Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/7416

11. 04. 97

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Cem Özdemir, Amke Dietert-Scheuer, Kerstin Müller (Köln), Volker Beck (Köln), Christa Nickels, Gerald Häfner, Rezzo Schlauch, Manfred Such, Dr. Antje Vollmer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern (Niederlassungsgesetz)

A. Problem

In Deutschland leben heute über sieben Millionen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Der Anteil der nichtdeutschen Einwohnerinnen und Einwohner an der Gesamtbevölkerung entspricht etwa 8,6%. Die überwiegende Zahl der Ausländerinnen und Ausländer lebt seit mehr als zehn Jahren im Bundesgebiet. Dies ist das Ergebnis eines sich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Demgegenüber war Anfang der 60er Jahre, als ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der deutschen Wirtschaft angeworben wurden, lediglich eine zeitlich befristete Arbeitswanderung beabsichtigt. Tatsächlich hat sich jedoch ein unumkehrbarer Einwanderungsprozeß vollzogen. Damit steht die Bundesrepublik Deutschland in einer Reihe mit den klassischen Einwanderungsländern. Diese gesellschaftliche Realität wird bis heute geleugnet. Ausländerinnen und Ausländer unterliegen – trotz jahrzehntelangem Aufenthalt im Bundesgebiet – immer noch den Regelungen des Ausländergesetzes. Sie werden mit deutschen Staatsangehörigen hinsichtlich ihrer sozialen, kulturellen und demokratischen Rechte nicht gleichbehandelt. Mittlerweile hat sich ein aus demokratischen Gesichtspunkten inakzeptables Geflecht an Statushierarchien herausgebildet, das dazu führt, daß Ausländerinnen und Ausländer aus der Europäischen Union, aus der Türkei oder aus Marokko über höchst unterschiedliche Rechtsgarantien verfügen.

B. Lösung

Es wird ein Gesetz zur Regelung der Rechte von Eingewanderten vorgeschlagen, das deren Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland human und liberal regelt und ein gleichberechtigtes Zusammenleben aller Menschen in der Bundesrepublik Deutschland zum Ziel hat. Einwanderinnen und Einwanderer, die bereits dauerhaft (zumeist mehr als fünf Jahre) in Deutschland leben, er-

halten die Niederlassungsberechtigung. In bestimmten Fällen wird von dieser Frist abgesehen. Die Berechtigten erhalten – soweit nicht verfassungsrechtliche oder völkerrechtliche Schranken bestehen – die gleichen Rechte wie deutsche Staatsangehörige. Das Gesetz sieht insoweit eine Angleichung an den Status der Unionsbürgerinnnen und Unionsbürger vor. Die wünschenswerte Gewährleistung des aktiven und passiven Wahlrechts kann aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfachgesetzlich nicht geregelt werden.

In einigen Bereichen (z. B. Ausweisungsschutz) geht das Niederlassungsrecht über geltende EU-Regelungen hinaus und verbessert so auch – zunächst auf nationaler Ebene – den Status der hier lebenden EU-Bürgerinnen und -Bürger. Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, die Bestimmungen zur Niederlassung für Personen, die sich zu Ausbildungszwecken in Deutschland aufhalten, eigenständig zu regeln.

Es bleibt einer weiteren Gesetzgebung zur Änderung des Ausländerrechtes vorbehalten, den Status von Ausländern mit einer kürzeren Aufenthaltsfrist neu zu ordnen. Schließlich bleibt eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und des Flüchtlingsrechts eine vordringliche Aufgabe.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Mehrkosten für die Durchführung des Gesetzes in einer Höhe, die zur Zeit nicht zu beziffern ist.

Entwurf eines Gesetzes zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern (Niederlassungsgesetz)

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

Artikel 1

ERSTER TEIL

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Ziel des Gesetzes

(1) Ziel des Gesetzes ist es, Einwanderinnen und Einwanderern, die sich dauerhaft im Bundesgebiet niedergelassen haben,

1. einen Aufenthaltsstatus zu schaffen, der eine angemessene Lebensplanung sicherstellt, vor Ausweisung schützt und Diskriminierungen verhindert,
2. einen Familiennachzug zu garantieren, der das Zusammenleben auch mehrerer Generationen ermöglicht und den einzelnen Familienangehörigen eigenständige Aufenthaltsrechte schafft.

(2) Zu diesem Zweck wird Einwanderinnen und Einwanderern die Niederlassungsberechtigung erteilt. Niederlassungsberechtigte sind Inländern gleichzustellen, soweit nicht das Völkerrecht oder das Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit eine Ungleichbehandlung rechtlich zwingend erfordert.

§ 2

Personenkreis

(1) Niederlassungsberechtigt sind

1. Einwanderinnen und Einwanderer nach einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren, wobei die Duldung als rechtmäßiger Aufenthalt gilt,
2. Familienangehörige Niederlassungsberechtigter entsprechend Artikel 10 Abs. 1 VO EWG 1612/68:
   a) Ehegattinnen und Ehegatten sowie Lebenspartnerinnen und Lebenspartner, mit denen der Niederlassungsberechtigte eine Lebensgemeinschaft auf Dauer begründet hat einschließlich solcher Personen, denen als gleichgeschlechtliche Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner aus Rechtsgründen die Eheschließung verwehrt ist.
   b) Verwandte in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind;
   c) Verwandte von Niederlassungsberechtigten oder deren Ehegatten in aufsteigender und absteigender Linie, denen der Niederlassungsberechtigte oder dessen Ehegattin beziehungsweise Ehegatte oder Lebenspartnerin beziehungsweise Lebenspartner Unterhalt gewähren,
3. Ausländische Familienangehörige von Deutschen,
4. Personen, die im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 24 des Ausländergesetzes oder einer Aufenthaltsberechtigung nach § 27 des Ausländergesetzes sind.

(2) Personen, die im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung für einen vorübergehenden Aufenthalt zu Ausbildungszwecken sind, können in begründeten Ausnahmefällen die Niederlassungsberechtigung erhalten, wenn sie sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Der Bundesminister des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Näheres zu regeln.

ZWEITER TEIL

Niederlassungsberechtigung

§ 3

Ununterbrochener Aufenthalt

Der ununterbrochene Aufenthalt im Bundesgebiet wird durch Aufenthalte außerhalb des Bundesgebiets

1. zur Erfüllung der Wehrpflicht (Wehrdienst und Ersatzdienst),
2. bis zur Dauer von sechs Monaten,
3. während einer Schwangerschaft und nicht länger als zwölf Monate nach der Geburt eines Kindes
4. aus dringenden humanitären Gründen, insbesondere zur Pflege eines Familienangehörigen im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2, der erkrankt und pflegebedürftig ist, bei einer Dauer von nicht mehr als 12 Monaten.

nicht unterbrochen.

§ 4

Sonstige Ausländerinnen und Ausländer

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

1. heimatlose Ausländerinnen und Ausländer;
2. Staatenlose;
3. Asylberechtigte und Flüchtlinge gemäß Artikel 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. II S. 559) sowie im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen oder aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder politischen Interessen nach § 33 Abs. 1 des Ausländergesetzes ins Bundesgebiet übernommene Ausländerinnen und Ausländer.

(2) Personen, bei denen die Voraussetzungen des § 100 des Ausländergesetzes vorliegen, erhalten die Niederlassungsberechtigung.

(3). Der Zugang aller nicht in § 2 Abs. 2 genannten Familienangehörigen, denen der Niederlassungsberechtigte Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt, wird begünstigt.

DRITTER TEIL

Sachliche Geltung

§ 5
Freizügigkeit

(1) Niederlassungsberechtigten wird Freizügigkeit gewährt.

(2) Drittstaatsangehörige, die sich seit fünf Jahren rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der europäischen Union oder einem EWR-Abkommenstaat aufhalten oder einen der Niederlassungsberechtigung vergleichbaren Aufenthaltsstatus besitzen und ihre Familienangehörigen erhalten nach Maßgabe dieses Gesetzes Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechte wie Niederlassungsberechtigte.

§ 6
Berufsfreiheit

(1) Niederlassungsberechtigte sind in bezug auf selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeit sowie Berufsausbildung Deutschen gleichgestellt. Sie bedürfen keiner Arbeitserlaubnis.

(2) Von der Gleichstellung sind ausgenommen die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Artikels 48 Abs. 4 EGV und die Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne des Artikels 55 EGV.

§ 7
Sozialer Schutz

(1) Niederlassungsberechtigte werden hinsichtlich der Sozialversicherung Deutschen gleichgestellt und erhalten entsprechend Artikel 7 Abs. 2 VO EWG 1612/68 dieselben steuerlichen und sozialen Vergünstigungen wie Deutsche.

(2) Drittstaatsangehörige, die in einem anderen EU- oder EWR-Staat oder in einem Staat, mit dem ein zwischenstaatliches Abkommen besteht, soziale Rechte erworben haben, werden Deutschen gleichgestellt.

(3) Niederlassungsberechtigte, die sich ins Ausland begeben, werden in bezug auf die in Deutschland erworbenen sozialen Rechte wie Deutsche behandelt.

§ 8
Ausbildung, Erziehung, Befähigungsnachweise

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

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

(3) Niederlassungsberechtigte haben wie EU-Angehörige Anspruch auf Anerkennung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen, soweit diese den geforderten inländischen Nachweisen vergleichbar sind.

§ 9
Demokratische Rechte

Niederlassungsberechtigte genießen Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung. Nach entsprechender Änderung des Grundgesetzes erhalten sie auch das Wahlrecht.

§ 10
Ausweise

(1) Niederlassungsberechtigte erhalten eine von deutschen Behörden ausgestellte Bescheinigung. Die am jeweiligen Niederlassungsort für deutsche Personalausweise geltenden Vorschriften sind entsprechend anzuwenden.

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

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

(4) Von Niederlassungsberechtigten werden keine Gebühren für die Erteilung der Niederlassungsberechtigung erhoben. Die Ausstellung eines Fremdenpasses erfolgt gegen Entrichtung eines Beitrages, der die Ausstellungsgebühr von Reisepässen von Inländern nicht übersteigen darf.

VIERTER TEIL

Erlöschen des Niederlassungsrechts

§ 11

Erlöschungsgründe

Das Niederlassungsrecht endet nur

1. durch Rücknahme (§ 12),
2. durch Auswanderung,
3. durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit.

§ 12

Rücknahme

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

§ 13

Ausweisung, Auslieferung

(1) Die Ausweisung Niederlassungsberechtigter ist unzulässig.

(2) Eine Auslieferung findet nur statt, soweit völkerrechtliche Vereinbarungen eine Auslieferung zwingend vorschreiben. Die Auslieferung von politisch Verfolgten und anerkannten Flüchtlingen sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerbern während des laufenden Asylverfahrens ist nicht zulässig. Die Überstellung an einen internationalen Gerichtshof auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung gemäß Artikel 24 des Grundgesetzes bleibt hiervon unberührt.

§ 14

Wiederkehroption

(1) Niederlassungsberechtigte haben nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von fünf Jahren ein Recht auf Wiederkehr bis zu fünf Jahren nach ihrer Auswanderung aus Deutschland. Die Niederlassungsberechtigung lebt mit erlaubter Wiedereinreise auf.

(2) Minderjährige erhalten ein Recht auf Wiederkehr bis zu fünf Jahren nach Erreichen ihrer Volljährigkeit, sofern sie sich mindestens fünf Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben.

FÜNFTER TEIL

Verfahren

§ 15

Zuständigkeit und Verfahren

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

(2) Über die Rücknahme der Niederlassungsberechtigung entscheidet diejenige Behörde, die für die Erteilung zuständig war. Die Entscheidung ergeht im förmlichen Verfahren nach den §§ 63 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

(3) Der Bundesminister des Innern erläßt mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz.

§ 16

Beratungspflicht und Herstellungsanspruch

Personen ohne deutschen Paß haben einen Anspruch auf umfassende Beratung. Sie sind auf günstigere Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere auf die Inanspruchnahme dieses Gesetzes, hinzuweisen. Unterbleibt dies, sind sie so zu stellen, wie sie stehen würden, wären sie umfassend beraten worden.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 17. März 1997

Cem Özdemir
Amke Dietert-Scheuer
Volker Beck (Köln)
Christa Nickels
Gerald Häfner
Rezzo Schlauch
Manfred Such
Dr. Antje Vollmer
Joseph Fischer (Frankfurt)
Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

1. Gegenwärtig leben in der Bundesrepublik Deutschland über sieben Millionen Ausländerinnen und Ausländer. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung entspricht etwa 8,6 %. Dies ist das Ergebnis eines sich kontinuierlich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Als ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (sog. Gastarbeiter) von der deutschen Wirtschaft in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden, war eine zeitliche 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 und den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien.

   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 ist kein Einwanderungsland." Die darin zum Ausdruck kommende Verleugnung gesellschaftlichen Wandels bestimmt nicht nur die Regelungen des Ausländergesetzes, sondern einer Vielzahl weiterer Gesetze, welche in die Bundesrepublik eingewanderten Menschen einen Status minderen Rechtes zuweist. Der Widerspruch zwischen dieser Behauptung, deren Langlebigkeit auch in der normativen Festlegung begründet ist – „Die Bundesrepublik soll kein Einwanderungsland sein" – und der Realität ist offensichtlich. Er wird jedoch z. T. durch die Ungleichbehandlung der Eingewanderten aufgrund völkischer Gesichtspunkte verdeckt, denn Personen, denen das Bundesvertriebenengesetz einen Status zuerkennt, gelten nicht als Einwanderinnen und Einwanderer und genießen unmittelbar mit ihrer Anerkennung die vollen Bürgerrechte.

   Im Gegensatz zu dieser Gruppe werden die Einwanderinnen und Einwanderer nichtdeutscher Abstammung als „Ausländer" einer Sondergesetzgebung unterworfen und sind 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, deren Eltern oder Großeltern im Zeitraum zwischen 1955 und 1973 aus Anwerbeländern eingereist sind. Von ihnen lebten bereits 1993 über 70 % mehr als zehn Jahre ununterbrochen in der Bundesrepublik Deutschland.

   Aber auch für eine große Zahl der in Deutschland lebenden Flüchtlinge und ihrer Kinder ist wegen der andauernden Verfolgungssituation in ihren Herkunftsländern überdeutlich, daß ihr Lebensmittelpunkt nicht nur in der unmittelbaren Gegenwart, sondern für einen unbestimmten Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland liegen wird.

   In diesen Fällen ist mit der Erteilung einer Niederlassungsberechtigung aus politischen und humanitären Gründen rechtliche Normalität für diese Personen herzustellen.

   Das Vorenthalten voller sozialer, kultureller, ökonomischer und politischer Rechte für etwa 8,6 % der Gesamtbevölkerung hat negative Auswirkungen für diese Bevölkerungsgruppe selbst, aber auch für die deutschen Staatsbürgerinnen und -bürger sowie für die politische Kultur und die Demokratie in unseren Land. Die im vererbbaren Status der „Ausländer" Gehaltenen erbringen einerseits dauernd Leistungen für den Bestand und den Wohlstand dieses Landes; sie werden andererseits in ihrer Erwartung enttäuscht, daß sich in einem demokratischen Land aus der Partizipation an Pflichten und Leistungen auch eine gleichberechtigte Partizipation an Gütern und Rechten ergibt. Für sie gilt weiterhin eine eingeschränkte Sicherheit des Aufenthalts, weshalb sie in der Planung ihrer Zukunft in der Bundesrepublik Deutschland verunsichert sind. Daraus kann sich eine ambivalente Einstellung zu dem Staat ergeben, in dem sie leben. Auch kann dies zu einer resignativen Einstellung hinsichtlich ihrer Chancen führen, das gemeinschaftliche Leben in diesem Staat beeinflussen zu können. Beide Einstellungskomponenten, die sich zwangsläufig aus ihrer diskriminierenden Behandlung durch Ausländergesetz und -politik ergeben, werden den Eingewanderten zum Vorwurf gemacht und dienen wiederum als Vorwand 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 Staatsbürgerinnen und -bürger. 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 Politik und die Justiz. Eines der schweren Versäumnisse der alten Bundesrepublik Deutschland vor 1990 war es, daß sie diese Anerkennung nicht politisch und juristisch durch die Gewährung der vollen Gleichberechtigung vollzogen hat.

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, ganze 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 Sinne, sondern auch in bezug auf die soziale Ausgewogenheit.

2. 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 für dieses Gesetz die Trennung zwischen Fremden und Deutschen und die systematische Verwehrung von Rechtsansprüchen für Ausländerinnen und Ausländern. Das Gesetz diente vorwiegend als ökonomisches Instrument, um die Einreise und „Rückführung" von Ausländerinnen und Ausländern je nach Bedarf zu regulieren.

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

   Der obrigkeitsstaatliche, 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 verfehlter 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.

   Das Ausländergesetz von 1990 trägt der veränderten Situation nach 40 Jahren Migration nur sehr unvollkommen Rechnung. 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 derzeitige Ausländergesetz enthält gesetzliche Bestimmungen, die der Aufenthaltsverfestigung dienen sollen. Es sollte zu größerer Rechts- und damit Planungssicherheit führen. 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 eingeengt, indem zu den Anforderungen der Weisungen zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen normiert werden. Zusätzlich eingeführt wurde 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 Einschränkungen erfassen einen nicht unerheblichen Teil der ausländischen Wohnbevölkerung.

   Völlig unzureichend sind auch die Regelungen des § 19 zum eigenständigen Aufenthaltsrecht des nachgezogenen Ehegatten. Erst nachdem die Ehe vier Jahre (in Ausnahmefällen drei Jahre) bestanden hat, wird dem nachgezogenen Ehegatten ein eigenständiges Aufenthaltsrecht gewährt. Bis dahin ist das Aufenthaltsrecht vom Bestand der Ehe abhängig. Dies führt zur Abhängigkeit des Ehegatten ohne eigenständiges Aufenthaltsrecht. So kommt es zu Fällen, in denen sich mißhandelte Frauen nicht von ihren Ehemännern trennen können, da ihnen sonst die Ausweisung droht. Diese Regelung führt ebenfalls nicht zu Rechtssicherheit.

   Nach wie vor sind in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, insbesondere die aus Nicht-EU-Staaten, von vielen beruflichen Wegen ausgeschlossen. Aufenthaltsregelungen bleiben hinter dem Standard des Ausländergesetzes 1965

zurück, ein Niederlassungsrecht wird abgelehnt. In der politischen Betätigung und im Datenschutz werden bestehende Ungleichheiten verschärft und neue Tatbestände geschaffen, die den Graben zwischen der deutschen und nichtdeutschen Bevölkerung vertiefen. Die Vorschriften verletzen zum Teil Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz, weil das Recht der zur festansässigen Wohnbevölkerung zählenden ausländischen Mitglieder der Gesellschaft auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit nicht die von der Verfassung geforderte Anhebung erfährt (vgl.Franz, ebenda).

Das durch das geltende Ausländergesetz ungelöste Ausgangsproblem der alten Bundesrepublik Deutschland, die Weigerung, anzuerkennen, daß die Bundesrepublik Deutschland ein Einwanderungsland ist, stellt sich im vereinigten Deutschland in zugespitzter Form. Es ist erforderlich, baldigst das politisch und rechtlich verfehlte Ausländergesetz von 1990 aufzuheben und durch Regelungen zu ersetzen, die problemadäquat sind. Es geht daher um die Kodifizierung eines Gesamtkonzeptes, das die Zuwanderungspolitik human und liberal regelt. Nur so können soziale Konflikte gelöst werden.

Der Bund hat demnach die Gesetzgebungskompetenz zum Erlaß eines Niederlassungsgesetzes.

II. Der Gesetzentwurf in seinen Grundzügen

Der vorliegende Gesetzentwurf ist von zwei Leitgedanken getragen: 1. Gleichbehandlung aller Niederlassungsberechtigter einschließlich freizügigkeitsberechtigter Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten der EU bzw. der Abkommenstaaten des EWR und somit Ablehnung von völkischen Kriterien („Abstammung", „Bekenntnis zum Deutschtum"); 2. Gewährung sämtlicher Rechte für alle legal in der Bundesrepublik Deutschland Lebenden 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. Niederlassungsberechtigt sind alle Ausländerinnen und Ausländer nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren. Unabhängig von der Dauer des inländischen Aufenthalts erhalten Familienangehörige, sowie Asylberechtigte, heimatlose Ausländer und Staatenlose die Niederlassungsberechtigung als eigenständiges Recht.

Niederlassungsberechtigte haben wie Deutsche Vereinsfreiheit, Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung. Sie erhalten eine von deutschen Behörden ausgestellte Bescheinigung und werden – soweit verfassungsrechtlich zulässig – in allen wesentlichen Rechten den Deutschen gleichgestellt. Eine Wiederkehroption innerhalb von fünf Jahren sichert die erworbene Rechtsposition.

Die Niederlassung soll auch nicht dazu führen, daß Menschen höchster Spezialisierung und Ausbildung oder mit hoher finanzieller Investition aus Ländern abgezogen werden, die diese Menschen zu ihrer eigenen Entwicklung dringend benötigten. Dies betrifft auch Ausländerinnen und Ausländer, die sich zu Studienzwecken oder einer anderweitigen Berufsausbildung in Deutschland aufhalten. Diese Form von Einwanderung verschlechtert die Lage weniger entwickelter Länder gegenüber dem reichen Norden und erhöht damit indirekt weitere Wanderungsbewegungen aus diesen Ländern. Aus diesem Grunde werden Studienzeiten, die in Deutschland absolviert wurden, – abgesehen von Härtefällen – nur als Ermessensentscheidung zur Erlangung der Niederlassungsberechtigung angerechnet.

Die Bejahung der Niederlassung muß zur Selbstverpflichtung des bundesdeutschen Staates führen, den Eingewanderten alle Hilfen zu einer raschen Integration zu bieten. Diese liegt offensichtlich sowohl im Interessen der Eingewanderten wie im Interesse der gesamten Bundesrepublik Deutschland.

B. Einzelbegründungen

Zu § 1 (Ziel des Gesetzes)

Absatz 1 nennt das Ziel des Gesetzes. Es soll ein sicherer Aufenthatsstatus, der insbesondere gegen Ausweisung schützt, geschaffen werden; zudem soll das Recht auf Familiennachzug garantiert werden. Absatz 2 geht von dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Inländern und Niederlassungsberechtigten aus, unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Diese Regelung erfaßt alle Lebensbereiche und ist somit eine Konkretisierung des Gleichheitsrechtes nach Artikel 3 Grundgesetz. Ausnahmen bestehen jedoch nach Völkerrecht, wie z. B. für Diplomaten, und in einigen Bereichen, in dem die deutsche Staatsangehörigkeit zwingendes verfassungsrechtliches Erfordernis ist, wie das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag und zu den Landtagen.

Zu § 2 (Personenkreis)

Diese Vorschrift bestimmt den Personenkreis der Niederlassungsberechtigten. Voraussetzung der Niederlassungsberechtigung ist nach Absatz 1 grundsätzlich ein fünfjähriger rechtmäßiger Aufenthalt, wobei die Duldung – im Gegensatz zum Ausländergesetz – auch als rechtmäßiger Aufenthalt zählt Damit wird sichergestellt, daß auch Personen mit einem faktisch erlaubten Aufenthalt nicht benachteiligt werden. Der Personenkreis, der als Familienangehörige ebenfalls eine Niederlassungsberechtigung erhält, wird gegenüber §§ 16 ff. Ausländergesetz, der nur auf die Kernfamilie abstellt, erweitert. Die Regelung orientiert sich an dem für freizügigkeitsberechtigte EG-Angehörige geltenden Recht, Artikel 10 Abs. 1 Verordnung 1612/68. Eingeschlossen werden demnach die Ehepartner und Lebenspartner, einschließlich solcher, denen aus Rechtsgründen die Eheschließung verweigert wird. Dies sind neben Lesben und Schwulen insbesondere solche, denen in ihrem Heimatland grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit einer Scheidung und damit eine spätere erneute Heirat verwehrt wird. Verwandte in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind, sind neben

den Kindern auch Enkelkinder. Bei den in Nummer 3 genannten Verwandten in auf- und absteigender Linie ist die tatsächliche Unterhaltsgewährung entsprechend dem Gemeinschaftsrecht ausreichend; es kommt daher nicht auf eine rechtliche Unterhaltsverpflichtung an. Ausländische Familienangehörige von Deutschen werden Familienangehörigen von Niederlassungsberechtigten gleichgestellt. Damit wird die sog. Inländerdiskriminierung von Deutschen beseitigt. Nach geltendem Recht ist z. B. der Nachzug der Eltern des ausländischen Ehepartnern nur unter der äußerst restriktiven Regelung des § 22 Ausländergesetz möglich, d. h. nur bei Vorliegen einer außergewöhnlichen Härte.

Absatz 2 regelt, daß Personen, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung, die frühestens nach fünfjährigem Aufenthalt gewährt wird, besitzen, automatisch eine Niederlassungsberechtigung erhalten.

Nach Absatz 3 können auch Personen, die lediglich zu Ausbildungszwecken ein Aufenthaltsrecht erhalten haben, in begründeten Ausnahmefällen ebenfalls eine Niederlassungsberechtigung erhallten. Diese Einschränkung ist nötig, um einem „brain drain" entgegenzuwirken, der sich gerade bei Entwicklungsländern nachteilig auswirkt. In der Rechtsverordnung sollen die Einzelheiten festgelegt werden, wonach die Interessen der Herkunftsländer und die der Personen angemessen zu berücksichtigen sind.

Zu § 3 (Ununterbrochener Aufenthalt)

Von dem ununterbrochenen fünfjährigen Aufenthalt als Voraussetzung für eine Niederlassungsberechtigung kann – in weitgehender Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht (Artikel 6 RL 68/360) – in den genannten Fällen abgesehen werden. Darüber hinaus ist auch bei dringenden humanitären Gründen, wie die Pflege eines Familienangehörigen, ein Aufenthalts außerhalb des Bundesgebietes unschädlich.

Zu § 4 (Sonstige Ausländerinnen und Ausländer)

Nach den Absätzen 1 und 2 dieser Regelung erhalten bestimmte Personen, unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts ebenfalls eine Niederlassungsberechtigung. Hiermit werden insbesondere Personen aus humanitären Gründen, auch Kontingent- und Bürgerkriegsflüchtlinge, begünstigt.

Die in Absatz 3 genannten sonstigen Familienangehörigen, d. h. Verwandte der Nebenlinie (Geschwister) haben zwar auf eine Niederlassungsberechtigung keinen Anspruch, sollen aber entsprechend dem Gemeinschaftsrecht (Artikel 10 Abs. 2 VO 1612/68) begünstigt werden.

Zu § 5 (Freizügigkeit)

Absatz 1 enthält die klarstellende Regelung, daß Niederlassungsberechtigte Freizügigkeit genießen, d. h. sich unbeschränkt im Bundesgebiet bewegen und auch unbeschränkt eine unselbständige wie selbständige Erwerbstätigkeit ausüben können.

Nach Absatz 2 sollen Drittstaatsangehörige, die bereits in einem anderen EG- oder EWR-Staat einen verfestigten Aufenthaltsstatus haben, ein Gemeinschaftsangehörigen vergleichbares Recht auf Freizügigkeit erhalten. Angesichts der fortgeschrittenen Integration der Gemeinschaft und der Mobilität kann in einem Europa der Bürger kein Unterschied mehr zwischen Gemeinschaftsangehörigen und Drittstaatsangehörigen mit verfestigtem Aufenthalt gemacht werden. Demnach sollen auch Drittstaatsangehörige die gleichen Rechte wie EG-Angehörige erhalten. Diese Regelung geht zwar über das geltende Gemeinschaftsrecht hinaus, soll jedoch Signalwirkung für die übrigen EG-Mitgliedstaaten haben und damit deutlich machen, daß ein notwendiger Regelungsbedarf innerhalb der Gemeinschaft besteht. Hierzu liegen bereits entsprechende Vorschläge der Europäischen Kommission vor.

Zu § 6 (Berufsfreiheit)

In Absatz 1 wird der Grundsatz festgelegt, daß Niederlassungsberechtigte hinsichtlich ihrer Berufsausübung Deutschen, sowohl hinsichtlich einer unselbständigen als auch selbständigen Tätigkeit gleichgestellt werden. Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis wird damit überflüssig. Eine Ausnahme besteht lediglich für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung oder bei der Ausübung öffentlicher Gewalt. Diese Ausnahme ist jedoch entsprechend dem Gemeinschaftsrecht eng auzulegen, so daß nur die Ausübung hoheitlicher Gewalt Deutschen vorbehalten bleibt.

Zu § 7 (Sozialer Schutz)

Obwohl Niederlassungsberechtigte in der Sozialversicherung bereits weitgehend Deutschen gleichgestellt sind, bestehen z. B. noch Unterschiede in der Arbeitslosenversicherung oder bei den Sozialversicherungswahlen; daher ist eine Gleichbehandlung erforderlich. Von besonderer Bedeutung in Absatz 1 ist die Gleichstellung hinsichtlich der steuerlichen und sozialen Vergünstigungen, die bereits EG-Angehörigen nach Artikel 7 Abs. 2 VO 1612/68 gewährt wird. Der Begriff soziale Vergünstigungen ist durch die Rechtsprechung des EuGH umfassend bestimmt worden; er bezieht auch z. B. die Gleichstellung hinsichtlich der Sozialhilfe und der Ausbildungsförderung sowie auf Länderebene gewährte Leistungen, wie z. B. das Landeserziehungsgeld in Baden-Württemberg und Bayern, das bisher Drittstaatsangehörigen verweigert wird, ein.

Durch die Regelung in Absatz 2 werden Drittstaatsangehörige, die sich in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder des EWR aufgehalten haben in das europäische System zur sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer sowie in die bestehenden bilateralen Abkommen einbezogen. Nach der bisherigen Regelung werden Rechte, die in einem anderen EU-/Vertragsstaat in der Sozialversicherung erworben wurden, in Deutschland nicht

berücksichtigt; so können z. B. Wartezeiten für deutsche Leistungen der Sozialversicherung nicht durch Zeiten im Ausland erfüllt werden. Wie die Regelung zu § 5 hat dies eine Signalfunktion für andere Mitgliedstaaten. Drittstaatsangehörige, die in der EU wohnen und arbeiten, werden so behandelt, als ob sie von den Verträgen begünstigt werden.

Absatz 3 stellt klar, daß Drittstaatsangehörige, die in der Bundesrepublik Deutschland soziale Rechte erworben haben und die sich ins Ausland begeben, so gestellt werden wie Deutsche. Damit wird die Ungleichbehandlung z. B. im Rentenrecht – Drittstaatsangehörige erhalten nur 70 % ihrer Rente, wenn sie ihren Wohnsitz wieder ins Ausland verlegen – beseitigt.

Zu § 8 (Ausbildung, Erziehung, Befähigungsnachweise)

Die Absätze 1 und 2 enthalten lediglich eine Klarstellung: die Gleichstellung in der Ausbildungsförderung wird bereits durch § 7 Abs. 1 erfaßt.

Absatz 3 regelt – entsprechend dem Gemeinschaftsrecht, die Anerkennung von im Ausland erworbenen Befähigungsnachweisen. Bisher wird gerade bei Drittstaatsangehörigen die Anerkennung ihrer Diplome und Ausbildung verweigert.

Zu § 9 (Demokratische Rechte)

Nach geltendem Recht genießen ausländische Personen weitgehend die in Satz 1 genannten Rechte der Vereinigungs-, Versammlungsfreiheit und das Recht auf politische Betätigung. Allerdings sind sie vom Wahlrecht ausgeschlossen, auch kann nach § 37 AuslG die politische Betätigung eingeschränkt oder unterbunden werden § 9 schreibt die Gleichbehandlung vor, kann aber wegen einer erforderlichen Änderung des Grundgesetzes keine Gleichbehandlung hinsichtlich des Wahlrechtes vorsehen. Daher soll mit Satz 2 der Gesetzgeber zu einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes aufgefordert werden.

Zu § 10 (Ausweise)

Die Absätze 1 bis 3 enthalten Verwaltungsregelungen für die Ausstellung von Ausweisen. Mit Absatz 4 wird eine Gleichstellung mit EG-Angehörigen erreicht, die von Gebühren nach § 13 AufenthG/EWG befreit sind.

Zu § 11 (Erlöschungsgründe)

Hier werden drei Erlöschensgründe der Niederlassungsberechtigung genannt, nämlich die Rücknahme nach § 12, die Auswanderung und den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine Auswanderung liegt vor, wenn der Aufenthalt auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland beendet wird. Davon ist bei einer längeren Unterbrechung als sechs Monate – entsprechend dem Gemeinschaftsrecht – auszugehen. Allerdings sind bestimmte, in § 3 genannte Ausnahmen zu beachten, die kein Erlöschen der Niederlasssungsberechtigung nach sich ziehen. Zudem besteht nach § 14 eine Wiederkehroption.

Zu § 12 (Rücknahme)

Die Rücknahme einer rechtswidrig erteilten Niederlassungsberechtigung ist nur innerhalb von drei Jahren und nur unter den Voraussetzungen des § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG möglich.

Zu § 13 (Ausweisung, Auslieferung)

Einen absoluten Schutz gegen Ausweisung enthält Absatz 1. Nach geltendem Recht gibt es selbst für Personen, die seit langer Zeit in der Bundesrepublik Deutschland leben, wie den ursprünglich als Arbeitsmigranten angeworbenen und mittlerweile zu Einwanderern gewordenen Menschen, keine vollständige Aufenthaltssicherheit. Dies gilt auch für Personen, die in der Bundesrepublik Deutschland geboren wurden und ihr ganzes Leben hier verbracht haben. Mit dieser Regelung wird anerkannt, daß dieser Personenkreis seinen Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik Deutschland hat, in den nicht aufgrund der ausländischen Staatsangehörigkeit eingegegriffen werden soll. Diese Regelung verwirklicht auch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

In Absatz 2 wird klargestellt, daß anerkannte Flüchtlinge einen absoluten Ausweisungsschutz genießen, ebenso wie Flüchtlinge während ihres Anerkennungsverfahrens.

Aufgrund völkerrechtlicher Auslieferungsverträge wird in bestimmten Fällen eine Auslieferung – auch von politisch Verfolgten – zugelassen. Die Auslieferung betrifft – im Gegensatz zur Abschiebung – allein Straftäter, deren Heimatland im Einzelfall ein Auslieferungsbegehren an die Bundesrepublik Deutschland gestellt hat. Hier ist sicherzustellen, daß in Deutschland aufgrund des Niederlassungsgesetzes kein Auslieferungsschutz z. B. für Kriegsverbrecher normiert wird. Die Überstellung – etwa an einen internationalen Gerichtshof – ist zulässig.

Zu § 14 (Wiederkehroption)

Absatz 1 ermöglicht eine Wiederkehr nach fünfjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland und innerhalb von fünf Jahren nach der Auswanderung. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß die betroffenen Personen regelmäßig erst nach einer langen Zeit nach ihrer Auswanderung in der Lage sind darüber zu entscheiden, wo sie zukünftig leben wollen. Bei Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland lebt die alte Niederlassungsberechtigung wieder auf.

Für Minderjährige sieht Absatz 2 eine wesentliche Erweiterung der Wiederkehroption nach § 16 AuslG vor: sie müssen sich erst fünf Jahre nach ihrer Volljährigkeit entscheiden.

Von der Regelung werden auch EG-Angehörige begünstigt, da nach der VO 1251/70 EWG ein Wiederkehrrecht für Nicht-Arbeitnehmer nur innerhalb von zwei Jahren besteht.

Zu § 15 (Zuständigkeit und Verfahren)

Absatz 1 stellt klar, daß eine Niederlassungsberechtigung nur auf Antrag erteilt wird. Absatz 2 enthält eine Regelung über die für die Rücknahme zuständige Behörde sowie durch Verweis auf die §§ 63 ff. VwVfG Verfahrensregelungen. Satz 3 enthält eine Ermächtigung an den Bundesminister des Innern für Verwaltungsvorschriften zu diesem Gesetz.

Zu § 16 (Beratungspflicht und Herstellungsanspruch)

Diese Vorschrift enthält einen umfassenden Anspruch auf Beratung und Auskunftserteilung. Von besondere Bedeutung ist der in Satz 2 geregelte Herstellungsanspruch, den die Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit entwickelt hat. Danach geht ein Beratungsmangel nicht zu Lasten des Ausländers; so führt der unterbliebene Hinweis auf die Beantragung einer Niederlassungsberechtigung dazu, daß der Betroffene so gestellt wird, als hätte er die Berechtigung beantragt und erhalten. Eine derartige Regelung ist angesichts der Kompliziertheit und Unverständlichkeit ausländerrechtlicher Bestimmungen unbedingt geboten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333