

sein, sondern es genügt, daß sie erst im weiteren Schwangerschaftsverlauf oder »gar erst danach« einzutreten droht.

Zwar wird von Juristen erörtert, ob die medizinisch-soziale Indikation dann angenommen werden darf, wenn durch entsprechende Psychopharmaka depressiven Zuständen bei der Frau abgeholfen werden könnte. Auch die Aufnahme in eine Nervenklinik wird erwogen. Doch kommen auch diese Juristen glücklicherweise zum Ergebnis, daß diese Abwendungsmöglichkeiten »wohl unzumutbar« sind und die Schwangere dann weder »auf einen stationären Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik, noch auf eine das Leben des Kindes erhaltende Frühgeburt verwiesen« werden könne, »wenn die gesundheitliche Überforderung der Frau nicht nur in der Austragung der Schwangerschaft, sondern auch und gerade in der nachgeburtlich fortwirkenden Dauerbelastung liegt«.

Soll Frau weinen oder soll sie lachen, muß sie wütend oder muß sie etwa dankbar sein angesichts dieser verqueren Annäherung an die einem Schwangerschaftsabbruch zugrunde liegende Problematik?

Nichts von alledem. Nur klug muß sie sein. Es ginge auch anders, aber so geht es auch: daß Frauen sich vorübergehend die Narrenkappe aufsetzen, wenn es denn hilft, die eigenverantwortliche Gewissensentscheidung, das Kind nicht auszutragen, zu verwirklichen.

Fritz Franz

## Plädoyer für ein Einwanderungsgesetz

1. Seit der Reichsgründung ist in Deutschland die Auswanderung gesetzlich geregelt (zuletzt Reichsgesetz vom 9. 6. 1897, abgelöst durch das Auswandererschutzgesetz vom 26. 3. 1975). Nicht geregelt ist die Einwanderung. Das Fehlen eines Einwanderungsgesetzes läßt sich nicht damit erklären, daß die BRD »kein Einwanderungsland« sein will. Denn die BRD will gewiß auch »kein Auswanderungsland« sein. Dennoch werden Aus- und Einwanderung im Grundgesetz erwähnt. Art. 73 Nr. 3 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über beide Bereiche zu. Hieraus folgt, daß Aus- und Einwanderung einer bundesgesetzlichen Regelung zugänglich sind, auch wenn die Materie nicht den Staatszielen zuzuordnen ist.

2. Aus- und Einwanderung sind wie siamesische Zwillinge miteinander verbunden. Wer sich zur Auswanderungsfreiheit als Menschenrecht bekennt, kann Einwanderungen nicht ausschließen. Aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) und dem verfassungskräftigen Vorbehalt des Gesetzes folgt der Auftrag an den Gesetzgeber, der Einwanderung einen Platz in der verfassungsmäßigen Ordnung der BRD zuzuweisen.

3. Verfahrensrechtlich wird zu unterscheiden sein zwischen Ausländern, deren Einwanderung (mit dem Ziel einer Niederlassung von unbestimmter Dauer)

- a) durch Anerkennung eines Bleiberechts (unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung) bereits abgeschlossen,
- b) durch Grenzübertritt zwar eingeleitet, wegen Fehlens eines Bleiberechts aber noch nicht abgeschlossen,
- c) beabsichtigt, aber noch nicht eingeleitet ist.

Von der Zugehörigkeit zu dem einen oder anderen Personenkreis hängt ab, ob das

Einwanderungsgesetz unmittelbar oder erst Anwendung findet, wenn dem Antragsteller der Status eines Einwanderers zuerkannt wird.

4. Unmittelbar (d. h. ohne Prüfung zusätzlicher Anerkennungsvoraussetzungen) anwendbar sollte das Gesetz für die Personengruppe 3a sein, während die unter 3b und 3c fallenden Ausländer ein Statusverfahren zu bestreiten hätten. Das Verfahren sollte grundsätzlich vor der Einreise eingeleitet und abgeschlossen werden. Dazu sollten bei den deutschen Auslandsvertretungen Beratungsstellen eingerichtet werden, die Interessenten Auskunft über die Voraussetzungen und Erfolgsaussichten einer Einwanderung geben. Die Beratung ist obligatorisch. Sie entfällt gegenüber Antragstellern, die vor Inkrafttreten des Gesetzes eingereist und im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung, Gestattung oder Duldung sind. Anträge dieser Gruppe sind bei dem nach Nr. 5 zuständigen Amt direkt zu stellen bzw. an das Amt weiterzuleiten.

5. Nach Beratung, über deren Verlauf ein Protokoll zu fertigen ist, leitet die Auslandsvertretung den Antrag an das zur Sachentscheidung zuständige Amt weiter. Die Sachkompetenz könnte dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge übertragen werden, das als »Bundesamt für Einwanderer und politische Flüchtlinge« darüber zu entscheiden hätte, ob ein Ausländer aus Gründen einer politischen Verfolgung oder aus anderen Gründen in die Rechtsstellung eines Einwanderers einzuweisen ist. Die Entscheidung ergeht ohne Anhörung im schriftlichen Verfahren. Liegen die Voraussetzungen vor, erhält der Antragsteller ein Einwanderervisum (oder die Aufenthaltsgenehmigung als Einwanderer). Die Urkunde berechtigt zum Grenzübergang; sie stellt mit verbindlicher Wirkung fest, daß ihr Inhaber Einwanderer ist. Liegen die Voraussetzungen nicht vor, erhält der Antragsteller einen ablehnenden Bescheid, gegen den das Rechtsmittel der Klage (zum Verwaltungs- oder Einwanderungsgericht) zulässig ist. Zur persönlichen Wahrnehmung seiner Rechte vor Gericht ist dem abgelehnten Bewerber eine Betretenserlaubnis zu erteilen.

6. Abgelehnte Bewerber sind – vorbehaltlich der Betretenserlaubnis – nicht zum Grenzübergang zugelassen. Das gilt auch für Ausländer, die sich auf das Asylrecht berufen. Grundsätzlich ist Einwanderern zuzumuten, vor der Ausreise die Beratungsstelle der deutschen Auslandsvertretung aufzusuchen. Macht ein Ausländer, der um die Rechtsstellung eines Einwanderers oder Flüchtlings nachsucht, ohne im Besitz eines Einwanderervisums zu sein, an der Grenze geltend, daß er die Beratungsstelle nicht habe aufsuchen können, weil sein Leben und/oder seine Freiheit aus politischen Gründen unmittelbar bedroht gewesen seien, hat er sich über die Unaufschiebbarkeit seiner Flucht zu erklären. Ergibt die Befragung glaubwürdige Anhaltspunkte für die Richtigkeit der Erklärung, ist der Ausländer bis zur Entscheidung über sein Einwanderungsbegehren, längstens jedoch für 3 Monate, in ein Sammellager einzuweisen. Andernfalls ist der Ausländer zurückzuweisen oder zurückzuschicken (§§ 60, 61 AuslG). Ohne Befragung wird der Ausländer zurückgewiesen oder zurückgeschoben, wenn die Grenze außerhalb der zugelassenen Grenzübergänge überschritten wird.

7. Zur Einwanderung sind unbeschränkt zuzulassen:

a) politisch Verfolgte (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG) und diesen gleichgestellte Personen

b) Aufenthaltsberechtigte und Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis

c) der Ehegatte und die minderjährigen Kinder eines Einwanderers.

Sonstige Antragsteller können zur Einwanderung zugelassen werden. Die Ermessensentscheidung ist an Prioritäten zu binden, deren Rang nach einem Punktesystem bestimmt werden könnte. Persönliche und familiäre Bindungen zu Deutschland sollten hoch bewertet werden. Personen mit ausreichenden Deutschkenntnissen, Hilfs-

bedürftige aus Krisengebieten sowie Arbeitsmigranten, die einen gesicherten Arbeitsplatz nachweisen können, kämen für eine bevorzugte Zulassung ebenfalls in Betracht. Die Bundesregierung kann die Zahl der Ermessens-Einwanderungen begrenzen, evtl. nach Anhörung einer Einwanderungskommission. Ausländer, die ihr Land verlassen müssen, um ihr Leben vor Katastrophen oder kriegerischen Auseinandersetzungen zu retten, werden für die Dauer der besonderen Notlage außerhalb festgesetzter Quoten zum vorübergehenden Aufenthalt zugelassen.

8. Einwanderungen über Art. 116 Abs. 1 GG sollten nicht länger privilegiert werden. Die Zweckschöpfung des Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit war als Beitrag zur Lösung des Vertriebenenproblems notwendig. Die Barbarei der Vertreibungen ist Geschichte. Neue Vertreibungen Deutscher sind nicht zu befürchten. Die Ausweitung des Vertriebenenbegriffs auf Aussiedler mit dem Argument fortdauernden »Vertreibungsdrucks« wirkt gequält und gekünstelt. Als Übergangsvorschrift (BVerwGE 8, 340) ist Art. 116 Abs. 1 GG überholt. Als Heimkehrrecht ehemaliger Deutscher ist die Norm lückenhaft, da nicht jeder Volksdeutscher, der im Ausland wohnt, Flüchtling oder Vertriebener ist. In der automatischen Ausweitung des Deutschenstatus auf den volkstumsfremden Ehegatten oder Abkömmling bildet die Vorschrift das Schulbeispiel einer verfassungswidrigen Verfassungsnorm, von anderen Ungereimtheiten einmal abgesehen. Art. 116 Abs. 1 GG muß geändert werden. Unter Berücksichtigung der »Altfälle« bietet sich folgende Neuregelung an:

»(1) Deutsche im Sinne dieses Grundgesetzes sind deutsche Staatsangehörige sowie Flüchtlinge und Vertriebene deutscher Volkszugehörigkeit, die bis zum ... (Tag des Inkrafttretens des Einwanderungsgesetzes) Aufnahme in der Bundesrepublik Deutschland gefunden und ihren Aufenthalt beibehalten haben.

(2) Deutschen können durch Gesetz Personen gleichgestellt werden, die enge Beziehungen zu Deutschland haben, insbesondere Einwanderer.«

9. Neben der Bestimmung des Personenkreises und der Klärung verfahrensrechtlicher Fragen obliegt einem Einwanderungsgesetz vor allem, die Rechtsstellung der Einwanderer zu regeln. Der Rückgriff auf das AuslG gibt dafür wenig her. Abgesehen von der Dehnbarkeit vieler Bestimmungen und der Abhängigkeit der Anspruchsnormen von der tatbestandlichen Voraussetzung, daß »kein Ausweisungsgrund vorliegt«, liegt der Schwerpunkt des AuslG auf dem Aufenthaltsrecht. Ziel einer Einwanderungsgesetzgebung sollte die Inländergleichbehandlung auf allen Lebensbereichen sein, soweit nicht staatsbürgerrechtliche Besonderheiten Abweichungen gebieten.

Die unter Nr. 8 vorgeschlagene Neufassung des Art. 116 Abs. 1 GG könnte eine Handhabe zur Durchsetzung des einwanderungspolitischen Ziels rechtlicher Gleichstellung bieten, indem bestimmt wird:

»(1) Einwanderer sind Deutschen im Sinne des Grundgesetzes gleichgestellt.

(2) Von der Gleichstellung ausgenommen ist die Ausübung der Staatsgewalt nach Maßgabe des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.«

10. In Übereinstimmung mit der Einwanderungspolitik »klassischer« Einwanderungsländer sollten verbliebene Defizite an staatsbürgerlicher Gleichstellung durch Aufnahme in die Staatsbürgerschaft überwunden werden. Dazu bedarf es einer Rückbesinnung auf die Funktionen des Staatsangehörigkeitsrechts. Nach herrschender Meinung vermittelt die Staatsangehörigkeit die Eigenschaft, Mitglied der Gebietskörperschaft »Staat« zu sein (Statustheorie); daneben begründet sie ein »Rechtsverhältnis, aus dem Rechte und Pflichten erwachsen« (BVerfGE 54, 53 [70]). Einigkeit besteht darin, daß die Staatsangehörigkeit von der Volkszugehörigkeit streng zu trennen ist. Für die Zugehörigkeit zum Staatsvolk sind Volkstum, Sprache, Kultur oder Religion nicht entscheidend. Es ist nicht Sache des Staates, die Bewohner des

Staatsgebietes auf die Pflege und Reinerhaltung überlieferter Wertvorstellungen zu verpflichten.

11. Vor diesem Hintergrund erscheint problemlos, das geltende Staatsangehörigkeitsrecht zu ändern, indem

- a) im Land geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit durch Geburt erwerben, sofern ein Elternteil Einwanderer ist,
- b) Einwanderer erleichtert einzubürgern sind,
- c) die deutsche Staatsangehörigkeit bei Aufgabe des inländischen und der Begründung eines ausländischen Wohnsitzes untergeht, sofern nicht Staatenlosigkeit eintritt,
- d) ehemalige deutsche Staatsangehörige, die ihre Staatsangehörigkeit nach c) verloren haben, einzubürgern sind, wenn sie unter Aufgabe des ausländischen Wohnsitzes in die BRD zurückkehren.

12. Glasnost und Perestroika bieten die – vielleicht einmalige – Chance, Feindbilder abzubauen und die unheilige Allianz von Volk und Vaterland, Treue und Hingabe, Wehrpflicht und Heldentod aufzubrechen. Dazu sind viele Schritte nötig, darunter auch eine Umpolung des Fremdenrechts vom Recht des Staates zum Recht des Fremden. Im Zuge der Neuordnung fällt der Staatsangehörigkeit eine Schlüsselrolle zu. Hier wirken Abhängigkeiten fort, die den Einstieg in eine demokratische Gesellschaft blockieren. Sie treten offen zutage in der Bewertung von Staatsangehörigkeitshäufungen als »Übel«. Leitfigur der Übel-Doktrin ist die dem Staat zu Diensten verpflichtete, in Treue ergebene Persönlichkeit. Das steht in schroffem Widerspruch zu einer Rechtsprechung, die nicht müde wird zu versichern, daß oberster Zweck allen Rechts der Mensch sei. Wäre das richtig, ist das Menschenbild des Grundgesetzes auch Doppel- und Mehrstaatern zu erschließen, die sich aus der Enge nationaler Fesseln gelöst haben. Staatsangehörigkeitshäufungen sind kein Übel. Ihre Hinnahme könnte zum Katalysator einer Entwicklung werden, die staatliche Herrschaft als Dienst am Menschen begreift.

## Ingo Müller

### Zurück zum Inquisitionsprozeß

Im Stammheim-Prozeß gegen Andreas Baader, Ulrike Meinhof, Jan-Carl Raspe und Gudrun Ensslin hatte monatelanger Streit um unzählige Befangenheitsablehnungen gegen den Gerichtsvorsitzenden – die erste datiert vom 18. Juni 1975, die letzte vom 18. Januar 1977 – die Atmosphäre im Gerichtssaal bereits derart vergiftet, daß an ein vernünftiges Prozessieren kaum noch zu denken war. Von Antrag zu Antrag wurde deutlicher, wie hoffnungslos befangen der Vorsitzende war, und nach anderthalb Jahren Streit um seine Ablehnung ließ er sich nicht mehr halten, das Gericht lehnte ihn wegen Besorgnis der Befangenheit ab.

Der Gesetzgeber zog daraus die Lehre, daß die Befangenheitsablehnung erschwert werden müsse<sup>1</sup>. Diese absurde Reaktion wurde damit begründet, daß, wie Stammheim erwiesen habe, »das für die Funktion der Justiz höchst bedeutsame Institut der Richterablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit eine mißbräuchliche Handhabung« ermögliche<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. StVAG 1979 vom 5. Oktober 1978, BGBl I, S. 1645.

<sup>2</sup> BR-Drs. 420/77, S. 22.