

## **Gesetzentwurf**

### **des Bundesrates**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern**

##### **A. Zielsetzung**

Der Gesetzentwurf enthält eine Anpassung des Ausländergesetzes, des Arbeitsförderungsgesetzes und von Vorschriften über die gesetzliche Rentenversicherung an die aktuelle Entwicklung im Ausländerbereich. In der Bundesrepublik Deutschland leben gegenwärtig ca. 4,6 Millionen Ausländer; dies bedeutet, daß trotz des Ende 1973 verfüigten Anwerbestopps die Zahl der Ausländer um über 600 000 zugenommen hat. Mit einem weiteren Ansteigen in den kommenden Jahren ist zu rechnen. Der Rückgang der deutschen Bevölkerung wird die zu erwartenden sozialen Probleme noch weiter erhöhen. Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik müssen deshalb verstärkt berücksichtigen, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist. Maßnahmen zur Konsolidierung des Zuzugs von weiteren Ausländern sind dringend erforderlich, um drohende Gefahren für die Integration derjenigen Ausländer, die in Deutschland geboren wurden oder auf Dauer hier leben wollen, zu begegnen.

Dazu bedarf es insbesondere einer Begrenzung des Ausländerzuzugs und einer Förderung der Rückkehr in die Heimatländer auf freiwilliger Basis.

##### **B. Lösung**

Die ausländerpolitischen Instrumente sollen verbessert werden durch

- Einführung der Aufenthaltserlaubnispflicht für die Einreise von Ausländern, die das sechste Lebensjahr vollendet haben;  
innerhalb einer Übergangsfrist müssen Ausländer, die das sechste, aber noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich im Geltungsbereich des Gesetzes aufhalten, eine Aufenthaltserlaubnis beantragen;

- Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes zur Arbeitsmarktentlastung;
- Vereinfachung der Beitragserstattung in der gesetzlichen Rentenversicherung für rückkehrwillige Ausländer.

**C. Alternativen**

keine

**D. Kosten**

Durch die Einführung der Aufenthaltserlaubnispflicht für Personen zwischen sechs und 16 Jahren entstehen bei den Ausländerbehörden und den Auslandsvertretungen zusätzliche Verwaltungsaufgaben, die im wesentlichen durch Gebühren abgedeckt werden können.

Die Regelung über die Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes dürfte zu einer nicht unerheblichen Kostenentlastung bei der Bundesanstalt führen, auch wenn die für die Vorfinanzierung entstehenden Kosten berücksichtigt werden. Hinzu treten würde eine Entlastung beim Kindergeld.

Die Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung für die Beitragserstattung würden kurzfristig erhöht. Dem steht aber längerfristig eine höhere Entlastung bei den Renten gegenüber. Die Aufwendungen für die Beitragserstattungen können wegen der Ungewißheit über den Umfang der Inanspruchnahme nicht exakt beziffert werden, sie sind jedoch im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung von untergeordneter Bedeutung (in der Arbeiterrentenversicherung beispielsweise ca. 0,5 v. H.).

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler  
14 (43) — 802 05 — Au 50/82

Bonn, den 21. Juli 1982

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Anlage 1), den der Bundesrat in seiner 511. Sitzung am 30. April 1982 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates (Anlage 2) ist beigelegt.

Die vom Bundesrat am 30. April 1982 gefaßte Entschließung zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Anlage 3) ist ebenfalls beigelegt.

Federführend ist der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Schmidt

## Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1****Änderung des Ausländergesetzes**

Das Ausländergesetz vom 28. April 1965 (BGBl. I S. 353), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 15. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1390), wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 2 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet hat,“.

**Artikel 2****Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes**

Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1497), wird wie folgt geändert und ergänzt:

1. § 3 Abs. 2 Nr. 6 erhält folgende Fassung:

„6. Die Gewährung von Arbeitslosengeld und von Rückkehrhilfe.“

2. Nach § 133 wird eingefügt:

**„2. Unterabschnitt**

**Einmalige Leistungen bei Arbeitslosigkeit nicht-deutscher Arbeitsloser (Rückkehrhilfe)**

**§ 133 a**

(1) Bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt kann die Bundesanstalt einem Arbeitslosen, der zur Ausübung einer Beschäftigung einer Erlaubnis nach § 19 bedarf, anstelle von Arbeitslosengeld auf Antrag eine einmalige Leistung (Rückkehrhilfe) gewähren, wenn der Arbeitslose den Geltungsbereich dieses Gesetzes alsbald auf Dauer verläßt. Letzteres ist in der Regel dann nicht anzunehmen, wenn der Arbeitslose seinen Ehegatten oder unterhaltsberechtigten Angehörigen im Geltungsbereich dieses Gesetzes zurückläßt.

(2) Die Gewährung der Rückkehrhilfe ist ausgeschlossen:

1. wenn der Arbeitslose nicht Staatsangehöriger eines Staates ist, mit dem eine Anwerbevereinbarung besteht,

2. wenn der Arbeitslose im Falle der Wiedereinreise in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis im Sinne des § 19 haben würde,

3. wenn gegen den Arbeitslosen ein Ausweisungsgrund nach § 10 des Ausländergesetzes vorliegt.

(3) Mit der Gewährung der Rückkehrhilfe gilt der Anspruch auf Arbeitslosengeld für die im Einzelfall begründete Anspruchsdauer als erfüllt.

**§ 133 b**

Für die Bemessung der Rückkehrhilfe ist die Summe des Arbeitslosengeldes maßgebend, die unter Zugrundelegung der jeweils zuletzt festgestellten mittleren Dauer der Arbeitslosigkeit aller nichtdeutschen Arbeitslosen zu zahlen wäre. Die Rückkehrhilfe darf jedoch nicht höher sein als 75 v. H. der Summe des Arbeitslosengeldes, die nach der im Einzelfall begründeten Anspruchsdauer zu zahlen wäre.

**§ 133 c**

Für die Gewährung der Rückkehrhilfe gelten die Vorschriften des ersten Unterabschnitts dieses Abschnitts über das Arbeitslosengeld entsprechend, soweit die Besonderheiten der Rückkehrhilfe dem nicht entgegenstehen.

Dabei gilt folgendes:

1. Im Falle des § 117 mindert sich die der Berechnung der Rückkehrhilfe zu grunde zu legende Dauer der Arbeitslosigkeit um die Zeit, in der ein Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhen würde, falls der Antrag vor Ablauf der Zeit des Ruhens gestellt wird.
2. Im Falle des § 119 mindert sich die der Berechnung der Rückkehrhilfe zu grunde zu legende Dauer der Arbeitslosigkeit um die Sperrzeit.

**§ 133 d**

Die Bundesanstalt bestimmt durch Anordnung das Nähere über das Vorliegen außergewöhnlicher Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, über die der Bemessung der Rückkehrhilfe zu grunde zu legende mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit aller nichtdeutschen Arbeitnehmer sowie über das Verfahren. Sie kann dabei die Anwendung der Regelungen dieses Unterabschnitts auf bestimmte Bezirke, Wirtschaftszweige oder Zeiträume beschränken.“

3. Der bisherige zweite Unterabschnitt wird dritter Unterabschnitt und der bisherige dritte Unterabschnitt wird vierter Unterabschnitt des vierten Abschnitts.

#### Artikel 3

##### **Änderung der Reichsversicherungsordnung**

Die Reichsversicherungsordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 820-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 49 des Gesetzes vom 27. Juli 1981 (BGBl. I S. 705), wird wie folgt geändert:

§ 1303 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden Satz 3 und 4 gestrichen.
2. In Absatz 2 werden die Worte „Satz 1 und 2“ gestrichen.

#### Artikel 4

##### **Änderung des Angestelltenversicherungsgesetzes**

Das Angestelltenversicherungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 821-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 2 § 6 des Gesetzes vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469), wird wie folgt geändert:

§ 82 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden Satz 3 und 4 gestrichen.
2. In Absatz 2 werden die Worte „Satz 1 und 2“ gestrichen.

#### Artikel 5

##### **Änderung des Reichsknappschaftsgesetzes**

Das Reichsknappschaftsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 822-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 2 § 8 des Gesetzes vom 18. August 1980 (BGBl. I S. 1469), wird wie folgt geändert:

In § 95 Abs. 1 werden Satz 2 und 3 gestrichen.

#### Artikel 6

##### **Übergangsvorschrift**

Ausländer, die das sechste, aber noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Geltungsbereich des Ausländergesetzes aufhalten, haben innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Bis zur Antragstellung, längstens drei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, gilt ihr Aufenthalt als erlaubt.

#### Artikel 7

##### **Berlin-Klausel**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

#### Artikel 8

##### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

### Allgemeiner Teil

Die Integration der in Deutschland geborenen oder hier seit Jahren lebenden Ausländer, die sich entschlossen haben, auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben, ist und bleibt eine wichtige Aufgabe der Ausländerpolitik. Der Bund, vor allem aber die Länder und zahlreiche kirchliche sowie freie Träger, haben in den vergangenen Jahren dieses Ziel mit großem finanziellen und ideellen Engagement verfolgt. Zur Sicherung dieser seit Jahren betriebenen Integrationspolitik ist es angesichts der aktuellen Entwicklung unerlässlich, flankierende Maßnahmen gegen eine weitere ungebremszte Zunahme der ausländischen Bevölkerung zu ergreifen.

- Der 1973 verfügte Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer aus nicht der EG angehörenden Ländern ist durch einen ständig ausgeweiteten Nachzug von Familienangehörigen praktisch außer Kraft gesetzt worden. In der Bundesrepublik Deutschland leben gegenwärtig rund 4,6 Mio. Ausländer, mehr als vor Inkrafttreten des Anwerbestopps. Beispielsweise ist in Baden-Württemberg jeder zehnte Einwohner ein Ausländer, in einzelnen Städten und Ballungsräumen ist dieser Anteil noch wesentlich höher. Allein aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, also ohne Berücksichtigung weiterer Zuwanderungen, wird die Zahl der Ausländer weiter zunehmen.
- Bereits jetzt gibt es innerhalb der Europäischen Gemeinschaften ein „Wanderungspotential“ von rund 12 Mio. Arbeitnehmern und deren Familien. Ein weiteres Anwachsen dieser Zahl, insbesondere durch ungebremssten Familiennachzug aus Nicht-EG-Ländern, würde die Bundesrepublik Deutschland de facto zum Einwanderungsland werden lassen, obwohl sie dazu weder kulturell noch wirtschaftlich in der Lage ist. Durch eine derartige Überlastung der Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland würden die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb Europas nicht abgebaut, sondern vertieft.
- Die achtziger Jahre werden durch wirtschaftliche Umstrukturierung großen Ausmaßes bei gleichzeitiger vermehrter Arbeitsplatznachfrage insbesondere der jungen Generation von einer Verschärfung der Arbeitsmarktsituation gekennzeichnet sein. Diese vermehrte Nachfrage nach qualifizierten Arbeitsplätzen birgt die Gefahr einer wachsenden Konkurrenz zwischen einheimischen und ausländischen Bevölkerungsgruppen und damit ernste Belastungen für den sozialen Frieden in sich.

Zur flankierenden Sicherung der seit Jahren betriebenen Integrationspolitik, vor allem für die zweite

Ausländergeneration, sind deshalb Maßnahmen zur Begrenzung des Ausländeranteils erforderlich.

Im einzelnen sind folgende Änderungen vorgesehen:

1. Senkung des Lebensalters, von dem an für Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erforderlich ist, vom 16. auf das sechste Lebensjahr entsprechend dem Beginn der Schulpflicht. Eine solche Änderung des Ausländergesetzes schafft die formelle Rechtsgrundlage dafür, den Nachzug der Kinder ausländischer Arbeitnehmer in Zukunft dahin zu steuern, daß die Kinder vor dem Beginn der Schulpflicht einreisen. Damit wird erreicht, daß die Kinder die deutsche Schule voll durchlaufen, d. h. daß ein Integrationserfolg möglich ist, der den Kindern später einen erfolgreichen Eintritt ins Erwerbsleben ermöglicht. Der jetzige Zustand, wonach viele Kinder ausländischer Arbeitnehmer erst als sog. „Zusteiger“ im Alter von 14 bis 16 Jahren einreisen, so daß ein Ausbildungserfolg nicht mehr möglich ist, muß beendet werden. Nach der mit diesem Entwurf vorgeschlagenen Änderung des Ausländergesetzes muß geprüft werden, in welchem Umfang durch Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes für Familienangehörige ausländischer Arbeitnehmer die Sichtvermerkspflicht eingeführt wird (soweit nicht zwingende zwischenstaatliche Vereinbarungen, wie z. B. das EG-Recht, entgegenstehen), damit der Familiennachzug im wohlverstandenen Interesse der ausländischen Familien gesteuert werden kann.

Die Neufassung des Artikels 6 enthält die notwendige Übergangsvorschrift für die sich bei Inkrafttreten des Gesetzes im Bundesgebiet aufhaltenden ausländischen Kinder und Jugendlichen.

2. Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes zur Arbeitsmarktentlastung

Arbeitslose Ausländer kehren vielfach deshalb nicht in ihre Heimat zurück, weil sie den Anspruch auf Arbeitslosengeld nur bei ihrem Verbleib im Bundesgebiet ausschöpfen können. Wegen der verhältnismäßig hohen Lebenshaltungskosten sind sie aber auch nicht in der Lage, mit dem bezogenen Arbeitslosengeld ihre wirtschaftlichen Sparziele, die sie in aller Regel vor ihre Rückkehr gesetzt haben, zu erreichen. Die Arbeitslosenquote für Ausländer lag Ende Oktober 1981 im Bundesgebiet mit 9,1 v. H. wie schon in den Vormonaten erheblich über der Gesamtquote (Oktober 1981 5,9 v. H.).

Bei dieser Situation ist es geboten, eine Regelung zu treffen, die arbeitslosen ausländischen Arbeitnehmern, deren Wiederbeschäftigung aufgrund der Arbeitsmarktlage in absehbarer Zeit nicht wahrscheinlich ist, die freiwillige Rückkehr in

die Heimat erleichtert (Rückkehrhilfe). Dadurch wird es dem ausländischen Arbeitnehmer zudem eher ermöglicht, in der Heimat eine wirtschaftliche Existenz aufzubauen. Dabei ist eine möglichst weitgehende Anlehnung an die Systematik und Zielsetzung des Arbeitsförderungsgesetzes, insbesondere an die Bestimmungen des ersten Unterabschnitts des vierten Abschnitts des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitslosengeld) zweckmäßig.

Für die Bemessung der Höhe dieser Rückkehrhilfe sind unter diesem Aspekt

- die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit aller ausländischen Arbeitslosen,
- der durch die Vorfinanzierung entstehende Zinsgewinn bzw. Zinsverlust und
- die Verbrauchergeldparität im Herkunftsland

zu berücksichtigen. Die Regelung ist so gestaltet, daß sie ein rasch wirkendes, flexibles Instrument bildet, das eine gezielte Reaktion auf sich verändernde Arbeitsmarktsituationen ermöglicht. Es liegt auf der Hand, daß die Regelung nur praktiziert werden kann, solange ein genereller Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer besteht.

### 3. Vereinfachung der Beitragserstattung in der gesetzlichen Rentenversicherung für rückkehrwillige Ausländer

Nach § 1303 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung, § 82 Abs. 1 des Angestelltenversicherungsgesetzes und § 95 Abs. 1 des Reichsknappschaftsgesetzes ist nach dem Wegfall der Versicherungspflicht in allen Zweigen der gesetzlichen Rentenversicherungen eine Beitragserstattung möglich, wenn das Recht zur freiwilligen Versicherung nicht besteht oder wenn die Berechtigung zur freiwilligen Versicherung aus einem anderen Grunde als dem Entstehen der Versicherungspflicht in einem Zweig der gesetzlichen Rentenversicherung endet. Der Anspruch kann nur geltend gemacht werden, wenn seit dem Wegfall der Versicherungspflicht zwei Jahre verstrichen sind und inzwischen nicht erneut eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder Tätigkeit ausgeübt worden ist. Für die Festlegung der Wartefrist war maßgebend, daß bei nur kurzen Unterbrechungen der Versicherungspflicht der durch die zurückgelegten Zeiten erreichte Versicherungsschutz erhalten bleibt. Ferner sollte die Wartefrist einer übereilten und unbedachten Inanspruchnahme der Beitragserstattung entgegenwirken.

Durch die erhebliche Ausdehnung des Rechts zur freiwilligen Versicherung und die über- und zwischenstaatlichen Regelungen der Sozialen Sicherheit (EWG-Verordnung Nr. 1408/71, bilaterale Sozialversicherungsabkommen) können die Beitragserstattung praktisch nur noch Ausländer aus Nichtvertragsstaaten (z. B. Inder, Jordanier, Pakistani) sowie Türken und Portugiesen erhalten, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nicht mehr im Geltungsbereich der

Rentenversicherungsgesetze haben. Da diesem Personenkreis die Rückkehr in den Geltungsbereich der Rentenversicherungsgesetze und damit eine erneute Versicherungszugehörigkeit zur deutschen Rentenversicherung durch das Aufenthalt- und Arbeitsrecht nur in Ausnahmefällen möglich ist, besteht keine Notwendigkeit zur Erhaltung der Beitragsleistung für den Fall der späteren Fortsetzung der deutschen Versicherung. Da in den letzten Jahren die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Aufklärung und Beratung der Versicherten durch die Rentenversicherungsträger entscheidend verbessert worden sind, kann einer übereilten und unbedachten Inanspruchnahme der nur auf Antrag zu gewährenden Beitragserstattung wirksamer durch eine eingehende und gezielte Aufklärung und Beratung begegnet werden.

Mißbrauch durch Scheinverlegung des Wohnsitzes in das Ausland ist nicht zu befürchten. Sollte beispielsweise der Ehegatte oder ein Kind unter 18 Jahren im Bundesgebiet verbleiben, um dadurch dem Berechtigten die Rückkehr offenzuhalten, wären schon die Voraussetzungen für die Beitragserstattung in Frage zu stellen. Nach § 30 Abs. 3 SGB I hat nämlich jemand seinen Wohnsitz dort, wo er eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, daß er die Wohnung beibehalten und benutzen wird. Den gewöhnlichen Aufenthalt hat jemand dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, daß er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt.

Da die Wartefrist sozialpolitisch nicht mehr unbedingt notwendig ist, sollte bei der derzeitigen Wirtschafts- und Beschäftigungslage der durch die Erstattung zur Verfügung stehende Betrag als zusätzlicher Rückkehranreiz eingesetzt werden. Diesem Ziel trägt die Abschaffung der Wartefrist Rechnung, so daß der Erstattungsbetrag in unmittelbarem Zusammenhang mit der Rückkehr ins Ausland in Anspruch genommen werden kann. Dadurch wird dem ausländischen Arbeitnehmer die Möglichkeit geboten, sich in seiner Heimat eine selbständige Existenz aufzubauen, sein Dispositionsspielraum wird erweitert. Dies macht auch die Größenordnung des zustehenden Erstattungsbetrags deutlich. Er würde z. B. bei einem Arbeiter ca. 16 000 DM, bei einer Arbeiterin ca. 12 000 DM ausmachen, wenn diese Personen von 1974, dem Jahr nach dem Anwerbestopp, bis einschließlich 1981 durchgehend den Bruttoverdienst eines Hilfsarbeiters außerhalb der Land- und Forstwirtschaft erzielt haben (Anlagen 5 und 7 zum Fremdrentengesetz).

## Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 Nr. 1

Durch die Änderung von § 2 Abs. 2 Nr. 1 des Ausländergesetzes sollen nur ausländische Kinder, die das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, von der Aufenthaltserlaubnis freigestellt werden.

**Zu Artikel 2 Nr. 1**

Die Ergänzung des Aufgabenkatalogs folgt zwingend aus der Neuregelung der §§ 133 a bis d Arbeitsförderungsgesetz (Artikel 2 Nr. 2).

**Zu Artikel 2 Nr. 2****§ 133 a Abs. 1**

Die Rückkehrhilfe ist als auf Antrag zu gewährende Kannleistung für den Fall besonderer Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt konzipiert. Der mit der Regelung unter anderem angestrebte Entlastungseffekt für den inländischen Arbeitsmarkt kann nur sichergestellt werden, wenn der Antragsteller nach geltendem Recht keinen freien Zugang zum inländischen Arbeitsmarkt hat, d. h. einer Arbeitserlaubnis bedarf.

Die Regelung ist deshalb auf Staatsangehörige von EG-Mitgliedsländern (Griechenland ausgenommen) und auf die in § 9 der Arbeitserlaubnisverordnung bezeichneten Personengruppen nicht anwendbar.

Die Gewährung der Rückkehrhilfe kann gegenüber anderen Arbeitslosen nur gerechtfertigt werden, wenn der betreffende ausländische Arbeitnehmer den Geltungsbereich des Arbeitsförderungsgesetzes alsbald auf Dauer verläßt und damit zu der erwünschten Entlastung des Arbeitsmarktes beiträgt. Dieses Ziel ist mit den geltenden Bestimmungen des Ausländergesetzes und der Arbeitserlaubnisverordnung durch eine auf Antrag vorzunehmende zeitliche Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis, die auch zum Erlöschen der Arbeitserlaubnis führt, zu erreichen (§ 7 Abs. 4 des Ausländergesetzes, § 8 Abs. 1 Nr. 1 der Arbeitserlaubnisverordnung).

In Absatz 1 ist weiter klargestellt, daß die Rückkehrhilfe an die Stelle des Arbeitslosengeldes tritt.

**§ 133 a Abs. 2***Zu Nummer 1*

Die nach Absatz 1 Nr. 2 vorgesehene Beschränkung der Regelung auf Staatsangehörige sogenannter Anwerbeländer (Griechenland, Jugoslawien, Portugal, Spanien, Türkei, Tunesien und Marokko) ist wegen der mit diesen Ländern bestehenden Regelungen zweckmäßig. Im übrigen fallen Arbeitnehmer aus anderen Staaten arbeitsmarktpolitisch nicht ins Gewicht.

*Zu Nummer 2*

Zunächst wird auf die Begründung zu § 133 a Abs. 1 verwiesen. Durch § 133 a Abs. 1 des Entwurfs sind ausländische Arbeitnehmer, die keiner Arbeitserlaubnis bedürfen und damit Freizügigkeit hinsichtlich der Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik Deutschland genießen, von der Gewährung der Rückkehrhilfe ausgeschlossen. Entsprechendes muß für solche Personen gelten, die bei einer Wiedereinreise einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis haben würden (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 und Abs. 2 der Arbeitserlaubnisverordnung).

*Zu Nummer 3*

Bei Vorliegen eines Ausweisungsgrundes mit nachfolgender Ausweisung würde ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erlöschen, da der betreffende Arbeitslose in diesem Falle der Arbeitsvermittlung nicht mehr zur Verfügung stünde. Die Gewährung einer Rückkehrhilfe wäre deshalb nicht gerechtfertigt.

**§ 133 a Abs. 3**

Absatz 3 dient der Klarstellung im Hinblick auf die bestehenden Abkommen über Arbeitslosenversicherung.

**§ 133 b**

Die Gewährung der Rückkehrhilfe ist eng an die Voraussetzungen geknüpft, die im Falle der Gewährung von Arbeitslosengeld einzuhalten wären. Da im Einzelfall bei fortdauerndem Aufenthalt die im Geltungsbereich des Gesetzes zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit nicht vorausgesehen werden kann, soll diesbezüglich auf die jeweils zuletzt von der Bundesanstalt in ihren periodischen Analysen ermittelte Dauer der Arbeitslosigkeit aller ausländischen Arbeitslosen abgehoben werden. Eine Obergrenze soll die fiktive Dauer der Arbeitslosigkeit dort finden, wo eine um 25 v. H. verkürzte individuelle Anspruchsdauer erreicht wäre. Diese Reduzierung erscheint bei Berücksichtigung des durch die Gewährung einer einmaligen Leistung anstelle des Arbeitslosengeldes eintretenden Zinsgewinns bzw. Zinsverlustes und im Hinblick auf die in den Anwerbeländern günstigeren Verbrauchergeldparitäten gerechtfertigt.

**§ 133 c**

Aus der Besonderheit der Rückkehrhilfe ergibt sich die Notwendigkeit, einige Bestimmungen des ersten Unterabschnitts des vierten Abschnitts des Arbeitsförderungsgesetzes in modifizierter Form anzuwenden.

*Zu Nummer 1*

Wegen der Lohnersatzfunktion kann Arbeitslosengeld und damit auch die Rückkehrhilfe in den in § 117 bezeichneten Fällen für die dort bestimmte Zeit nicht gewährt werden. Deshalb ist eine Anrechnung auf die zu Grunde zu legende Dauer der Arbeitslosigkeit gerechtfertigt, wenn ein Antrag auf Rückkehrhilfe vor Ablauf dieser Zeit gestellt wird. Diese Bestimmung ist notwendig, weil der Ruhensstatbestand beim Arbeitslosengeld nicht zu einer Verringerung der Anspruchsdauer führt.

*Zu Nummer 2*

Die nach § 119 Abs. 1 Nr. 1 eintretende Sperrzeit hat Sanktionscharakter und führt zur Leistungsvergütung, ohne daß die Anspruchsdauer verkürzt wird. Wegen dieses Sanktionscharakters ist es jedoch gerechtfertigt, daß der Eintritt der Sperrfrist bei der Berechnung der Rückkehrhilfe zu einer Verringerung

rung der maßgebenden Dauer der Arbeitslosigkeit führt.

#### § 133 d

Die für die Anwendung der Regelung maßgebenden Kriterien — außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und die für die Berechnung der Rückkehrhilfe maßgebende durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei allen ausländischen Arbeitslosen — sind ständigen Veränderungen unterworfen. Dies erfordert eine ständige Beobachtung des Arbeitsmarktes. Da es sich dabei um eine eigentliche Aufgabe der Bundesanstalt handelt (§ 6), ist es sachgerecht, die Bundesanstalt zu ermächtigen, das Nähere dazu durch Anordnung zu regeln. Die Mitwirkung der Bundesregierung und die erforderliche ständige Anpassung der Regelung an die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sind durch § 191 Abs. 3 und Abs. 4 sichergestellt.

#### Zu Artikel 2 Nr. 3

Hierbei handelt es sich um redaktionelle Änderungen, die sich aus der Systematik des Gesetzes ergeben.

#### Zu Artikel 3 Nr. 1

Durch den Wegfall der bisherigen Sätze 3 und 4 des § 1303 Abs. 1 der Reichsversicherungsordnung wird die zweijährige Wartefrist beseitigt. Dadurch hat der Versicherte die Möglichkeit, die Beitragserstattung in zeitlichem Zusammenhang mit der Verlegung seines Wohnsitzes bzw. seines gewöhnlichen Aufenthalts ins Ausland zu erhalten.

#### Zu Artikel 3 Nr. 2

Die Verweisung in § 1303 Abs. 2 auf Satz 1 und 2 des § 1303 Abs. 1 wird entbehrlich, weil dieser Absatz künftig nur noch die Sätze 1 und 2 umfaßt.

#### Zu Artikel 4

Die Ausführungen zu Artikel 3 Nr. 1 und 2 gelten entsprechend.

#### Zu Artikel 5

Die Ausführungen zu Artikel 3 Nr. 1 gelten entsprechend.

#### Zu Artikel 6

Die Regelung steht in Zusammenhang mit Artikel 1. Sie enthält die notwendige Übergangsregel für ausländische Jugendliche, die das sechste, aber noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet haben und sich bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits im Gel-

tungsbereich des Ausländergesetzes aufhalten, um eine verbesserte Kontrollmöglichkeit der in die Bundesrepublik Deutschland einreisenden Ausländer zu schaffen.

#### Zu Artikel 7

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

#### Zu Artikel 8

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

### Finanzielle Auswirkungen

Durch die Einführung der Aufenthaltserlaubnispflicht für Personen, die das sechste, aber noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet haben, entstehen bei den Ausländerbehörden und — bei Personen, die neu einreisen — den Auslandsvertretungen zusätzliche Verwaltungsaufgaben, die im wesentlichen durch Gebühren abgedeckt werden können.

Die Regelung über die Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes wäre wegen der engen Verknüpfung der zu zahlenden Abfindung mit dem jeweiligen individuellen Anspruch und mit der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer grundsätzlich kostenneutral. Durch den Wegfall der Beitragszahlung zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung werden darüber hinaus erhebliche Einsparungen eintreten. Bei Zugrundelegung einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer von sechs Monaten und eines durchschnittlichen Arbeitslosengeldes von derzeit 937 DM würden Kosten in Höhe von 5 622 DM je Förderfall entstehen. Ende Juli 1981 waren im Bundesgebiet rund 130 000 Ausländer aus Nicht-EG-Ländern arbeitslos. Für angenommene 100 000 Fälle wären rund 560 Millionen DM aufzuwenden. Der Einsparungseffekt durch den Wegfall der Beiträge zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung würde 3 798 DM je Förderfall, insgesamt also rund 380 Millionen DM in 100 000 Fällen betragen.

Die Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Beitragserstattungen würden kurzfristig erhöht. Da der Umfang der Beitragserstattungen nicht ausgedehnt wird, wirkt sich der Wegfall der Wartefrist auf die finanzielle Lage der Rentenversicherung nur insoweit aus, als die aufzuwendenden Mittel früher aus dem Vermögen abfließen. Dies beeinträchtigt jedoch die Vermögenslage der Rentenversicherung nicht nachhaltig. Einmal sind die Aufwendungen für die Beitragserstattungen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Rentenversicherung von untergeordneter Bedeutung (1980 in der Arbeiterrentenversicherung 366 Millionen DM, diese entsprechen 0,5 v. H. der Gesamtausgaben). Zum anderen ergeben sich längerfristige Entlastungen, weil die Renten, die später aus den erstatteten Beiträgen zu zahlen wären, stärker ins Gewicht fallen würden.

## Anlage 2

**Stellungnahme der Bundesregierung****Allgemeines**

Die Bundesregierung hat in der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP zur Ausländerpolitik (Drucksache 9/1629) ihre am 3. Februar 1982 beschlossenen ausländerpolitischen Grundpositionen erneut bekräftigt. Danach ist die Ausländerpolitik der Bundesregierung darauf gerichtet,

- die weitere Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland wirksam zu begrenzen,
- die Rückkehrbereitschaft zu stärken sowie
- die wirtschaftliche und soziale Integration der seit vielen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer zu verbessern und ihr Aufenthaltsrecht zu präzisieren.

Die Bundesregierung stimmt daher in der Zielsetzung mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates überein. Sie geht insbesondere davon aus, daß sich nur durch eine konsequente und wirksame Politik zur Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, die nicht Bürger von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind, die unverzichtbare Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländerintegration sichern läßt. Die Bundesregierung sieht aber auch die berufliche und soziale Integration der bereits hier lebenden Ausländer gefährdet, wenn es nicht gelingt, die Entwicklung der letzten Jahre — mit ihrem starken Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung — zu beenden.

Das verlangt, die bestehenden Beschränkungen für den Neuzugang von Ausländern uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Mit ihren Beschlüssen vom 2. Dezember 1981 hat die Bundesregierung deutlich gemacht, daß auch der Familiennachzug von Ausländern sozial verantwortlich gesteuert werden muß. Den seinerzeit beschlossenen Sofortmaßnahmen sind die Länder im wesentlichen gefolgt.

Die Bundesregierung hält darüber hinaus Maßnahmen zur Stärkung der Rückkehrbereitschaft für notwendig. Sie sieht jedoch die Problematik entsprechender Initiativen darin, daß jährlich eine große Zahl Ausländer — so 1981 über 415 000 (davon etwa 133 000 aus den sog. Anwerbeländern ohne Griechenland und Italien) das Bundesgebiet ohnehin verlassen. Jede gezielte Rückkehrhilfe führt daher notwendigerweise zu erheblichen Mitnahmeeffekten. Aus diesem Grunde ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Vorschläge in Artikel 2 des Gesetzentwurfes des Bundesrates nicht verwirklicht werden sollten.

Auch ohne eine solche gezielte Rückkehrhilfe kann jedoch die Rückkehrbereitschaft von Ausländern durch den Abbau von Hemmnissen bei der Realisierung individueller Ansprüche erhöht werden. Die

Bundesregierung sieht solche Erleichterungen nicht nur in einer zeitweiligen Verkürzung der zweijährigen Wartezeit bei der Beitragserstattung in der Rentenversicherung und der Abfindung unverfallbarer Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung, sondern auch bei einer vorzeitigen Verfügung über staatlich geförderte Sparleistungen aus Bausparverträgen, Sparverträgen und Vermögenswirksame Lebensversicherungsverträgen ohne Verlust der Vergünstigung im Falle einer dauerhaften Rückkehr. Sie wird dazu im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Formulierungsvorschläge unterbreiten. Im Gegensatz zu den Regelungen in der Rentenversicherung, die für alle Fälle Geltung haben sollten, in denen dies nicht durch internationale Vereinbarung oder überstaatliches Recht ausgeschlossen ist, sollten sich solche Vergünstigungen nur auf Rückkehrer aus Ländern, mit denen die Bundesregierung Vereinbarungen über Anwerbung und Beschäftigung geschlossen hat und die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind, beziehen.

Rückkehrvergünstigungen für Staatsangehörige aus den EG-Mitgliedstaaten (unter den Anwerbeländern neben Italien auch Griechenland) erscheinen nicht vertretbar, da hier eine spätere Wiedereinreise nicht auszuschließen ist.

Zu der vom Bundesrat gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf verabschiedeten Entschließung wird auf folgendes hingewiesen:

- a) Die Gewährung von Zuschüssen zur Arbeitsaufnahme im Ausland gemäß § 53 Abs. 4 AFG in Verbindung mit §§ 26, 27 FdA-Anordnung ist neben dem geforderten arbeitsmarktpolitischen Interesse an enge Voraussetzungen geknüpft — u. a. Nachweis eines dauerhaften Arbeitsplatzes —, die im Falle einer Rückkehr nur selten erfüllt werden. § 53 AFG bietet deshalb keine geeignete Rechtsgrundlage für Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme im Ausland.
- b) Die Bundesregierung wird ihre Bemühungen, das entwicklungspolitische Instrumentarium im Rahmen der Möglichkeiten verstärkt für beschäftigungswirksame Maßnahmen — auch für Rückkehrer — einzusetzen, weiterführen. An entwicklungspolitische Maßnahmen sollten in bezug auf die Rückkehrförderung keine großen Erwartungen geknüpft werden.

**Stellungnahme im einzelnen:****Zu Artikel 1**

Um den Kindern ausländischer Eltern zukunftsgerichtete Integrationschancen sichern zu können, hält es die Bundesregierung in Übereinstimmung mit dem Bundesrat für notwendig, daß die Eltern ihre Kinder in einem Alter in die Bundesrepublik

Deutschland nachholen, in dem diese noch eine deutsche Schulausbildung erhalten können.

Die Bundesregierung hält etwaige Regelungen des Familiennachzuges durch Verwaltungsvorschriften im Gegensatz zum Bundesrat aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen nicht für sinnvoll. Sie wird deshalb in dem von ihr im Herbst 1982 zu beschließenden Gesetzentwurf zur Novellierung des Ausländergesetzes etwaige Regelungen zum Familiennachzug vorsehen.

Ausländische Eltern brauchen keineswegs zu befürchten, daß etwaige künftige Regelungen des Familiennachzugs sie vor vollendete Tatsachen stellen.

Die Bundesregierung unterstreicht mit Nachdruck ihre Empfehlung an die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer, sich selbst und ihre Kinder auf Integration in die deutsche Gesellschaft hin zu orientieren, sofern sie auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland bleiben wollen. Wer integrationswillig und integrationsfähig ist, der muß dann aber auch damit rechnen können, daß er die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben kann.

#### **Zu Artikel 2**

Der vorgeschlagenen Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes wird aus folgenden Gründen nicht zugestimmt:

Eine Kapitalisierung widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität des Arbeitslosengeldes. Die Solidargemeinschaft tritt nur dann mit finanziellen Leistungen ein, wenn und solange die grundsätzliche Möglichkeit besteht, die Arbeitslosigkeit durch eine Vermittlung zu beenden. Außerdem werden Berufungsfälle für deutsche Arbeitnehmer mit ähnlicher Interessenlage geschaffen.

Diese Kapitalisierung wäre auch mit allgemeinen Grundsätzen einer Risikoversicherung nicht zu vereinbaren. Derartige Versicherungen kennen keine Kapitalisierung. Sie erbringen ihre Leistungen dadurch, daß sie dem Versicherten ein bestimmtes Risiko abnehmen.

Auch die alternative Einführung einer Rückkehrhilfe, die sich lediglich der Höhe nach an möglichen

Einsparungen beim Arbeitslosengeld, bei der Arbeitslosenhilfe, ggf. auch beim Kindergeld orientiert, erscheint nicht realisierbar. Nach sehr eingehender Prüfung sieht die Bundesregierung keine Möglichkeit, für die Gewährung einer solchen Hilfe Kriterien zu finden, die Mitnahmeeffekte auf ein noch vertretbares Maß reduzieren.

Entgegen der Meinung des Bundesrates stehen den Kosten nur in begrenztem Umfang Einsparungen, z. B. beim Arbeitslosengeld, gegenüber, da viele Ausländer ohnehin zurückkehren, ohne den Anspruch auf Arbeitslosengeld auszuschöpfen. Auch ist zu berücksichtigen, daß ausländische Arbeitnehmer ihre Arbeitslosigkeit selbst herbeiführen werden, um in den Genuß der Rückkehrhilfe zu kommen.

Unklar bleibt auch, wie mit dem Bestand an Arbeitslosen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes verfahren werden soll, da sich für Rückkehrer aus dieser Gruppe im Durchschnitt gesehen keinerlei Einsparungen ergeben.

#### **Zu Artikel 3, 4 und 5**

Dem Grundgedanken wird zugestimmt. Die Bundesregierung hält es jedoch für erforderlich, die Regelung bis zum 31. Dezember 1987 zu befristen, um Erfahrungen zu gewinnen und den Anreiz zur Rückkehr in einem überschaubaren Zeitraum zu verstärken. Um Liquiditätsbelastungen in der Rentenversicherung zu begrenzen und mit Rücksicht auf die soziale Schutzfunktion soll nicht ganz auf eine Wartefrist verzichtet werden. Diese sollte vielmehr auf ein halbes Jahr verkürzt werden. Außerdem sollte die Regelung nur für neue, ab einem bestimmten Stichtag gestellte Antrag gelten. Die Bundesregierung wird hierzu im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens einen Formulierungsvorschlag unterbreiten.

#### **Zu Artikel 6**

Wegen der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zur Erweiterung der Aufenthaltserlaubnispflicht wird auf die grundsätzliche Stellungnahme zu Artikel 1 des Entwurfs verwiesen.

## Anlage 3

**EntschlieÙung des Bundesrates**

Der Bundesrat verfolgt die ständige Zunahme des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland mit großer Sorge. Er hält vor dem Hintergrund der weiteren Verschärfung der Arbeitsmarktsituation, aus Sorge um den sozialen Frieden und nicht zuletzt im Interesse derjenigen Ausländer, die hier geboren wurden oder bereits seit längerer Zeit in der Bundesrepublik leben, eine Konsolidierung des Ausländeranteils für notwendig.

Hierzu bedarf es nach Auffassung des Bundesrates insbesondere einer Beschränkung des Familiennachzugs, einer Förderung der Rückwanderung auf freiwilliger Basis sowie einer verstärkten Berücksichtigung des Reintegrationsgedankens im Rahmen der Entwicklungshilfe.

- I. Der Bundesrat sieht die Beschlüsse des Bundeskabinetts vom 2. Dezember 1981 und die von den Ländern getroffenen entsprechenden Maßnahmen zur Steuerung des Familiennachzugs von Ausländern aus Nicht-EG-Staaten als wichtige Schritte in diese Richtung an. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, umgehend einen entsprechenden Änderungsentwurf zur Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vorzulegen, in dem darüber hinaus die nachfolgenden Maßnahmen zu treffen sind:
  1. Der Nachzug von ausländischen Ehegatten und Kindern zu Ausländern, die nicht als Ar-

beitnehmer in die Bundesrepublik eingereist sind, wird im Grundsatz nicht mehr zugelassen.

2. Die Voraussetzungen für einen angemessenen Wohnraum beim Familiennachzug sind eindeutig festzulegen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung dabei zu prüfen, inwieweit der Familiennachzug für Kinder von ausländischen Arbeitnehmern altersbezogen weiter eingeschränkt werden sollte.

- II. Die Bundesregierung wird ferner gebeten, flankierende Hilfen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer in ihre Heimat zu ergreifen.

1. Zur Entlastung des inländischen Arbeitsmarktes ist die Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer durch Leistungen für die Arbeitsaufnahme im Ausland im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (§ 53 Abs. 4 AFG i. V. m. §§ 26, 27 FdA-Anordnung) zu fördern.
2. Bei der Gewährung von Entwicklungshilfe für die Herkunftsländer der ausländischen Arbeitnehmer ist die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in besonderer Weise zu berücksichtigen, damit die Rückkehrmöglichkeiten verbessert und weitere Abwanderungen vermieden werden.