Übergangsvorschriften

§ 16

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

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

§ 17

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.

§ 18

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Gleichzeitig tritt 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 außer Kraft.

(3) Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1990 (BGBl. I S. 2170), findet für Niederlassungsberechtigte keine Anwendung.

§ 19

Anderweitige Gesetze

Sofern in anderen Gesetzen Rechte für Einwanderer und Einwanderinnen geregelt sind, gelten diese auch für Niederlassungsberechtigte.

Artikel 2

Entwurf eines Gesetzes zur rechtlichen Gleichstellung der ausländischen Wohnbevölkerung durch Einbürgerung (Einbürgerungsgesetz)

§ 1

Einbürgerung

(1) Eine Einwanderin oder ein Einwanderer ist nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren im Bundesgebiet auf Antrag einzubürgern.

(2) Bei anerkannten Flüchtlingen und Staatenlosen mit deutschem Paß oder Ausweis genügt ein Aufenthalt gemäß Absatz 1 von drei Jahren.

(3) Wer als Einwanderin oder Einwanderer die Ehe mit einem deutschen Staatsangehörigen oder einer deutschen Staatsangehörigen geschlossen hat, ist auf Antrag einzubürgern.

(4) Eine Deutsche, die vor 1953 mit einem ausländischen Mann die Ehe geschlossen hat und deshalb durch Ausbürgerung die deutsche Staatsangehörigkeit verloren hat, ist auf Antrag einzubürgern.

§ 2

Erwerb durch Geburt

(1) Durch Geburt im Geltungsbereich dieses Gesetzes erwirbt die deutsche Staatsangehörigkeit

1. das eheliche Kind ausländischer Eltern und
2. das nichteheliche Kind einer ausländischen Mutter.

(2) Die Ausschlagungserklärung muß zu Protokoll einer Behörde oder in öffentlich beglaubigter Form abgegeben werden. Die §§ 18 bis 23 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. Februar 1955 finden entsprechend Anwendung.

§ 3

Kosten

Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen nicht erhoben.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Artikel 3

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderinnen und Einwanderern (Einwanderungsgesetz)

ERSTER ABSCHNITT

Grundsätze

§ 1

Begriffsbestimmungen

(1) Einwanderung ist die Einreise mit dem Ziel, im Bundesgebiet einen nicht nur vorübergehenden Aufenthalt zu begründen.

(2) Die Bewilligung zur Einwanderung (Einwanderungsbewilligung) berechtigt zur Einreise und zum Aufenthalt im Bundesgebiet.

§ 2

Bürgerrechte

(1) Einwanderinnen und Einwanderern, die im Besitz einer Einwanderungsbewilligung sind, wird Freizügigkeit gewährt.

(2) § 10 des Niederlassungsgesetzes gilt für Einwanderinnen und Einwanderer unmittelbar; § 12 ist mit der Maßgabe anzuwenden, als in dem Ausweis zu vermerken ist, daß der Inhaber oder die Inhaberin Einwanderer oder Einwanderin ist.

§ 3

Soziale Rechte

Einwanderinnen und Einwanderer haben die Rechte aus §§ 7 bis 9 des Niederlassungsgesetzes.

§ 4

Familienangehörige

(1) Der Ehegattin eines Einwanderers oder dem Ehegatten einer Einwanderin sowie dem Lebenspartner oder der Lebenspartnerin von Einwanderern, deren Einreise von einer Erlaubnis abhängt, darf diese nicht versagt werden. Sie erhalten die Einwanderungsbewilligung als eigenes Recht.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend für Verwandte in absteigender Linie, die das einundzwanzigste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sowie für Kinder, die als familiengleiche Mitglieder in der Familie leben.

ZWEITER ABSCHNITT

Einwanderungsbewilligung

§ 5

Einwanderungsbewilligung

(1) Wer sich als Einwanderin oder Einwanderer im Bundesgebiet aufhalten will, bedarf der Einwanderungsbewilligung.

(2) Die Einwanderungsbewilligung muß vor der Einreise in das Bundesgebiet schriftlich beantragt werden. In dem Antrag sind die Gründe für die Einwanderung anzugeben. Dem Antrag ist eine schriftliche Erklärung beizufügen, die die Versicherung enthält, daß der Antragsteller oder die Antragstellerin,

1. innerhalb von drei Jahren vor der Antragstellung keinen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling im Sinne von Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG oder gemäß Artikel 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. II S. 559) gestellt hat, und
2. sich nicht an einer Verletzung der Menschenrechte beteiligt hat und die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 als bindend anerkennt.

§ 6

Einwanderungskriterien

(1) Einwanderungskriterien im Sinne von § 6 Abs. 2 sind insbesondere:

1. der Zuzug zu Verwandten aufsteigender und absteigender Linie, die im Bundesgebiet auf Dauer ihren Aufenthalt genommen haben;
2. die Aus-, Fort- oder Weiterbildung an einer allgemeinbildenden Schule, Fachschule, Hoch- oder Fachhochschule oder eine betriebliche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf;
3. die Einladung durch eine Privatperson oder eine staatliche oder nichtstaatliche Stelle, Organisation oder Gesellschaft im Bundesgebiet, sofern eine Unterhaltszusicherung durch die einladende Person oder Stelle vorliegt;
4. die Beschäftigung bei einem Arbeitgeber;
5. die Aufnahme einer Tätigkeit, die eine soziale und wirtschaftliche Eingliederung erwarten läßt, oder
6. die Aufnahme einer Tätigkeit oder einer Aus-, Fort- oder Weiterbildung, die bei einer Rückkehr in das Herkunftsland von sozialer oder wirtschaftlicher Bedeutung ist.

(2) Bei der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung der Einwanderungsbewilligung sind die in Absatz 1 Nr. 1 bis 6 genannten Gründe in ihrer Reihenfolge zu berücksichtigen, wobei die Gründe aus Nummer 1 denen aus Nummer 2, die Gründe aus Nummer 2 denen aus Nummer 3, die Gründe aus Nummer 3 denen aus Nummer 4, die Gründe aus Nummer 4 denen aus Nummer 5 und die Gründe aus Nummer 5 denen aus Nummer 6 vorgehen. Werden mehrere Gründe kumulativ geltend gemacht, ist deren Berücksichtigung in der Reihenfolge der anerkannten Gründe mittels eines Punktsystems festzustellen. Die Ministerin oder der Minister für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten wird ermächtigt, ein Punktsystem zur Bewertung, Begutachtung und Entscheidung von Einwanderungskriterien durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates und des Bundestages bedarf, einzuführen.

DRITTER ABSCHNITT

Verfahren

§ 7

Zuständigkeit

(1) Für die Entgegennahme des Antrages auf Erteilung der Einwanderungsbewilligung ist das Einwanderungsbüro zuständig. Es prüft die Vollständigkeit des Antrages, veranlaßt dessen Vervollständigung, falls es erforderlich ist, und leitet den Antrag unverzüglich an die für die Entscheidung zuständige Ministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten weiter.

(2) Das Einwanderungsbüro informiert über das Einwanderungsverfahren, seine Dauer und den Rechtsweg sowie die anerkannten Kriterien der Einwanderung. Es ist verpflichtet, Anträge zu Protokoll zu nehmen.

§ 8

Einwanderungsbüros

Einwanderungsbüros im Sinne dieses Gesetzes sind die vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen. Soweit eine solche nicht besteht, ist das Ministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten für die Entgegennahme des Antrages zuständig.

§ 9

Verfahren

(1) Das Ministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten entscheidet zum 1. März eines jeden Jahres über die Anträge auf Bewilligung der Einwanderung. Das Gesetz über die jährliche Einwanderung ist dabei zu beachten.

(2) Die Entscheidung über den Antrag auf Bewilligung der Einwanderung ergeht durch schriftlichen Bescheid. Sie ist zu begründen.

§ 10

Gesetz über die jährliche Einwanderung

(1) Die Einwanderung wird für jedes Kalenderjahr durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festgestellt. Der Vorrang der Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen ist dabei zu beachten.

(2) Vor der Entscheidung nach Absatz 1 führt der Bundestag eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Verbänden über die Zuwanderung in das Bundesgebiet, weltweite Wanderungsbewegungen und das Zusammenleben von Bundesbürgerinnen und Bundesbürgern mit Einwanderern und Einwanderinnen durch. Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte und die Einwanderungskommission sind hieran zu beteiligen.

VIERTER ABSCHNITT

Beauftragte für Einwanderung und Einwanderungskommission

§ 11

Beauftragte für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten

(1) Es wird eine Beauftragte oder ein Beauftragter für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten (Einwanderungsbeauftragte oder Einwanderungsbeauftragter) bestellt. Die Wahrnehmung der Aufgaben erfolgt im Rahmen der Stellung als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der Ausübung seiner parlamentarischen Kontrolle.

(2) Der Bundestag wählt in geheimer Wahl mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Einwanderungsbeauftragte oder den Einwanderungsbeauftragten.

(3) Die Amtszeit beträgt fünf Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

(4) Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und wird durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages ernannt. Sie oder er ist in Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

(5) Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte hat den Sitz beim Deutschen Bundestag. Die zur Erfüllung der Aufgaben zu stellende Personal- und Sachausstattung ist im Einzelplan des Deutschen Bundestages in einem eigenen Kapitel auszuweisen.

(6) Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes, der Länder und Gemeinden sind verpflichtet, der oder dem Einwanderungsbeauftragten bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen Amtshilfe zu leisten. Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte hat das Recht vom Bundesminister oder der Bundesministerin für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten und allen unterstellten Dienststellen Auskunft und

Akteneinsicht zu verlangen, sofern nicht zwingende Geheimhaltungsgründe vorliegen.

§ 12

Aufgaben der oder des Einwanderungsbeauftragten

(1) Jede Person kann sich an die Einwanderungsbeauftragte oder den Einwanderungsbeauftragten wenden, wenn sie der Ansicht ist, als Flüchtling oder als Einwanderin oder Einwanderer in ihren Rechten verletzt worden zu sein.

(2) Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte erstattet für das Kalenderjahr dem Deutschen Bundestag einen schriftlichen Bericht über die globalen Wanderungsbewegungen und ihre Ursachen sowie über die Situation der Einwanderer und Einwanderinnen und der Flüchtlinge im Bundesgebiet (Jahresbericht).

(3) Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte ist vor Entscheidungen, Beschlußfassungen oder Vorhaben und Maßnahmen des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung, die Fragen der Einwanderung und Belange der Flüchtlinge betreffen, zu informieren und anzuhören.

§ 13

Ständige Kommission für Fragen der Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten (Einwanderungskommission)

(1) Die Einwanderungskommission entwickelt mit dem Ziel,

- der multikulturellen Verständigung,
- der Verwirklichung der Menschen- und Bürgerrechte für Einwanderer und Einwanderinnen und Flüchtlinge und
- des gleichberechtigten Zusammenlebens

Vorschläge zu Fragen der Einwanderung und Integration von Einwanderinnen und Einwanderern. Sie gibt Empfehlungen ab, soweit die Belange von Einwanderern und Einwanderinnen und Flüchtlingen berührt sind.

(2) Sie gibt insbesondere Empfehlungen zu den Beratungen des Gesetzes über die jährliche Einwanderung und die Aufnahme von Kontingentflüchtlingen ab. § 13 Abs. 3 gilt entsprechend.

(3) Vor einer Empfehlung zur Festlegung der jährlichen Einwanderung und der aufzunehmenden Kontingentflüchtlinge durch Gesetz beteiligt die Einwanderungskommission Vertreter und Vertreterinnen aus den Auswanderungsgebieten an den Beratungen als Sachverständige.

(4) Der Bundesminister oder die Bundesministerin für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten beruft in die Einwanderungskommission Vertreter und Vertreterinnen der Kirchen, Gewerk-

schaften, Arbeitgeberverbände, Wohlfahrtsverbände und der bundesweiten Einwanderer- und Menschenrechtsorganisationen. Die Mitglieder der Einwanderungskommission müssen mindestens zur Hälfte aus Vertretern und Vertreterinnen der Einwanderer- und Menschenrechtsorganisationen bestehen. Zur Unterstützung ihrer Arbeit kann die Einwanderungskommission einen Sachverständigenrat berufen.

FÜNFTER ABSCHNITT

Leistungen zur Integration

§ 14

Leistungen zur Förderung der Integration

(1) Einwanderinnen und Einwanderer, die im Besitz einer Einwanderungsbewilligung sind, haben Anspruch auf den kostenlosen Besuch von Sprach-, Orientierungs- und Berufsvorbereitungskursen. Sachlich zuständig ist der örtliche Träger der Sozialhilfe.

(2) Die Kommunen sind verpflichtet, Einwanderer und Einwanderinnen bei der Vermittlung von Wohnraum angemessen zu berücksichtigen.

§ 15

Arbeitsvermittlung

Die Bundesanstalt für Arbeit wirkt auf die Berücksichtigung von Einwanderinnen und Einwanderern bei der Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie bei sonstigen Maßnahmen der Arbeitsförderung hin.

SECHSTER ABSCHNITT

Aufenthaltsbeendende Vorschriften

§ 16

Rücknahme und Widerruf der Einwanderungsbewilligung

Die Einwanderungsbewilligung ist zurückzunehmen, wenn sie nach § 48 Abs. 2 Satz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes rechtswidrig war und nicht länger als ein Jahr zurückliegt. Ein Widerruf ist nur bei Vorliegen der Gründe des § 49 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz zulässig.

§ 17

Ausweisung

Eine Einwanderin oder ein Einwanderer, die oder der sich ohne Einwanderungsbewilligung im Bundesgebiet aufhält, kann ausgewiesen werden, wenn der Aufenthalt die Dauer von drei Monaten überschreitet.

§ 18

Pflicht zur Ausreise

Eine Einwanderin oder ein Einwanderer, die oder der ausgewiesen worden ist, hat das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen. Das gleiche gilt, wenn die Einwanderungsbewilligung zurückgenommen wurde.

SIEBTER ABSCHNITT

Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 19

Kosten

Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden nur Kosten erhoben, wenn dies ausdrücklich geregelt ist.

§ 20

Stichtagsregelung

(1) Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung oder Aufenthaltsbefugnis sind, erhalten die Einwanderungsbewilligung.

(2) Personen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nicht im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind, erhalten auf Antrag die Einwanderungsbewilligung, wenn sie sich mindestens seit sechs Monaten im Bundesgebiet aufhalten. Der Antrag ist innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes bei dem zuständigen Bundeseinwanderungsministerium zu stellen.

§ 21

Übergangsregelung für Gesetze und Verordnungen

(1) Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354), geändert durch Gesetz vom 12. Oktober 1990 (BGBl. I S. 2170), gilt fort, soweit nicht die Vorschriften dieses Gesetzes etwas anderes regeln. Es tritt spätestens nach Verabschiedung eines Gesetzes zur Regelung des Aufenthaltes von Personen, die sich nur für einen vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet aufhalten wollen, außer Kraft. Die Vorschriften über die Sichtvermerkpflcht und die hierzu ergangenen Folgevorschriften treten unmittelbar außer Kraft.

(2) Die Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2983) wird aufgehoben.

(3) Die Verordnung über die Führung von Ausländerdateien durch die Ausländerbehörden und die Auslandsvertretungen vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2999) und die Verordnung über Datenübermittlungen an die Ausländerbehörden vom

18. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2997) werden aufgehoben.

(4) Die Gebührenverordnung zum Ausländergesetz vom 19. Dezember 1990 (BGBl. I S. 3002) wird aufgehoben.

(5) Die Verordnung über Ausnahmeregelungen für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an neu einreisende ausländische Arbeitnehmer vom 21. Dezember 1990 (BGBl. I S. 3012) wird aufgehoben.

§ 22

Aufhebung des Bundesvertriebenengesetzes

Das Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge in der Fassung vom 3. September 1971 (BGBl. I S. 1566), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889, 918), tritt zum 31. Dezember 1999 außer Kraft.

Artikel 4

Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes

Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel VIII des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889, 1033), wird wie folgt geändert:

1. § 19 wird gestrichen.

2. In § 227 Abs. 1 werden die Worte „1.“ sowie das letzte Wort „oder“ gestrichen. Nummer 2 wird insgesamt gestrichen.

3. In § 227 a werden die Worte „der eine nach § 19 Abs. 1 Satz 1 erforderliche Erlaubnis nicht besitzt,“ gestrichen.

4. § 229 wird gestrichen.

5. Die Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. September 1980 (BGBl. I S. 1754), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21. Dezember 1990 (BGBl. I S. 3009), wird aufgehoben.

Artikel 5

Änderung des Bundessozialhilfegesetzes

Das Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 1987 (BGBl. I S. 404), zuletzt geändert durch Gesetz vom . . . , wird wie folgt geändert:

§ 120 wird gestrichen.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

1. 1991 leben in der Bundesrepublik Deutschland 5 664 736 Millionen Ausländer und Ausländerinnen (vgl. DIE ZEIT, 11. Oktober 1991). Der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen an der Gesamtbevölkerung entspricht etwa 6,5 Prozent (im Vergleich hierzu liegen die Anteile in Frankreich bei 8 %, in Belgien bei 9 % und in der Schweiz bei 16 %). Dies ist das Ergebnis eines sich kontinuierlich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Als ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (sog. Gastarbeiter) von der deutschen Wirtschaft in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden, war eine zeitlich befristete Arbeitswanderung beabsichtigt. Tatsächlich hat sich jedoch bis heute ein unumkehrbarer Einwanderungsprozeß vollzogen, 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.

Diese gesellschaftliche Realität wird bis heute geleugnet. Die politisch Verantwortlichen halten an einem „Deutschland der Deutschen“, womit ein Deutschland der Deutschstämmigen gemeint ist, fest. Noch immer wird die offizielle Leitlinie in dem Satz ausgedrückt: „Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.“ Die darin zum Ausdruck kommende Verleugnung gesellschaftlichen Wandels bestimmt nicht nur die Regelungen des Ausländergesetzes, sondern eine Vielzahl weiterer Gesetze, welche in die Bundesrepublik Deutschland eingewanderten Menschen einen Status minderen Rechtes zuweist. Der Widerspruch zwischen dieser Behauptung, deren Langlebigkeit auch in der normativen Festlegung begründet ist — „Die Bundesrepublik Deutschland soll kein Einwanderungsland sein“ —, und dem Faktum, daß seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges mehr Menschen in die Bundesrepublik Deutschland (alt) als in die klassischen Einwanderungsländer eingewandert sind, ist offensichtlich. Er wird jedoch zum Teil durch die Ungleichbehandlung der Eingewanderten aufgrund völkischer Gesichtspunkte verdeckt, denn Personen, denen das Bundesvertriebenengesetz einen Status zuerkennt, gelten nicht als Einwanderer und Einwanderinnen und genießen unmittelbar mit ihrer Anerkennung die Bürgerrechte.

Im Gegensatz zu dieser Gruppe werden die verbleibenden ca. 5 Millionen Einwanderer und Einwanderinnen als „Ausländer“ einer Sondergesetz-

gebung unterworfen und von der vollen Partizipation an Gütern und Rechten ausgeschlossen. Sie werden rechtlich und in der politischen Planung weiterhin wie Menschen behandelt, die sich nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten und deren „eigentlicher“ Lebensmittelpunkt in einem anderen Staat liegt. Diese Sicht wird am deutlichsten widerlegt durch die Lage der Menschen — fälschlich weiterhin als „Gastarbeiter“ bezeichnet —, die selbst oder deren Eltern oder Großeltern im Zeitraum zwischen 1955 und 1973 aus Anwerbeländern eingereist sind. Von ihnen leben über 70 % mehr als zehn Jahre ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland; von den Kindern in dieser Bevölkerungsgruppe sind knapp 80 % hier geboren (vgl. Bericht der zurückgetretenen Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, S. 7 ff.). Der Anteil der jungen Generation der Ausländerinnen und Ausländer im Alter bis zu 18 Jahren liegt bei 10,6 % der entsprechenden Gesamtbevölkerung.

Aber auch für die übergroße Mehrzahl der Flüchtlinge und ihrer Kinder ist wegen der andauernden Verfolgungssituation und der anhaltenden Vernichtung der Grundlagen eines menschenwürdigen Lebens in ihren Herkunftsländern überdeutlich, daß ihr Lebensmittelpunkt nicht nur in der unmittelbaren Gegenwart, sondern für einen unbestimmten Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland liegen wird.

Das Vorenthalten voller sozialer, kultureller, ökonomischer und politischer Rechte für etwa 6,5 % der Gesamtbevölkerung hat negative Auswirkungen für diese Bevölkerungsgruppe selbst, aber auch für die deutschen Staatsbürger und -bürgerinnen und für die politische Kultur und die Demokratie in unserem Land. Die im vererbten Status der „Ausländer“ Gehaltene erbringen einerseits dauernd Leistungen für den Bestand und den Wohlstand dieses Landes; sie werden andererseits in ihrer Erwartung enttäuscht, daß in einem demokratischen Land sich aus der Partizipation an Pflichten und Leistungen auch eine gleichberechtigte Partizipation an Gütern und Rechten ergibt. Sie genießen weiterhin eine eingeschränkte Sicherheit des Aufenthalts und sind daher in der Planung ihrer Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland verunsichert. Daraus ergibt sich eine ambivalente Einstellung zu dem Staat, in dem sie leben, und eine resignative Einstellung zu ihren Chancen, das gemeinschaftliche Leben in diesem Staat beeinflussen zu können. Beide Einstellungskomponenten, die sich zwangsläufig aus ihrer Behandlung durch Ausländergesetz und -politik ergeben, werden den Eingewanderten zum Vorwurf gemacht und dienen als Scheinbegründung für den fortdauernden Ausschluß von den Bürgerrechten.

Die politisch-juristische Behandlung Eingewanderter als „Gäste“ und Menschen, die Pflichten zu erfüllen, aber keine vollen Bürgerrechte haben, hat Rückwirkungen auf die Einstellung der deutschen Staatsbürger und -bürgerinnen. Zwar sind Spannungen und rassistische Ausschreitungen auch in Ländern zu beobachten, wo Menschen unterschiedlicher Herkunft gleiche Rechte besitzen. Ebenso unbestreitbar ist aber auch, daß ein ungleicher Rechtsstatus die Kooperation zwischen Bevölkerungsgruppen behindert und feindlichen Einstellungen und Handlungen gegenüber der Minderheit den Schein der Legitimität verleiht. Die Bekämpfung von Ausländerfeindlichkeit und Rassismus bedarf daher der Anerkennung des Faktums der Einwanderung durch die Politik und die Justiz. Eines der schweren Versäumnisse der alten Bundesrepublik Deutschland ist es, daß sie diese Anerkennung nicht politisch und juristisch durch die Gewährung der vollen Gleichberechtigung vollzogen hat. Die Gewährung der Bürgerrechte und die Verleihung der Staatsbürgerschaft auf Antrag ist heute um so mehr eine politische und rechtliche Notwendigkeit der neuen — wiedervereinigten — Bundesrepublik Deutschland.

Unter der fortdauernden Existenz ungleichen Rechtes und des Ausschlusses eines beträchtlichen und noch wachsenden Anteils der Bevölkerung von der Beteiligung am politischen Leben leidet die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Die Demokratie lebt davon, daß niemand für längere Zeit von den Bürgerrechten und dem politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß ausgeschlossen ist. Gerade in einer Zeit zunehmender globaler Aufgaben und Bedrohungen ist es ein Anachronismus, Bevölkerungsgruppen von der Lösung dieser Probleme auszuschließen. Denn dies stellt nicht nur eine Menschenrechtsverletzung dar, sondern beraubt das Einwanderungsland der notwendigen Beteiligung der Ausgeschlossenen an der Lösung der Probleme. Hinzu kommt, daß durch den Ausschluß der Eingewanderten die Gesamtbevölkerung nicht mehr durch die politischen Entscheidungen der Legislative „repräsentiert“ wird. Dies gilt nicht nur im quantitativen, sondern auch im Sinne der sozialen Ausgewogenheit. Durch die Tatsache, daß ca. 15 % der Arbeiter und Arbeiterinnen in der Bundesrepublik Deutschland „Ausländer“ und als solche nicht wahlberechtigt sind, ergibt sich, daß in bezug auf das aktive wie das passive Wahlrecht die Arbeiterschaft gegenüber anderen Schichten benachteiligt ist.

2. Mit der kurz vor der Vereinigung im Jahre 1990 vorgenommenen Novellierung des Ausländergesetzes wurde die Chance vertan, für die neue, größere Bundesrepublik Deutschland ein ziviles Recht zu kodifizieren, daß für Ausländerinnen und Ausländer die Menschen- und Bürgerrechte verwirklicht.

Spätestens seit 1982 gingen alle Parteien und viele Verbände davon aus, daß eine Neukodifizierung des Ausländerrechts erforderlich ist. Das Ausländergesetz aus dem Jahre 1965, das im Deutschen

Bundestag einstimmig angenommen worden war, knüpfte in seinen wesentlichen inhaltlichen Bestimmungen an die Ausländerpolizeiverordnung aus dem Jahre 1938 an. Konstitutiv war diesem Gesetz die Trennung zwischen Fremden und Deutschen, die systematische Vermeidung von Rechtsansprüchen der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer und sein Charakter als vorwiegend ökonomisches Instrument, um die Einreise und „Rückführung“ von Ausländerinnen und Ausländern je nach Bedarf zu regulieren.

Im Unterschied zu 1965 wurde das Ausländergesetz 1990 gegen die Stimmen der Opposition und mit einer deutlichen Kritik der Kirchen, Gewerkschaften und karitativen Verbände nach einer unangemessen kurzen Beratungsdauer verabschiedet. Der obrigkeitstaatliche, ja polizeiliche Charakter, der bereits das Ausländergesetz aus dem Jahre 1965 prägte, wird auch im neuen Recht beibehalten. Ausländerinnen und Ausländer werden nach wie vor ordnungsrechtlich als „Störer“ begriffen; die gesetzlichen Maßnahmen dienen der Gefahrenabwehr. Diese Regelungen übernehmen in verfehelter Weise die alte Philosophie des Ausländergesetzes aus dem Jahre 1965, das davon ausging, daß Ausländerinnen und Ausländer sich jeweils nur kurzfristig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Heute, fast 20 Jahre später, hat das Ausländergesetz 1990 der veränderten Situation in keiner Weise Rechnung getragen. Immer noch gibt auch das neue Ausländergesetz den alten Kategorien eines übergeordneten staatlichen Interesses an Kontrolle und Aufsicht den Vorrang vor einer rechtlichen Gleichberechtigung der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer. Der Einwanderungsprozeß wird ignoriert, ja geleugnet.

Das Ausländergesetz 1990 enthält gesetzliche Bestimmungen, die der Aufenthaltsverfestigung dienen sollen. Hierunter fallen z. B. die Regelungen über die unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die die Weisungen der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes 1965 bestätigen. Andererseits wird der Kreis der Begünstigten eingengt, indem zu den Anforderungen der Weisungen zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen normiert werden. Neu ist die Anbindung des Wohnraumerfordernisses an die Maßstäbe des § 17 Abs. 4 und der Vorbehalt, daß „kein Ausweisungsgrund vorliegt“ (vgl. Dr. Fritz Franz, Ausländerrecht auf Kollisionskurs mit der Verfassung, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Ausländergesetzes 1990). Eine Verschlechterung gegenüber dem alten Recht ist auch der generelle Ausschluß arbeitsloser Ausländerinnen und Ausländer von dem Rechtsanspruch auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, wenn der Unterhalt nicht anderweitig gesichert ist. Schließlich stellt auch das Erfordernis, daß mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder vergleichbare Leistungen zur Alters-, Invaliden- und Krankenversicherung erbracht sein müssen, eine Neuregelung gegenüber dem vormals geltenden Recht dar. Diese Ein-

schränkungen erfassen einen nicht unerheblichen Teil der ausländischen Wohnbevölkerung.

Wie ein roter Faden durchziehen weitere Benachteiligungen gegenüber dem alten Rechtszustand das neue Ausländergesetz. Hierunter fällt die generelle Visumpflicht (§ 3 Abs. 3 Satz 1) und die Streichung des sogenannten Kinderprivilegs. Auch für EG-Angehörige und ihre Familien gelten künftig Verschlechterungen der Rechtslage.

Die Rechtsänderungen verletzen den Rechtsstaatsgrundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, deren gesicherter Aufenthaltsstatus durch das neue Gesetz abgeschwächt wird. Sie mußten nicht mit Rechtsverkürzungen rechnen, sie durften sich darauf verlassen, daß es der Bundesregierung ernst war mit ihrem Versprechen, die „Integration“ zu sichern (vgl. Franz, ebenda). Das neue Ausländergesetz ist somit insoweit verfassungswidrig, als der Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt wird und keine überwiegenden Gründe des Gemeinwohls diese Verletzung rechtfertigen.

Darüber hinaus hat schon der 53. Deutsche Juristentag betont, daß die Zulassung fremder Staatsangehöriger, insbesondere die Zulassung als Arbeitskräfte, Folgepflichten entstehen lassen kann, die sich aus vorausgegangenem Tun ergeben (vgl. Isensee, VVDStRL 32, 96). Schwerdtfeger hat in seinem Teilgutachten zum 53. Deutschen Juristentag betont, daß ein materieller Rechtszuwachs die Folge eines langfristigen Aufenthaltes ist. Der 53. Deutsche Juristentag ist den Thesen des Teilgutachtens gefolgt und hat folgende Entschlie-ßung verabschiedet:

„Gestaltung und Anwendung des Ausländerrechts haben zu berücksichtigen, daß Ausländer mit zunehmender Dauer ihres rechtmäßigen Aufenthalts — auch im Bereich der „Deutschen Grundrechte“ der Berufsfreiheit und Freizügigkeit — im Rahmen des Artikels 2 Abs. 1 Grundgesetz und des Vertrauensschutzes sowie des Willkürverbotes mehr und mehr eine materielle Grundrechtsposition zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland zuwächst, die nicht allein die Ausweisungsmöglichkeiten begrenzt, sondern dem Verfassungstatus eines Deutschen nahe kommen kann.“ (NJW 1980, 2050; Franz, ebenda).

Mit dem Ausländergesetz 1990 hat der Gesetzgeber keinen Beitrag zur Klärung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern, die auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland leben, geleistet. Berufsrechtliche Rechtsanhebungen fehlen völlig. Die Begründung eines Niederlassungsrechts wird abgelehnt. Aufenthaltsregelungen bleiben hinter dem Standard des Ausländergesetzes 1965 zurück. In der politischen Betätigung und im Datenschutz werden bestehende Ungleichheiten verschärft und neue Tatbestände geschaffen, die den Graben zwischen der deutschen und nicht-deutschen Bevölkerung vertiefen. Die Vorschriften verletzen zum Teil Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz, weil das Recht der zur festansässigen Wohnbevöl-

kerung zählenden ausländischen Mitglieder der Gesellschaft auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit nicht die von der Verfassung geforderte Anhebung erfährt (vgl. Franz, ebenda).

Auch die Einbürgerungsansprüche der §§ 85 und 86 Ausländergesetz stellen zwar Verbesserungen dar, sie sind jedoch nicht weit genug, weil sie auf das Heranwachsen im Bundesgebiet oder auf den 15jährigen Aufenthalt abstellen und Doppelstaatsangehörigkeit grundsätzlich ausschließen (vgl. Helmut Rittstiegl, Das neue Ausländergesetz: Verbesserung und neue Probleme; in Barwig u. a., Das neue Ausländerrecht, Seite 31). Die sogenannte „Übeldoktrin“, die in der Mehrstaatigkeit ein Übel sieht und dies mit der Gefahr der Rechtsunsicherheit begründet, ist wenig einsichtig. Franz hat zurecht ausgeführt, daß hinter der Forderung nach Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit vermutlich die Sorge um die Reinerhaltung einer als „Schicksalsverband“, als „Kultur“ oder „Geschichtsnation“ (NJW 1990, 1397) oder als „Volkskörper“ (BVerwGE 8, 340) mit Volksseele mystifizierten Abstammungsgemeinschaft, aus der es kein Entrinnen geben soll, steht (Franz, ebenda).

Auch nach der Verabschiedung des Ausländergesetzes wird die Diskussion mit den Stichworten Begrenzung, Belastungsgrenze, Ausweisungsver- schärfung, politischer Extremismus und Asylantenschwemme fortgesetzt. Die Wanderungsbewegungen in der Welt lassen sich durch kein wie auch immer restriktiv gestricktes Ausländergesetz regulieren. In dem Bericht des Club of Rome 1991 wird darauf hingewiesen, daß „der Bevölkerungsdruck, fehlende Chancengleichheit sowie Tyrannei und Unterdrückung Auswanderungswellen in Richtung Norden und Westen auslösen werden, die sich nicht mehr eindämmen lassen“. (Bericht des Club of Rome 1991, Spiegel Spezial, S. 43).

Das durch das neue Ausländergesetz ungelöste Ausgangsproblem der alten Bundesrepublik Deutschland, nämlich daß sie sich rechtlich und politisch nicht dazu bekannt hat, eine Gesellschaft zu sein, die durch Einwanderung längst entscheidend geprägt ist, stellt sich in der vereinigten neuen Bundesrepublik Deutschland in zugespitzter Form. Es ist erforderlich, jetzt das politisch und rechtlich verfehlte Ausländergesetz 1990 aufzuheben und durch eine Einwanderungsgesetzgebung abzulösen. Dies ist auch angesichts der Auflösung des Sowjetblocks — also der Beendigung der Nachkriegszeit — unumgänglich, denn die bisher maßgeblichen Zuwanderungskriterien — deutsche Volkszugehörigkeit und Flucht oder Vertreibung als Spätfolge des Zweiten Weltkrieges, haben ihre ideologische Bedeutung verloren. Es muß verhindert werden, daß die in Zeiten des „Kalten Krieges“ willkommenen Zuwanderer und Zuwanderinnen aus Osteuropa heute — wo ihnen erstmals Freizügigkeit gewährt wird — vor einer neuen, undurchlässigen Mauer stehen. Es wird zu neuen Wanderungsbewegungen gerade aus Osteuropa in die Bundesrepublik Deutschland kommen, denn diese genießt wegen ihres Wohlstandes und ihrer rechtsstaatlichen Prinzipien

besonderes Ansehen. Es geht daher um die Kodifizierung eines Gesamtkonzeptes, das die Zuwanderungspolitik human und liberal regelt. Nur so können soziale Konflikte behandelt werden.

3. Der Bund hat gemäß Artikel 73 Nr. 3 Grundgesetz ausschließlich die Gesetzgebungskompetenz über Fragen der Freizügigkeit und der Einwanderung. Nach Artikel 74 Nr. 4 Grundgesetz gehört das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländerinnen und Ausländer zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Artikel 73 Nr. 3 Grundgesetz regelt demnach nur das „ob“ der Einwanderung, während Artikel 74 Nr. 4 GG die Kompetenz des Gesetzgebers über die einzelnen Rechte und Pflichten der ausländischen Person nach zugelassener Einwanderung (Meldepflichten usw.) auf den Bund und die Länder verteilt (vgl. Professor Dr. Michael Wollenschläger, Die Diskussion über ein Einwanderungskonzept unter besonderer Berücksichtigung einer Mobilitätsbeschränkung vor dem Hintergrund des Rechts der Europäischen Gemeinschaft, Ausarbeitung im Auftrag des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages Nr. 422/91, Seite 20).

Der Bund hat demnach die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines Einwanderungs- und Niederlassungsgesetzes sowie eines Gesetzes zur Regelung von Einbürgerungsfragen.

II. Der Gesetzentwurf in seinen Grundzügen

1. Niederlassungsrecht

Der vorliegende Gesetzentwurf ist von zwei Leitgedanken getragen:

1. Gleichbehandlung aller Einwanderer und Einwanderinnen und somit keine Berücksichtigung von völkischen Kriterien („Abstammung“, „Bekenntnis zum Deutschtum“);
2. Gewährung sämtlicher Rechte für alle legal in der Bundesrepublik Deutschland Lebenden vom Zeitpunkt der Einreise an bzw. nach einer Übergangszeit, nach der für Eingewanderte wie für die Gesellschaft deutlich ist, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht nur vorübergehender Aufenthaltsort, sondern Lebensmittelpunkt ist.

Die notwendige Herstellung der Rechtsgleichheit wird durch das Rechtsinstitut der Niederlassungsberechtigung gewährleistet. Die Gleichstellung mit Deutschen bezieht sich auch auf das sogenannte Personalstatut, ungeachtet der Neuregelung des deutschen internationalen Privatrechts durch Gesetz vom 25. Juni 1986 (BGBl. I S. 1142), das am Staatsangehörigkeitsprinzip grundsätzlich festhält.

Niederlassungsberechtigt sind alle Ausländerinnen und Ausländer nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf 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 Wiederkehroption innerhalb von fünf Jahren sichert die erworbene Rechtsposition.

2. Staatsbürgerrecht

Der dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Grundsatz der gleichen Bürgerrechte und der gleichberechtigten politischen Partizipation in der Demokratie bedingt zugleich das Recht auf Einbürgerung auf Antrag. Dies wird mit dem Entwurf eines Einbürgerungsgesetzes in Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs verwirklicht. Die Voraussetzungen für den Rechtsanspruch auf Einbürgerung können die Partnerschaft mit einem Staatsbürger oder einer Staatsbürgerin oder eine Aufenthaltsdauer sein, die derjenigen zur Erlangung der Niederlassungsberechtigung entspricht. Der Gesetzentwurf schlägt darüber hinaus eine grundsätzliche Änderung in der Zuerkennung der Staatsbürgerschaft vor. International wird Staatsangehörigkeit entweder nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) oder nach dem Territorialprinzip (*ius soli*) geregelt. In den meisten Ländern findet sich ein Mischungsverhältnis beider Gesichtspunkte. Das Recht der Bundesrepublik Deutschland zeichnet sich dadurch aus, daß fast ausschließlich das Abstammungsprinzip bei der Zuerkennung der Staatsangehörigkeit gilt. In einer Zeit wachsender internationaler Verflechtung und — damit zusammenhängend — beträchtlicher Migrationen von Menschen entstehen aber in jeweils nationalstaatlichem Rahmen Gesellschaften, die aus Einheimischen und Eingewanderten zusammengesetzt sind. Das Vorherrschen des Abstammungsprinzips schafft einen vererbten Ausschluß eines Teils der Bevölkerung von denjenigen Rechten, die Staatsbürgern und -bürgerinnen vorbehalten sind. Demgegenüber garantiert die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft bei Geburt auf deutschem Boden (Territorialprinzip), daß für alle ein verfassungsmäßig geschütztes Recht auf Lebensplanung in der Bundesrepublik Deutschland und auf volle Partizipation an ihren Gütern und Rechten besteht; gemeinsam und unter gemeinsamen Bedingungen aufwachsende und lernende Kinder und Jugendliche sind damit vor dem Gesetz gleich.

Die Zuerkennung der Staatsbürgerschaft bei Geburt und das Recht auf Einbürgerung unter konkreten Bedingungen darf nicht mit einem Zwang verbunden sein, der von den Betroffenen materielle oder immaterielle Opfer verlangt; vielmehr handelt es sich um einen Ausfluß der Menschenrechte in einem demokratischen Staat. Bisher herrscht in der Bundesrepublik Deutschland der Grundsatz, daß eine doppelte oder mehrfache Staatsbürgerschaft abzulehnen ist. Begründet wird dies mit einer vordemokratischen Auffassung des Verhältnisses von Staat und Individuum. Ausgangspunkt ist nicht das Staatsziel des absoluten Schutzes der Menschenrechte und Entwicklungschancen der Individuen; Ausgangspunkt ist ein dem Individuum übergeordneter Staat, dem das

Individuum „Loyalität“ zu erweisen hat. So wird auch in der Begründung des gültigen Ausländergesetzes die doppelte Staatsbürgerschaft mit der Begründung eines dann möglichen Loyalitätskonflikts abgelehnt. Unausgesprochen bildet die potentielle kriegerische Auseinandersetzung zwischen Staaten den Prüfstein in der Entscheidung gegen eine doppelte Staatsangehörigkeit. Zukunftsweisender ist der entgegengesetzte Gedanke: Durch Migration entstehen enge persönliche Verknüpfungen zwischen Gesellschaften verschiedener Staaten; diese Verknüpfungen können einen Frieden und Verständnis fördernde Brückenfunktion erfüllen. Dies wird aber in vollem Umfange nur dann eintreten, wenn die Menschen sowohl in dem Staat, der den gegenwärtigen Lebensmittelpunkt darstellt, als auch in dem anderen, zu dem enge familiäre und kulturelle Beziehungen bestehen, volle Bürgerrechte besitzen. Umfragen (z. B. der Berliner Ausländerbeauftragten) haben ergeben, daß bei einer Hinnahme von Mehrstaatlichkeit ein Großteil der Jüngeren unter den Eingewanderten einen Antrag auf Einbürgerung stellen und sich damit in das öffentliche Leben der Bundesrepublik Deutschland integrieren würden. Faktisch steht die Bundesrepublik Deutschland mit einer Ablehnung der doppelten Staatsbürgerschaft auch in Widerspruch zur Politik europäischer Nachbarstaaten. Schließlich ist auch innerstaatlich dieses Prinzip durch die wachsende Zahl von Kindern aus sog. binationalen Ehen durchbrochen.

3. Einwanderung

Bereits das geltende Ausländerrecht kennt — außerhalb einer eng gefaßten Familienzusammenführung — die Zuwanderung von Nicht-EG-Bürgern und -Bürgerinnen in die Bundesrepublik Deutschland. Dabei handelt es sich um Aufenthalte zur Arbeitsaufnahme in einem begrenzten zeitlichen Rahmen. Das zugrundeliegende, an Interessen der Regulierung des Arbeitsmarktes sich ausrichtende Prinzip bedeutet nicht nur Härten für die betreffenden zuwandernden Personen und ihre Familien. Es entsteht vielmehr eine weitere „Unterschichtung“ der bundesrepublikanischen Sozialstruktur durch Menschen, die ihre Interessen in dieser Gesellschaft nur schwer vertreten und aus zeitlichen und rechtlichen Gründen kooperative Beziehungen zur übrigen Bevölkerung kaum aufbauen können. Nicht zuletzt werden hierdurch Durchsetzungschancen der Arbeitnehmervertreter in tarifrechtlichen Auseinandersetzungen geschmälert.

Weiterhin bedeutsam ist, daß diese „Rotations-Zuwanderung“ allein durch Regelungen der Exekutive gesteuert ist. Die Legislative ist an diesen Entscheidungen nicht beteiligt — und damit auch nicht die deutsche Öffentlichkeit. Das Zusammentreffen von Politikerreden über nicht zu überschreitende „Belastungsgrenzen“ und faktischer, öffentlich nicht legitimierter Zuwanderung aber schafft ein Klima, das ein friedliches Zusammenleben der Bevölkerungsgruppen behindert. Wenn Einwanderung weiterhin zu erwarten, auch zu wünschen und notwendig ist, gehören Entscheidungen hierüber in die öffentliche Diskussion und in den regelmäßigen Entscheidungsbereich der Legislative.

Bei aller Anlehnung an Einwanderungsregelungen anderer Staaten enthält der vorliegende Entwurf eine wichtige Abweichung, was die Entscheidung über die Anträge Einwanderungswilliger betrifft. Wie in der bundesdeutschen Regelung über das Ausländergesetz haben Arbeitsmarktinteressen und Interessen wirtschaftlichen Wachstums des Einwanderungslandes gewöhnlich eindeutig Vorrang vor den Interessen Einwanderungswilliger und ihrer Herkunftsländer. Ergebnis ist, daß Menschen höchster Spezialisierung und Ausbildung oder mit hoher finanzieller Investition aus Ländern abgezogen werden, die all dies zu ihrer eigenen Entwicklung dringend benötigten. Diese Form von Einwanderung verschlechtert die Lage weniger entwickelter Länder gegenüber dem reichen Norden und erhöht damit indirekt die Zahl der Flüchtlinge aus diesen Ländern. Die Kriterien zur Entscheidung über Einwanderungsanträge sind daher so gewählt, daß sie Interessen der Einwanderungswilligen hoch einstufen und die Gefahr des sogenannten „brain drain“ vermindern.

Die Bejahung der Einwanderung muß zur Selbstverpflichtung des bundesdeutschen Staates führen, den Eingewanderten alle Hilfen zu einer raschen Integration zu bieten. Diese liegt offensichtlich sowohl im Interesse der Eingewanderten wie im Interesse der gesamten Bundesrepublik Deutschland. Daher wendet der vorliegende Gesetzentwurf Leistungsverpflichtungen, die bisher durch das Bundesvertriebenengesetz nur für einen Teil der Eingewanderten galten, auf deren Gesamtheit an.

4. Staatliche Institutionen

Der Entwurf zum Einwanderungsgesetz legt die Entscheidung über die Einwanderung in die Hände des Bundestages und Bundesrates und verlangt hierzu die alljährliche Debatte. Auf der anderen Seite geht der Gesetzentwurf davon aus, daß die Durchführung der Gesetze durch eine Regierungsstelle geschieht. Hierin folgt der Entwurf den Anregungen der scheidenden Ausländerbeauftragten. Das gleiche gilt für die Ausweitung der Kompetenzen des oder der Bundesbeauftragten und die Einrichtung einer beratenden Kommission. Da die Entscheidungsgewalt bei der Legislative liegen soll, ist das Amt des oder der Bundesbeauftragten für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten so auszustatten, daß er oder sie als Kontrollorgan gegenüber der Exekutive und als Berater oder Beraterin der Legislative fungieren kann. — Die „Ständige Kommission für Fragen der Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten“ hat ebenfalls beratenden Charakter und soll die Kenntnisse der mit Einwanderung und Flucht befaßten gesellschaftlichen Organisationen, insbesondere auch der Selbstorganisationen von Eingewanderten und Flüchtlingen, in die öffentliche Diskussion und den parlamentarischen Entscheidungsprozeß einbringen. Die Einbeziehung der Vertreter und Vertreterinnen übernationaler Organisationen gewährleistet, daß der globale Zusammenhang von Wanderung und Minderheitenrechten berücksichtigt und die internationale Kooperation auf diesem Gebiet vorangetrieben wird.

B. Einzelbegründungen**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 Absatz 2 genannten Personenkreis gehören und durch entsprechende Antragstellung (vgl. § 16 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 1965 (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 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.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, daß bei der Berechnung der Frist gemäß Satz 1 auch die Duldung als rechtmäßiger Aufenthalt angesehen wird. Die tatsächliche Aufenthaltsdauer entscheidet darüber, ob der berechnete 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.

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 familiären kulturellen Umfeld zur Welt zu bringen und dort auch mit ihren Kindern eine gewisse Zeit zu verbringen.

Zu § 3 — Sonstige Ausländer und Ausländerinnen

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.

Das gilt insbesondere für Ausländerinnen und Ausländer, für die das Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (BGBl. III 243-1) anwendbar ist und für Staatenlose. 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 Besitz einer Aufenthaltserlaubnis im Sinne der §§ 26 und 27 AuslG sind.

Deutsche Frauen, die aufgrund einer Eheschließung mit einem ausländischen Mann vor 1953 ausbürgert wurden, haben wahlweise den Anspruch auf Erteilung der Niederlassungsberechtigung oder auf Wiedereinbürgerung.

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. Hieran hat auch das neue Ausländergesetz 1990 nichts geändert. Dies gilt insbesondere für den Personenkreis der Nachzugsberechtigten, der im vorliegenden Gesetz in § 4 Abs. 3 geregelt wird. Darüber hinaus ist die Familienzusammenführung bisher — unter der Geltung des alten Ausländergesetzes — mit weiteren Bedingungen und bürokratischen Hindernissen verbunden, die für in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer nicht länger hinnehmbar sind. So müssen die Ausländerbehörden von Amts wegen prüfen, ob Ausländer oder Ausländerinnen 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 jedes Ausländers und jeder Ausländerin mit Niederlassungsberechtigung. Ihnen gleichgestellt werden sonstige auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften. 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. 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 nur unter der engen Voraussetzung des § 19 AuslG möglich. In der Regel muß eine vierjährige Ehedauer

im Bundesgebiet nachgewiesen werden und die eheliche Lebensgemeinschaft gescheitert sein. Besteht die eheliche Lebensgemeinschaft, wird in der Regel nur die abgeleitete Aufenthaltserlaubnis erteilt (§ 18 AuslG). 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 gegenwärtig 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, den 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 Ausländer oder einer Ausländerin 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 nachzufragen, 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.

Durch § 4 Abs. 2 wird auch verhindert, daß der Familiennachzug von dem Nachweis einer gesicherten Arbeitsstelle oder eines angemessen großen Wohnraumes 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 Aufgabe 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 Personspflege und Erziehung in der Familie stattfinden.

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 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 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 notwendige 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 würde. 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.

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 § 18 Abs. 2, 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 Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“. Zu diesen hergebrachten Grund-

sätzen 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 EGBürger 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 (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 Bundesbeamtengesetz (BBG) geht allerdings zuungunsten der Ausländer/innen weiter, als es durch Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes geboten ist. Nach § 4 Abs. 3 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; § 46 Nr. 7 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 den Ausländer/innenquoten berücksichtigt, die zugleich den Auszubildenden aus anderen europäischen Ländern und aus allen Entwicklungsländern zur Verfügung stehen sollen. 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 Ausbildungsabschnitts 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 aufgewachsenen 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 Bundesrepublik Deutschland werden derzeit rund 6,5 % 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 eurozentrisch 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 Gleichstellung 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.

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 ist ein Schritt und eine Chance zur Erweiterung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland.

§ 10 regelt daher, daß Ausländern und Ausländerinnen uneingeschränkt das Recht auf politische Meinungsfreiheit und Betätigung, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gleich den deutschen Staatsangehörigen zusteht. Die Gewährung des Wahlrechts ist angesichts der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 — 2 BvF 2/89; 6/89 — nur nach einer Änderung des Grundgesetzes möglich.

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. 16 ff. = 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 „Personenstatut“ 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 (BT-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 Deutschland 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 geringem 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.

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 § 4 Abs. 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 § 16 Abs. 2 zuständigen Meldebehörde, so daß die Ein-

wanderer und Einwanderinnen bei der Geltendmachung ihrer Niederlassungsberechtigung nicht auf mehrmaliges Vorsprechen bei den jeweils zuständigen Behörden angewiesen sind.

§ 12 Abs. 3 verbessert die gegenwärtig geltende Regelung des § 4 AuslG, wonach die Ausstellung eines Paßersatzes im Ermessen der Ausländerbehörde steht. Diese Regelung ist in all denjenigen Fällen unbefriedigend, in denen der Herkunftsstaat der Ausländer und Ausländerinnen 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 1965 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 §§ 13 bis 15 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 § 16 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 Anhö-

rung der Einwanderer und Einwanderinnen voraussetzt.

Ein Widerruf der Niederlassungsberechtigung kommt nur aus den Gründen des § 49 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Betracht.

Zu § 15 — Wiederkehroption

Diejenigen Ausländer und Ausländerinnen, die in ihre Heimatländer zurückkehren wollen, wurden hieran vor allem dadurch gehindert, daß das Ausländerrecht 1965 eine Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland ausschloß. Das Ausländergesetz 1990 stellt insoweit eine Verbesserung dar, als § 16 AuslG der zweiten Generation in eng umrissenen Fallkonstellationen eine Wiedereinreise ermöglicht. Auch Ausländer oder Ausländerinnen, die von einem deutschen Rententräger Rente beziehen, haben Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn zuvor ein rechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet gegeben war. Trotz dieser graduellen Verbesserung wird offiziell die Rückkehr von Ausländern und Ausländerinnen in ihre Heimatländer favorisiert.

Dabei wird öffentlich 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 fast immer gezwungen wären, mit diesem Schritt zugleich alle Brücken zu ihrem ehemaligen „Gastland“ abzubrechen.

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. Die Fünfjahresfrist beginnt erst mit ihrer Volljährigkeit zu laufen. Damit sollen insbesondere Mädchen geschützt werden, die in der Bundesrepublik Deutschland geboren oder aufgewachsen sind und als Minderjährige gegen ihren Willen in das Heimatland verbracht würden.

Zu § 16 — Zuständigkeit und Verfahren

Die Eröffnung der Möglichkeiten 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 § 16 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.

§ 16 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.

§ 16 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 § 17 — Kosten

Im Interesse einer möglichst unbürokratischen und den Niederlassungsberechtigten keine neuen Hindernisse in den Weg legenden Handhabung des Gesetzes schreibt § 17 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 § 18 — Inkrafttreten

Es handelt sich um die übliche Klausel. 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.

Zu § 19 — Anderweitige Gesetze

§ 19 stellt klar, daß Niederlassungsberechtigte auch die Einwanderern und Einwanderinnen gewährten Rechte genießen.

Zu Artikel 2

Zu § 1 — Einbürgerung

Die Novellierung des Ausländergesetzes 1990 hat in den §§ 85 und 86 eine erleichterte Einbürgerung ermöglicht. Durch die Wortwahl „ist einzubürgern“ wird die zuständige Behörde zur Einbürgerung verpflichtet, wenn gesetzlich normierte Voraussetzungen erfüllt sind. Dies gilt aber nicht ausnahmslos, weil ein Anspruch auf Einbürgerung nur dann besteht, wenn der Sachverhalt der „Regel“ entspricht. Die vorläufigen Ausführungsbestimmungen zu den einbürgerungsrechtlichen Vorschriften sehen beispielsweise einen Ausnahmefall vor, wenn eine Einbürgerung „erhebliche öffentliche Belange gefährden“ würde. Dies soll der Fall sein, wenn der Einbürgerungsbewerber oder die Einbürgerungsbewerberin sich politisch „extremistisch betätigen“ oder gemäß § 46 Nr. 1, 4 oder 5 Erste Alternative oder nach §§ 47, 48 Ausländergesetz ausgewiesen werden können.

Die Einbürgerungserleichterungen beziehen sich nur auf einen bestimmten Personenkreis, nämlich auf Ausländerinnen und Ausländer, die seit 15 Jahren rechtmäßig ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bun-

desgebiet haben, und auf die zweite Generation. Die Einbürgerung selbst muß bis zum 31. Dezember 1995 beantragt werden. Die Einbürgerungserleichterungen sind daher nicht als rechtliche Anerkennung einer multikulturellen Gesellschaft zu werten, sondern vielmehr dürfte „die Deutung einer nur vorübergehenden Öffnung der Einbürgerungsschranken, um einen historisch . . . in dieser Größenordnung einmaligen, d. h. endlichen Vorgang der Arbeitswanderung auch einbürgerungsrechtlich abzuschließen, naheliegen“ (vgl. Franz, in: Das neue Ausländerrecht, S. 163). Gleichwohl handelt es sich bei den §§ 85, 86 Ausländergesetz um Verbesserungen gegenüber den Mindestvoraussetzungen einer Einbürgerung nach § 8 Reichs- und Staatsangehörigengesetz. Die Einbürgerungserleichterungen sind jedoch nicht ausreichend, da sie offenkundig nur auf den „Abschluß der erfolgten Arbeitszuwanderungen“ reagieren. Das Reichs- und Staatsangehörigengesetz und die hierzu ergangenen Einbürgerungsrichtlinien bleiben unberührt. Diese haben dazu geführt, daß die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich mit 0,3 % die niedrigste Einbürgerungsquote aufweist. Im Unterschied zu Frankreich z. B., wo bereits in den 30er Jahren das ethnisch-blutgebundene Prinzip durch ein republikanisch offenes Modell ersetzt wurde (FAZ, vom Peuple zu Staat und Nation, 2. November 1991), stehen die Einbürgerungsrichtlinien immer noch unter den Kategorien von „Volk“, „Blut“ und „Boden“. Die vom Einbürgerungsbewerber geforderte „freiwillige und dauernde Hinwendung zu Deutschland“, die „aus der grundsätzlichen Einstellung zum deutschen Kulturkreis“ geschlossen werden soll (Nr. 1.1.1; 3.1 EBR), stellt ein Gebot völkisch-nationaler Exklusivität und Reinheit auf, das keine Rechtsgrundlage im Gesetz findet.

Der vorliegende Gesetzentwurf löst diese Regelung ab, indem ohne Anknüpfung an „Blut“ oder „Rasse“ allein der Aufenthalt zum Anknüpfungspunkt für die Einbürgerung gemacht wird. Gemäß § 1 ist die Einbürgerung antragsgebunden. Automatische „Sammel-einbürgerungen“ sind völkerrechtlich nicht statthaft. Das Zeiterfordernis eines fünfjährigen Inlandsaufenthaltes knüpft an § 2 des Gesetzentwurfes über die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern (Niederlassungsgesetz) an. Dies entspricht einer Aufenthaltsdauer, wie sie auch in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden vorgeschrieben ist. Für Asylberechtigte, die anerkannt wurden, und Staatenlose ist die Aufenthaltsfrist verkürzt, weil bei diesen Personengruppen davon auszugehen ist, daß sie auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland leben werden. In Absatz 3 wird die Eheschließung mit einer deutschen Staatsangehörigen oder einem deutschen Staatsangehörigen privilegiert. In diesem Fall bedarf es keiner Aufenthaltsdauer im Inland. Vielmehr kann der Antrag auf Einbürgerung nach der Eheschließung gestellt werden. Die Herstellung gesellschaftlicher Beziehungen und Bindungen sowie die Überwindung der Sprachbarriere wird für diesen Fall unterstellt.

Schließlich erhalten deutsche Frauen, die vor 1953 mit einem Ausländer die Ehe geschlossen haben und deshalb ausgebürgert wurden, den Rechtsanspruch auf Einbürgerung.

Zu § 2 — Erwerb durch Geburt

Das Erfordernis der Antragstellung nach § 1 kann den Zugang zum Staatsangehörigkeitsverband blockieren. § 2 Abs. 1 sieht daher den Erwerb der Staatsangehörigkeit nach dem „Lus-Soli-Prinzip“ (Geburt im Lande) vor, weil nicht hinzunehmen ist, daß Dauerbewohnerinnen und Dauerbewohner eines Staatsgebietes über Generationen Staatsfremde bleiben, nur weil die Eltern oder deren Vorfahren als Fremde eingewandert sind.

Zu Absatz 3 und 4

Der Formzwang dient der Rechtsklarheit und -sicherheit. Die Verweisung bezieht § 22 StAG ein. Hiernach erhält die oder der Ausschlagende eine Urkunde des Inhalts, daß er oder sie die deutsche Staatsangehörigkeit nicht erworben hat. Absatz 4 gewährt Kindern aus bi-nationalen Ehen, die vor 1975 geboren wurden und nicht von ihrem Optionsrecht Gebrauch gemacht haben, den Anspruch auf Einbürgerung.

Zu § 3 — Kosten

Nach allgemeinem Gebührenrecht sind Amtshandlungen gebührenfrei, deren Vornahme im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt. Amtshandlungen nach §§ 1 und 2 Abs. 3 sind gebührenfrei, weil ein überragendes öffentliches Interesse daran zu bejahen ist, daß Ausländerinnen und Ausländer mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus in den deutschen Staatsangehörigkeitsverband aufgenommen werden.

Zu § 4 — Inkrafttreten

Es handelt sich um die übliche Klausel.

Zu Artikel 3 — Gesetz zur Regelung der Rechte von Einwanderinnen und Einwanderern (Einwanderungsgesetz)

Zu § 1 — Begriffsbestimmungen

§ 1 umschreibt den Begriff der Einwanderung. Unter Einwanderung wird die Einreise in das Bundesgebiet mit dem Ziel, dort einen Wohnsitz oder doch dauernden Aufenthalt zu begründen, verstanden (Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Artikel 73, Randnummer 74; Wollenschläger a. a. O., S. 16). Es ist daher nicht erforderlich, daß eine Person für immer im Bundesgebiet ihren Wohnsitz nehmen will. Es genügt, daß die Einwanderin oder der Einwanderer beabsichtigt, für eine längere Zeit den Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet zu verlegen. § 1 Abs. 1 sieht daher jeden Aufenthalt, der nicht nur vorübergehend ist, als Einwanderung an. Dies entspricht auch der Realität, denn oftmals bestehen noch keine klaren Vorstellungen bei Einwanderinnen und Einwanderern, ob sie auf Dauer im Bundesgebiet bleiben wollen. Dies wird

insbesondere durch die Arbeitszuwanderung vor dem Anwerbestopp belegt. Ausländerinnen und Ausländer, die damals einreisten, gingen von einer befristeten Arbeitswanderung aus. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer wechselte diese Zeitperspektive. Heute sind diese Arbeitszuwanderinnen und Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von meist mehr als 20 Jahren als Einwanderer zu betrachten.

Absatz 2 regelt, daß die Einreise zum Zwecke der Einwanderung von einer Einwanderungsbewilligung abhängt. Nur wer im Besitz dieser Einwanderungsbewilligung ist, kann rechtmäßig in das Bundesgebiet als Einwanderin oder Einwanderer einreisen.

Zu § 2 — Bürgerrechte

Der Gesetzesvorschlag geht davon aus, daß ein unterschiedlicher Status von Ausländerinnen und Ausländern gegenüber deutschen Staatsangehörigen soweit als möglich vermieden werden soll. Einwanderinnen und Einwanderer erhalten somit mit ihrer Einreise in das Bundesgebiet die volle Freizügigkeit. Beschränkungen ihres Aufenthaltes etwa räumlicher oder auch zeitlicher Art sind demnach unzulässig. Die Einwanderungsbewilligung wird bedingungslos erteilt. Dies bedeutet, daß etwaige Auflagen ebenfalls unzulässig sind. Einwanderinnen und Einwanderer sind deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt; Einschränkungen sind nur nach Maßgabe des Artikels 11 Abs. 2 des Grundgesetzes zulässig.

Absatz 2 verweist auf § 10 des Niederlassungsgesetzes. Es wird daher auf die dortigen Erläuterungen verwiesen. Das Gesetz führt den Begriff des Fremdenpasses wieder ein, der durch das Ausländergesetz 1990 gestrichen worden ist, und stellt in Absatz 2 klar, daß im Ausweis der Status zu vermerken ist.

Zu § 3 — Soziale Rechte

§ 3 verweist hinsichtlich der Geltung der materiellen Grundrechte auf die §§ 7 bis 9 des Niederlassungsgesetzes, die für Einwanderinnen und Einwanderer ebenfalls gelten. Es wird daher auf die Erläuterungen zu §§ 7 bis 9 des Niederlassungsgesetzes verwiesen.

Zu § 4 — Familienangehörige

§ 4 regelt die Familienzusammenführung, die auch auf andere Lebensgemeinschaften, die auf Dauer angelegt sind, erweitert wird. Die Einwanderung eines Familienmitgliedes ist demnach stets zulässig. Artikel 6 des Grundgesetzes wird Rechnung getragen.

Das Familienmitglied erhält die Einwanderungsbewilligung als eigenes Recht. § 19 des novellierten Ausländergesetzes hat zwar auf die jahrelange Kritik der Rechtswissenschaft und der Öffentlichkeit reagiert und dem § 19 zumindest den Titel „eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehegatten“ gegeben. Die Regelung ist jedoch völlig unzureichend, da sie nur für Fälle der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft gilt und ein eigenständiges Aufenthaltsrecht auch dann nur unter den eng normierten Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 erteilt wird. Um die Unabhängigkeit von Ehegatten — in den meisten Fällen der Frau — zu gewähren, ist jedoch die Erteilung eines eigenständigen — nicht abgeleiteten — Aufenthaltsrechts erforderlich.

Absatz 2 regelt den Familiennachzug der Kinder. Es wurde insoweit die Regelung des Niederlassungsgesetzes übernommen. Auf das dort Gesagte wird verwiesen.

Zu § 5 — Einwanderungsbewilligung

§ 5 stellt klar, daß Voraussetzung für einen Aufenthalt im Bundesgebiet die Einwanderungsbewilligung ist. Wer in das Bundesgebiet einwandern will, muß diese vor der Einreise schriftlich beantragen. Andere (vgl. Wollenschläger, Die Diskussion über ein Einwanderungskonzept . . ., a. a. O., S. 20 f.) schlagen vor, die Einwanderungseinreise von der Erteilung eines Visums abhängig zu machen. Die Visumserteilung selbst könnte — so Wollenschläger — von verschiedenen Punkten abhängig gemacht werden: Zweck der Einreise, Schulbildung, Berufsausbildung, Berufserfahrung, Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Zielort in der Bundesrepublik Deutschland, Alter, Sprachkenntnisse, Persönlichkeitsbild, Verwandte in der Bundesrepublik Deutschland, Wohnungsmarktlage.

Im Unterschied zu diesen Vorschlägen sieht der Gesetzesvorschlag die generelle Aufhebung der Sichtvermerkplicht vor. Letztere ist als diskriminierendes Instrument der geschlossenen Grenzen abzulehnen. Die generelle Visumpflicht stellt insbesondere gegenüber den Ländern Osteuropas, die gerade ihre Freizügigkeit erkämpft haben, ein inakzeptables Mittel der Abwehr von Zuwanderungsströmen dar. Der vorliegende Gesetzesvorschlag versucht demgegenüber mit dem Instrument der Einwanderungsbewilligung das Spannungsverhältnis zwischen dem Erfordernis der Begrenzung der Zuwanderung aus sozialen und kulturellen Gründen einerseits und dem Wunsch vieler Menschen außerhalb des Bundesgebietes, in die Bundesrepublik Deutschland einzuwandern, aufzulösen.

Die Einwanderungsbewilligung muß schriftlich beantragt werden. Der Antrag muß die Angaben zur Person enthalten sowie eine Versicherung des oder der Einwanderungswilligen zu den in § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 genannten Punkten. Mit der Versicherung, daß innerhalb von drei Jahren vor der Antragstellung kein Antrag auf Anerkennung als Flüchtling gestellt wurde, soll vor allem das Grundrecht auf Asyl gesichert werden. Es gibt kein beliebiges Hin- und Herwechseln zwischen Einwanderung und politischer

Verfolgung. Im Fall von politischer Verfolgung kann und darf es keine Zurückweisung geben. Im Falle des Wunsches nach Einwanderung ist eine derartige Zurückweisung jedoch zulässig. Mit der in Absatz 2 Nr. 1 geforderten Erklärung soll darauf hingewirkt werden, daß Scheinanträge auf Gewährung von politischem Asyl unterbleiben, da diese bei einem späteren Einwanderungsgesuch von Nachteil sein können.

Die Erklärung gemäß Absatz 2 Nr. 2 soll sicherstellen, daß Personen, die sich in ihren Heimatländern an der Verletzung der Menschenrechte beteiligt haben, in der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderer oder Einwanderinnen unerwünscht sind.

Zu § 6 — Einwanderungskriterien

In Absatz 1 werden die Einwanderungskriterien aufgezählt. Es handelt sich um die Erwähnung der häufigsten Einwanderungskriterien; die Aufzählung ist jedoch nicht abschließend. Dies bedeutet, daß andere Einwanderungskriterien hinzukommen können, die auch als legitim anerkannt werden und zur Erteilung einer Einwanderungsbewilligung führen können. Die vorgenommene Gewichtung der Einwanderungsgründe wurde nach folgenden Entscheidungskriterien vorgenommen: Die Bedürfnisse der Antragsteller und Antragstellerinnen, die Vermeidung von „brain drain“ und generell einer Schädigung der Herkunftsgesellschaft sowie die Erleichterung der Integration. Verwandtschaftsbeziehungen stellen daher ein hoch zu gewichtendes Entscheidungskriterium dar. Dies ergibt sich allein daraus, daß familiäre Netze die Orientierung in einer fremden Gesellschaft erleichtern und größere ethnische Gruppen eine erhöhte Chance besitzen, ihre Interessen in einer fremden Gesellschaft zu vertreten. Auch die personenbezogene Einwanderung, die dem Zweck der Ausbildung im Bundesgebiet oder der Erwerbstätigkeit bei einem bekannten Arbeitgeber dient, sind anerkannte Einwanderungskriterien. Mit der Aufzählung in Absatz 1 und ihrer Gewichtung in Absatz 2 wird der Versuch gemacht, personenbezogene Einwanderungskriterien gegenüber ökonomischen Einwanderungskriterien, die Ergebnis des Wettbewerbes sind, zu privilegieren.

Absatz 2 postuliert daher eine Rangfolge der Einwanderungskriterien und ermächtigt das Ministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheit, ein Bewertungssystem der Einwanderungskriterien durch Rechtsverordnung einzuführen. Die Rechtsverordnung bedarf jedoch der Zustimmung des Bundesrates und des Bundestages, so daß eine Einbeziehung des Parlamentes und der Länder gewährleistet wird. Das Bewertungssystem darf auch nicht von den anerkannten Einwanderungskriterien des Absatzes 1 abweichen, vielmehr sind diese Ausgangspunkt für das durch Rechtsverordnung einzuführende System, das lediglich eine gerechte Bewertung der bereits durch Gesetz geregelten Einwanderungskriterien einführen darf.

Zu § 7 — Zuständigkeit

Im dritten Abschnitt wird das Verfahren der Einwanderung geregelt. Für die Entgegennahme des Antrages auf Erteilung der Einwanderungsbewilligung ist das Einwanderungsbüro des Heimatlandes zuständig. Dieses hat die Vollständigkeit der Angaben zu prüfen und deren Vervollständigung zu veranlassen. Das Einwanderungsbüro leitet den Antrag nach dieser Prüfung an das Bundesministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten weiter. Absatz 2 regelt, daß die Einwanderungsbüros zur Information über das Einwanderungsverfahren verpflichtet sind. Sie sind weiter im Wege der Amtshilfe verpflichtet, Anträge zu Protokoll zu nehmen.

Zu § 8 — Einwanderungsbüros

§ 8 definiert den Begriff des Einwanderungsbüros. Diese sind bei den vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen einzurichten. Soweit eine solche nicht besteht, ist das Bundesministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten unmittelbar für die Entgegennahme des Antrages zuständig.

Zu § 9 — Verfahren

Bestandteil des Verfahrens ist die jährliche Entscheidung über die Zuwanderung zum Bundesgebiet. § 9 legt daher fest, daß jeweils zum 1. März eines Jahres über die Anträge auf Bewilligung der Einwanderung entschieden werden. Dabei ist die durch Gesetz festgelegte Einwanderungsquote zu beachten. Übersteigen die Anträge auf Erteilung einer Einwanderungsbewilligung die durch Gesetz festgelegte Einwanderungsquote, so ist den Einwanderungsanträgen stattzugeben, die vorrangige Einwanderungskriterien gemäß § 6 geltend machen können. Die Entscheidung selbst ergeht durch schriftlichen Bescheid und ist zu begründen. Durch die jährliche Entscheidung über die Anzahl der Einwanderungen soll einerseits die Zuwanderung in das Bundesgebiet liberal gehandhabt werden und andererseits aber auch gegenüber den Zuwanderungswilligen deutlich gemacht werden, daß nur eine bestimmte Anzahl von Einwanderinnen und Einwanderern jährlich in das Bundesgebiet aufgenommen werden können.

Zu § 10 — Gesetz über die jährliche Einwanderung

In § 10 ist festgelegt, daß über Fragen der Einwanderung, insbesondere über die Aufnahme von Einwanderinnen und Einwanderern jährlich durch Gesetz entschieden werden muß. Eine bloße Beschlußfassung des Bundestages wird aus demokratischen Erwägungen nicht als ausreichend angesehen. Die Entscheidung soll aber auch nicht der Exekutive überlassen bleiben. Vielmehr sieht das Gesetz vor, daß aufgrund einer jährlichen öffentlichen Anhörung und auf der Grundlage der Stellungnahme der Einwanderungsbeauftragten oder des Einwanderungs-

beauftragten und der Einwanderungskommission eine Entscheidung durch den Gesetzgeber herbeigeführt werden muß. Dem Gesetzgeber wird die verantwortliche Entscheidung darüber auferlegt, wie liberal und weltoffen die Bundesrepublik Deutschland ist; aber auch die Einschätzung darüber, mit welchen Maßnahmen soziale Spannungen vermieden oder gemildert werden können.

Zu §§ 11 und 12 — Einwanderungsbeauftragte

§ 11 regelt die Bestellung eines Beauftragten oder einer Beauftragten für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten. Es handelt sich dabei um die Bestellung eines Hilfsorgans des Deutschen Bundestages. Eine vergleichbare Einrichtung ist der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Der oder die Einwanderungsbeauftragte wird in geheimer Wahl von der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages gewählt; die Amtszeit beträgt fünf Jahre; eine Wiederwahl ist zulässig. Sitz des oder der Einwanderungsbeauftragten ist der Deutsche Bundestag. Im Einzelplan des Deutschen Bundestages sind die Personal- und Sachmittel auszuweisen. Der oder die Einwanderungsbeauftragte steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und ist in Ausübung des Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Andere europäische Länder haben bereits seit Jahren vergleichbare Institutionen geschaffen. Die ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Liselotte Funcke, hat in ihrem letzten Bericht eindringlich die Einrichtung von derartigen Institutionen gefordert. So existiert beispielsweise in Belgien eine Beauftragte für Ausländerpolitik, die die Aufgabe hat, die Maßnahmen zu prüfen und vorzuschlagen, die angesichts der Migrations- und Integrationsproblematik erforderlich sind. In Frankreich bestehen folgende Einrichtungen:

1. Nationalrat für die eingewanderte Bevölkerung,
2. Interministerielles Komitee zur Integration und
3. Hoher Rat für die Integration.

Der Hohe Rat für die Integration soll beispielsweise seine Meinung darlegen und zu all den Fragen seine zweckdienlichen Vorschläge unterbreiten, die sich auf die Integration der in Frankreich wohnenden Ausländer und der Bevölkerung ausländischer Herkunft beziehen (vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Liselotte Funcke, März 1991, S. 56f.). Großbritannien hat wie auch die USA eine Antirassismogesetzgebung, die jegliche Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe, der Rasse, der nationalen und ethnischen Zugehörigkeit verbietet. Aufgrund dieser Gesetzgebung wurde eine „Kommission für rassische Gleichheit“ eingesetzt, welche die Aufgabe hat, Diskriminierung zu verhindern und Maßnahmen zur Verwirklichung der Chancengleichheit zwischen unterschiedlichen ethnischen Gruppen zu fördern. Auch die Niederlande verfolgen seit zehn Jahren eine aktive Einwanderungspolitik, wozu z. B. ein Nationaler Min-

derheitenrat gebildet wurde, der die Aufgabe der Begutachtung hat. In Schweden existiert die Stelle des Ombudsmanns gegen ethnische Diskriminierung ebenso wie das staatliche Migrationsamt und das Migrationsministerium (vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung . . . ebenda, S. 56f.).

Der Gesetzesvorschlag nimmt die Anregungen der ehemaligen Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sowie die europäischen Erfahrungen auf, indem auf der Ebene des Parlaments der oder die Beauftragte für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten bestellt wird und auf der Ebene der Exekutive ein Bundesministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten eingerichtet wird, dem eine Kommission zur Seite steht.

Zu § 12 — Aufgaben

§ 12 regelt die Aufgaben der oder des Einwanderungsbeauftragten, die im wesentlichen darin bestehen, daß ein jährlicher schriftlicher Bericht über die globalen Einwanderungsbewegungen, ihre Ursachen sowie die Situation der Einwanderer und Einwanderinnen und der Flüchtlinge im Bundesgebiet erstellt werden muß. Jede Person kann sich an den oder die Einwanderungsbeauftragte wenden, wenn sie der Ansicht ist, als Flüchtling oder als Einwanderin oder Einwanderer in ihren Rechten verletzt worden zu sein. Es handelt sich dabei um ein jedermanns Recht. Die Einwanderungsbeauftragte oder der Einwanderungsbeauftragte ist vor Entscheidungen, Beschlußfassungen oder Vorhaben oder sonstigen Maßnahmen des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung, die ihre Aufgabenstellung betreffen, zu hören; Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben Amtshilfe zu leisten.

Zu § 13 — Einwanderungskommission

Die ehemalige Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Liselotte Funcke, hat in ihrem letzten Bericht zu Recht darauf hingewiesen, daß das derzeitige Amt der deutschen Ausländerbeauftragten im internationalen Vergleich völlig unzulänglich ist. Sie hat daher die Einrichtung einer Stelle für Migration und Integration innerhalb der Bundesregierung für erforderlich erachtet, die ähnlich wie das Umweltministerium eine Querschnittsaufgabe übernehmen und sich allen politischen Fragen annehmen soll, die sich aus der Zuwanderung und Integration von Fremden ergeben (vgl. Bericht der Beauftragten . . . , S. 45f.). Daneben hat die Ausländerbeauftragte eine ständige Kommission für Migration und Integration für erforderlich erachtet. § 13 trägt diesen Vorschlägen Rechnung, indem eine sogenannte Einwanderungskommission gesetzlich vorgegeben wird. Diese Kommission soll entsprechend den Vorschlägen der ehemaligen Ausländerbeauftragten „helfen, die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen

für ein spannungsfreies Zusammenleben von einheimischer und zugewanderter Bevölkerung zu gestalten" (ebenda, S. 46). Zu Recht hat die ehemalige Ausländerbeauftragte darauf hingewiesen, daß Fragen der Migration und Integration sich nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland stellen, sondern daß die Forderung nach einer europäischen Migrationspolitik unüberhörbar gestellt werden muß.

§ 13 umschreibt die Aufgaben der Einwanderungskommission. Sie gibt danach Empfehlungen ab, soweit die Belange von Einwanderern und Einwanderinnen berührt sind. Sie ist insbesondere an den Beratungen über das Gesetz zur jährlichen Einwanderung zu beteiligen.

Die Mitglieder der Einwanderungskommission werden durch das Bundesministerium für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten berufen. Sie muß sich aus Vertretern und Vertreterinnen der Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, der Wohlfahrtsverbände der bundesweiten Einwanderer und Menschenrechtsorganisationen zusammensetzen. Die Einwanderungskommission kann zur Unterstützung ihrer Arbeit einen Sachverständigenrat berufen.

Zu § 14 — Leistungen zur Förderung der Integration

Im fünften Abschnitt werden Leistungen zur Integration geregelt. Mit dem Begriff „Integration“ ist damit nicht die Assimilation oder das Einfügen in deutsche Wertvorstellungen, Normen und gesellschaftliche Lebensformen gemeint, sondern die Anerkennung des Rechtsstaates und seiner Gesetze sowie die Möglichkeit, sich mittels der deutschen Sprache und von Bildungsmöglichkeiten im Bundesgebiet zu bewegen.

Es wird dabei davon ausgegangen, daß Einwanderinnen das Recht auf ihr kulturelles, nationales und religiöses Selbstverständnis haben. Es ist daher der Ausländerbeauftragten zuzustimmen, die in ihrem Bericht ausgeführt hat: „Deshalb meint nach meinem Verständnis Integration ein schrittweises Einleben in unsere Lebensverhältnisse und ein friedliches Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft im gegenseitigen Respekt vor dem nationalen, kulturellen und religiösen Selbstverständnis des jeweils anderen“ (vgl. Bericht . . . a. a. O., S. 19).

§§ 14 und 15 schaffen die Voraussetzungen dafür, daß sich Einwanderinnen und Einwanderer in die rechtlichen und sozialen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet einleben können. § 14 postuliert einen Anspruch auf den kostenlosen Besuch von Sprachorientierungs- und Berufsvorbereitungskursen. Sachlich zuständig für die Vermittlung dieser Kurse sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe.

In Absatz 2 werden die Kommunen verpflichtet, Einwanderer und Einwanderinnen bei der Vermittlung von Wohnraum angemessen zu berücksichtigen. Die Wohnsituation derjenigen Ausländerinnen und Ausländer, die schon seit mehr als 20 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland leben, ist nach wie vor

überwiegend schlecht. Auch bei gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften haben ausländische Familien Schwierigkeiten, eine Wohnung neben Deutschen zu erhalten. Die Folge dieser Wohnungsnot ist die Ghettoisierung der ausländischen Bevölkerung in Altbaubereichen, die zusätzliche Probleme im Hinblick auf die Schulsituation und das Einleben in die deutsche Gesellschaft mit sich bringt. Aus diesem Grunde verpflichtet Absatz 2 die Kommunen zur Gleichbehandlung bei der Vermittlung von Wohnraum. Dies wird insbesondere Auswirkungen auf die Vergabe von gemeinnützigen Wohnungen haben.

Zu § 15 — Arbeitsvermittlung

In § 15 schließlich wird die Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet, Einwanderer und Einwanderinnen bei der Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie bei sonstigen Maßnahmen der Arbeitsförderung gleichberechtigt zu berücksichtigen. § 15 muß durch die örtlichen Arbeitsämter verwirklicht werden.

Zu § 16 — Rücknahme und Widerruf der Einwanderungsbewilligung

§ 16 regelt die Voraussetzungen für die Rücknahme der Einwanderungsbewilligung. Diese sind identisch mit § 14 des Niederlassungsgesetzes. Es wird insoweit auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

Zu § 17 — Ausweisung

§ 17 regelt die Ausweisung von Personen, die sich ohne Einwanderungsbewilligung im Bundesgebiet aufhalten. Sie können ausgewiesen werden, wenn keine Einwanderungsbewilligung vorliegt und ihr Aufenthalt die Dauer von drei Monaten überschritten hat. Es handelt sich um eine Ermessensvorschrift. Die Behörden sind demnach gehalten, nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.

Zu § 18 — Pflicht zur Ausreise

§ 18 regelt die Pflicht zur Ausreise im Fall der Ausweisung nach § 17 oder der Rücknahme der Einwanderungsbewilligung nach § 16. In diesem Fall ist das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen.

Zu § 19 — Kosten

§ 19 regelt, daß die Durchführung dieses Gesetzes kostenfrei ist. Kosten dürfen nur in dem Fall erhoben werden, wenn es ausdrücklich durch Gesetz geregelt ist.

Zu § 20 — Stichtagsregelung

In Absatz 1 wird klargestellt, daß alle Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über eine Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung oder Aufenthaltsbefugnis verfügen, die Einwanderungsbewilligung erhalten. Es besteht demnach ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Einwanderungsbewilligung. Der Gesetzesvorschlag strebt an, die Gleichbehandlung zwischen der ausländischen Wohnbevölkerung und der deutschen möglichst umfassend zu vollziehen.

In Absatz 2 ist eine Stichtagsregelung vorgesehen, die zum Ziel hat, eine umfassende Legalisierung aller Ausländerinnen und Ausländer vorzunehmen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes nicht im Besitz eines Aufenthaltstitels sind. Für diesen Personenkreis gilt der Anspruch auf Erteilung der Einwanderungsbewilligung, sofern ein 6monatiger Aufenthalt im Bundesgebiet vorliegt und der Antrag innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes gestellt worden ist.

Zu § 21 — Übergangsregelungen für Gesetze und Verordnungen

§ 21 enthält Übergangsregelungen für Gesetze und Verordnungen. Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 gilt nur insoweit fort, als Regelungen des Niederlassungsgesetzes und des Einwanderungsgesetzes nicht entgegenstehen. Es tritt aber spätestens dann außer Kraft, wenn ein Gesetz zur Regelung des vorübergehenden Aufenthaltes von ausländischen Personen verabschiedet wird. § 21 Abs. 1 Satz 3 stellt klar, daß die Sichtvermerkspflicht und die hierzu ergangenen Folgevorschriften unmittelbar außer Kraft treten.

Durch die Absätze 2 bis 5 wird das Außerkrafttreten der wesentlichen Verordnungen zum Ausländergesetz geregelt.

Zu § 22 — Aufhebung des Bundesvertriebenengesetzes

Das Bundesvertriebenengesetz ist für Aussiedler, die ohne die deutsche Staatsangehörigkeit in die Bundesrepublik Deutschland kommen, vor allem statusrecht-

lich von überragender Bedeutung. In den §§ 1 bis 4 BVFG wird Artikel 116 Abs. 2 Grundgesetz einfach gesetzlich konkretisiert. In § 6 BVFG wird der Begriff der „deutschen Volkszugehörigkeit“ als „Bekanntnis zum deutschen Volkstum“ definiert. Das Bundesvertriebenengesetz erleichtert darüber hinaus die Gründung einer wirtschaftlichen Existenz in der Bundesrepublik Deutschland durch aktive Hilfe zur Eingliederung. Die veränderte Situation in Europa, insbesondere die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, und die Revolutionen in Osteuropa machen ein Überdenken der bisherigen Kriegsfolgegesetzgebung erforderlich. Diese ist bestimmt durch Artikel 116 Grundgesetz, das Bundesvertriebenengesetz, das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz, das Lastenausgleichsgesetz, das Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz, das Heimkehrergesetz, das Häftlingshilfegesetz und das Fremdrentengesetz. Der vorliegende Gesetzentwurf kann kein umfassendes neues Konzept liefern. Er beschränkt sich auf eine Regelung zum Bundesvertriebenengesetz, das nach einer Übergangszeit außer Kraft treten soll. Eine angemessene Übergangszeit ist unter Vertrauensgesichtspunkten erforderlich.

Zu Artikel 4

Die Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes ziehen die Konsequenz aus den Regelungen zum Niederlassungs- und Einwanderungsgesetz. Eine Arbeitserlaubnis ist künftig nicht mehr erforderlich. Wer das Niederlassungsrecht besitzt oder über eine Einwanderungsbewilligung verfügt, hat das Recht, seinen Arbeitgeber frei zu wählen oder einer selbständigen Tätigkeit nachzugehen.

Zu Artikel 5

Das Bundessozialhilfegesetz wird in der Weise geändert, als § 120 gestrichen wird. § 120 stellt eine diskriminierende Sondergesetzgebung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, insbesondere aber gegenüber Asylbewerberinnen und Asylbewerbern dar.