

Antrag

der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk, Thomas Strobl (Heilbronn), Wolfgang Zeitlmann, Günter Baumann, Clemens Binninger, Hartmut Büttner (Schönebeck), Norbert Geis, Roland Gewalt, Ralf Göbel, Reinhard Grindel, Martin Hohmann, Volker Kauder, Dorothee Mantel, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Stephan Mayer (Altötting), Beatrix Philipp, Dr. Ole Schröder und der Fraktion der CDU/CSU

Europäische Ausländer, - Asyl, - und Zuwanderungspolitik transparent machen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Die Bundesregierung wird aufgefordert,

1. den Deutschen Bundestag umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt über alle Entwicklungen der europäischen Rechtsetzungsverfahren in den Bereichen Ausländer, -Asyl, - und Zuwanderungspolitik nach Maßgabe der nachfolgenden Begründung zu informieren und ein dem entsprechendes umfassendes Informationsverfahren zu implementieren,
2. ihren Verhandlungen und Entscheidungen im Bereich der Asyl, - Ausländer- bzw. Zuwanderungsfragen als verbindliche deutsche Verhandlungsposition bei europäischen Rechtsetzungsakten nicht den Entwurf des Zuwanderungsgesetzes zugrunde zu legen, sondern das geltende Ausländer- und Asylrecht.

II. Der Deutsche Bundestag wird, sollte die Bundesregierung bzgl. der europäischen Rechtsetzungsverfahren in den Bereichen Ausländer, -Asyl, - und Zuwanderungspolitik nicht auf der Grundlage des geltenden Rechts verhandeln, ein förmliches Gesetz („Mandatsgesetz“) erlassen, das das geltende Ausländer- und Asylrecht als verbindliche deutsche Verhandlungsposition bei europäischen Rechtsetzungsakten festschreibt.

Berlin, den *(Datum)*

Wolfgang Bosbach
Hartmut Koschyk
Thomas Strobl (Heilbronn)
Wolfgang Zeitlmann
Günter Baumann
Clemens Binninger
Hartmut Büttner (Schönebeck)
Norbert Geis

Roland Gewalt
Ralf Göbel
Reinhard Grindel
Martin Hohmann
Volker Kauder
Dorothee Mantel
Erwin Marschewski (Recklinghausen)
Stephan Mayer (Altötting)

Begründung:

1. Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 sind Asyl und Einwanderung keine ausschließlich nationalen Angelegenheiten mehr. Geltendes Recht muss an die Brüsseler Vorgaben angepasst und neue nationale Gesetze müssen sich an dem von der EU gesetzten Rahmen orientieren. Die Vorgaben aus Brüssel setzen damit den Rahmen für nationale Gesetze insbesondere im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Die EU - Kommission handelt jedoch nicht auf der Basis eines Gesamtkonzepts, sondern mittels puzzleartiger Einzelregelungen. Indem auch Fragen des Arbeitsmarktzugangs geregelt werden, überschreitet die Kommission zudem ihre Kompetenz. Die Bundesregierung tritt dem nicht entgegen. Diese Vorgehensweise von Kommission und Bundesregierung verschließt den Blick auf das Ganze und verhindert die gebotene Transparenz. Sachlich ist dieses Vorgehen im Hinblick auf die Komplexität der Materie nicht nachvollziehbar. Wer umfassende Problemstellungen ohne Berücksichtigung von Zusammenhängen erledigen will, verliert zwangsläufig den Überblick. Es stellt keine sachgerechte Vorgehensweise dar, sich nur über punktuelle Regelungen in Form einzelner Richtlinien auseinander zu setzen. Vielmehr sollte zuvor in grundlegenden Fragen mit den Mitgliedstaaten Übereinstimmung erzielt werden. Die Bundesregierung ist bislang nicht wirksam für eine Gesamtkonzeption im Bereich Asyl und Einwanderungspolitik im Rahmen des Art. 63 EGV eingetreten. So hätte es den deutschen Interessen entsprochen, wenn die Bundesregierung beispielsweise die weiteren Verhandlungen von der vorherigen Vorlage eines Gesamtkonzepts abhängig gemacht hätte. Sie setzt den Bestrebungen der EU-Kommission, die dazu führen, dass über EU-Vorhaben das deutsche Ausländer- und Asylrecht aufgeweicht wird, nicht den notwendigen Widerstand entgegen.
2. Der weitgehende Verlust der nationalen Gestaltungsfähigkeit in Asyl-, Ausländer- bzw. Zuwanderungsfragen ist im Bewusstsein der Bürger nicht verankert. Die Bundesregierung schafft angesichts der massiven Auswirkungen europäischer Rechtssetzung auf die nationale Ebene weder den Bürgern noch dem Bundestag gegenüber hinreichende Transparenz. Diese notwendige Transparenz zu fördern und die Handlungsfähigkeit Deutschlands in der Zuwanderungsfrage zu erhalten, war bereits das Anliegen verschiedener Anträge der CDU/CSU im Bundestag¹. Im Bundestags-

¹ BT-Drs 14/5759: „EU-Richtlinienvorschlag zu Mindestnormen in Asylverfahren überarbeiten“ vom 3. April 2001,
BT-Drs. 14/5754: „EU-Richtlinienvorschlag zur Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms überarbeiten“ vom 3. April 2001,
BT-Drs., 14/4529 „Familienzusammenführung sachgerecht regeln – EU-Richtlinienvorschlag ablehnen“ vom 7. November 2000,
auch im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz, BT-Drs. 14/6641: „Umfassendes Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung sowie zur Förderung der Integration jetzt vorlegen“ vom 3. Juli 2001.

Innenausschuss wurde kürzlich fraktionsübergreifend vereinbart, dass die europäischen Vorgaben im Bereich Asyl und Einwanderung in der Zuwanderungsdiskussion im Bundestag von der Bundesregierung transparent gemacht werden müssen. Eine erste Kurzübersicht über die anhängigen Rechtsakte wurde inzwischen zwar vorgelegt. Doch diese ist sehr allgemein gehalten und hinsichtlich der wesentlichen Informationen ebenso dürftig wie die Vor- und Nachberichte zu den Justiz- und Innenratssitzungen auf EU-Ebene. Erforderlich ist vielmehr, dass das deutsche Parlament institutionalisiert vor und nach jeder Verhandlung in Brüssel umfassend informiert und am Zustandekommen des künftigen EU-Zuwanderungsrechtes angemessen beteiligt wird. Fragen, die die Voraussetzungen regeln, unter denen Ausländer nach Deutschland einreisen und sich hier mit welchen Rechten aufhalten, berühren den Kernbereich der Entscheidungskompetenz des deutschen Parlaments. Die Zuwanderungspolitik der EU darf keinen verbindlichen Charakter erhalten, ohne dass sie zuvor in Deutschland gründlich diskutiert und vom Parlament nach gründlicher Prüfung akzeptiert wurde. Dieser für die Zukunft unseres Landes entscheidende Politikbereich darf nicht am deutschen Parlament und der deutschen Bevölkerung vorbei geregelt werden.

3. Nahezu unbemerkt von der deutschen Öffentlichkeit erfolgen auf europäischer Ebene entscheidende Weichenstellungen für das künftige deutsche Asyl- und Ausländer bzw. Zuwanderungsrecht. Bereits die Mitteilung der Kommission über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft und die bisherigen Initiativen der EU-Kommission zeigen, dass deren Politik auf offensive Zuwanderung gerichtet ist und dass die notwendige Zuzugsbegrenzung nicht Anliegen der Kommission ist. Die Bundesregierung setzt dem keinen erkennbaren Widerstand entgegen, obgleich sie aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips den deutschen Interessen diametral entgegenlaufende Initiativen verhindern könnte.

Für den Bereich des Titel IV EGV gilt das besondere Beschlussverfahren nach Art. 67 EGV. Während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, also bis zum 30.4.2004, handelt der Rat grundsätzlich (Ausnahme: Art. 67 Abs. 3 EGV) einstimmig. Auch danach setzt ein Übergang zum Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV, bei dem Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, einen einstimmigen Ratsbeschluss zur entsprechenden Änderung des Verfahrens voraus (Art. 67 Abs. 2 2 Spiegelstr. EGV; Ausnahme: Art. 67 Abs. 4 EGV). Das von einigen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland) vertraglich ausbedungene und im Vertrag von Nizza beibehaltene Einstimmigkeitserfordernis versetzt die Bundesrepublik Deutschland in die Lage, die Verabschiedung einer nach ihrer Ansicht unangemessen großzügigen, gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik zu verhindern. Sie kann ihre Überzeugung von der Notwendigkeit einer restriktiven Einwanderungspolitik auf Gemeinschaftsebene rechtlich uneingeschränkt geltend machen. Hingegen zeigt das vor dem Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 gescheiterte und im Januar 2003 erneut und unverändert eingebrachte Zuwanderungsgesetz, dass die Bundesregierung die offensive Zuwanderungspolitik der Kommission auf nationaler Ebene fortsetzt. Rechtsakte, die auf offensive Zuwanderung gerichtet sind, sind angesichts einer Arbeitslosigkeit von 4,7 Millionen Menschen

und der Krise der Sozialsysteme in Deutschland unverantwortlich. Das gilt sowohl für die europäische Ebene als auch für die nationale Gesetzgebung.

Doch effektive Zuwanderungsbegrenzung ist nicht das Anliegen der rot-grünen Koalition.

Die Grünen befürworten auf europäischer Ebene Regelungen für mehr Zuwanderung und treten für den Fall, dass sie sich auf nationaler Ebene nicht durchsetzen können, dafür ein, dies über den europäischen Weg zu erreichen.

Das belegen die Aussagen der Parlamentarischen Geschäftsführerin und frauenpolitischen Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Irmingard Schewe-Gerigk, im Bundestag am 18. Januar 2001 anlässlich der Debatte um die Familienrichtlinie, der die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit einem Antrag wegen ihrer unabsehbaren migrationspolitischen Folgewirkungen entgegengetreten war: *“Die von dem neuen EU-Kommissar für Justiz und Inneres, Antonio Vitorino, vorgelegten flüchtlings- und migrationspolitischen Vorschläge zeugen von einer grundlegenden Wende weg von den bisherigen restriktiven Konzepten hin zu einer modernen, weltoffenen und gleichzeitig werteorientierten Asyl- und Einwanderungspolitik. Endlich werden die Vorgaben des Amsterdamer Vertrages ernst genommen und Institutionen wie der UNHCR, Amnesty International und der Europäische Flüchtlingsrat erhalten die Beachtung, die ihnen gebührt.“*

Der parlamentarische Geschäftsführer von Bündnis 90/Die Grünen, Volker Beck, hatte nach dem Scheitern des rot-grünen Zuwanderungsgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 auf die Frage, wie es jetzt mit dem Zuwanderungsgesetz weitergehe, geäußert, falls kein Kompromiss zustande komme, *„können wir besser mitden Regelungen leben, die auf europäischer Ebene sowieso kommen.“*²

Hinsichtlich der Haltung der SPD in Fragen der effektiven Zuzugsbegrenzung kann nicht außer Acht gelassen werden, dass bei der Abstimmung über die Asylrechtsneuregelung³ im Bundesrat im Mai 1993 als einziges Bundesland Niedersachsen unter Führung seines damaligen Ministerpräsidenten und jetzigen Bundeskanzlers Gerhard Schröder gegen die auf Zuzugsbegrenzung gerichtete Asylrechtsneuregelung gestimmt hat. Dabei hat allein diese Asylrechtsneuregelung in den folgenden den Jahren von 1993 bis heute den Asylbewerberrückgang von 438.000 auf ca. 71.000 pro Jahr bewirkt.

4. Da das Ausländer- und Asylrecht zu ganz wesentlichen Teilen von der Europäischen Union gestaltet wird, müssen die deutschen Interessen in Brüssel konsequent vertreten werden. In Deutschland leben nahezu doppelt so viele Ausländer wie durchschnittlich in allen anderen Ländern der Europäischen Union (9,3 Prozent in Deutschland zu 4,8 % in den anderen EU-Mitgliedstaaten). Es ist positiv, dass Ausländer in Deutschland die Wirtschaft

² Volker Beck in: Die Welt vom 21.12.2002 „Verschärfter Streit um Zuwanderung“: *„Dann können wir besser mit dem geltenden Ausländerrecht leben und mit den Regelungen, die auf europäischer Ebene kommen.“*/Gleichlautende Aussage in der Berliner Zeitung vom 20.12.2002.

³ „Asylkompromiss“

beleben, als Selbständige Arbeitsplätze schaffen oder bereit sind, Tätigkeiten zu verrichten, für die deutsche Arbeitnehmer nicht mehr zu gewinnen sind. Gleichwohl sind Ausländer in Deutschland überproportional an der Arbeitslosigkeit beteiligt (Deutsche: 9,9%, Ausländer: 18,4%)⁴, sie sind überproportional Sozialhilfeempfänger (Deutsche: 2,8 %, Ausländer: 8,1 %) ⁵ und ihr Anteil an der Kriminalitätsstatistik beträgt ein Vielfaches ihres Anteils an der Wohnbevölkerung (24,9%)⁶. Das Gefälle zwischen Deutschen und Ausländern bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfequote beruht auf gravierenden Bildungsunterschieden. So sind von 100 deutschen Arbeitslosen 32 ohne Berufsausbildung, von 100 Ausländern dagegen 77. Daraus folgt, dass Deutschland es bereits nach geltender Rechtslage mit einer „Zuwanderung“ von Ausländern zu tun hat, die nach Deutschland kommen, weil ihnen der deutsche Sozialstaat eine Versorgung in einem Maße garantiert, die sie in ihren Herkunftsländern nicht einmal durch Arbeit erreichen könnten.

Am 5. März 2003 hat der Präsident der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD), Professor Dr. Herwig Birg, anlässlich der Jahrestagung der Gesellschaft der Auffassung widersprochen, Deutschland sei in Sachen Zuwanderung ein rückständiges Land und schotte sich gegenüber Zuwanderern ab. Vielmehr sei Deutschland nach den Feststellungen der Bevölkerungswissenschaftler das Industrieland mit der höchsten Zuwanderungsrate. Der prozentuale Anteil der Migranten an der Gesamtbevölkerung liege drei bis fünf Mal höher als zum Beispiel in den klassischen Einwanderungsländern USA, Kanada, und Australien. So beklagte der Bevölkerungswissenschaftler beispielsweise, dass die Politik und die veröffentlichte Meinung demographische Befunde ignorierten und für verstärkte Zuwanderung plädierten, obgleich die Zahl der Zuwanderer in Deutschland etwa gleich stark sei wie die Zahl der Geburten, in Großstädten sei sie sogar bis zu viermal höher als die Geburtenzahl. Auch die Behauptung, Zuwanderung sei notwendig, um die Sozialsysteme zu sichern, stimme nicht mit wissenschaftlichen Erkenntnissen überein. Nach Forschungsergebnissen übersteige die Zahl der von Zuwanderern empfangenen Leistungen die der geleisteten Zahlungen in die Sicherungssysteme.

5. Auch vor diesem Hintergrund ist es nicht hinnehmbar, dass die Bundesregierung zu den Richtlinienentwürfen in Brüssel auf der Grundlage eines Gesetzentwurfs, dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, verhandelt und nicht auf der Grundlage geltenden Rechts. Das, was derzeit in Brüssel ausverhandelt wird, ist – vor allem hinsichtlich der tragenden Elemente - zwar mit den Regelungen des Zuwanderungsgesetz-Entwurfs, nicht aber mit denen des geltenden Ausländer- und Asylrechts vereinbar. So finden sich die Kernelemente des Zuwanderungsgesetzes, die die Zuzugsbegrenzung aufheben und das geltende Recht auf den Kopf stellen werden, wie u.a. der weite Flüchtlingsbegriff, die faktische Abschaffung bzw. Aushöhlung der Drittstaatenregelung, Aufhebung des Anwerbstopps, Ausweitung des Familiennachzugs, auch in den Richtlinienentwürfen. Und hierzu verhandelt die Bundesregierung in Brüssel auch. Es ist bereits schon hinsichtlich der

⁴ Stand Juni 2002

⁵ Stand Ende 2000

⁶ Polizeiliche Kriminalstatistik 2001

Vorgehensweise erstaunlich, dass die Verhandlungen in Brüssel auf der Basis eines nicht existierenden Gesetzes erfolgt sind und auch weiterhin erfolgen. Selbst einen Tag nachdem das Zuwanderungsgesetz am 18. Dezember 2002 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, wurden in Brüssel zwei Richtlinien⁷ im Bereich Asyl/Zuwanderung mit Zustimmung der Bundesregierung verabschiedet. Darüber hinaus ist die Vorgehensweise der Bundesregierung auch wegen des Inhalts der Verhandlungsgrundlage nicht hinnehmbar. Eine weitere Ausweitung der Zuwanderung, wie sie mit der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes verbunden wäre, ist nicht akzeptabel. Allein deswegen kann und darf dieser Gesetzentwurf nicht Verhandlungsgrundlage sein.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass die Bundesregierung doch zu allen das geltende Ausländerrecht grundlegend verändernden Regelungen konkrete Vorbehalte einlege. Die Bundesregierung hat noch unlängst in Brüssel erklärt, sie gehe davon aus, die den Vorbehalten zugrunde liegenden Fragen seien bis zur Jahresmitte 2003 erledigt, weil dann auch das deutsche Zuwanderungsgesetz, das nur aus formalen Gründen nicht verabschiedet werden könne, in Kraft träte und somit das alte Ausländerrecht nicht weiter gelte.

6. Das Ausländer- bzw. Zuwanderungsrecht in Deutschland bedarf des politisch-gesellschaftlichen Konsenses und muss auch von der Bevölkerung mehrheitlich mitgetragen werden. Es dient auch der Gewährleistung des inneren Friedens und der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland. 62 % der Bevölkerung in Deutschland erwarten von einem möglichen künftigen Zuwanderungsrecht weniger Zuzug von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten, nur 4 % denken aber, dass der Ausländeranteil in Deutschland noch gesteigert werden sollte⁸. An den bereits von der sozial-liberalen Koalition 1981 aufgestellten und bis zur Bildung der rot-grünen Bundesregierung 1998 unumstritten anerkannten Grundsätzen der deutschen Ausländerpolitik, die gerichtet sind auf die Integration der rechtmäßig dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer und die Begrenzung des weiteren Zuzugs aus Staaten außerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraums, muss vor diesem Hintergrund festgehalten werden. Der Versuch, das geltende Ausländerrecht aus dem Jahre 1990 durch ein inhaltlich mangelhaftes und verfassungswidrig zustande gekommenes Zuwanderungsgesetz zu ersetzen, ist bislang gescheitert. Auf europäischer Ebene müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, um den Zuwanderungsdruck aus den Staaten der Dritten Welt nach Europa zu reduzieren. Ziel einer europäischen Ausländer-, Zuwanderungs-, und Asylpolitik muss es sein, im gesamten Raum der EU gleiche Regelungen für Aufnahme, Aufenthalt und Aufenthaltsbeendigung von Flüchtlingen und Bürgerkriegsflüchtlingen zu schaffen, die den Interessen der Aufnahmeländer gerecht werden und die zu hohe Zahl unberechtigter Asylbewerber nach Europa zu verhindern. Deutschland zählte auch weltweit nach jüngsten Angaben des UNHCR⁹, ähnlich wie auch schon

⁷ Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber und die Richtlinie über die Fortführung des Dubliner Übereinkommens (Dublin II)

⁸ Institut für Demoskopie Allensbach in: FAZ-Sonntagszeitung vom 23. Februar 2003

⁹ UNHCR, Population Data Unit/PGDS, v. 3. Februar 2003: „asylum applications lodged in Europe; North America, Australia, New Zealand and Japan: January-December 2002“, table 3.

2001, auch im Jahre 2002 mit 12 % neben dem Vereinigten Königreich (19%), den Vereinigten Staaten (14%), und Frankreich (9%) zu dem Hauptaufnahmeländern.

7. Die bisherigen Initiativen der EU-Kommission zeigen, dass deren Politik auf offensive, interessenunabhängige Zuwanderung ausgerichtet ist. Weder die vorliegenden Richtlinienvorschläge der Kommission noch die bereits verabschiedete Richtlinien¹⁰ gewährleisteten die Berücksichtigung deutscher Interessen. Sie bedürfen daher, soweit sie als Entwürfe vorliegen, der grundlegenden Überarbeitung. Soweit sie bereits verabschiedet sind, sind sie mit den deutschen Interessen unvereinbar.
- Von besonderer Bedeutung unter den bereits verabschiedeten Initiativen ist die **Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in Massenzustromssituationen**, deren grundlegende Überarbeitung die CDU/CSU-Bundestagsfraktion frühzeitig gefordert hatte¹¹ und deren Verabschiedung sich die Bundesregierung nicht widersetzt hat, obgleich sie deutschen Interessen diametral entgegen läuft. Die Richtlinie ist u.a. weder hinsichtlich des Familiennachzugs zu Personen mit vorübergehendem Aufenthalt noch hinsichtlich des Prinzips „doppelter Freiwilligkeit“ akzeptabel. Nach diesem Prinzip „doppelter Freiwilligkeit“ können nämlich sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Flüchtlinge ihre Verteilung blockieren. Der für eine Aufnahme vorgesehene finanzielle Ausgleich aus dem europäischen Flüchtlingsfonds¹² besteht darin, dass Deutschland, einer der Haupt-Netto-Einzahler, letztlich sein zuvor eingezahltes Geld zurückbekommt. Das ist keine solidarische Lastenteilung. Der richtige Weg wäre ein objektives Verteilungssystem gewesen.

Von den vorliegenden Rechtssetzungsvorschlägen der EU-Kommission (Richtlinienentwürfe), die zu mehr Zuwanderung nach Deutschland führen werden und einen Anstieg der Asylbewerberzahlen durch Zuwanderungsanreize befürchten lassen, sind von besonderer Bedeutung:

¹⁰ (1) Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen und über Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbundenen Belastungen der Mitgliedstaaten („Massenzustromsrichtlinie“ vom 20. Juli 2001, Richtlinie des Rates 2001/55/EG).
(2) Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten vom 27. Januar 2003, Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003.
(3) Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist.

¹¹ BT-Drs. 14/5754: EU-Richtlinienvorschlag zur Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms überarbeiten“ vom 3. April 2001 – Anlage -

¹² Es handelt sich im wesentlichen um einen Strukturfonds, der zum finanziellen Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten beitragen soll.

- **Die Familienrichtlinie**¹³. Diese Richtlinie ist von besonderer Bedeutung, weil sich die Familienzusammenführung als ganz wesentliche, wenn nicht als die eigentliche Quelle der Zuwanderung nach Deutschland entwickelt hat¹⁴. Zwischen 1996 und 2000 lagen die Zahlen des Familiennachzugs zu in Deutschland lebenden Ausländern zwischen 55.886 und 75.888 Personen¹⁵ (1997: 61.740, 1998: 62.992, 1999: 70.750), weisen also eindeutig eine steigende Tendenz auf. Innenminister Schily hatte hinsichtlich der ersten Version des Richtlinienentwurfs geäußert, dass mit einer Zuwanderung von ca. 300.000 Personen pro Jahr allein über Familiennachzug zu rechnen sei. Da kein anderer Staat Europas so viele Ausländer aus Nicht-EU-Staaten aufgenommen hat wie Deutschland, sich also die Zuwanderungssituation in Deutschland anders darstellt als beispielsweise in Portugal, wo deren Anteil an der Gesamtbevölkerung nur 0,1 % beträgt, ergibt sich als Folge des hohen Anteils von Drittstaatsangehörigen in Deutschland, dass großzügige Familiennachzugsmöglichkeiten Deutschland besonders belasten. Obgleich die Bundesregierung aufgrund dieser Situation besonderes Augenmerk darauf richten müsste, dass der Familiennachzug nicht zu einem Tor für unkontrollierbare Zuwanderung wird, trägt der Richtlinienentwurf den diesbezüglichen besonderen Interessen Deutschlands nicht Rechnung. Leitlinie der deutschen Verhandlungsposition sind erkennbar die Regelungen im Zuwanderungsgesetz und nicht die des auf Zuzugsbegrenzung ausgerichteten geltenden Ausländer- und Asylrechts. Das Ergebnis sind Deutschland bindende europäische Familiennachzugsregelungen, die zum einen auf die Regelungen im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, also einem nicht existenten Gesetz, zugeschnitten sind. Zum anderen gehen sie inhaltlich über die Familiennachzugsregelungen des geltenden Rechts hinaus und sind damit zuzugserweiternd. Zwar ist der Kreis der nachzugsberechtigten Personen jetzt im Grundsatz auf die Kernfamilie (Ehegatte, minderjährige Kinder) beschränkt. Gleichzeitig wird aber Nachzug übriger Familienmitglieder (aufsteigender Linie) ins Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt und es gibt eine Öffnungsklausel auch für nicht-eheliche und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften, wenn der Mitgliedstaat, wie Deutschland mit dem Lebenspartnerschaftsgesetz, ein solches Recht hat. Damit wird durch die Hintertür zum einen ein weiter Familienbegriff gelten. Und die Fälle des Familiennachzugs übriger Familienangehöriger sind im Gegensatz zum geltenden Ausländerrecht nicht mehr streng auf die Ausnahmefälle der „Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte“ (§ 22 AuslG) beschränkt. Nachzugsansprüche mittels Personen, die nur einen befristeten Aufenthalt haben, die Gewährung eigenständiger Aufenthaltsrechte nach fünf Jahren, Ansprüche auf Ehegattennachzug, auch wenn Ehe erst nach der Einreise geschlossen wurde, sind nicht sachgerecht. Inakzeptabel

¹³ Zweiter überarbeiteter Kommissionsvorschlag liegt seit dem 2. Mai 2002 vor, Kom (2002) 225 endgültig vom 2.5.2002.

¹⁴ Renner, Einreise und Aufenthalt von Ausländern nach dem in Deutschland geltenden Recht, Teil D, II., 2, a), Seite 194.

¹⁵ Nach Angaben des Auswärtigen Amtes

ist auch, dass im materiellen Teil des Richtlinienentwurfs keine Möglichkeit vorgesehen ist, extremistische Betätigung auch bei der Versagung der Einreise bzw. den Ausweisungsgründen geltend machen zu können. Die Gewährung von Familiennachzug zu Flüchtlingen auch ohne Nachweis von Wohnraum, Krankenversicherung oder Unterhalt ist ebenfalls bedenklich.

- Der Richtlinienentwurf über **Mindestnormen für Asylverfahren und Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft**¹⁶ ist in wesentlichen Punkten nicht mit dem geltenden Ausländer- und Asylrecht vereinbar und bedarf daher der grundlegenden Überarbeitung. Dies betrifft zum einen die faktische Abschaffung aller wesentlichen Säulen der Asylrechtsneuregelung aus dem Jahre 1993 (Drittstaatenregelung, Flughafenregelung, Herkunftsstaatenregelung)¹⁷ Allein diese Regelungen, insbesondere die Drittstaatenregelung, haben zu einem Asylbewerberrückgang von 438.000 auf ca. 71.000 geführt. Die Drittstaatenregelung wird vor allem dadurch konterkariert, dass es keine Einreiseverweigerung mehr an der Grenze ohne Einleitung eines Asylverfahrens geben darf und grundsätzlich eine Einzelfallprüfung zu erfolgen hat. Der deutschen Drittstaatenregelung, die das Bundesverfassungsgericht 1996 für verfassungsgemäß erklärt hatte, liegt hingegen die Vorstellung zugrunde, dass der Gesetzgeber abstrakt-generell ohne Möglichkeit einer individuellen Widerlegung feststellt, dass Asylsuchende in einem Drittstaat Schutz vor Rückführung in den mutmaßlichen Verfolgerstaat hätte finden können (Konzept normativer Vergewisserung, BVerfGE 94, 49, 50). Der Richtlinienentwurf wendet sich von diesem Konzept ab, gestaltet die Drittstaatenregelung als widerlegliche Vermutung aus und fordert eine obligatorische Einzelfallprüfung mit Anhörung und rechtsmittelfähiger Entscheidung. Eine Abweisung an der Grenze durch die Grenzbehörden ist nicht vorgesehen. Der Rückkehr zur Einzelfallprüfung hat zur Folge, dass die Wirkungen der Drittstaatenregelungen rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus trifft der Entwurf keine sachgerechten Regelungen hinsichtlich der Frage, wann ein Staat als sicherer Drittstaat angesehen werden kann. Der Richtlinienentwurf geht diesbezüglich erheblich über die Anforderungen des Art. 16 a Abs. 2 bis 4 GG hinaus. Die Festlegung sicherer Drittstaaten wird inhaltlich und formal wesentlich erschwert. Die vorgesehenen hohen Verfahrensstandards werden der Zielsetzung eines effizienten und raschen Asylverfahrens nicht gerecht. Das angestrebte Niveau soll offensichtlich noch über den Rechtszustand des geltenden Rechts hinausgehen und wird daher zu Verfahrensverlängerungen führen. Die Richtlinie legt darüber hinaus neue materielle Maßstäbe für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft fest, in dem sie die Anwendung und Auslegung bislang nicht zum EU-Recht gehörender Bestimmungen des Völkerrechts zum Bestandteil des gemeinschaftsrechtlichen Mindeststandards für Flüchtlingsverfahren macht. Das bedeutet, dass

¹⁶ Liegt seit dem 18. Juni 2002 in überarbeiteter Version vor.

¹⁷ Zu den Einzelheiten vgl. BT-Drs. 14/5759: „EU-Richtlinienvorschlag zu Mindestnormen in Asylverfahren überarbeiten“ vom 3. April 2001

künftig jede drohende Verletzung von (u.a.) Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁸, wonach niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf, zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen kann. Nach nationaler Rechtslage sind diese Völkerrechtsnormen Teil des ausländerrechtlichen Abschiebungsschutzes und nicht der Asylzuerkennung. Darüber hinaus enthält der Richtlinienentwurf eine weitere generelle Kehrtwende bezüglich Bedeutung und Inhalt der Genfer Flüchtlingskonvention. Erstmals werden hieraus subjektive Ansprüche auf Asyl und ein vorläufiges Bleiberecht bis zur Entscheidung über den Asylantrag hergeleitet. Bislang ergaben sich auf nationaler Ebene subjektive Rechte auf Nichtzurückweisung von Asylbewerbern an der Grenze sowie vorläufige Aufenthaltsrechte in Deutschland lediglich als Vorwirkungen des Asylgrundrechts, nicht aber aus der Genfer Konvention, die kein Recht auf Asyl, sondern nur Rechte im Asyl gewährt (BVerfGE 94, 166 [199]; BVerwGE 104, 265 [272]). Ein individueller (völkerrechtlicher) Rechtsanspruch einschließlich gerichtlicher Kontrolle nach dem Vorbild des deutschen Asylrechts ist bislang weltweit abgelehnt worden. Eine Ausweitung der Zufluchtsmöglichkeiten z.B. für Personen, die vor Nachstellungen durch Verbrecherbanden oder wegen mangelnder medizinischer Versorgung flüchten, mit der Möglichkeit vollen Familiennachzugs, auch bei gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften, mit Zugang zum Arbeitsmarkt ohne jede Bedarfsprüfung, ist angesichts der bereits bestehenden Zuwanderung nach Deutschland sachlich nicht gerechtfertigt. Die betroffenen Personen sind auch nach geltender Rechtslage keineswegs schutzlos. Auch jetzt schon sind sie vor Abschiebung geschützt, sofern ihnen existentielle Gefahren drohen. Im Gegensatz zur geltenden Rechtslage sieht auch der Entwurf des erneut eingebrachten Zuwanderungsgesetzes eine über die völkerrechtlichen Verpflichtungen hinausgehende Ausweitung der Zufluchtsmöglichkeiten im humanitären Bereich vor. Auch die Aufhebung der Beanstandungsklage gegen anerkennende Asylentscheidungen und die nach der Richtlinie erforderliche Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten sind zwar im Zuwanderungsgesetz und im Richtlinienentwurf vorgesehen, nicht aber im geltenden Recht. Im geltenden Recht sind sowohl die Institution des Bundesbeauftragten als auch die Beanstandungsklage vorgesehen (§ 6 AsylVfG). Die Aufhebung der Beanstandungsklage und Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten sind der Rechtskultur in Asylverfahren abträglich. Die Beanstandungsbefugnis ist als Korrektiv zur Weisungsfreiheit der Einzelentscheider des Bundesamtes (§ 5 AsylVfG) eingeführt worden und daher auch verfassungsrechtlich bedeutsam. Keine Alternative ist die ebenfalls im Zuwanderungsgesetz vorgesehene Abschaffung der Weisungsungebundenheit der Einzelent-

¹⁸ Auch Art. 7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 3 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Folterkonvention).

scheider, weil diese ihren Grund darin hat, die Asylentscheidungen von jeglicher politischen Einflussnahme frei zu halten.

- **Der Richtlinienvorschlag des Rates für Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen**¹⁹

Mit diesem Richtlinienentwurf ist die Vereinheitlichung der materiellen Regelungen über das Asylrecht, den Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutz beabsichtigt. Sie ist deshalb von besonderer Bedeutung, Problematische Festlegungen des Richtlinienentwurfs betreffen den weiten Flüchtlingsbegriff einschließlich der Statusaufwertung, darüber hinaus die vorgesehene Aufenthaltsverfestigung bei Personen, die nur vorübergehenden Schutz genießen einschließlich Arbeitsmarktzugangs nach sechs Monaten. Solche Regelungen des Richtlinienentwurfs widersprechen dem geltenden Ausländer- und Asylrecht. Wie bereits in der vorgenannten Richtlinie geht auch der Flüchtlingsbegriff dieses Richtlinienentwurfs über den der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) hinaus. Die Einbeziehung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung in der vorgesehenen Form in den Flüchtlingsbegriff entspricht zwar den Regelungen im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, geht aber nicht nur über die GFK, sondern auch über das geltende deutsche Ausländerrecht hinaus. Darüber hinaus werden damit die bisher bzgl. des Flüchtlingsbegriffs auf EU-Ebene geltenden Vereinbarungen verlassen. Hinsichtlich des Schutzes vor nichtstaatlicher Verfolgung ist festzustellen, dass in der internationalen Staatenpraxis die Einbeziehung nichtstaatlich Verfolgter in den Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder sonstiger vertraglicher Schutzinstrumente nicht konsentiert ist. Auch der EU-Praxis liegt ein Verfolgungsbegriff zugrunde, der unmittelbar staatliche oder dem Staat zumindest zurechenbare Verfolgung voraussetzt²⁰. Die Mitgliedstaaten hatten sich bereits 1996 auf einen gemeinsamen Standpunkt zum Flüchtlingsbegriff geeinigt, wonach nur staatliche oder dem Staat zurechenbare Verfolgung zur Flüchtlingsanerkennung führt. Für die „nichtstaatliche“ und „geschlechtsspezifische“ Verfolgung²¹ gilt dies aber gerade nicht. Dies war lange Zeit auch die Ansicht der Bundesregierung und von Bundesinnenminister Schily²². Der Bundesinnenminister hatte im Jahre 2000 in einem Gutachten für den Rechtsausschuss des Bundestages²³ ausgeführt: „Der Wegfall des Erfordernisses der Staatlichkeit (...) durch Gesetzesänderungen ließe erheblichen Zuwanderungsdruck erwarten.“ Darüber hinaus hatte er angegeben, dass auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem für Deutschland bedeutsamen Urteil vom 7. März 2000 (Fall T.I. gegen das Vereinigte

¹⁹ Richtlinienentwurf vom 12. September 2001, KOM (2001) 510 endgültig vom 12.9.2001

²⁰ Siehe insbesondere den Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 4.3.1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention, ABl. EG Nr. L 63/2 v. 13.3.1996.

²¹ Sofern diese keinem Staat zurechenbar sind.

²² Vgl. BT-Drs. 14/1058; 14/6682.

²³ Ausschuss-Drucksache 14/0049

Königreich, 43844/98) festgestellt hatte, dass das deutsche Rechtssystem in Fällen nichtstaatlicher Verfolgungen und Menschenrechtsverletzungen nicht lückenhaft sei, sondern den erforderlichen Schutz im Rahmen des § 53 Abs. 6 Ausländergesetz biete. Noch im September 2001, also kurz nach der Präsentation des ersten nichtförmlichen Entwurfs eines Zuwanderungsgesetzes im August 2001²⁴, hat er diese Position in seiner Rede zu den Feiern des UNHCR zum 50jährigen Bestehen der Genfer Flüchtlingskonvention bestätigt. Trotz gleich gebliebener Sach- und Rechtslage haben die Bundesregierung und Innenminister Schily diese rechtlich zutreffende und sachlich vernünftige Position mit dem Zuwanderungsgesetz auf nationaler Ebene verlassen und setzen dies, weil in Brüssel auf der Basis des Entwurfs des Zuwanderungsgesetzes verhandelt wird, auf supranationaler Ebene fort. Es ist deswegen nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung entsprechenden Bestrebungen auf europäischer Ebene den notwendigen Widerstand entgegen setzt.

- **Der Richtlinienvorschlag über Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit²⁵:**

Die am 12. Februar in Brüssel mit den Stimmen der Sozialisten und Grünen im Europäischen Parlament beschlossenen Erleichterungen der Einwanderung von Ausländern zur Arbeitsaufnahme in die Europäische Union sind inakzeptabel. Ein einklagbarer Anspruch auf einen Aufenthaltstitel, wenn eine freie Stelle innerhalb von drei Wochen nicht besetzt werden kann, geht noch weit über die im Entwurf des Zuwanderungsgesetzes vorgesehene Aufhebung des Anwerbstopps hinaus. Die Regelungen der Richtlinie sind migrationspolitisch verfehlt und rechtlich zweifelhaft. Die Richtlinie ist migrationspolitisch bereits verfehlt, weil durch sie der Druck auf die europäischen Arbeitsmärkte erhöht würde. Ein Anspruch auf Einwanderung ist bei 4,7 Millionen Arbeitslosen in Deutschland und 15 Millionen in Europa zweifellos ein völlig falsches Zeichen an die einwanderungswilligen Arbeitswanderer aus den Staaten außerhalb Europas, denn es besteht auf absehbare Zeit kein genereller Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften. Zudem ist zu erwarten, dass es zu Einwanderungsklagen und zu einer Zunahme illegaler Einwanderung kommt, weil Anträge auch von in die EU eingereisten Touristen oder illegal eingewanderten Ausländern gestellt werden können. Der Richtlinienentwurf ist zudem rechtlich zweifelhaft, weil ihm in seiner jetzigen Form die erforderliche Rechtsgrundlage fehlt. Für eine solche umfassende Regelung des Arbeitsmarktzugangs in einem

²⁴ Der aber bereits die Statusaufwertung für den Personenkreis beeinhaltete und damit das Problem auf der Rechtsfolgenseite erledigte. Hingegen umfasste der im November 2001 in den Bundestag eingebrachte und damit förmliche Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes sowohl die Rechtsgrundseite, indem nichtstaatliche und geschlechtspezifische Verfolgung sowohl zu weiteren Fluchtgründen erhoben wurden als auch auf der Rechtsfolgenseite Statusverbesserungen vorsah.

²⁵ KOM (2001) 386 endgültig vom 11.7.2001

Rechtsakt, wie sie die Richtlinie vorsieht, besitzt die Gemeinschaft keine Zuständigkeit. Zwar kann grundsätzlich der Zugang zur Beschäftigung nach Artikel 137 Absatz 3 EGV und Einreise- und Aufenthalt nach Artikel 63 Absatz 3 a EGV generell von der Gemeinschaft geregelt werden. Diese Rechtsgrundlagen sind aber wegen der Sonderrechte einiger Länder (Dänemark, Großbritannien und Irland) nicht miteinander vereinbar, sodass der Richtlinienentwurf in seiner jetzigen Form handwerklich fehlerhaft ist. Da diese Zweifel auf der Hand liegen, ist nicht nachvollziehbar, dass diese Fragen von Kommissar Vitorino nicht vor der Herausgabe des Vorschlages geprüft wurden. Sofern die Kommission den Vorschlag nicht von selbst zurückzieht ist die Bundesregierung aufgerufen, den Entwurf in Brüssel zu Fall zu bringen. Die Abstimmung am 12. Februar 2003 hat aber auch zeigt, dass in Brüssel Sozialisten und Grüne Bundesinnenminister Schily erneut in den Rücken gefallen sind. Es ist bereits nicht sachgerecht, dass Minister Schily bei einer Arbeitslosigkeit von 4, 7 Millionen Menschen mit dem Zuwanderungsgesetz den Anwerbestopp generell aufheben will. Das aber reicht europäischen Sozialisten und Grüne noch nicht, sie sind noch darüber hinausgegangen und haben sich offen gegen den Bundesinnenminister und die Bundesregierung gestellt. Mit diesem Mangel an Konzeption, Koordination und Handlungsfähigkeit lassen sich in Brüssel keine Verhandlungen führen.

- **Richtlinienvorschlag zum Status langfristig aufhältiger Drittstaatsangehöriger²⁶:**

Der Vorschlag orientiert sich weitgehend am Freizügigkeitsrecht für EU-Bürger und sieht eine weitgehende Gleichstellung zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen vor oder geht teilweise noch über deren Rechte hinaus. Der Status der Drittstaater wird an zu geringe Voraussetzungen geknüpft. So sind fünf Jahre rechtmäßiger Aufenthalt keine ausreichende Zeitspanne. Hingegen muss es den Mitgliedstaaten möglich werden, die Verleihung des Status von einer Integrationsbeitrag (Erlernen der Sprache) abhängig zu machen. Nicht akzeptabel ist auch die Gleichstellung von EU-Bürgern beim erhöhten Ausweisungsschutz. Erforderlich ist eine Regelung, nach der drittstaatsangehörige Straftäter ohne weitere Erschwernisse ausgewiesen werden können. Die letztlich mit dem Richtlinienentwurf verbundene Entwertung des privilegierten Rechtsstatus der EU-Bürger ist nicht hinnehmbar.

8. Ähnelte die gemeinsame europäische Asylpolitik dem aktuellen Brüsseler Strickmuster und ihrem nationalen Pendant, dem Entwurf des Zuwanderungsgesetzes²⁷, ist es besser, bei den geltenden nationalen Ausländer- und Asylrechtsregelungen zu bleiben. Die Vorschläge der Kommission werden in unserem Land und in Europa Schaden anrichten. Die maßgeblichen

²⁶ KOM (2001) 127 endgültig vom 13.3.2001

²⁷ BT-Drs. 15/420

Richtlinienentwürfe werden alle wesentlichen zuzugsbeschränkenden Regelungen der Asylrechtsreform des Jahres 1993 zur Zuzugssteuerung, Straffung und Vereinfachung der Verfahren rückgängig machen oder aushöhlen, teilweise sollen sogar noch über den bis 1993 geltenden Rechtszustand hinausgehende Rechte geschaffen werden. Die Mitglieder der Bundesregierung haben geschworen, Schaden abzuwenden. Deshalb müssen sie sich den Brüsseler Plänen widersetzen, notfalls durch ein Veto. In Brüssel umzustößen, was 1993 mit der Asylrechtsreform mühsam aufgebaut worden war, ist destruktiv. Die Bundesregierung und Innenminister Schily sind aufgefordert, in Brüssel nicht nur hart nein zu rufen, sondern auch hart zu bleiben. Wer, anstatt über effektive Zuzugsbegrenzung nachzudenken, Pläne schmiedet, die diesen Zuzug erhöhen werden, schadet der großen europäischen Idee statt sie zu fördern.

9. Vor diesem Hintergrund ist eine neue Informationspolitik der Bundesregierung erforderlich, denn ohne umfassende Information kann eine effektive parlamentarische Kontrolle nicht erfolgen. Dazu muss das bisher praktizierte Informationsmanagement der Bundesregierung auf das Fundament eines geregelten Verfahrens gestellt werden. Dieses Verfahren muss nachfolgende Anforderungen erfüllen:

- (1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag über die Fachausschüsse umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt über Angelegenheiten der Europäischen Union.
- (2) Ist die Angelegenheit der Europäischen Union rechtserheblich, unterrichtet die Bundesregierung ab Kenntnisnahme unverzüglich, mindestens aber zwei Sitzungswochen vor einer Gremiensitzung, den Deutschen Bundestag. Die Unterrichtung besteht aus schriftlichen Grundinformationen und dem jeweiligen Verhandlungsstand entsprechenden schriftlichen weiterführenden Informationen. Rechtserheblichkeit liegt insbesondere vor, wenn die Handlung Auswirkungen auf die deutsche Rechtsordnung hat.
- (3) Mit der Unterrichtung muss der Regelungsentwurf und seine Auswirkung auf die Deutsche Rechtsordnung umfassend und erschöpfend beschrieben werden. Insbesondere sind die deutschen Normen zu benennen, die durch den Entwurf des Rechtsaktes verändert, aufgehoben oder geschaffen werden oder die zu ändern oder aufzuheben sind. Dem Bundestag ist mitzuteilen, ob der Regelungsentwurf den Erlass einer bisher noch nicht bestehenden Regelung erfordert. Im diesem Fall beinhaltet die Mitteilung einen hypothetischen „gerade noch mit dem europäischen Regelungsentwurf konformen“ nationalen Umsetzungsakt. Gleiches gilt, sofern der Regelungsentwurf eine deutsche Norm abändert oder eine deutsche Norm abzuändern ist.
- (4) Befindet sich der Entwurf eines Gesetzes im nationalen Gesetzgebungsverfahren und tangiert der europäische Regelungsentwurf den Gesetzentwurf, hat die Bundesregierung die Auswirkungen gleichsam zu beschreiben. Dies gilt auch für Änderungsanträge zu einem Gesetzentwurf.

- (5) Wird im europäischen Regelungsverfahren von dem ursprünglich eingebrachten Entwurf in Verhandlungen abgewichen, ist das vorstehende Verfahren entsprechend anzuwenden (Weiterführende Information).
 - (6) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag über die Positionen der anderen Mitgliedstaaten zu Angelegenheiten der Europäischen Union unverzüglich nach ihrer Kenntnisnahme. Soweit es für den Informationsanspruch des Bundestages erforderlich ist, wird das vorstehende Verfahren entsprechend angewendet.
 - (7) Die Bundesregierung hat übersichtliche Listen (fortlaufendes Register) über alle neuen Richtlinienvorschläge und sonstige Vorschläge für Rechtsakte, auch Verordnungen im Asyl- und Zuwanderungsbereich, die Veränderungen der deutschen Rechtsordnung mit sich bringen, auszuarbeiten, wobei diese Listen u.a. auch anzeigen müssen, über welche Kommissionsvorschläge und wann die Bundesregierung automatisch eine Unterrichtung vorlegt. Aus der Liste müssen sich die Entwicklung des Normgebungsprozesses eines Rechtsaktes oder eines Entwurfs eines Rechtsaktes oder eines sonstigen Vorhabens chronologisch und unter Verweis auf den dem Bundestag abzugebenden Bericht der Bundesregierung ergeben. Das Register weist auch die Änderung bereits bestehender europäischer Rechtsakte aus. Es ist ständig fortzuschreiben.
 - (8) Nachdem die Regierungsvertreter an einer Ratssitzung teilgenommen haben, übermittelt die Bundesregierung das Protokoll der Ratssitzung unverzüglich dem Bundestag.
10. Für den Fall, dass auch künftig die Bundesregierung in Brüssel nicht auf der Grundlage des geltenden Ausländer- und Asylrechts verhandeln sollte, wird der Deutsche Bundestag ein förmliches Gesetz („Mandatsgesetz“) auf der Grundlage von Artikel 73 Nr. 1 Grundgesetz erlassen, dass das geltende Ausländer- und Asylrecht als verbindliche deutsche Verhandlungsposition bei europäischen Rechtsetzungsakten festschreibt.

Festzustellen ist, dass der Erlass eines solchen Gesetzes nur als ultima ratio in Betracht kommen kann. Der Deutsche Bundestag muss aber als letztes Mittel eine Maßnahme zur Verfügung haben, mit der er notfalls in inhaltlich-verbindlicher Form auf die europäische Integrationspolitik der Bundesregierung Einfluss zu nehmen berechtigt ist. Dem steht auch nicht Art. 23 Absatz 2 und 3 Grundgesetz entgegen, denn der Bundestag als Träger der Gesetzgebungskompetenz insgesamt ist nicht gehindert, über das Instrument des schlichten rechtlich unverbindlichen Parlamentsbeschlusses („Recht zur Stellungnahme“) hinaus nach Maßgabe der ihm allgemein zur Verfügung stehenden Regelungsmöglichkeiten tätig zu werden.

Das angemessene Mittel im Umgang von Bundestag und Bundesregierung in Fragen der Europäischen Union ist und bleibt im Regelfall aber der vom Grundgesetz in Art. 23 Absatz 3 Grundgesetz vorgesehene rechtlich unverbindliche Parlamentsbeschluss. Ein Verzicht auf den möglichen Erlass eines förmlichen Gesetzes („Mandatsgesetz“) setzt aus Sicht des Bundestages aber voraus, dass das Zusammenwirken von Bundesregierung und Parlament funktioniert. Der Harmonisierungsprozess in Sachen Asyl, - Ausländer, - und

Zuwanderungsfragen dauert bereits einige Jahre an. Die weitestgehenden Entwicklungen hat es in den vergangenen Jahren gegeben. In dieser Zeit hat sich aber gezeigt, dass die Bundesregierung ihren Informationsvorsprung und Ihre Teilnahme an den Ratssitzungen dazu genutzt hat, um Regelungen für Deutschland verbindlich über Europa festzuschreiben oder voranzutreiben, die mit geltendem Recht nicht vereinbar sind und ohne den Bundestag umfassend im unter Ziffer 9 verstandenen Sinne zu unterrichten und ihm angemessene Gelegenheit zur Erarbeitung einer fundierten Stellungnahme zu geben.

Dies kann der Bundestag, der sich ausdrücklich zu einer sinnvollen und die Interessen Deutschlands beachtenden europäischen Lösung der Ausländer- und Asylfragen bekennt, bei so elementaren gesellschaftspolitischen Entscheidungen nicht länger hinnehmen.

Es ist auch nicht zu befürchten, dass im Falle eines Erlasses eines solchen Gesetzes die europäische Integration Schaden nähme. Wie das dänische Beispiel zeigt, entsprechen Parlamentsvorbehalte dem Ratsalltag. Außerdem ist die europäische Ausländer- und Asylpolitik der Einstimmigkeit unterworfen, so dass auch die anderen europäischen Partner wissen, dass in diesem Regelungsbereich besondere Rücksicht auf die anderen europäischen Partner und deren nationalen Belange zu nehmen ist.