

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
3 — 20023 — 3396/62

Bonn, den 28. Dezember 1962

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über den Aufenthalt
der Ausländer (Ausländergesetz)

mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 249. Sitzung am 26. Oktober 1962 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben. Er ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister für Arbeit
und Sozialordnung

Blank

Entwurf eines Gesetzes über den Aufenthalt der Ausländer (Ausländergesetz)

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

ERSTER ABSCHNITT

Einreise und Aufenthalt

§ 1

Allgemeine Voraussetzungen

(1) Ausländer, die in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einreisen und sich darin aufhalten wollen, bedürfen einer Aufenthaltserlaubnis, wenn sie hiervon nicht befreit sind. Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt.

(2) Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist.

§ 2

Ausweisungspflicht

(1) Ausländer dürfen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes nur einreisen, sich darin aufhalten und aus ihm ausreisen, wenn sie sich durch einen Paß ausweisen. Der Bundesminister des Innern kann in besonderen Einzelfällen Ausnahmen zulassen. Bestehen Zweifel über die Person oder die Staatsangehörigkeit des Ausländers, so können erkennungsdienstliche Maßnahmen auch gegen den Willen des Ausländers durchgeführt werden.

(2) Der Bundesminister des Innern kann durch Rechtsverordnung

1. Ausländer, deren Rückübernahme gesichert ist, vom Paßzwang befreien,
2. andere amtliche Ausweise als Paßersatz einführen oder zulassen.

§ 3

Fremdenpaß

(1) Ausländern, die sich nicht durch einen Paß oder Paßersatz ausweisen können, kann ein Fremdenpaß ausgestellt werden, wenn dies im deutschen Interesse liegt.

(2) Der Fremdenpaß kann dem Inhaber entzogen werden, wenn Tatsachen bekanntwerden, nach denen der Besitz des Fremdenpasses nicht mehr im deutschen Interesse liegt.

§ 4

Aufenthaltserlaubnis

(1) Die Aufenthaltserlaubnis (§ 1 Abs. 1 Satz 2) kann vor der Einreise als Sichtvermerk oder nach der Einreise erteilt werden.

(2) Der Bundesminister des Innern bestimmt durch Rechtsverordnung, daß die Aufenthaltserlaubnis als Sichtvermerk eingeholt werden muß, wenn die Belange der Bundesrepublik Deutschland es erfordern.

(3) Ein Durchreisensichtvermerk kann, auch wenn die Voraussetzungen für einen Aufenthalt nicht vorliegen, erteilt werden, sofern die fristgerechte Ausreise gesichert ist und die Durchreise Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt.

(4) Ein Sichtvermerk kann vor der Einreise für ungültig erklärt werden.

§ 5

Befreiung

(1) Keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen Ausländer, die

1. nach zwischenstaatlichen Vereinbarungen hiervon befreit sind,
2. das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder
3. die Rechtsstellung nach dem Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 269) besitzen.

(2) Der Bundesminister des Innern kann zur Erleichterung des Aufenthalts von Ausländern durch Rechtsverordnung bestimmen, daß auch andere Ausländer keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen, wenn hierdurch die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht gefährdet wird.

(3) Der Bundesminister des Innern kann zur Erfassung der Ausländer, die keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen, durch Rechtsverordnung bestimmen, daß sie ihren Aufenthalt anzuzeigen haben.

§ 6

Geltungsbereich und Geltungsdauer

(1) Die Aufenthaltserlaubnis gilt für den Geltungsbereich dieses Gesetzes. Sie kann räumlich beschränkt werden.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis wird befristet erteilt. Sie kann verlängert werden.

(3) Die Aufenthaltserlaubnis kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

(4) Die Aufenthaltserlaubnis kann nachträglich räumlich und zeitlich beschränkt sowie mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.

(5) Der Aufenthalt eines Ausländers, der keiner Aufenthaltserlaubnis bedarf (§ 5 Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 2), kann nach den Absätzen 1, 3 und 4 beschränkt werden.

§ 7

Aufenthaltsberechtigung

(1) Ausländern, die sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten und sich in das wirtschaftliche und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland eingefügt haben, kann die Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt (Aufenthaltsberechtigung) erteilt werden.

(2) Die Aufenthaltsberechtigung ist räumlich und zeitlich unbeschränkt und kann nicht mit Bedingungen versehen werden. Auflagen sind zulässig; sie können auch nachträglich auferlegt werden.

§ 8

Beendigung der Aufenthaltserlaubnis, der Aufenthaltsberechtigung und der Befreiung

(1) Die Aufenthaltserlaubnis (§ 4) und die Aufenthaltsberechtigung (§ 7) erlöschen, wenn der Ausländer

1. keinen gültigen Paß oder Paßersatz mehr besitzt,
2. seine Staatsangehörigkeit wechselt oder verliert,
3. das Bundesgebiet aus einem seiner Natur nach nicht vorübergehenden Grunde verläßt oder
4. ausgewiesen wird (§ 9).

Nummer 2 ist auf ausländische Flüchtlinge nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Bundesgesetzbl. 1953 II S. 559) mit der Maßgabe anzuwenden, daß an Stelle der Staatsangehörigkeit diese Rechtsstellung tritt.

(2) Die Befreiung (§ 5 Abs. 1 und 2) entfällt, wenn der Ausländer ausgewiesen (§ 9) oder abgeschoben (§ 12) wird. Diese Wirkung der Ausweisung und der Abschiebung kann befristet werden. Die Frist kann durch die Behörde, die den Ausländer ausgewiesen oder abgeschoben hat, nachträglich verlängert oder verkürzt werden.

§ 9

Ausweisung

(1) Ein Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn

1. er die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet,
2. er wegen eines Verbrechens oder Vergehens oder wegen einer Tat verurteilt

worden ist, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes ein Verbrechen oder Vergehen wäre,

3. gegen ihn eine mit Freiheitsentziehung verbundene Maßregel der Sicherung und Besserung, die Unterbringung in einer Fürsorgeerziehungsanstalt, einer Arbeits-einrichtung oder Heil- oder Pflegeanstalt angeordnet ist,
4. er gegen eine Vorschrift des Steuerrechts einschließlich des Zollrechts und des Monopolrechts oder des Außenwirtschaftsrechts oder gegen Einfuhr-, Ausfuhr-, Durchfuhr- oder Verbringungsverbote oder -beschränkungen verstößt,
5. er gegen eine Vorschrift über die Ausübung eines Berufs oder Gewerbes oder einer unselbständigen Erwerbstätigkeit verstößt,
6. er gegen eine Vorschrift des Aufenthaltsrechts verstößt,
7. er gegenüber einer amtlichen Stelle zum Zwecke der Täuschung unrichtige Angaben über seine Person, seine Familie, seine Staatsangehörigkeit, seinen Beruf oder seine wirtschaftlichen Verhältnisse macht oder die Angaben verweigert,
8. er bettelt, der Erwerbsunzucht nachgeht oder als Landstreicher oder Landfahrer umherzieht,
9. er die öffentliche Gesundheit oder Sittlichkeit gefährdet,
10. er den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfe bestreiten kann oder bestreitet oder
11. seine Anwesenheit Belange der Bundesrepublik Deutschland aus anderen Gründen beeinträchtigt.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1, 2, 6 und 7 kann nicht geltend gemacht werden, eine Ausweisung sei nicht das angemessene Mittel.

(3) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 4 und 9 dürfen den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden die erforderlichen Auskünfte erteilt werden.

§ 10

Einschränkungen der Ausweisung

(1) Ausländer, die eine Aufenthaltsberechtigung besitzen, können nur ausgewiesen werden, wenn die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 vorliegen oder die übrigen in § 9 Abs. 1 aufgeführten Gründe besonders schwer wiegen.

(2) Politisch Verfolgte (Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), heimatlose Ausländer und ausländische Flüchtlinge können, wenn sie sich rechtmäßig im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten, nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden.

§ 11

Pflicht zur Ausreise

(1) Ein Ausländer, der weder eine Aufenthaltserlaubnis (§ 4) oder eine Aufenthaltsberechtigung (§ 7) besitzt noch von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis befreit ist (§§ 5, 29 Abs. 2), hat den Geltungsbereich dieses Gesetzes unverzüglich zu verlassen. Das gleiche gilt für einen Ausländer, der ausgewiesen worden ist (§ 9).

(2) Wird die Aufenthaltserlaubnis oder die Befreiung auf bestimmte Teile des Geltungsbereichs dieses Gesetzes beschränkt, so hat der Ausländer das Gebiet, für das die Erlaubnis oder die Befreiung nicht gilt, unverzüglich zu verlassen.

§ 12

Abschiebung

(1) Ein Ausländer, der den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verlassen hat, ist abzuschicken, wenn er nicht freiwillig ausreist oder wenn in der Person des Ausländers liegende Gründe oder besondere Umstände die Abschiebung erfordern.

(2) Die Abschiebung soll schriftlich angedroht werden. Hierbei soll eine Frist bestimmt werden, innerhalb der der Ausländer auszureisen hat. Wird ein Ausländer ausgewiesen, so soll die Androhung mit der Ausweisung verbunden werden. Von der Androhung und der Fristsetzung kann abgesehen werden, wenn sie untunlich sind.

§ 13

Einschränkungen der Abschiebung

(1) Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dies gilt nicht, wenn ein Ausländer die Voraussetzungen erfüllt, unter denen ein ausländischer Flüchtling nach Artikel 33 Abs. 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Bundesgesetzbl. 1953 II S. 559) abgeschoben werden kann; § 23 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 269) bleibt unberührt.

(2) Ist die Abschiebung eines Ausländers in bestimmte Staaten nicht zulässig, so sind diese Staaten in der Androhung der Abschiebung zu bezeichnen. Bei diesen Ausländern kann nicht davon abgesehen werden, die Abschiebung anzudrohen und eine angemessene Frist zu setzen.

§ 14

Ausschluß der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

(1) Einem Ausländer, der ausgewiesen oder abgeschoben worden ist, darf keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Diese Wirkung der Ausweisung und der Abschiebung kann befristet werden. Die Frist

kann durch die Behörde, die den Ausländer ausgewiesen oder abgeschoben hat, nachträglich verlängert oder verkürzt werden.

(2) Einem Ausländer, der ausgewiesen oder abgeschoben worden ist, kann ausnahmsweise erlaubt werden, das Gebiet des Geltungsbereichs dieses Gesetzes kurzfristig zu betreten, wenn zwingende Gründe seine Anwesenheit erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Reiseweg und Aufenthaltsort sind vorzuschreiben.

(3) Einem Ausländer, der ausgewiesen oder dessen Abschiebung angeordnet worden ist und der die Anerkennung als ausländischer Flüchtling nach der Asylverordnung vom 6. Januar 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 3) beantragt hat, kann für die Dauer des Anerkennungsverfahrens eine auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkte Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers im Sammellager für Ausländer nach der Entscheidung des Leiters des Anerkennungsverfahrens nicht erforderlich ist.

§ 15

Abschiebungshaft

(1) Ein Ausländer ist zur Vorbereitung der Ausweisung in Haft zu nehmen, wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde. Die Dauer der Haft soll sechs Wochen nicht überschreiten.

(2) Ein Ausländer ist in Abschiebungshaft zu nehmen, wenn die Haft zur Sicherung der Abschiebung erforderlich ist. Die Abschiebungshaft kann bis zu sechs Monaten angeordnet und bis zur Gesamtdauer von einem Jahr verlängert werden.

§ 16

Duldung

(1) Die Abschiebung eines Ausländers kann zeitweise ausgesetzt werden (Duldung). Die Vorschriften des § 6 Abs. 1, 3 und 4 finden entsprechende Anwendung. Die Duldung ist zu widerrufen, wenn die Gründe, die der Abschiebung entgegenstehen, entfallen.

(2) Der Bundesminister des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle kann Ausländer, die geduldet werden, nach Anhören der Länder und auf Grund des vom Bundesrat festgestellten Schlüssels für die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen auf die Länder verteilen.

§ 17

Zurückweisung und Zurückschiebung

(1) Ein Ausländer, der ausgewiesen oder abgeschoben worden ist, ist zurückzuweisen, wenn er innerhalb der Frist der § 8 Abs. 2 und § 14 Abs. 1 einreist. Ein Ausländer, bei dem die Voraussetzungen für eine Ausweisung vorliegen (§ 9), kann bei der Einreise zurückgewiesen werden.

(2) Ein Ausländer, der unerlaubt eingereist ist, kann innerhalb von sieben Tagen nach dem Grenzübertritt zurückgeschoben werden.

(3) § 13 Abs. 1 und § 15 finden auf die Zurückweisung und Zurückschiebung entsprechende Anwendung.

§ 18

Ausreise

(1) Ausländer können frei ausreisen.

(2) Einem Ausländer kann die Ausreise untersagt werden, wenn er

1. die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet,
2. sich einer Strafverfolgung oder Strafvollstreckung, der Anordnung oder der Vollstreckung einer mit Freiheitsentziehung verbundenen Maßregel der Sicherung und Besserung oder der Ahndung einer Ordnungswidrigkeit entziehen will,
3. gegen eine Vorschrift des Steuerrechts einschließlich des Zollrechts und des Monopolrechts oder des Außenwirtschaftsrechts oder gegen Einfuhr-, Ausfuhr-, Durchfuhr- oder Verbringungsverbote oder -beschränkungen verstößt,
4. sich einer Unterhaltspflicht entziehen will,
5. sich einer öffentlichen Dienstleistungspflicht entziehen will.

Das Ausreiseverbot ist aufzuheben, sobald die Gründe entfallen.

ZWEITER ABSCHNITT

Verfahren

§ 19

Zuständigkeit

(1) Über die Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung sowie die Ausstellung von Fremdenpässen und Ausweisen als Paßersatz entscheidet die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer gewöhnlich aufhält. Fehlt ein gewöhnlicher Aufenthalt, so ist die Ausländerbehörde zuständig, in deren Bezirk zuerst die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis, eines Fremdenpasses oder eines Ausweises als Paßersatz notwendig wird. Der Bundesminister des Innern kann durch Rechtsverordnung die Ausstellung von Ausweisen als Paßersatz anderen Behörden übertragen.

(2) Über Maßnahmen gegen einen Ausländer entscheidet die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich die Notwendigkeit zum Einschreiten gegen den Ausländer ergibt. Besitzt ein Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, so soll die Ausländerbehörde sich mit der Behörde, in deren Bezirk sich der Ausländer gewöhnlich aufhält, vorher ins Benehmen setzen, es sei denn, daß Gefahr im Verzuge ist; entsprechend ist zu verfahren,

wenn ein Fremdenpaß oder ein Ausweis als Paßersatz entzogen werden soll. Über die Duldung entscheidet die Ausländerbehörde, die die Abschiebung angeordnet hat.

(3) Ausländerbehörden sind die Behörden der inneren Verwaltung auf der Kreisebene.

(4) Im Ausland sind für Paß- und Sichtvermerksangelegenheiten die vom Auswärtigen Amt ermächtigten Auslandsvertretungen zuständig. Die mit der Paßnachschau beauftragten Behörden können Ausnahmesichtvermerke erteilen, soweit sie hierzu ermächtigt sind.

(5) Die Zurückweisung und die Überstellung an der Grenze obliegen den mit der Paßnachschau beauftragten Behörden.

(6) Für die Zurückschiebung sind die mit der Sicherung der Grenzen beauftragten Behörden und die Polizeibehörden der Länder zuständig.

(7) Für das Ausreiseverbot sind die Ausländerbehörden und die mit der Paßnachschau beauftragten Behörden zuständig.

§ 20

Antrag auf Aufenthaltserlaubnis

(1) Reist ein Ausländer mit Sichtvermerk ein, hat er unverzüglich nach der Einreise der Ausländerbehörde seinen Aufenthalt anzuzeigen; das gleiche gilt, wenn ein Ausländer anzeigepflichtig ist (§ 5 Abs. 3). Reist ein Ausländer, der einer Aufenthaltserlaubnis bedarf, ohne Sichtvermerk ein, hat er unverzüglich nach der Einreise die Aufenthaltserlaubnis zu beantragen.

(2) Für den Antrag auf Aufenthaltserlaubnis und für die Aufenthaltsanzeige sind die vom Bundesminister des Innern vorgeschriebenen Formblätter zu verwenden. Der Ausländer hat die für die Entscheidung über die Aufenthaltserlaubnis erforderlichen Auskünfte zu geben und auf Verlangen der Behörde persönlich zu erscheinen.

(3) Beantragt ein Ausländer nach der Einreise die Aufenthaltserlaubnis, so gilt sein Aufenthalt bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde vorläufig als erlaubt. Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung. Das gleiche gilt, wenn der Ausländer die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis beantragt.

§ 21

Übernahmeerklärung

Ausländer können, wenn völkerrechtliche, politische oder menschliche Gründe es erfordern, auf Grund einer Übernahmeerklärung des Bundesministers des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle in den Geltungsbereich dieses Gesetzes übernommen werden.

§ 22

Schriftform

(1) Die Verfügung, durch die ein Fremdenpaß oder Paßersatz, eine Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung versagt, räumlich oder zeitlich be-

schränkt oder mit Bedingungen oder Auflagen versehen wird, sowie die Ausweisung und die Duldung bedürfen der Schriftform. Das gleiche gilt, wenn der Aufenthalt eines Ausländers, der keiner Aufenthaltserlaubnis bedarf, nach § 6 Abs. 5 beschränkt wird.

(2) Die Versagung eines Fremdenpasses, Paßersatzes oder Sichtvermerks bedarf keiner Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung.

§ 23

Kosten

(1) Der Bundesminister des Innern kann durch Rechtsverordnung Gebühren für die Erteilung oder Verlängerung von Fremdenpässen und Paßersatzpapieren sowie der Aufenthaltserlaubnis und der Aufenthaltsberechtigung festsetzen und die Erstattung von Auslagen regeln.

(2) Die Kosten, die durch die Abschiebung, Zurückschiebung oder Zurückweisung entstehen, hat der Ausländer zu tragen.

§ 24

Weisungsbefugnis

Die Bundesregierung kann Einzelweisungen zur Ausführung dieses Gesetzes und der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen erteilen, wenn

1. die auswärtigen Belange der Bundesrepublik es erfordern,
2. es für Vergeltungsmaßnahmen erforderlich ist,
3. die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik es erfordern oder
4. durch Maßnahmen von Ausländerbehörden eines Landes erhebliche Belange eines anderen Landes beeinträchtigt werden.

§ 25

Zustimmungserfordernis

(1) Entscheidungen der Ausländerbehörden, durch die

1. ausländischen Flüchtlingen oder Staatenlosen über die in ihrem Reiseausweis eingetragene Berechtigung zur Rückkehr in einen anderen Staat hinaus eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird,
2. eine Aufenthaltserlaubnis unter Ausschluß des eigenen Zuständigkeitsbereichs erteilt wird oder
3. ein in § 29 Abs. 2 genannter Ausländer ausgewiesen wird,

bedürfen der Zustimmung des Bundesministers des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle.

(2) Der Bundesminister des Innern kann, um die Mitwirkung anderer beteiligter Behörden zu sichern, durch Rechtsverordnung bestimmen, in welchen Fällen

1. die Erteilung eines Sichtvermerks der Zustimmung der Ausländerbehörde oder
2. die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, die als Sichtvermerk erteilt worden ist, der Zustimmung des Bundesministers des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle

bedarf.

DRITTER ABSCHNITT

Mehrfache Staatsangehörigkeit

§ 26

Anzeigepflicht für Deutsche mit mehrfacher Staatsangehörigkeit

Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, haben der nach Landesrecht zuständigen Behörde, in deren Bezirk sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, ihre fremde Staatsangehörigkeit anzuzeigen. Für minderjährige Kinder ist der gesetzliche Vertreter anzeigepflichtig.

VIERTER ABSCHNITT

Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 27

Strafvorschriften

(1) Ein Ausländer, der

1. ohne den erforderlichen Paß, Paßersatz (§ 2) oder Sichtvermerk (§ 4 Abs. 2) in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einreist,
2. sich ohne den erforderlichen Paß, Paßersatz (§ 2) oder ohne die erforderliche Erlaubnis (§ 4 Abs. 1 und § 7) oder Duldung (§ 16 Abs. 1) im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält,
3. Bedingungen, Auflagen oder Beschränkungen der Aufenthaltserlaubnis (§ 6 Abs. 1, 3 und 4), der Befreiung (§ 6 Abs. 5), der Duldung (§ 16 Abs. 1) oder Auflagen der Aufenthaltsberechtigung (§ 7 Abs. 2) oder einer Anordnung der Ausländerbehörde über Reiseweg und Aufenthaltsort (§ 14 Abs. 2 S. 2) zuwiderhandelt oder
4. unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen Urkunden für die Einreise oder den Aufenthalt im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu beschaffen oder der eine so beschaffte Urkunde gebraucht,

wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Handelt der Ausländer in den Fällen des Absatzes 1 fahrlässig, so ist die Strafe Geldstrafe oder Gefängnis bis zu einem Jahr.

§ 28

Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt ein Ausländer, der

1. unbefugt die Grenze des Geltungsbereichs dieses Gesetzes außerhalb der zugelassenen Grenzübergänge oder der festgesetzten Verkehrsstunden überschreitet,
2. sich einer Paß- oder Ausweinschau entzieht oder den öffentlich bekanntgemachten Anordnungen zur Überwachung des Grenzverkehrs zuwiderhandelt,
3. den Auflagen zuwiderhandelt, die ihm bei der Einreise erteilt worden sind,
4. sich den erkennungsdienstlichen Maßnahmen zur Feststellung der Person und der Staatsangehörigkeit (§ 2 Abs. 1 Satz 3) entzieht oder
5. seinen Aufenthalt nicht unverzüglich anzeigt (§ 20 Abs. 1).

(2) Ordnungswidrig handelt ein Deutscher, der zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzt oder als gesetzlicher Vertreter von minderjährigen Kindern, die als Deutsche zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, die fremde Staatsangehörigkeit der zuständigen Behörde nicht anzeigt (§ 26).

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann, wenn sie vorsätzlich begangen ist, mit einer Geldbuße bis zu 5000 Deutsche Mark, wenn sie fahrlässig begangen ist, mit einer Geldbuße bis zu 1000 Deutsche Mark geahndet werden.

(4) Verwaltungsbehörde im Sinne des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Bundesminister des Innern oder die von ihm bestimmte Verwaltungsbehörde, soweit dieses Gesetz von Bundesbehörden ausgeführt wird.

FÜNFTER ABSCHNITT

Sonderregelungen

§ 29

Diplomatische und konsularische Vorrechte

(1) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Ausländer,

1. die nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegen (§§ 18 und 19 des Gerichtsverfassungsgesetzes),
2. die als Konsuln im Geltungsbereich dieses Gesetzes tätig sind oder
3. für die in zwischenstaatlichen Vereinbarungen die Anwendung dieses Gesetzes ausgeschlossen ist.

(2) Keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen Ausländer, die als

1. Geschäftspersonal einer konsularischen Vertretung im Geltungsbereich dieses Gesetzes tätig sind,
2. Familienmitglieder von Konsuln oder des Geschäftspersonals einer konsularischen oder diplomatischen Vertretung mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft leben oder
3. Bedienstete von Leitern oder Mitgliedern einer diplomatischen Vertretung oder von Konsuln mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft leben oder in den Diensträumen der diplomatischen oder konsularischen Vertretung wohnen,

wenn Gegenseitigkeit besteht und die Vertretung diese Personen der für den Sitz der Vertretung zuständigen Ausländerbehörde benennt.

§ 30

Recht der Europäischen Gemeinschaften

Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung Abweichungen von den Bestimmungen dieses Gesetzes anordnen, um Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften zu entsprechen.

SECHSTER ABSCHNITT

Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 31

Ergänzung der Asylverordnung

In die Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (Asylverordnung) vom 6. Januar 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 3) wird folgender § 21 a eingefügt:

„§ 21 a

§§ 20 und 21 gelten nicht für Ausländer, die aus einem anderen als dem in Artikel 1 A. des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Bundesgesetzbl. 1953 II S. 559) genannten Land in den Geltungsbereich dieser Verordnung einreisen.“

§ 32

Einschränkung von Grundrechten

(1) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes) und der freien Meinungsäußerung (Artikel 5 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

(2) Das Verfahren bei Freiheitsentziehungen (§§ 15 und 17) richtet sich nach dem Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen vom 29. Juni 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 599), zuletzt geändert durch das Familienrechtsänderungsgesetz vom 11. August 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 1221).

§ 33

Allgemeine Verwaltungsvorschriften

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

§ 34

**Aufenthaltsverbote nach der Ausländerpolizei-
verordnung**

Aufenthaltsverbote nach der Ausländerpolizeiverordnung gelten als Ausweisungen.

§ 35

Länderklausel

(1) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

(2) Die Senate der Länder Berlin, Bremen und Hamburg werden ermächtigt, die Vorschriften dieses Gesetzes über die Zuständigkeit von Behörden (§ 19

Abs. 3) dem besonderen Verwaltungsaufbau ihrer Länder anzupassen.

§ 36

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) Das Gesetz über das Paß-, Ausländerpolizei- und das Meldewesen sowie über das Ausweiswesen vom 11. Mai 1937 (Reichsgesetzbl. I S. 589) und die Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938 (Reichsgesetzbl. I S. 1053) werden aufgehoben. Das Gesetz über das Paßwesen vom 4. März 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 290), zuletzt geändert am 30. August 1960 (Bundesgesetzbl. I S. 721), ist auf Ausländer nicht mehr anzuwenden.

(3) Abweichende Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen bleiben unberührt.

(4) Bis zum Erlaß neuer Vorschriften gelten die Verordnung über Reiseausweise als Paßersatz und über die Befreiung vom Paß- und Sichtvermerkszwang (Paßverordnung) in der Fassung vom 13. Februar 1962 (Bundesgesetzbl. I S. 73) und die Verordnung über Gebühren für die Ausfertigung von Pässen, sonstigen Reisepapieren und Sichtvermerken (Paßgebührenverordnung) vom 12. Juli 1958 (Bundesgesetzbl. I S. 471) für Ausländer weiter.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Gegenstand des Entwurfs

Die Beziehungen zwischen den Völkern bringen einen im Lauf der Zeit immer stärker werdenden Verkehr und damit ein ständiges Anwachsen der Zahl der Ausländer mit sich, die sich in anderen Staaten aufhalten. Angesichts der Zahl der Ausländer im Bundesgebiet und der Dauer ihres Aufenthalts ist die Bundesrepublik Deutschland vor die Notwendigkeit gestellt, ihr Fremdenrecht dieser Lage anzupassen. Die Vorschriften über das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer im Bundesgebiet sind zur Zeit in der Ausländerpolizeiverordnung (APVO) vom 22. August 1938 (Reichsgesetzbl. I S. 1053) enthalten. Diese ist nach Artikel 74 Nr. 4 in Verbindung mit Artikel 123 und 125 des Grundgesetzes Bundesrecht geworden. Sie entspricht nicht mehr den Erfordernissen, die heute an die Regelung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Ausländer gestellt werden und geht von einem unitarischen Staatsaufbau aus.

Die Zuständigkeit des Bundes, dieses Rechtsgebiet zu regeln, ergibt sich aus Artikel 74 Nr. 4 des Grundgesetzes.

2. Grundgedanken und Schranken des Fremdenrechts

Für die Behandlung der fremden Staatsangehörigen sind im allgemeinen zwei Überlegungen maßgebend: Der Staat, seine Einrichtungen und seine Rechtsordnung sind für die eigenen Staatsangehörigen geschaffen; ihnen sind daher insbesondere die politischen Rechte (z. B. Wahlrecht, Versammlungsrecht) vorbehalten. Sie haben ein uneingeschränktes Recht, sich im Gebiet ihres Heimatstaates aufzuhalten (vgl. Artikel 11, 16 Abs. 2 Satz 1 GG).

Fremde Staatsangehörige und Staatenlose stehen zu dem Aufenthaltsstaat nicht in einem Treue- und Rechtsverhältnis mit eigenen Rechten und Pflichten. Ihnen gegenüber handelt der Staat nach Zweckmäßigkeitserwägungen, die nach politischen Zielen ausgerichtet sind. Als Mitglied der Völkergemeinschaft kann sich ein Staat jedoch insbesondere im Zeitalter der internationalen Freizügigkeit und der engen menschlichen Beziehungen zum Ausland weder diesem gegenüber abschließen und grundsätzlich fremden Staatsangehörigen den Aufenthalt in seinem Gebiet verwehren, noch die Ausländer lediglich nach Belieben behandeln.

Es muß daher eine Synthese gefunden werden zwischen den nationalen Interessen des Staates, einschließlich dem Bestreben, eine möglichst günstige Behandlung für seine Staatsangehörigen im Ausland auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu erreichen, und den Forderungen, die die Völkergemeinschaft und der zwischenstaatliche Verkehr stellen.

Eine gesetzliche Regelung des Aufenthalts von Ausländern, die sich von diesen Überlegungen leiten läßt, muß den Grundsätzen Rechnung tragen, die sich im Völkerrecht für die Behandlung der fremden Staatsangehörigen gebildet haben.

Nach dem Grundsatz der Territorialhoheit unterliegen Staatsangehörige, die sich in einem fremden Staatsgebiet aufhalten, der Hoheitsgewalt dieses Staates. Diese Hoheitsgewalt gilt nicht unbeschränkt; sie ist durch das Völkerrecht begrenzt. Vorschriften, die die Rechtsstellung der Ausländer regeln, müssen sich im Rahmen des völkerrechtlichen Mindeststandards der zivilisierten Staaten für die Behandlung der Ausländer halten. Hiernach ist insbesondere eine willkürliche Behandlung nicht gestattet. Durch den Aufenthalt eines Staatsangehörigen in einem fremden Staatsgebiet wird das staatsbürgerliche Rechte- und Pflichtenverhältnis, das den fremden Staatsangehörigen auch im Ausland mit seinem Heimatstaat verbindet, nicht aufgelöst. Der Aufenthaltsstaat kann daher einem fremden Staatsangehörigen keine Verpflichtungen auferlegen, die die Personalhoheit des Heimatstaates verletzen; andererseits kann auch der Heimatstaat seinen Staatsangehörigen, die sich in einem fremden Staatsgebiet aufhalten, keine Anordnungen geben, die mit den Gesetzen und Vorschriften des Aufenthaltsstaates nicht vereinbar sind.

Bei der Regelung des Aufenthalts der Ausländer ist weiter das vertragliche Völkerrecht zu berücksichtigen, soweit in ihm Vorschriften für die Behandlung der fremden Staatsangehörigen enthalten sind. In diesem Zusammenhang ist die Allgemeine Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 zu erwähnen, obwohl es sich hierbei um ein rechtlich nicht verpflichtendes Übereinkommen handelt. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gibt insbesondere in den Artikeln 9 (Verbot der willkürlichen Ausweisung), 13 (Recht auf Bewegungsfreiheit innerhalb des Aufenthaltsstaates) und 14 (Asylrecht) wichtige Hinweise für die Regelung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Ausländer. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Bundesgesetzbl. 1952 II S. 685 und 1954 II S. 14), die gemäß Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 7. August 1952 in der Bundesrepublik mit Gesetzeskraft veröffentlicht wurde, gewährt auch den Ausländern außerhalb des politischen Bereichs allgemeine Persönlichkeits- und Freiheitsrechte. Besondere Bedeutung kommt neben den bilateralen Niederlassungs-, Freundschafts- und Handelsverträgen dem Europäischen Niederlassungsabkommen vom 13. Dezember 1955 (Gesetz vom 30. September 1959 — Bundesgesetzbl. II S. 997) zu. Es ist das erste multilaterale Abkommen auf dem Gebiete des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts. Eine seiner wesentlichen Aufgaben besteht darin,

das Fremdenrecht der Mitgliedstaaten des Europarats einander anzugleichen.

Auf dem Sondergebiet des ausländischen Flüchtlingsrechts und des Rechts der Staatenlosen sind das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Gesetz vom 1. September 1953 — Bundesgesetzbl. II S. 559 —) und der UNO-Entwurf des Abkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 zu beachten. Bei der Neugestaltung des Fremdenrechts muß schließlich das supranationale Recht der Europäischen Gemeinschaften berücksichtigt werden. Auf Grund der Verträge von Rom vom 25. März 1957 (Bundesgesetzbl. II S. 753), die die Freizügigkeit für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften zum Ziele haben, setzen die Organe der Gemeinschaften eigenes, z. T. unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltendes Recht für den Aufenthalt und die Niederlassung.

Das Grundgesetz, das über Artikel 25 die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in das Bundesrecht einbezieht, stellt ebensowenig wie das Völkerrecht die Ausländer auf dem Gebiet des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts den eigenen Staatsangehörigen gleich. Eine Anzahl wichtiger Grundrechte gewährt das Grundgesetz nur den „Deutschen“ (z. B. Artikel 8, 9 Abs. 1, Artikel 12 Abs. 1, Artikel 33 Abs. 1). So hat es auch die Freizügigkeit (Artikel 11) und damit „das Recht, an jedem Ort der Bundesrepublik Aufenthalt zu nehmen und zu diesem Zweck in die Bundesrepublik einzureisen“ (vgl. BVerfGE 2, 273), nur den Deutschen, nicht jedoch Ausländern zuerkant. Fremde Staatsangehörige können sich auch nicht etwa darauf berufen, daß diese Verfassungsbestimmung durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 GG) oder durch den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 GG) erweitert werde (BVerwGE 3, 130 u. 235). Der Gesetzentwurf hält sich also in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und dem Grundgesetz, wenn er, ausgehend von der Zulässigkeit der unterschiedlichen Behandlung von fremden und eigenen Staatsangehörigen, Ausländern keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet gibt. Die Regelung des Aufenthalts der Ausländer im Bundesgebiet stellt daher ein Spiegelbild der politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staaten und zur Völkergemeinschaft dar. Ausländer dürfen daher grundsätzlich nur mit Erlaubnis einreisen und sich im Bundesgebiet aufhalten.

3. Ziele des Entwurfs

Die Bundesregierung verfolgt eine liberale und weltoffene Fremdenpolitik, die die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern erleichtert. Diese Politik läßt sich jedoch nur dann vertreten, wenn die Möglichkeit besteht, die staatlichen Belange fremden Staatsangehörigen gegenüber durchzusetzen, sie muß insbesondere die eigenen Staatsangehörigen wirksam vor Beeinträchtigungen schützen können, die bei einer liberalen Fremdenpolitik naturgemäß stärker auftreten als bei Sichtvermerkszwang und strenger Grenzkontrolle.

Bei der Durchführung dieser Politik kann jedoch das Auseinanderfallen der heutigen Welt in zwei entgegengesetzte politische Systeme nicht übersehen werden. Während dem einen Teil die Vergünstigungen einer liberalen Haltung zugute kommen, muß der Staat Abwehrmaßnahmen gegenüber Angehörigen von Staaten treffen können, von denen Gefahren drohen. Das setzt voraus, daß er genügende Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten gegenüber solchen Ausländern besitzt, die den Staat gefährden. Eine solche doppelte Aufgabenstellung für den Entwurf führt zu einer unterschiedlichen Behandlung der Ausländer, je nach ihrer Einstellung und ihrer Haltung gegenüber der Bundesrepublik Deutschland.

4. Inhalt des Entwurfs

In der Reichsverfassung von 1871 (Artikel 4 Nr. 1) und in der Reichsverfassung von 1919 (Artikel 7 Nr. 4) war das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer als Fremdenpolizeirecht bezeichnet. Nach den Wandlungen des Polizeibegriffs und der veränderten Auffassung über das Wesen dieses Rechtsgebietes trifft der Ausdruck „Fremdenpolizei“ nicht mehr zu. Da der Aufenthalt der fremden Staatsangehörigen im Bundesgebiet die Voraussetzung auch für eine wirtschaftliche oder berufliche Betätigung bildet, muß die gesetzliche Regelung über den Bereich des Polizeilichen hinausgehen.

Der Entwurf faßt die bisher in dem Gesetz über das Paßwesen vom 4. März 1952 in der Fassung vom 24. Mai 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 435) und der Ausländerpolizeiverordnung getrennten Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt zusammen. Einreise und Aufenthalt stellen einen einheitlichen Lebensvorgang dar. Die Einreise ist lediglich der Beginn des Aufenthalts und ohne diesen nicht denkbar. Die Regelung des einheitlichen Lebenssachverhalts in einem Gesetz dient sowohl der Klarheit für den Ausländer als auch der Verwaltungsvereinfachung.

In Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsauffassung und der bisherigen Regelung geht der Entwurf davon aus, daß Ausländer nur mit Erlaubnis einreisen und sich im Bundesgebiet aufhalten dürfen. Bisher benötigte der Ausländer für die Einreise und den Aufenthalt grundsätzlich einen Sichtvermerk und eine Aufenthaltserlaubnis. Da Einreise und Aufenthalt nunmehr als einheitlicher Sachverhalt angesehen werden, ist hierfür nach dem Entwurf auch nur eine Erlaubnis vorgesehen, die Aufenthaltserlaubnis. Je nach den sachlichen Erfordernissen ist die Erlaubnis nach näherer Bestimmung einer Rechtsverordnung vor oder unverzüglich nach der Einreise einzuholen.

Die liberale Fremdenpolitik der Bundesrepublik Deutschland führt jedoch dazu, auf das allgemeine Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis weitgehend zu verzichten, vorausgesetzt, daß die politischen Gegebenheiten, insbesondere die Beziehungen zu den betreffenden Staaten es zulassen. Rechtssystematisch sind für die Einführung der Befreiung von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis mehrere

Möglichkeiten denkbar. Zunächst könnten sämtliche Befreiungstatbestände in den Entwurf aufgenommen werden. Eine erschöpfende Aufzählung im Gesetz würde voraussetzen, daß der Umfang der Befreiungen voll zu übersehen wäre. Das ist jedoch zur Zeit z. B. im Hinblick darauf, daß die Liberalisierungsmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stufenweise eingeführt werden sollen, nicht der Fall. Es muß daher eine Regelung angestrebt werden, die die Notwendigkeit einer jeweiligen Änderung des Gesetzes vermeidet und in elastischer Weise die Einführung von Befreiungen in einem erleichterten Verfahren gestattet. Dieses Ziel läßt sich durch die Aufnahme einer Ermächtigung erreichen, Befreiungen durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Die Möglichkeit, im Gesetz den Grundsatz der Befreiung auszusprechen und die Bundesregierung zu ermächtigen, die Ausnahmen hiervon durch Rechtsverordnung zu bestimmen, scheidet aus. Eine solche Regelung könnte als eine diskriminierende Behandlung mißverstanden werden. Bei der Befreiung handelt es sich jedoch um eine Vergünstigung, die in diesem Ausmaß in anderen europäischen Staaten nicht besteht und fremden Staatsangehörigen eine über die allgemeine Ausländerbehandlung hinausgehende bevorzugte Behandlung gewährt. Die Bundesregierung schlägt daher vor, nur die Befreiungstatbestände, bei denen voraussichtlich mit Änderungen nicht zu rechnen ist, in das Gesetz selbst aufzunehmen. Die Befreiungen dagegen, bei denen insbesondere Fragen der Sicherheit und der praktischen Überwachung der fremden Staatsangehörigen durch die Ausländerbehörden der Länder eine entscheidende Bedeutung haben können, sollen der Regelung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates überlassen bleiben. Dieses Verfahren bietet gleichzeitig die Handhabe, der jeweiligen politischen Entwicklung schnell Rechnung zu tragen, die sich in den Verträgen von Rom und den übernationalen Zusammenschlüssen abzeichnet.

Der Entwurf sieht dementsprechend gesetzliche Befreiungen und eine Ermächtigung des Bundesministers des Innern vor, durch Rechtsverordnung weitere Befreiungen einzuführen. Die Bundesregierung beabsichtigt, Ausländer, die nach bisherigem Recht, z. B. als Touristen keiner Einreise- und Aufenthaltserlaubnis bedürfen, auch in Zukunft von der Erlaubnispflicht freizustellen. Die Ermächtigung soll weiter dazu dienen, nach dem bisherigen Recht bestehende Zweifel auszuräumen, welche Ausländer sich ohne Erlaubnis im Bundesgebiet aufhalten dürfen. Darüber hinaus wird es möglich, Ausländer, die nach bisherigem Recht einer Aufenthaltserlaubnis bedürfen, von diesem Erfordernis zu befreien und auch die bisherige Höchstdauer eines erlaubnisfreien Aufenthalts in bestimmten Fällen über drei Monate auszudehnen. Diese Ermächtigung zur Befreiung von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis soll allein durch die Erfordernisse der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung begrenzt werden.

Der erwähnten Einstellung der Bundesrepublik entspricht es, die Rechtsstellung derjenigen Ausländer zu stärken, die bereits durch längeren Aufenthalt im Bundesgebiet verwurzelt sind. Der Gesetzent-

wurf führt daher als neues Rechtsinstitut die Aufenthaltsberechtigung ein. Sie gibt dem Ausländer weitgehend einen Anspruch auf dauernden Aufenthalt im Bundesgebiet und bildet in vielen Fällen die Voraussetzung für langfristige wirtschaftliche Planungen. Einem Grundsatz des Europäischen Niederlassungsabkommens entsprechend, sichert die Aufenthaltsberechtigung den Ausländer gleichzeitig weitgehend vor der Ausweisung.

Die großzügige Zulassung von Ausländern zum Bundesgebiet fordert ein wirksames Mittel zur Entfernung solcher Ausländer, die die Belange der Allgemeinheit beeinträchtigen. In den im Gesetzentwurf abschließend aufgeführten Fällen können Ausländer ausgewiesen werden.

Es entspricht dem Gedanken der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, die in mehreren Gesetzen streuten Vorschriften, die die Ausweisung bestimmter Ausländergruppen von besonderen Voraussetzungen abhängig machen oder einschränken, in einem Gesetz zusammenfassen. In den Entwurf wurden daher die Vorschriften über die Ausweisung von ausländischen Flüchtlingen übernommen. In Anlehnung an die Ausweisungsbestimmungen nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die Grundgedanken der in Vorbereitung befindlichen Asylrechtserklärungen der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und des Europarates wurden erstmalig in den Entwurf Schutzvorschriften für politisch Verfolgte, die Asylrecht genießen, aufgenommen.

In der Vergangenheit war die Rechtsstellung derjenigen Ausländer, die sich nicht im Bundesgebiet aufhalten durften, deren Abschiebung aber z. B. aus politischen oder menschlichen Gründen nicht vollzogen wurde, nicht geregelt. Um den Aufenthalt solcher Ausländer bis zu ihrer Abschiebung zu legalisieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, wird im Entwurf das Institut der Duldung eingeführt. Eine unangemessene Belastung einzelner Länder, die sich dadurch ergeben könnte, soll erforderlichenfalls durch eine Verteilung dieser Ausländer vermieden werden.

Das Gesetz wird von Bundes- und Länderbehörden ausgeführt. Zur Wahrung der Belange des Bundes, insbesondere der auswärtigen Angelegenheiten, bei der Ausführung des Gesetzes in landeseigener Verwaltung und zur Vermeidung von Entscheidungen von Ausländerbehörden eines Landes, die sich nachteilig auf andere Länder auswirken, sind Weisungs- und Mitwirkungsrechte des Bundes vorgesehen.

Der Gesetzentwurf gliedert sich in 6 Abschnitte, die folgende Sachgebiete behandeln:

- I. Einreise und Aufenthalt
- II. Verfahren
- III. Mehrfache Staatsangehörigkeit
- IV. Straf- und Bußgeldvorschriften
- V. Sonderregelungen
- VI. Übergangs- und Schlußvorschriften.

B. Besonderer Teil

ERSTER ABSCHNITT

Einreise und Aufenthalt

Zu § 1

Absatz 1: In Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsauffassung geht der Gesetzentwurf davon aus, daß Ausländer keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet haben. Die Zulassung von Ausländern wird daher an Voraussetzungen geknüpft. Im Gegensatz zu dem bisherigen Recht werden Einreise und Aufenthalt als Einheit behandelt und von den gleichen Voraussetzungen abhängig gemacht. Bisher richtet sich die Einreise nach dem Paßgesetz und der Aufenthalt nach der Ausländerpolizeiverordnung. Die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt stimmen nicht überein. Die sich hieraus ergebenden Schwierigkeiten werden durch die nunmehr vorgesehene einheitliche Behandlung vermieden. Die Grundvoraussetzung für den Aufenthalt jedes Ausländers ist in § 1 Abs. 1 Satz 1 festgelegt. Der Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet hängt allein von dem objektiven Merkmal ab, daß seine Anwesenheit Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt. Gegen Belange der Bundesrepublik Deutschland, zu denen auch Belange der Länder zählen, verstößt ein Ausländer, wenn seine Anwesenheit im Bundesgebiet mit den Interessen des Staates oder der Allgemeinheit nicht in Einklang steht. Weitere Voraussetzungen, die zu diesem Merkmal im Einzelfall hinzutreten müssen, finden sich insbesondere in § 2.

Einer Erlaubnis zum Aufenthalt bedürfen alle Ausländer, soweit sie nicht auf Grund der Vorschriften des Gesetzes oder der vorgesehenen Rechtsverordnungen ausdrücklich befreit (§ 5 Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 2) oder soweit sie nicht von der Anwendung des Gesetzes ausgenommen sind (§ 29 Abs. 1). Über die Erlaubnis zum Aufenthalt entscheiden die Behörden, wie auch nach bisherigem Recht, nach pflichtgemäßem, der Natur der Sache nach weitem Ermessen. Das Ermessen ist allein eingeschränkt durch die Beachtung der Belange der Bundesrepublik Deutschland, wie sie in § 1 Abs. 1 Satz 1 vorgeschrieben ist. Nach den von der Praxis in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen sind bei der Ermessensprüfung alle einschlägigen Gesichtspunkte, seien sie politischer, wirtschaftlicher, arbeitspolitischer oder sonstiger Natur, zu berücksichtigen.

Absatz 2: Die Vorschrift entspricht Artikel 116 Abs. 1 des Grundgesetzes. Personen, die keinem Staat angehören (Staatenlose), sind staatsrechtlich Ausländer.

Zu § 2

Absatz 1: Neben den in § 1 genannten Voraussetzungen setzen die Einreise und der Aufenthalt im Bundesgebiet sowie die Ausreise voraus, daß sich der Ausländer durch Ausweispapiere ausweisen kann. Grundsätzlich wird hierfür der Paß als international eingeführtes Reisepapier gefordert. Zur Vermeidung von Schwierigkeiten und Härten, die

im Einzelfall auftreten können, sowie mit Rücksicht auf internationale Gepflogenheiten soll der Bundesminister des Innern die Möglichkeit haben, Ausnahmen zuzulassen. Wie nach bisherigem Recht erlischt die Aufenthaltserlaubnis, wenn der Ausländer keinen gültigen Paß oder Paßersatz mehr besitzt.

Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann nicht geduldet werden, daß sich Ausländer im Bundesgebiet aufhalten, über deren Identität Zweifel bestehen. Deshalb können die zuständigen Behörden etwa erforderliche Feststellungen zur Person und über die Staatsangehörigkeit treffen.

Absatz 2: Zur Erleichterung des Reiseverkehrs geht insbesondere im Rahmen der europäischen Zusammenschlüsse die Entwicklung dahin, auf den Paß zu verzichten. In den europäischen Übereinkommen über die Regelung des Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates vom 13. Dezember 1957 haben die Mitgliedstaaten vereinbart, die Einreise auch mit Personalausweis zu gestatten und sich verpflichtet, ihren Staatsangehörigen, die nur mit Personalausweis in einen anderen Mitgliedstaat eingereist sind, die Wiedereinreise zu erlauben. Um weitere Erleichterungen dieser Art einführen zu können, wurde für den Bundesminister des Innern eine Ermächtigung für eine Rechtsverordnung vorgesehen. Die Ermächtigung ist dadurch begrenzt, daß die Rückübernahme der Ausländer gesichert sein muß. Ebenfalls zur Erleichterung des Grenzverkehrs soll der Bundesminister des Innern ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung andere Ausweise, z. B. Kinderausweise, Sammellisten, einzuführen oder anderen Zwecken dienende Ausweise, wie Seefahrtbücher, als Paßersatz zuzulassen.

Nach Artikel 80 des Grundgesetzes bedürfen alle auf Grund des Fremdengesetzes zu erlassenden Rechtsverordnungen der Zustimmung des Bundesrates, soweit in dem Entwurf nichts anderes bestimmt ist. Da im Entwurf keine andere Regelung vorgesehen ist, wurde davon abgesehen, die Bestimmung des Grundgesetzes zu wiederholen.

Zu § 3

Das international eingeführte Rechtsinstitut des Fremdenpasses ist bisher im deutschen Recht gesetzlich nicht verankert. Obwohl die Ausstellung des Fremdenpasses einen begünstigenden Verwaltungsakt darstellt, erscheint es zweckmäßig, das Rechtsinstitut des Fremdenpasses in das Gesetz aufzunehmen und die Voraussetzungen seiner Ausstellung und Entziehung gesetzlich zu regeln. Da der Fremdenpaß nahezu ausschließlich den Ausländer begünstigt, seine Ausstellung aber für den ausstellenden Staat Belastungen mit sich bringen kann, muß seine Ausstellung und sein Entzug allein an das deutsche Interesse geknüpft werden. Hierunter sind nicht allein die Staatsinteressen im engeren Sinne zu verstehen, sondern alle Belange des Staates, der Allgemeinheit und des einzelnen, einschließlich humanitärer Überlegungen, die nach allgemeiner Auffassung als berechtigt anzuerkennen sind, soweit ihnen keine höheren Belange entgegenstehen.

Zu § 4

Absatz 1 stellt es dem Ausländer frei, die Erlaubnis für den Aufenthalt im Bundesgebiet bereits vor seiner Einreise als Sichtvermerk einzuholen und sich damit vor den Auswirkungen einer ablehnenden Entscheidung zu schützen. Er kann die Aufenthaltserlaubnis jedoch auch unverzüglich nach der Einreise beantragen.

Absatz 2: In gewissen Fällen, z. B. aus Sicherheitsgründen, ist es erforderlich, daß die Prüfung und Entscheidung über den Aufenthalt eines Ausländers bereits vor dessen Einreise erfolgt. Der Bundesminister des Innern soll daher durch Rechtsverordnung bestimmen können, daß in bestimmten Fällen die Erlaubnis vor der Einreise eingeholt werden muß.

Absatz 3: Da bei einer Durchreise die Voraussetzungen für einen längeren Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet nicht vorzuliegen brauchen, ist in Absatz 3 lediglich darauf abgestellt worden, daß sich der Aufenthalt auf die Durchreise beschränkt und die Durchreise Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt.

Absatz 4: Der noch nicht genutzte Sichtvermerk bedarf im Gegensatz zu einer benutzten Erlaubnis keines besonderen Schutzes; er kann daher entzogen werden, wenn nachträgliche Gründe bekanntwerden, die seiner Erteilung entgegengestanden hätten.

Zu § 5

In *Absatz 1* sind die Ausländer aufgeführt, die durch das Gesetz selbst von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis befreit sind. Es handelt sich um Ausländergruppen, für die in zwischenstaatlichen Vereinbarungen Befreiungen vorgesehen sind und um Jugendliche sowie schließlich um einen Befreiungstatbestand, der schon im Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet geregelt ist. Im Interesse der Rechtsklarheit werden die Tatbestände hier zusammengefaßt.

Absatz 2: Zur weiteren Erleichterung des Aufenthalts von Ausländern im Bundesgebiet wird der Bundesminister des Innern ermächtigt, auch andere Ausländergruppen durch Rechtsverordnung von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis zu befreien. Auch die Ausländer, bei denen auf die Prüfung und Entscheidung über ihren Aufenthalt verzichtet wird, müssen den Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 entsprechen. Der Bundesminister des Innern soll nur insoweit von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis und damit der vorgängigen Prüfung befreien können, als durch diesen Verzicht die öffentliche Ordnung oder Sicherheit nicht beeinträchtigt wird. Im übrigen soll sich die Ausnutzung dieser Ermächtigung nach den politischen Gegebenheiten richten. Zur Liberalisierung des Reiseverkehrs soll von ihr in möglichst weitem Rahmen Gebrauch gemacht werden.

Absatz 3: Die große Zahl der Ausländer, die in den Genuß der Befreiung gelangen soll, macht es im staatlichen Interesse in bestimmten Fällen notwendig, wenigstens von der Anwesenheit der Ausländer

Kenntnis zu erhalten. Diesem Zweck dient die Ermächtigung, eine Anzeigepflicht einzuführen.

Zu § 6

Absatz 1: Die Erlaubnis zum Aufenthalt wird im allgemeinen für das gesamte Bundesgebiet erteilt. Eine Beschränkung der Erlaubnis auf bestimmte Teile des Bundesgebietes kann sich jedoch als notwendig erweisen. Die Gründe können in der Person des Ausländers liegen oder durch besondere Umstände bedingt sein, z. B. durch die Verhältnisse in Grenz- oder Notstandsgebieten, oder durch die Notwendigkeit, eine zu starke Ansammlung von Ausländern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu verhindern.

Absatz 2: Die Aufenthaltserlaubnis wird stets befristet erteilt, um den Überblick über die Ausländer zu wahren, die sich längere Zeit im Bundesgebiet aufhalten. Eine unbefristete Erlaubnis zum Aufenthalt kann nur als Aufenthaltsberechtigung (§ 7) erteilt werden.

Absätze 3 und 4: Da ein Staat in seiner Entscheidung, ob er im Einzelfall einem Ausländer den Aufenthalt in seinem Gebiet gestatten will, frei ist, kann er die Erlaubnis von Bedingungen und Auflagen abhängig machen. Der Gesetzentwurf sieht deshalb in Übereinstimmung mit dem bisherigen Recht vor, daß die Aufenthaltserlaubnis — auch nachträglich — mit Bedingungen und Auflagen versehen werden kann. So kann der Ausländer verpflichtet werden, eine bestimmte Betätigung oder ein bestimmtes Verhalten zu unterlassen, z. B. bestimmte Gewerbe nicht auszuüben oder sich nicht politisch zu betätigen. Als Bedingung oder Auflage kann auch die Hinterlegung einer Sicherheit gefordert werden.

Absatz 5 erstreckt die Möglichkeit, den Aufenthalt räumlich oder zeitlich zu beschränken sowie mit Bedingungen und Auflagen zu versehen, auf die Ausländer, die keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen.

Zu § 7

Absatz 1: Nach dem Völkerrecht bleibt es der Entscheidung des Staates vorbehalten, ob und unter welchen Voraussetzungen er einem Ausländer, der sich in seinem Staatsgebiet aufhält, den weiteren Aufenthalt gestatten will. Dem Ausländer erwächst selbst aus einem langdauernden, rechtmäßigen Aufenthalt kein Recht zum Verbleiben in einem fremden Staatsgebiet. Andererseits entwickelt sich aus einem langdauernden Aufenthalt, einer langfristigen Beschäftigung oder wirtschaftlichen Betätigung in einem fremden Staat naturgemäß eine gewisse Verbundenheit mit diesem Staat; diese findet oft ihren Ausdruck auch in persönlichen und menschlichen Beziehungen zu den Angehörigen dieses Staates. Es erscheint hiernach gerechtfertigt, diesem Personenkreis eine über die allgemeine Ausländerbehandlung hinausgehende privilegierte Rechtsstellung zu gewähren. Hierfür bieten sich mehrere Möglichkeiten. Ihre Rechtsstellung kann zunächst dadurch festgestellt werden, daß ihre Ausweisung eingeschränkt wird. Für eine derartige Regelung hat sich das Euro-

päische Niederlassungsabkommen entschieden, das die Ausweisung der Staatsangehörigen der Vertragsstaaten nach einem mehr als zehnjährigen ordnungsmäßigen Aufenthalt in einem anderen Vertragsstaat einschränkt. Entgegen der deutschen Anregung wurden in das Europäische Niederlassungsabkommen jedoch keine positiven Regelungen zur Verbesserung der Rechtsstellung dieses Personenkreises aufgenommen. Das Europäische Niederlassungsabkommen beschränkt sich auf Vorschriften, die in einer Reihe von bilateralen Niederlassungsverträgen enthalten sind. Der Entwurf verbessert einerseits positiv die Rechtsstellung dieses Personenkreises. Er führt als neues Rechtsinstitut die Aufenthaltsberechtigung ein. Entsprechend ihrem Wesen gilt sie stets für das gesamte Bundesgebiet. Sie wird unbefristet erteilt und kann nicht mit Bedingungen versehen werden. Andererseits schränkt er die Ausweisung der Ausländer ein, denen eine Aufenthaltsberechtigung erteilt worden ist. Diese Einschränkungen sind aus rechtssystematischen Gründen in dem § 10 Abs. 1 aufgenommen worden.

Zu § 8

Ausländern wird der Aufenthalt im Bundesgebiet auf Grund eines bestimmten Sachverhalts gestattet. Hierzu gehört z. B. die Staatsangehörigkeit, da von ihr im allgemeinen die Berechtigung abhängt, in den Heimatstaat zurückzukehren. Wenn dieser Sachverhalt sich ändert, wenn z. B. der Ausländer sich nicht mehr durch einen gültigen Paß ausweisen kann, muß die Aufenthaltserlaubnis, die Aufenthaltsberechtigung oder die Befreiung entfallen, auch wenn die Erlaubnis zum Aufenthalt über den Zeitpunkt der Änderung hinaus erteilt worden war.

Da ausländische Flüchtlinge sich ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit auf Grund ihrer Flüchtlingseigenschaft im Bundesgebiet aufhalten, muß bei ihnen die Rechtsstellung als Flüchtling an die Stelle der Staatsangehörigkeit treten.

Zu § 9

Absatz 1: Aus dem Rechtsgedanken, daß Ausländer kein Recht auf Aufenthalt in einem fremden Staatsgebiet haben, folgt, daß der Staat unerwünschte Ausländer aus seinem Staatsgebiet entfernen kann. Durch die gesetzliche Festlegung von Ausweisungsgründen beschränkt sich der Staat in seinem freien Verfügungsrecht über den Ausländer.

In dem Katalog des § 9 werden die Tatbestände aufgeführt, die die Ausländerbehörde ermächtigen, dem Ausländer den Aufenthalt im Bundesgebiet zu untersagen. Sämtliche Tatbestände sind negative Spiegelbilder der Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1. Während einem Ausländer, der die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 nicht erfüllt, eine Erlaubnis zum Aufenthalt nicht erteilt werden darf, schreibt § 9 den Entzug der Aufenthaltserlaubnis nicht zwingend vor, sondern stellt die Entscheidung hierüber in das pflichtgemäße Ermessen der Ausländerbehörde. Da die Tatbestände des § 9 nur negative Umschreibungen der Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 sind, ist eine Ausweisung ge-

rechtfertigt, wenn diese Tatbestände vorliegen und die Ausländerbehörde die Ausweisung für erforderlich hält.

Absatz 2: In der Praxis wird das Gewicht der Ausweisungstatbestände nicht immer richtig eingeschätzt. Mit allgemeinen Erwägungen werden ausländerrechtlich vorgeschriebene Maßnahmen unterlassen. Der Hinweis auf mangelnde Verhältnismäßigkeit der Mittel wird dazu benutzt, um von Ausweisungen abzusehen, durch die der Ausländer im Einzelfall — wenn auch durch eigene Schuld — hart getroffen wird, obwohl die Ausweisung zur Wahrung der Belange der Bundesrepublik Deutschland oder der Allgemeinheit erforderlich ist. Nach dem Entwurf ist eine Ausweisung in den angeführten Fällen des Absatz 2 stets gerechtfertigt.

Absatz 3: In den bezeichneten Fällen ist es zum Vollzug des Gesetzes erforderlich, daß die mit der Sache befaßten Stellen den Ausländerbehörden die erforderlichen Auskünfte erteilen.

Zu § 10

Die Vorschrift faßt die Einschränkungen zusammen, die bei der Ausweisung bestimmter Ausländergruppen zu beachten sind.

Absatz 1 nimmt einen Gedanken des Europäischen Niederlassungsabkommens auf, nach dem fremde Staatsangehörige nach langjährigem, ordnungsmäßigem Aufenthalt nur unter erschwerten Voraussetzungen ausgewiesen werden können.

Absatz 2 übernimmt Sonderregelungen, die für heimatlose Ausländer in § 23 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet und für ausländische Flüchtlinge in Artikel 32 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge niedergelegt sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelt das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge den Umfang des Asylrechts, das bestimmten Gruppen politischer Flüchtlinge zu gewähren ist. Bei der Auslegung des Artikels 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes sind die Vorschriften der Artikel 32 und 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge heranzuziehen, weil in ihnen Rechtsüberzeugungen niedergelegt sind, die sich bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im internationalen Rechtsverkehr entwickelt haben (BVerwGE 4, 235 und 4, 238). Dieser Rechtsprechung folgt Absatz 2.

Zu § 11

Nach dem Gesetzentwurf benötigen Ausländer zum Aufenthalt im Bundesgebiet eine Erlaubnis, sofern sie von diesem Erfordernis nicht auf Grund der Vorschriften des Gesetzes befreit sind (§§ 5 und 29 Abs. 2). Folgerichtig sind Ausländer, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, zum Aufenthalt im Bundesgebiet nicht berechtigt. Sie müssen das Bundesgebiet verlassen. Diese Rechtsfolge tritt ohne Rücksicht darauf ein, aus welchem Grunde der Ausländer die zum Aufenthalt erforderliche Erlaubnis nicht besitzt, sei es, daß sein Antrag auf Erteilung der

Erlaubnis abgelehnt wurde, eine erteilte Erlaubnis abgelaufen oder gemäß § 8 erloschen ist. In diesen Fällen ist keine Ausweisung erforderlich, um den Ausländer aus dem Bundesgebiet zu entfernen.

In den Fällen, in denen eine Ausweitung nach § 9 angeordnet wird, hat der Ausländer das Bundesgebiet gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 zu verlassen.

Zu § 12

§ 12 regelt die Vollstreckung der Ausweisung oder der sonstigen Verpflichtung, das Bundesgebiet zu verlassen.

Absatz 1 sieht zunächst die bereits in anderen Gesetzen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz vom 27. April 1953 — Bundesgesetzbl. I S. 157 — und den entsprechenden Ländergesetzen) vorgesehene zwangsweise Durchsetzung einer Pflicht vor, der nicht freiwillig genügt wird. Von den verschiedenen Zwangsmitteln im allgemeinen Vollstreckungsrecht kommt hier allerdings nur der unmittelbare Zwang in Betracht. Neben dieser Einschränkung der Zwangsmittel enthält die Bestimmung einen weiteren für das Ausländerrecht typischen Fall der Zwangsanzahlung. In der Person des Ausländers liegende Gründe oder besondere Umstände des Einzelfalles, z. B. Sicherheitsgründe, können die Entfernung eines Ausländers unter polizeilicher Überwachung auch dann rechtfertigen, wenn der Ausländer sich bereit erklärt, das Bundesgebiet freiwillig zu verlassen. Diese Besonderheit sowie die Notwendigkeit, ein einheitliches Vollstreckungsrecht für Bundes- und Landesbehörden gegenüber dem Ausländer zu schaffen, rechtfertigen die von dem Wortlaut des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes des Bundes abweichende Bestimmung. Die Vorschrift ist der Systematik des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes angepaßt.

Absatz 2 sieht eine Androhung und Fristsetzung vor, um dem Ausländer, wenn möglich, eine Zwangsanzahlung zu ersparen. Durch die Androhung wird der Ausländer auch in den Fällen, in denen die Ausreisepflicht unmittelbar auf Gesetz beruht, auf seine Verpflichtung und die Folgen ihrer Nichtbeachtung hingewiesen.

Zu § 13

Absatz 1: § 13 zieht eine wesentliche Folgerung aus dem Asylrecht für politisch Verfolgte bei der Abschiebung. Die Bezeichnung der Verfolgungsgründe ist Artikel 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge angepaßt. Wie in der Begründung zu § 10 Abs. 2 ausgeführt, beruht Artikel 33 des genannten Abkommens auf Rechtsüberzeugungen, die sich bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes im internationalen Rechtsverkehr entwickelt haben. Aus den in Absatz 2 dieser Bestimmung niedergelegten Rechtsgedanken in Verbindung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 4, 235 und 4, 238) ergibt sich auch die Beschränkung des Asylrechts und damit die Zulässigkeit der Abschiebung, wenn ein Ausländer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Staates anzusehen ist, oder wenn er

eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist.

Absatz 2: Aus Gründen des Rechtsschutzes bestimmt Absatz 2, daß zur Sicherung des Abschiebungsverbotes des Absatzes 1 sich die Ausländerbehörden bereits bei der Androhung der Zwangsanzahlung über die Beschränkung der Abschiebung schlüssig werden und diese Beschränkung dem Ausländer mitteilen müssen. Der Bezeichnungspflicht ist Genüge getan, wenn sich aus der Androhung die Staaten oder Machtbereiche ergeben, in die der Ausländer nicht abgeschoben werden darf. Das kann durch Aufzählung der einzelnen Staaten geschehen oder auch durch Angabe von Staatengruppen oder geographischen Bezeichnungen oder Machtbereichen politisch verbundener Staaten.

Um dem Ausländer die Überprüfung dieser Abschiebungsbeschränkung, evtl. durch Anrufung des Gerichts, zu gewährleisten, muß die Abschiebung stets unter Fristsetzung angedroht werden.

Zu § 14

Absatz 1: Die Vorschrift regelt eine Folge der Ausweisung oder Abschiebung. Zur Sicherung der Wirkung der Ausweisung oder der Abschiebung, nämlich den Ausländer vom Bundesgebiet fernzuhalten, sperrt sie die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und verhindert damit eine der Ausweisung oder Abschiebung widersprechende Entscheidung. Die Wirkung der Ausweisung oder der Abschiebung soll so lange bestehen, wie ihr Zweck es erfordert. Die Ausländerbehörde kann daher diese Wirkung zweckentsprechend befristen und die Frist auch später den jeweiligen Gegebenheiten anpassen.

Absatz 2 sieht als Ausnahme von Absatz 1 eine Regelung für Härtefälle vor. Hier ist vor allem an humanitäre Gründe gedacht. Den Belangen des Staates wird dadurch Genüge getan, daß eine kurze Frist, der Reiseweg und der Aufenthaltsort festzulegen sind.

Absatz 3 sieht eine weitere Ausnahme von Absatz 1 vor. Nach § 4 der Asylverordnung darf ein Ausländer, der einen Antrag auf Anerkennung als ausländischer Flüchtling gestellt hat, sich während des Anerkennungsverfahrens nur im Sammellager für Ausländer aufhalten. Dem Ausländer kann der Aufenthalt im Lager erspart werden, wenn der Leiter des Anerkennungsverfahrens seine Anwesenheit im Lager für das Verfahren nicht für erforderlich hält und eine Ausländerbehörde dem Ausländer den Aufenthalt in ihrem Bezirk gestattet. Absatz 3 eröffnet den Weg hierzu.

Zu § 15

§ 15 sieht zwei Tatbestände vor, bei deren Vorliegen ein Ausländer in Haft genommen werden kann: zur Vorbereitung der Ausweisung bis zu 6 Wochen, zur Sicherung der Abschiebung bis zu einem Jahr.

Diese Freiheitsbeschränkung muß der Ausländerbehörde erforderlichenfalls zur Verfügung stehen, um einen Ausländer aus dem Bundesgebiet zu ent-

fernen. Ein großer Teil der Ausländer hat keine feste Bindung an einen bestimmten Aufenthaltsort im Bundesgebiet und kann sich daher leicht dem Zugriff der Behörden entziehen. Das gilt zunächst für die Vorbereitung einer Ausweisung, wenn die Entscheidung nicht sofort getroffen werden kann, weil noch Ermittlungen nötig sind. Da eine Abschiebung immer von der Übernahmbereitschaft eines anderen Staates abhängt und diese häufig an Fristen geknüpft ist, kommt es auch für die Abschiebung darauf an, daß der Ausländer innerhalb dieser Fristen der Ausländerbehörde zur Verfügung steht. Ausländer, denen dies bekannt ist, versuchen vielfach, ihr Verbleiben im Bundesgebiet dadurch zu erzwingen, daß sie bis nach Ablauf der Übernahmefrist untertauchen. Sowohl zur Vorbereitung als auch zum Vollzug der Ausweisung muß der Ausländer daher erforderlichenfalls in Haft genommen werden.

Die Dauer der Haft zur Vorbereitung der Ausweisung ist in Anlehnung an die Vorschriften über die Freiheitsentziehung in § 11 des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen auf sechs Wochen befristet worden. Bei der Dauer der Abschiebungshaft mußte auf die Fristen Rücksicht genommen werden, die allgemein zur Beschaffung der Übernahmerklärung eines anderen Staates auf diplomatischem Wege erforderlich sind.

Das Verfahren der Freiheitsentziehung, zu der § 15 die materiellrechtliche Grundlage gibt, richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen. Stellt die Ausländerbehörde den Antrag auf Anordnung der Haft, so muß ihm entsprochen werden, wenn die Voraussetzungen des § 15 erfüllt sind.

Zu § 16

Eine rechtlich zulässige Abschiebung kann zeitweilig undurchführbar sein, etwa, weil ihr menschliche oder politische Gründe entgegenstehen oder weil kein anderer Staat zur Übernahme bereit ist. In diesen Fällen befriedigt die bisherige Regelung nicht. Das Aufenthaltsverbot, auf Grund dessen der Ausländer das Bundesgebiet verlassen muß, kann zwar nicht vollstreckt werden, der Ausländer hält sich aber rechtswidrig im Bundesgebiet auf und begeht damit sogar eine mit Strafe bedrohte Handlung. Mangels einer Aufenthaltserlaubnis kann er auch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, wird somit in die Illegalität gedrängt.

Der Gesetzentwurf sieht vor, daß in diesen Fällen die Abschiebung förmlich ausgesetzt wird. Der Ausländer wird für die Zeit, während der er nicht abgeschoben wird, lediglich geduldet. Diese Regelung berechtigt den Ausländer nicht zum Aufenthalt, ermöglicht ihm aber, sich während der Duldung im Bundesgebiet aufzuhalten, ohne mit den Gesetzen in Konflikt zu kommen. Die Bescheinigung über die Duldung seines Aufenthaltes im Bundesgebiet ist keine Erlaubnis im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2, sondern nur eine Bestätigung über die Aussetzung der Abschiebung. Sobald die Hinderungsgründe entfallen, kann die Abschiebung vollzogen werden. Bestimmungen, die an die Aufenthaltserlaubnis an-

knüpfen, wie § 3 der Neunten Durchführungsverordnung zum AVAVG, der die Arbeitserlaubnis von der Aufenthaltserlaubnis abhängig macht, müssen daraufhin überprüft werden, ob die Duldung zu berücksichtigen ist.

Die Vorschrift des § 16 hat vor allem Bedeutung für Ausländer, deren Anträge auf Anerkennung als ausländische Flüchtlinge abgelehnt werden mußten. Um einseitige und übermäßige Belastungen einzelner Bundesländer mit unerwünschten Ausländern zu vermeiden, sieht der Entwurf in Anlehnung an die Vorschrift des § 20 der Asylverordnung die Verteilung der in Absatz 1 genannten Ausländer vor.

Zu § 17

Absatz 1: Ein Ausländer, der bereits einmal durch Ausweisung oder Abschiebung aus dem Bundesgebiet entfernt worden ist, darf nicht wieder einreisen, sondern muß bei der Einreise zurückgewiesen werden. Die Zurückweisungspflicht endet, wenn die Wirkung der Ausweisung oder der Abschiebung nach § 8 Abs. 2 und § 14 Abs. 1 befristet und die Frist verstrichen ist.

Ist der Ausländer nicht durch formelle Entscheidung aus dem Bundesgebiet entfernt worden, liegen aber die materiellen Voraussetzungen für seine Ausweisung nach § 9 vor, so entscheidet die Grenzbehörde nach pflichtmäßigem Ermessen, ob sie die Einreise gestattet.

Absatz 2 regelt einen Fall der polizeilichen Nachteile. Die Frist von 7 Tagen ist der in zwischenstaatlichen Übereinkommen üblichen Frist angepaßt, innerhalb deren ein Ausländer formlos zurücküberstellt werden kann.

Absatz 3 ermöglicht wie bei der Abschiebung die Inhaftnahme bei der Zurückweisung und Zurückschiebung und sichert die Beachtung des Asylrechts.

Zu § 18

Absatz 1 statuiert den Grundsatz, daß jeder Ausländer das Bundesgebiet frei verlassen kann. Unberührt hiervon bleiben die formellen Voraussetzungen, die bei einem Grenzübertritt gegeben sein müssen.

Absatz 2 beschränkt das Recht der freien Ausreise, wenn der Ausländer durch die Ausreise oder vom Ausland her berechnete Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen würde.

Im allgemeinen wird es zum Schutze des Staates ausreichen, wenn dieser den Ausländer aus seinem Hoheitsgebiet entfernt. Die Interessen des Staates können aber auch gerade dann verletzt werden, wenn der Ausländer sich nach einem Aufenthalt im Staatsgebiet ins Ausland begibt. Unter grundsätzlicher Anerkennung des freien Ausreiserechts muß sich daher der Staat in einigen begrenzten Fällen gegen diese aus der Ausreise entstehende Gefährdung seiner Belange schützen. Das Ausreiserecht des Ausländers muß insoweit hinter die Lebensinteressen des Staates zurücktreten.

Das gilt in erster Linie, wenn die Existenz des Staates durch die Ausreise gefährdet wird.

Eine solche Gefährdung kann ebenso wie durch den Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet auch durch seine Ausreise und vom Ausland her eintreten. Während im ersteren Fall der Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet unterbunden wird, muß im letzteren Fall die Ausreise verhindert werden.

Das Interesse der internationalen Rechtsordnung an der Durchsetzung des Rechts führt unter Umständen zur Auslieferung eines Ausländers an die Bundesrepublik Deutschland. Hält sich der Ausländer noch im Bundesgebiet auf, muß die Möglichkeit bestehen, ihn daran zu hindern, das Bundesgebiet zu verlassen.

Neben diesen Tatbeständen gibt es weitere, im Völkerrecht anerkannte Gründe, die den Staat berechtigen, die Ausreise eines Ausländers zu untersagen. Sie beruhen, wie die Tatbestände der Nummern 3 bis 5, in der Hauptsache darauf, daß der Ausländer persönliche oder vermögensrechtliche Verpflichtungen hinterläßt, denen er sich durch die Ausreise entziehen würde.

Da die Ausreise nur vorübergehend verhindert werden soll, betont der letzte Satz, daß das Ausreiseverbot aufzuheben ist, sobald seine Gründe entfallen.

ZWEITER ABSCHNITT

Verfahren

Zu § 19

Absatz 1: In dieser Vorschrift wird nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten festgelegt, welche Behörde für die verschiedenen Verwaltungsakte örtlich zuständig sein soll. Im allgemeinen wird dies die Behörde des gewöhnlichen Aufenthaltsortes sein, da sie die nächsten Beziehungen zu dem Ausländer und damit die besten Beurteilungsmöglichkeiten hat. Fehlt ein gewöhnlicher Aufenthalt, muß die Behörde, in deren Bezirk die Verwaltungstätigkeit erstmals erforderlich wird, die Lücke ausfüllen. Die Ausstellung von Paßersatzpapieren für besondere Zwecke, wie z. B. Landgangsausweise, Passierscheine für Fluggäste usw., muß dem Zweck entsprechend besonderen Behörden übertragen werden können.

Absatz 2: Bei Maßnahmen gegen einen Ausländer, wie z. B. der Ausweisung, kann nicht die Behörde des gewöhnlichen Aufenthaltsortes entscheiden, sondern es muß die Behörde handeln, in deren Bezirk sich die Notwendigkeit hierzu ergibt. Durch ein Benehmen mit der Behörde des gewöhnlichen Aufenthaltsortes soll eine umfassende Prüfung sichergestellt werden.

Absatz 3: Ausländerbehörden sind nach Landesrecht allgemein die Behörden der Kreisebene. Es erscheint geboten, an dieser Verwaltungsstufe festzuhalten.

Die Verwaltung soll möglichst dezentralisiert und ortsnah sein. Andererseits muß die Behörde die nötige Verwaltungskraft besitzen, um den Aufgaben des wegen seiner Beziehungen zum Ausland schwierigen Verwaltungszweiges nachkommen zu können.

Die Behörde soll auch einen gewissen Abstand von den gerade hier stark wirkenden Interessengegensätzen haben, um unbeeinflußt, allein nach sachlichen Gesichtspunkten ihre Entscheidungen zu treffen.

Die Abwägung dieser Gesichtspunkte läßt die Behörde der inneren Verwaltung auf der Kreisstufe als geeignet erscheinen. Es bleibt dem Landesrecht vorbehalten, ob es diese Aufgaben durch staatliche Behörden oder kommunale Behörden im staatlichen Auftrag durchführen läßt.

Da nicht gesichert erscheint, daß diese Erwägungen angesichts der vielfältigen Bestrebungen in den Ländern auch in Zukunft zur Beibehaltung der Kreisstufe führen, erscheint deren Bestimmung im Gesetz aus dem allgemeinen Interesse an einer einheitlichen Verwaltung für das Gebiet des Aufenthaltsrechts der Ausländer, nicht zuletzt im Interesse des Ausländers selbst, erforderlich.

Absätze 4 bis 7: In diesen Absätzen werden die für die jeweiligen Aufgaben allein in Betracht kommenden Behörden für zuständig erklärt.

Zu § 20

Absatz 1: § 5 Abs. 3 bestimmt, daß der Bundesminister des Innern zur Erfassung der Ausländer, die keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen, eine Anzeigepflicht einführen kann. Aus den gleichen Gründen ist es erforderlich, daß die Ausländerbehörde von dem Aufenthalt eines Ausländers, der mit Sichtvermerk einreist, Kenntnis erlangt. Beiden Ausländergruppen wird hier auferlegt, unverzüglich nach der Einreise ihren Aufenthalt anzuzeigen. Ausländer, die einer Aufenthaltserlaubnis bedürfen, haben die Erlaubnis unverzüglich nach der Einreise zu beantragen, falls sie diese nicht bereits in Form des Sichtvermerks vorher eingeholt haben.

Absatz 2: Die Einführung einheitlicher Vordrucke soll der Verwaltungsvereinfachung dienen und den Verkehr zwischen den Ausländerbehörden und dem Ausländerzentralregister erleichtern. Um den Ausländerbehörden die sachgerechte Entscheidung zu ermöglichen, wird der Ausländer verpflichtet, die erforderlichen Angaben zu machen.

Absatz 3: Um dem Ausländer nach Beantragung der Aufenthaltserlaubnis während der Bearbeitung seines Antrages den rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet zu ermöglichen, wird der Ausländer bis zur Entscheidung der Ausländerbehörde über seinen Antrag so behandelt, als ob ihm der Aufenthalt bereits gestattet wäre. Die Wirkung dieser Fiktion endet mit der Entscheidung der Ausländerbehörde auch dann, wenn der Ausländer Rechtsmittel einlegt. Diese Beschränkung der vorläufigen Zulassung des Ausländers ist erforderlich, um zu verhindern, daß der Ausländer einen längeren Aufenthalt im Bundesgebiet erzwingt, indem er selbst in aussichtslosen Fällen den Rechtsmittelzug mißbräuchlich ausschöpft.

Zu § 21

Bei der Übernahme von Ausländern in das Bundesgebiet werden in erster Linie Aufgaben angespro-

chen, die dem Bund obliegen. Er ist unter dem Gesichtspunkt der auswärtigen Angelegenheiten zuständig für die Entscheidung über die Übernahme eines Ausländers ins Bundesgebiet, wenn sie, wie in vielen Fällen, auf Ersuchen eines anderen Staates im zwischenstaatlichen Verkehr eingeholt wird. Ihm obliegt weiter die Entscheidung über den Grenzübertritt, der notwendig den Aufenthalt mit sich bringt. § 21 sucht dem Rechnung zu tragen, indem er die Entscheidung über die Übernahme des Ausländers dem Bundesminister des Innern zuweist. Über den weiteren Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet befinden die Länderbehörden.

Für diese Regelung spricht auch, daß es bei den Übernahmefällen im allgemeinen an einem Anknüpfungspunkt im Bundesgebiet fehlt. Sowohl wenn ein fremder Staat die Übernahme beantragt als auch wenn ein Ausländer aus den angeführten Gründen einreisen will, geht es um die Entscheidung, ob die Einreise ins Bundesgebiet gestattet wird. Die Frage, wo sich der Ausländer im Bundesgebiet niederläßt, bleibt den allgemeinen Vorschriften vorbehalten. Volksdeutsche etwa werden unter den Voraussetzungen des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes mit der Aufnahme im Bundesgebiet Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, denen Freizügigkeit zusteht. Die Verteilung hilfsbedürftiger Ausländer auf die Länder richtet sich nach dem Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (Bundesgesetzbl. I S. 815) in Verbindung mit der zwischen Bund und Ländern geschlossenen Bonner Vereinbarung zwischen den Landesfürsorgeverbänden über Fürsorgeleistungen für hilfsbedürftige Deutsche im Ausland vom 2. September 1952 (GMBl. S. 305) und der Freiburger Ergänzungsvereinbarung zu dieser Vereinbarung vom 30. Juli 1953 (GMBl. 1954 S. 91).

Zu § 22

Absatz 1: Diese Vorschrift dient vor allem dem Rechtsschutzinteresse des Ausländers.

Absatz 2: Die hier genannten Verwaltungsakte ergehen vielfach, der Sichtvermerk ausschließlich im Ausland, und immer gegenüber Ausländern. Der Ausländer hat kein Recht auf die beantragten Verwaltungsakte. Die Entscheidung richtet sich vielfach nach außenpolitischen Gesichtspunkten. Es ist international nicht üblich, für die Versagung eines Fremdenpasses oder Sichtvermerks eine Begründung zu erteilen. Staatspolitische Gründe fordern daher, hier von der Begründung und der in § 59 der Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehenen Rechtsbehelfsbelehrung abzusehen. Die Möglichkeit, gegen ablehnende Entscheidungen den Rechtsweg zu beschreiten, bleibt durch die Bestimmung unberührt.

Zu § 23

Absatz 1: Die Gebühren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sind z. Z. in der Ausländerpolizeiverordnung geregelt. Die Festlegung der Gebührensätze im Gesetz selbst erscheint unzweckmäßig. Der Gesetzentwurf ermächtigt deshalb den Bundesminister des Innern, durch Rechtsverordnung eine Gebührenregelung zu treffen. Die Verordnungs-

ermächtigung soll auch der innerstaatlichen Durchführung von Kostenregelungen in zwischenstaatlichen Verträgen dienen. Die Interessen der Länder werden durch die Beteiligung des Bundesrates gewahrt.

Absatz 2: Die Kostentragungspflicht des Ausländers folgt daraus, daß er die durch die Zwangsanwendung entstandenen Kosten verursacht hat.

Zu § 24

In den in dieser Vorschrift aufgeführten Fällen ist es erforderlich, Interessen des Bundes durch Einzelweisungen durchzusetzen. Die Behandlung der Ausländer als Staatsangehörige fremder Staaten wirkt sich vielfach auf die Beziehungen zu diesen Staaten aus und beeinflusst so unmittelbar die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Ähnliche Übergeltungsmaßnahmen, die zum Schutze der eigenen Staatsangehörigen und Interessen im Ausland zur Verfügung stehen und einheitlich angewandt werden müssen.

Auch in Sicherheitsfragen muß die Staatsgewalt gegenüber dem Ausländer, von dem naturgemäß eine besondere Gefährdung ausgehen kann, einheitlich auftreten.

Ein Land ist in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein Gebiet beschränkt. Es liegt aber im Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen, daß der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung hat (BVerfGE 11 A, 6). Durch diese Erstreckung der Wirkung von Verwaltungsakten der Landesbehörden erwächst dem Bund die Verantwortung dafür, daß nicht durch Verwaltungsakte eines Landes wesentliche Interessen der anderen Länder und damit schließlich des Bundes verletzt werden. Fälle dieser Art haben sich im Ausländerrecht zugetragen. So ist unerwünschten Ausländern der Aufenthalt von einem Land gestattet worden, obwohl bekannt war, daß sie sich nicht in diesem Land aufhalten wollten und die Länder, in denen diese Ausländer ihren Aufenthalt nehmen wollten, sich gegen die Zulassung gewandt hatten.

Zu § 25

Wie bereits erwähnt, berühren die ausländerrechtlichen Entscheidungen Aufgabengebiete, deren Wahrung verschiedenen Behörden, teils Bundes-, teils Landesbehörden übertragen ist. Wegen der Verbindung des Ausländers mit seinem Heimatstaat werden in vielen Fällen die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland von den ausländerrechtlichen Entscheidungen betroffen. Die Entscheidung, ob ein Ausländer ein-, aus- oder durchreisen darf, fällt in die Zuständigkeit des Bundes. Der Bund trägt die völkerrechtliche Verantwortung für das Verhalten der Ausländer in seinem Hoheitsgebiet. Den Ländern andererseits obliegen, soweit nicht solche Bundeszuständigkeiten eingreifen, die Ausführung dieses Gesetzes und damit die ausländerrechtlichen Entscheidungen im Inland.

Einem Sachverhalt solcher Art, dessen Beurteilung in verschiedene Zuständigkeitsbereiche fällt, kann nur durch ein Zusammenwirken der beteiligten Behörden sachgerecht entsprochen werden. § 25 sieht deshalb eine Mitwirkung der jeweils beteiligten Behörden vor.

Die einzelnen in der Vorschrift vorgesehenen Fälle der Beteiligung von Bundes- oder Landesbehörden an den Entscheidungen des anderen Verwaltungsträgers halten sich in den Grenzen, die in Rechtsprechung und Literatur für solche Fälle der Mitverwaltung gezogen worden sind (vgl. BVerfG, Urt. v. 21. Mai 1952 — BVerfGE 1, 310; OVG Hamburg, Urt. v. 27. Mai 1960 — OVG Bf. I 61/59 —; Fülllein, Mischverwaltung oder Mitverwaltung, Deutsches Verwaltungsblatt 1956, 1).

In Absatz 1 Nr. 1 bis 3 und in Absatz 2 Nr. 2 werden solche Entscheidungen der Ausländerbehörde an die Zustimmung des Bundesministers des Innern oder der von ihm bestimmten Stelle gebunden, die über den Hoheitsbereich eines Landes hinaus überregional für das Bundesgebiet gelten und zusätzlich den Bund oder andere Länder so betreffen, daß ihre Wirkungen vom Bund und den anderen Ländern hingenommen werden müssen. In Absatz 2 Nr. 1 werden die Entscheidungen von Bundesbehörden an die Zustimmung von Landesbehörden geknüpft, weil hier ein Ausländer sich in dem zur Mitverwaltung heranzuziehenden Land aufhalten will und deshalb ein besonderes Bedürfnis besteht, diesem Land auch die Mitverantwortung für die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt zu übertragen.

Absatz 1: Bei den Entscheidungen zu Nummer 1 wird der Ausländer im Ergebnis unter Verzicht auf jede Abschiebungsmöglichkeit für dauernd in das Bundesgebiet übernommen. Die Entscheidung kommt praktisch der Einbürgerung, die der Zustimmung des Bundesministers des Innern bedarf, nahe. Bei ihr müssen die Gesamtinteressen des Staates berücksichtigt werden.

Durch die in Nummer 2 genannten Entscheidungen können die Belange der anderen Länder und der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. Durch das Zustimmungserfordernis sollen widersprechende Interessen ausgeglichen werden.

Nummer 3: Da durch die Ausweisung der in § 29 Abs. 2 genannten Ausländer die Beziehungen der Bundesrepublik zu auswärtigen Staaten unmittelbar betroffen werden, kann auf die Mitwirkung einer Bundesbehörde, die vor der Erteilung der Zustimmung die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes einholt, nicht verzichtet werden.

Absatz 2 Nr. 1: Die gleichen Überlegungen wie zu Absatz 1 führen dazu, in bestimmten, durch eine Rechtsverordnung des Bundesministers des Innern aufzuführenden Fällen eine Mitwirkung der Landesbehörden bei Verwaltungsakten von Bundesbehörden vorzusehen. Da durch die Erteilung eines Sichtvermerks der Ausländer zur Einreise und zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt wird, hat die für den Aufenthaltsort zuständige Ausländerbehörde ein berechtigtes Interesse, an der Entscheidung über den Sichtvermerk mitzuwirken.

Nummer 2: Aufenthaltserlaubnisse, die gemäß § 4 Abs. 2 vor der Einreise als Sichtvermerk eingeholt werden müssen, werden vielfach im Interesse der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung befristet. Bei Angehörigen bestimmter Staaten, bei denen die Sichtvermerkspflicht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung besteht, würde der Erfolg dieser Maßnahmen in Frage gestellt, wenn die Ausländerbehörden ohne Berücksichtigung des der Befristung im Einzelfall zugrunde liegenden Sachverhalts die Aufenthaltsfrist verlängern könnten.

DRITTER ABSCHNITT

Mehrfache Staatsangehörigkeit

Zu § 26

Bei Deutschen, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, geht im Verhältnis zu den deutschen Behörden die Eigenschaft als Deutscher vor. Es ist jedoch notwendig, daß die deutschen Behörden Verpflichtungen von Deutschen, wie sie durch die Staatsangehörigkeit gegenüber anderen Staaten begründet werden, kennen.

VIERTER ABSCHNITT

Straf- und Bußgeldvorschriften

Zu § 27

Wie schon bisher im Paßgesetz und in der Ausländerpolizeiverordnung ist es erforderlich, die Bestimmungen des Entwurfs mit Strafvorschriften zu bewahren. Die Straftatbestände sind dem Paßgesetz und der Ausländerpolizeiverordnung entnommen und der Neuregelung des Entwurfs angepaßt.

Die Tatbestände in Absatz 1 Nr. 1, 2 und 4 gehen auf das Paßgesetz zurück. Der Tatbestand der Nummer 3 ist im wesentlichen in der Ausländerpolizeiverordnung geregelt. Während bisher nur die Zuwiderhandlung gegen ein Aufenthaltsverbot oder eine örtliche Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis als Vergehen galten, soll nunmehr jeder rechtswidrige Aufenthalt, soweit der Ausländer vorsätzlich gegen Bestimmungen des Fremdenrechts verstößt, als Vergehen geahndet werden. Die zahlreichen Erleichterungen der Einreise und des Aufenthalts, die zu weitgehendem Verzicht auf die Ausländerüberwachung führen, machen es notwendig, größeres Gewicht auf die Einhaltung der verbliebenen Verpflichtungen des Ausländers zu legen.

Zu § 28

Verstöße gegen Ordnungsvorschriften werden nach der Vorschrift als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße geahndet.

FÜNFTER ABSCHNITT

Sonderregelungen

Zu § 29

Absatz 1: Eine Reihe von Ausländern genießt bei ihrem Aufenthalt im Bundesgebiet nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, auf Grund beson-

derer zwischenstaatlicher Vereinbarungen oder der deutschen Gesetzgebung Vorrechte und Befreiungen. Die weitestgehenden Vorrechte und Befreiungen genießen die Exterritorialen. Sie sind gemäß §§ 18 und 19 des Gerichtsverfassungsgesetzes von der deutschen Gerichtsbarkeit und auf Grund ihrer Exterritorialität von allen Maßnahmen des Verwaltungszwangs und von den fremdengesetzlichen Vorschriften befreit.

Die Berufskonsulen sind nicht exterritorial. Ihre Befreiung von den fremdengesetzlichen Vorschriften entspricht dem bisherigen Recht.

In zwischenstaatlichen Vereinbarungen sind diplomatische Vorrechte und Befreiungen auch anderen Personen, insbesondere Bediensteten zwischenstaatlicher Organisationen zugestanden worden. Die Vorschrift berücksichtigt diese Regelungen.

Absatz 2: Auf die in Absatz 2 genannten Personen finden die Vorschriften des Gesetzes Anwendung; sie werden lediglich unter den angeführten Voraussetzungen von dem Erfordernis der Aufenthaltserlaubnis befreit.

Zu § 30

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft setzt ihr Recht in Form von Verordnungen und Richtlinien. Die Verordnungen gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, bedürfen also keiner Transformation. Die Richtlinien sind ebenfalls hinsichtlich ihres Zieles verbindlich, richten sich aber nur an die Mitgliedstaaten und verpflichten diese, den Inhalt der Richtlinien in das nationale Recht umzusetzen (Artikel 189 EWG-Vertrag). Für diese Umsetzung sieht die Vorschrift ein erleichtertes Verfahren vor. Die Bundesregierung soll die Möglichkeit haben, durch Rechtsverordnung Abweichungen von diesem Gesetz zuzulassen, soweit dies wegen der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus ihrer Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften erforderlich ist. Hierbei wird es sich entsprechend den Zielen der EWG in der Regel um Erleichterungen handeln.

Zu § 31

Das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Konvention) bindet die Mehrzahl ihrer Vergünstigungen an zwei Voraussetzungen: an die Eigenschaft als ausländischer Flüchtling und an den rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmestaat. Nur wenige fundamentale Rechte werden den ausländischen Flüchtlingen auch dann zugestanden, wenn sie sich nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Die Asylverordnung sieht demgegenüber vor, daß jedem Ausländer, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als ausländischer Flüchtling erfüllt, die Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Damit erlangen alle Ausländer, die als ausländische Flüchtlinge anerkannt werden, automatisch ihren rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet, gleichgültig ob sie im Sinne des Fremdenrechts rechtmäßig oder unrechtmäßig eingereist sind.

Der Verzicht auf das in der Genfer Konvention vorgesehene Regulativ des rechtmäßigen Aufenthalts hat dazu geführt, daß zahlreiche ausländische Flüchtlinge, die sich rechtmäßig in den Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, aus wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen illegal in das Bundesgebiet eingereist sind und hier ihre wiederholte Anerkennung betrieben haben, um dadurch die Stellung eines sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhaltenden ausländischen Flüchtlings mit ihren Vergünstigungen zu erlangen. Diese Auswirkung ist nicht Ziel der Genfer Konvention und wird auch vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge nicht gebilligt. Der Entwurf bestimmt daher, daß die Aufenthaltserlaubnis nur noch den ausländischen Flüchtlingen erteilt werden muß, die unmittelbar aus einem Verfolungsland kommen. Ob ausländische Flüchtlinge, die sich rechtmäßig in einem anderen Staat als dem Verfolungsland aufhalten, rechtmäßig in das Bundesgebiet einreisen und sich hier aufhalten dürfen, soll sich nach den allgemeinen Vorschriften richten.

Zu § 32

Absatz 1: Die Bestimmung entspricht der Vorschrift des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, wonach die Grundrechte, die durch das Gesetz eingeschränkt werden, unter Angabe des Artikels zu nennen sind.

Absatz 2: Nach § 1 des Freiheitsentziehungsgesetzes richtet sich das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen auf Grund von Bundesrecht nach diesem Gesetz. Absatz 2 weist hierauf hin.

Zu § 33

Die allgemeinen Vorschriften sollen eine gleichmäßige Durchführung der Bestimmungen des Gesetzes sichern.

Zu § 34

Die Vorschrift dient der Überleitung auf das neue Recht.

Zu § 35

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin- und Stadtstaaten-Klausel.

Zu § 36

Die Vorschrift regelt die Fragen, die sich aus dem Inkrafttreten des Gesetzes ergeben.

Absatz 2 führt die Vorschriften auf, die durch das Gesetz aufgehoben werden.

Absatz 3 stellt klar, daß das Gesetz keine Einwirkungen auf völkerrechtliche Verträge haben soll.

Absatz 4 bestimmt, daß die Durchführungsbestimmungen zu den Teilen des Paßgesetzes, die in den Entwurf aufgenommen worden sind, bis zum Erlaß neuer Vorschriften weiter gelten sollen.

Stellungnahme des Bundesrates

1. Zur Überschrift

Die Gesetzesüberschrift ist in „Ausländergesetz“ zu ändern.

Begründung

In der Verwaltungspraxis wird immer nur vom Ausländergesetz die Rede sein; außerdem enthält das Gesetz nicht nur Vorschriften über den Aufenthalt der Ausländer.

2. Zu § 4

Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Der Bundesminister des Innern bestimmt, wenn die Belange der Bundesrepublik Deutschland es erfordern, durch Rechtsverordnung, daß die Aufenthaltserlaubnis als Sichtvermerk eingeholt werden muß.“

Begründung

Es bedarf der Klarstellung, daß die in der Vorschrift vorgesehene Voraussetzung sich nicht auf den Nebensatz, sondern auf den ganzen Satz bezieht.

3. Zu § 5

Absatz 3 ist durch folgenden Halbsatz zu ergänzen:

„, wenn die Belange der Bundesrepublik Deutschland es erfordern.“

Begründung

Notwendige Ergänzung im Hinblick auf Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG; vgl. auch § 4 Abs. 2.

4. Zu § 6

a) Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte geprüft werden, ob die Möglichkeit der Untersagung einer unerwünschten politischen Betätigung über den Einzelfall hinaus im Gesetz zu regeln ist.

b) Der Bundesrat hält es für erforderlich, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens § 6 Abs. 3 durch eine Bestimmung zu ergänzen, die klarstellt, daß die Bedingungen und Auflagen das Recht, die Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten, betreffen können. Dabei sollte auch geprüft werden, ob die Voraussetzungen für solche Eingriffe im Gesetz näher konkretisiert werden können.

5. Zu § 7

In der Überschrift und fortlaufend im Text des Gesetzentwurfs ist das Wort „Aufenthaltsberechtigung“ zu ersetzen durch „Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt“.

Damit entfällt auch der Klammerzusatz in § 7 Abs. 1.

Begründung

Die Änderungen dienen einer Vermeidung des Mißverständnisses, daß es sich um einen Rechtsanspruch handeln könnte.

6. Zu § 9

a) In Absatz 1 Nr. 7 sind hinter den Worten „seine Person,“ die Worte „seine Gesundheit,“ einzufügen.

Begründung

Die Einfügung ist erforderlich, um in besonderen Fällen feststellen zu können, ob bei einem Ausländer die Voraussetzungen des § 9 Abs. 1 Nr. 9 vorliegen.

b) In Absatz 1 Nr. 7 sind hinter den Worten „seinen Beruf“ die Worte „, seine berufliche Ausbildung“ einzufügen.

Begründung

Es ist in der Praxis oft beobachtet worden, daß Ausländer sich als Facharbeiter bezeichnen und eine bestimmte berufliche Ausbildung angeben, die sie tatsächlich nicht genossen haben.

c) In Absatz 2 ist zwischen „2,“ und „6“ die Ziffer „3,“ einzufügen.

Begründung

Der in Nr. 3 genannte Personenkreis ist in einem so starken Maße im Inland unerwünscht und lästig, daß es angezeigt ist, ihn im Rahmen der Fälle des Absatzes 2 mit zu erfassen.

d) Der Bundesrat hat Bedenken, ob § 9 Abs. 2 mit dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit Artikel 19 Abs. 4 GG vereinbar ist. Diese Frage bedarf im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens noch eingehender Prüfung.

7. Zu § 13

In Absatz 1 ist der letzte Halbsatz zu streichen.

Begründung

Die Streichung ist notwendig, um den Personenkreis des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 hinsichtlich des Ausweisungsschutzes den Konventionsflüchtlingen gleichzustellen.

8. Zu § 16

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die nach § 16 Abs. 2 vom Bundesminister des Innern zu bestimmenden Stellen nur Bundesoberbehörden sein können, die im Gesetz konkret zu bezeichnen wären. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ist daher die Vorschrift entsprechend zu ergänzen.

Der Bundesrat ist weiter der Auffassung, daß die Delegation im Hinblick auf Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur durch Rechtsverordnung erfolgen kann.

9. Zu § 17

a) In § 17 ist folgender Absatz 4 anzufügen:

„(4) Wird ein Ausländer, der mit einem Luft-, See- oder Landfahrzeug einreisen will, zurückgewiesen, so hat ihn der Beförderungsunternehmer unverzüglich außer Landes zu bringen.“

Begründung

Die Bestimmung ist eine Folgerung aus dem Grundsatz des Absatzes 1. Wenn bei Grenzabfertigung innerhalb des Hoheitsgebietes ein Unternehmer einen Ausländer, der nach § 1 zurückzuweisen wäre, in das Bundesgebiet bringt, muß er das Risiko der Zurückweisung und des Rücktransports übernehmen. Ähnliche Regelungen bestehen in Dänemark, Norwegen, Frankreich, Irland, der Schweiz und den USA.

b) Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte im Zusammenhang mit § 17 geprüft werden, ob die Möglichkeiten des Verbots, das Transportmittel zu verlassen und der vorübergehenden Verwahrung zur Vermeidung einer Gefährdung des Rücktransports im Gesetz zu regeln sind.

10. Zu § 19

a) In Absatz 1 ist an Satz 3 folgender Nebensatz anzufügen:

„, soweit dies nach dem besonderen Zweck des Paßersatzpapiers angezeigt erscheint.“

Begründung

Notwendige Feststellung der Ermächtigungsvoraussetzung.

b) Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Ausländerbehörden sind die von der Landesregierung bestimmten Behörden.“

Begründung

Die Bestimmung der zuständigen Landesbehörden sollte der Disposition der Landesregierung überlassen bleiben.

c) In Absatz 6 ist das Wort „Polizeibehörden“ durch das Wort „Polizei“ zu ersetzen.

Begründung

Mit Rücksicht auf die unterschiedliche Organisation der Polizei in den verschiedenen Ländern ist eine möglichst allgemeine Bezeichnung angezeigt.

11. Zu § 20

In Absatz 2 ist der erste Satz zu streichen.

Begründung

Die Vorschreibung von Formblättern fällt in den Bereich der allgemeinen Verwaltungsvorschriften, der in § 33 des Gesetzes angesprochen ist.

12. Zu § 23

In Absatz 2 ist folgender Satz anzufügen:

„Im Falle des § 17 Abs. 4 haftet auch der Beförderungsunternehmer für diese Kosten.“

Begründung

Folge des Änderungsvorschlages zu § 17 Abs. 4.

13. Zu § 25

a) In Absatz 1 sind die Worte „bedürfen der Zustimmung des Bundesministers des Innern“ zu ersetzen durch die Worte „ergehen im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern“.

b) In Absatz 2 Nr. 2 sind die Worte „der Zustimmung des Bundesministers des Innern“ zu ersetzen durch die Worte „des Benehmens mit dem Bundesminister des Innern“.

Begründung zu a) und b)

Die Bindung der Ausländerbehörden der Länder an die Zustimmung des Bundesministers des Innern würde eine verfassungsrechtlich nicht zulässige Mischverwaltung darstellen. Es ist zu berücksichtigen, daß der Bundesminister des Innern auch durch das Benehmen mit den Ausländerbehörden Kenntnis von den beabsichtigten Maßnahmen erhält und erforderlichenfalls von seiner Weisungsbefugnis nach § 24 des Gesetzes Gebrauch machen kann.

14. Zu § 26

In § 26 sind die Worte „der nach Landesrecht zuständigen Behörde“ durch die Worte „der von der Landesregierung bestimmten Behörde“ zu ersetzen.

Begründung

Vergleiche Begründung zu dem Änderungsvorschlag zu § 19 Abs. 3.

15. Zu § 27

a) In Absatz 1 Nr. 1 ist der Klammerzusatz „(§ 4 Abs. 2)“ in „(§ 4 Abs. 2 oder 3)“ zu ändern.

b) Absatz 1 Nr. 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. sich ohne den erforderlichen Paß, Paßersatz (§ 2) oder ohne die erforderliche Aufenthaltserlaubnis (§ 4 Abs. 1) oder Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt (§ 7)“

Begründung zu a) und b)

Die Änderungen dienen der Klarstellung.

c) Absatz 3 ist zu streichen.

Begründung

Die fahrlässige Begehungsweise der Tatbestände des § 27 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 enthält kein sozial-ethisch verwerfliches Unrecht. Die fahrlässige Begehungsweise dieser Tatbestände sollte deshalb nur als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Der Tatbestand des § 27 Abs. 1 Nr. 4 erste Alternative kann nur vorsätzlich verwirklicht werden.

16. Zu § 28

a) Die Eingangsworte in Absatz 1 sind wie folgt zu fassen:

„Ordnungswidrig handelt ein Ausländer, der vorsätzlich oder fahrlässig“

b) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. als Deutscher, der zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzt, oder
2. als gesetzlicher Vertreter eines deutschen minderjährigen Kindes, das zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzt,

die fremde Staatsangehörigkeit der zuständigen Behörde nicht anzeigt (§ 26).“

Begründung zu a) und b)

Redaktionelle Verbesserung.

c) Es ist folgender neuer Absatz 1 a einzufügen:

„(1 a) Ordnungswidrig handelt ferner ein Ausländer, der in den Fällen des § 27 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 die Tat fahrlässig begeht.“

Begründung

Vergleiche Begründung zu dem Streichungsvorschlag zu § 27 Abs. 3.

d) In Absatz 4 sind nach dem Wort „ihm“ die Worte „durch Rechtsverordnung“ einzufügen.

Begründung

Aus rechtsstaatlichen Gründen erscheint es geboten, eine Zuständigkeitsverschiebung im Bereich des OWiG durch Rechtsverordnung vorzunehmen.

17. Zu § 32

In Absatz 1 sind die Worte „und der freien Meinungsäußerung (Artikel 5 des Grundgesetzes)“ zu streichen.

Begründung

Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung kann nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden (vgl. Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 GG). Deswegen kommt Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 GG hier nicht in Betracht.

18. Nach § 32

Es ist ein neuer § 32 a mit folgendem Wortlaut einzufügen:

„§ 32a

Zustimmung des Bundesrates
zu Rechtsverordnungen

Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, bedürfen mit Ausnahme der Rechtsverordnung nach § 28 Abs. 4 der Zustimmung des Bundesrates.“

Begründung

In Übereinstimmung mit der üblichen Praxis sollte ausdrücklich gesagt werden, ob Rechtsverordnungen der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder nicht.

19. Zu § 36

In Absatz 2 Satz 1 sind nach dem Klammerzusatz „(Reichsgesetzbl. I S. 589)“ das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen und nach dem Klammerzusatz „(Reichsgesetzbl. I S. 1053)“ die Worte einzufügen „und § 23 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 269)“.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlages zu § 13.

Anlage 3

Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. und 2.

Den Vorschlägen des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 3.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates werden keine Einwendungen erhoben.

Zu 4.

- a) Dem Vorschlag des Bundesrates, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit der Einschränkung unerwünschter politischer Betätigung von Ausländern im Bundesgebiet zu prüfen, wird zugestimmt. Die Bundesregierung weist jedoch auf die Schwierigkeiten hin, eine in der Praxis brauchbare Abgrenzung der zu untersagenden politischen Betätigung für generelle Tatbestände zu finden.
- b) Die Anregung unter b) gehört in den allgemeineren Zusammenhang der Anregung a). Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Bedingungen und Auflagen nach § 6 Abs. 3 des Entwurfs ein allgemeines Mittel sind, den Aufenthalt der Ausländer im Bundesgebiet zu regeln. Sie können sich auf die verschiedensten Fragen beziehen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet ergeben. Ob es wegen der Vielfalt der danach in Betracht kommenden Maßnahmen möglich ist, die zulässigen Bedingungen und Auflagen im Gesetz abschließend aufzuzählen, oder ob es sich empfiehlt, wenigstens bestimmte Arten der Auflagen und Bedingungen im Gesetz zu regeln, erscheint der Bundesregierung sehr zweifelhaft.

Zu 5.

Dem Vorschlag des Bundesrates kann nicht zugestimmt werden.

Das Rechtsinstitut der „Aufenthaltsberechtigung“ unterscheidet sich von der „Aufenthaltserteilung“ nicht nur durch die fehlende Befristung. Nach dem Gesetzentwurf soll die Stellung der Ausländer, denen eine Aufenthaltsberechtigung zuerkannt worden ist, auch hinsichtlich des Ausweisungsschutzes und der Einschränkungsmöglichkeiten verstärkt werden. Die Aufenthaltsberechtigung ist also mehr als eine Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt. Andererseits geht der Entwurf klar davon aus, daß kein Ausländer einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung hat. Die Befürchtung, aus dem Ausdruck „Berechtigung“ könne auf einen Rechtsanspruch geschlossen werden, erscheint daher nicht begründet.

Zu 6.

- a) bis c) Die Bundesregierung erhebt keine Einwendungen.
- d) Die Bedenken des Bundesrates werden nicht geteilt. Es war erwogen worden, in den in § 9 Abs. 2 des Entwurfs genannten Fällen die Rechtsfolge der Ausweisung zwingend im Gesetz vorzusehen, insoweit also statt einer „Kann-“ eine „Muß“-Vorschrift aufzunehmen. Verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen könnten kaum erhoben werden. Die nunmehr gewählte Fassung belastet den Ausländer nicht stärker, stellt ihn im Gegenteil günstiger, weil sie der Verwaltungsbehörde einen Ermessensspielraum zu seinen Gunsten gewährt.

Zu 7.

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt. Die Ausweisung eines heimatlosen Ausländers auf Grund der Tatbestände des Artikels 33 Abs. 2 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sollte jedoch nur möglich sein, wenn die Tatbestände nach Inkrafttreten des Ausländergesetzes verwirklicht worden sind. Eine entsprechende Bestimmung wird in § 36 Abs. 2 des Entwurfs vorgeschlagen.

Zu 8.

Die Bundesregierung hält es aus organisatorischen Gründen nicht für zweckmäßig, die Behörde im Gesetz genau zu bestimmen. Die vorgesehene Regelung ist verfassungsrechtlich auf jeden Fall zulässig, da sogar die Voraussetzungen des Artikels 87 Abs. 3 Satz 2 GG gegeben wären.

Zu 9.

- a) Die Bundesregierung erhebt gegen den Vorschlag des Bundesrates, soweit er sich auf die Einreise mit einem Luft- oder Seefahrzeug bezieht, im Hinblick auf entsprechende Regelungen in anderen Staaten keine Einwendungen. Dagegen sieht sie kein Bedürfnis für eine solche Regelung bei der Einreise mit einem Landfahrzeug.
- b) Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß die aufgeworfenen Fragen bereits weitgehend im Entwurf geregelt werden. Sonderprobleme, die sich in Einzelbereichen ergeben können, bedürfen nach Ansicht der Bundesregierung keiner Regelung im Ausländergesetz.

Zu 10.

- a) Gegen den Vorschlag werden keine Einwendungen erhoben.
- b) Dem Vorschlag des Bundesrates wird widersprochen.

In der Begründung des Gesetzentwurfs ist eingehend dargelegt, warum einheitlich im Bundesgebiet eine bestimmte Behördenstufe zuständig sein muß. Bei den Beratungen im Bundesrat sind diese Gründe anerkannt und ist wiederholt erklärt worden, es bestünde keine Absicht, die Zuständigkeit zu ändern. Diese Absicht gibt jedoch keine ausreichende rechtliche Gewähr.

Gegen die Fassung des Regierungsentwurfs können auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhoben werden. Die Zuständigkeitsbestimmung von Landesbehörden in Bundesgesetzen ist nach Artikel 84 Abs. 1 GG zulässig.

- c) Die Bundesregierung erhebt keine Einwendungen.

Zu 11.

Dem Vorschlag des Bundesrates wird widersprochen.

§ 20 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs beabsichtigt nicht, dem Bundesminister des Innern eine Rechtsgrundlage für das Vorschreiben von Formblättern zu geben. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich, wie der Bundesrat zutreffend festgestellt hat, in § 33 des Entwurfs. Zweck des § 20 Abs. 2 Satz 1 ist vielmehr, den Ausländer zu verpflichten, die vom Bundesminister des Innern festgelegten Formblätter zu benutzen und die darin enthaltenen Fragen zu beantworten. Eine solche Verpflichtung kann durch allgemeine Verwaltungsvorschriften nicht begründet werden.

Zu 12.

Dem Vorschlag des Bundesrates wird mit der Maßgabe zugestimmt, daß die Haftung des Beförderungsunternehmers auf die Kosten der Zurückweisung beschränkt wird. § 17 Abs. 4 des Entwurfs, auf den die Vorschrift verweist, behandelt lediglich die Zurückweisung. § 23 Abs. 2 Satz 2 sollte daher lauten: „Im Falle des § 17 Abs. 4 haftet auch der Beförderungsunternehmer für die Kosten der Zurückweisung.“

Zu 13.

Die Bundesregierung teilt die Bedenken des Bundesrates nicht.

Die These der Unzulässigkeit einer „Mischverwaltung“ von Bundes- und Landesbehörden kann auf keine ausdrückliche Vorschrift des Grundgesetzes gestützt werden und beruht auf anfechtbaren allgemeinen Erwägungen über eine völlige Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern. Wäre sie richtig, so müßte sie jedenfalls gleichermaßen für die Beteiligung von Landesbehörden an Verwaltungsakten von Bundesbehörden gelten, wie umgekehrt. Gerade die Aufgaben im Vollzug des Ausländergesetzes gebieten eine Koordinierung der Verwaltungstätigkeit von Bund und Ländern. Es

wäre unzumutbar, doppelte Verwaltungsakte — je einen von Bundes- und von Landesbehörden — zu verlangen. Die notwendige Koordinierung soll daher durch Zustimmung der einen Behörde zum Verwaltungsakt der anderen erreicht werden. In Absatz 1 und 2 Nr. 2 ist vorgesehen, daß die Außenzuständigkeit beim Land liegt und der Bund zustimmt, in Absatz 2 Nr. 1 ist auf dem Gebiet der auswärtigen Verwaltung die umgekehrte Regelung vorgeschrieben.

Die Anordnung bloßen „Benehmens“ mit Bundesinstanzen im ersteren Fall reicht zur Wahrung der Verwaltungsinteressen des Bundes ebensowenig aus, wie dies umgekehrt vom Entwurf in Absatz 2 Nr. 1 zugunsten der Landesbehörden angenommen wird.

Zu 14.

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt. Auf die Ausführungen zu Nr. 8 wird verwiesen.

Zu 15.

a) bis c) und

Zu 16.

a) bis d) Die Bundesregierung stimmt im Grundsatz den Überlegungen zu, die zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates unter Nr. 15 Buchstabe c geführt haben. Sie billigt die Auffassung, daß Zuwiderhandlungen gegen § 27 des Entwurfs nicht immer ein sozial-ethisch verwerfliches Unrecht darstellen. Sie wird sich deshalb im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens um eine Regelung der Straf- und Bußgeldvorschriften bemühen, die den Vorstellungen des Bundesrates und den Bedürfnissen der Praxis Rechnung trägt.

Zu 17.

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 18.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Bestimmung enthält lediglich eine Wiedergabe der grundgesetzlichen Regelung in Artikel 80 Abs. 2 GG. Sie erscheint überflüssig.

Zu 19.

Die Fassung des § 36 Abs. 2 des Entwurfs hängt von der Entscheidung über den Vorschlag des Bundesrates unter Nr. 7 (zu § 13) ab. Nach dem Kompromißvorschlag der Bundesregierung zu § 13 muß § 36 Abs. 2 in der Fassung der Regierungsvorlage erhalten bleiben. Anzuführen ist folgender Satz:

„§ 23 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 269) ist nicht anzuwenden auf heimatlose Ausländer, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Voraussetzungen des Artikels 33 Abs. 2 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Bundesgesetzbl. 1953 II S. 559) erfüllen.“