

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Fischer (Frankfurt)
und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 10/1918 —

Ausländerpolitik
hier: Erlaß des hessischen Ministers des Innern vom 13. Juli 1984

Der Bundesminister des Innern – V II 2 – 125 331 – 1 HE – hat mit Schreiben vom 20. September 1984 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. Sind die Botschaften und Konsulate der Bundesrepublik Deutschland über den Erlaß des hessischen Ministers des Innern vom 13. Juli 1984 zur Ausländerpolitik unterrichtet worden?
 - a) Wenn ja, in welcher Form und mit welchen Hinweisen hinsichtlich der Anwendbarkeit bzw. der Rechtsverbindlichkeit?
 - b) Wenn nein, warum nicht und mit welcher Rechtsgrundlage?
 - c) Warum hat das Auswärtige Amt noch keine Entscheidung in dieser Angelegenheit getroffen, und wann ist mit einer Entscheidung zu rechnen?

Nein.

Soweit Auslandsvertretungen in Einzelfällen von sich aus anfragten, wurden sie vom Auswärtigen Amt angewiesen, bei der Erteilung von Sichtvermerken weiterhin nach den bisher bestehenden Weisungen zu verfahren, die auf den Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 beruhen.

Die Unterrichtung der Botschaften und Konsulate über den Erlaß des hessischen Ministers des Innern unterblieb, weil der Erlaß für die Auslandsvertretungen nicht verbindlich ist. Hierzu wäre eine Änderung der angeführten Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 erforderlich. Die Bundesregierung sieht für eine solche Änderung keinen Anlaß.

Die Frage 1 c) ist gegenstandslos, da das Auswärtige Amt die erforderlichen Entscheidungen getroffen hat.

2. Hat das Auswärtige Amt hinsichtlich der abweichenden ausländerrechtlichen Regelungen der Länder Bayern, Bremen und Baden-Württemberg ähnliche Vorbehalte geltend gemacht, wie dies bei dem hessischen Erlaß der Fall ist?

Nein.

3. Welche Anweisungen haben die Botschaften und Konsulate hinsichtlich der in Bayern, Bremen und Baden-Württemberg praktizierten Nachzugsregelungen seitens des Auswärtigen Amts erhalten?

Die Botschaften und Konsulate haben zu den in Bayern, Bremen und Baden-Württemberg praktizierten Nachzugsregelungen ebensowenig irgendwelche besonderen Anweisungen erhalten. Die Auslandsvertretungen richten sich bei ihren Entscheidungen über die Erteilung von Sichtvermerken vielmehr nach der Weisung des Auswärtigen Amts vom Frühjahr 1982, die auf den Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 beruht. Allerdings können die Auslandsvertretungen in keinem Fall einen Sichtvermerk erteilen, wenn die zuständige Ausländerbehörde eines Bundeslandes die hierfür erforderliche Zustimmung nicht erteilt.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die abweichende Erlaßlage in den Ländern Bayern, Bremen und Baden-Württemberg?

Die Bundesregierung hält einen bundeseinheitlichen Vollzug des Ausländergesetzes nach wie vor für wünschenswert.

Im übrigen führt die abweichende Praxis der Länder Baden-Württemberg und Bayern nicht zu einer Belastung der anderen Länder, weil sich aus ihr keine Zuwanderung in die anderen Länder ergeben kann.

5. Hat nach Ansicht der Bundesregierung der hessische Minister des Innern die formelle und materielle Kompetenz, unterhalb des Ausländergesetzes und der allgemeinen Verwaltungsvorschriften mit Erlaß Regelungen zu treffen, wie dies bei oben bezeichnetem Erlaß der Fall ist?
 - a) Wenn ja, warum wird die Anwendung verhindert?
 - b) Wenn nein, warum greift die Bundesregierung nicht zum Mittel des Bundeszwangs?

Die Kompetenz der Innenminister der Länder zum Erlaß ermessensbindender Richtlinien für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen durch ihre Ausländerbehörden unterliegt, auch soweit in den „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes“ Regelungen nicht enthalten sind, den Bindungen, die sich aus dem Grundsatz des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens ergeben. Über diesen Grundsatz hat sich der hessische Innenminister ohne jeglichen Abstimmungs- oder

Kooperationsversuch mit dem Bund und den übrigen Ländern vor seinem Erlaß hinweggesetzt.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Bundeseinheitlichkeit der Verwaltungspraxis so schnell wie möglich durch klare Regelungen in einem neuen Ausländergesetz hergestellt werden muß.

6. Ist nach Ansicht der Bundesregierung die Bundestreue eines Landes bereits dann in Frage gestellt, wenn eine Landesregierung zulässige, aber von der Beschlußlage der zuständigen Ministerkonferenz abweichende Regelungen trifft?
 - a) Wenn nein, warum wirft Staatssekretär Dr. Fröhlich mit Schreiben vom 9. August 1984 der Landesregierung Hessen vor, daß die Grundsätze des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens verletzt seien?
 - b) Wenn ja, wäre die Bundestreue dadurch gewahrt, daß ein Land im Wege der Konsultation und Aufkündigung einer gegebenen Zustimmung (Beschluß der Innenministerkonferenz vom 29. April 1982 – Punkt 3) aus der gemeinsamen Verwaltungspraxis ausschert?

Die Bundesregierung hat der von Staatssekretär Dr. Fröhlich mit Schreiben vom 9. August 1984 geäußerten Rechtsauffassung nichts hinzuzufügen (Abdruck dieses Schreibens ist als Anlage beigelegt).

7. In welchem Verhältnis steht nach Ansicht der Bundesregierung § 2 Abs. 1 Satz 2 des Ausländergesetzes zum föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland?

Wie die Vorschriften des Ausländergesetzes überhaupt ist § 2 Abs. 1 Satz 2 nach den Artikeln 83 ff. des Grundgesetzes von den Ländern als eigene Angelegenheit anzuwenden. Dabei sind jedoch die Belange der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Grundsatzes des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens unter Würdigung der Gesamtinteressen zu interpretieren.

8. Welchen Stellenwert hat nach Ansicht der Bundesregierung die Empfehlung der Bundesregierung vom 2. Dezember 1982 zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs von Ausländern aus Nicht-EG-Ländern, wenn eine Landesregierung versucht, folgende Zielvorstellung umzusetzen: „Ziel der Ausländerpolitik in Hessen ist es, den hier lebenden Ausländern ein humanes Leben zu ermöglichen und – wenn sie ihren Lebensmittelpunkt in Hessen haben – einen gesicherten Aufenthalt zu garantieren. In diesem Zusammenhang kommt einer Verbesserung der Rechtsposition ausländischer Familien besondere Bedeutung zu.“ (Erlaß vom 13. Juli 1984), und wie bewertet die Bundesregierung diese Ansicht?

Die am 2. Dezember 1981 beschlossene Empfehlung der Bundesregierung an die Länder hatte bereits die in der Frage erwähnte Zielvorstellung im gebotenen Umfang mit berücksichtigt.

Die vorgenannte Empfehlung hat dabei die Belange der Bundesrepublik Deutschland in dem in der Antwort auf Frage 7 dargestellten Rahmen konkretisiert.

Anlage**DER BUNDESMINISTER DES INNERN**

Geschäftszeichen (bei Antwort bitte angeben)

Datum

V II 2 – 125 331 – 1 HE

9. August 1984

Hessischer Minister
des Innern

nachrichtlich:

Innenminister/-senatoren
der übrigen Länder

Betr.: Ausführung des Ausländergesetzes in Hessen

1. Mit Erlaß vom 13. Juli 1984 (II A 5 – 23 d) haben Sie den Familiennachzug zu Ausländern für Ihren Zuständigkeitsbereich neu geregelt. Danach ist die Altersgrenze für den Kindernachzug von 16 wieder auf 18 Jahre heraufgesetzt, generell wieder der Kindernachzug zu nur einem im Bundesgebiet lebenden Elternteil möglich und der Ehegattennachzug zu Ausländern der 2. und 3. Generation bereits nach fünf statt nach acht Jahren Aufenthalt zugelassen. Gegen diese Abweichungen von der bisherigen im wesentlichen bundeseinheitlichen, den Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 entsprechenden Verwaltungspraxis bestehen erhebliche Bedenken.

In einem wesentlichen Bereich des Ausländerrechts haben Sie einen von Bund und Ländern erzielten, durch den Beschluß der IMK zu Punkt 3 der Sitzung vom 29. April 1982 bestätigten Konsens über den Vollzug des Ausländergesetzes aufgekündigt. Die Änderungen Ihrer Verwaltungspraxis berühren in erheblichem Maß die Interessen auch des Bundes und der anderen Länder. Dieses einseitige Vorgehen dürfte kaum den Grundsätzen des bundes- und länderfreundlichen Verhaltens entsprechen. Es wäre zumindest zu erwarten gewesen, zunächst den Bund und die anderen Länder wegen der von Ihnen beabsichtigten Maßnahmen zu konsultieren.

Der Hinweis von Seiten Ihres Hauses auf die Abweichungen in den Familiennachzugsregelungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Bremen von der Regelung der anderen Länder geht fehl. Die genannten Länder haben von vornherein erklärt und im einzelnen begründet, daß sie sich insoweit dem Konsens nicht anschließen können, und nicht nachträglich eine einmal getroffene Absprache gebrochen. Zudem sind die in diesen Ländern geltenden Abweichungen so geringfügig, daß die Bundeseinheitlichkeit noch im großen und ganzen gewahrt blieb. Insoweit verweise ich auf den o. g. IMK-Beschluß. Entscheidend ist jedoch in diesem Zusammenhang, daß sich die in Baden-Württemberg und Bayern geltende drei- statt einjährige Ehebestandszeit nicht in anderen Ländern nachteilig auswirken kann; im Gegensatz dazu kann Ihre neue Familiennachzugsregelung auch in den anderen Ländern zu einer Zuwande-

rung führen, die diese gerade aus guten Gründen ausgeschlossen haben.

Ausländerpolitisch haben Sie mit Ihrem Erlass einen Weg eingeschlagen, der mit den Interessen der Bundesrepublik Deutschland nicht zu vereinbaren ist. Im Hinblick auf § 2 Abs. 1 Satz 2 AuslG, der den ausländerrechtlichen Grundsatz des Vorranges der Belange der Bundesrepublik Deutschland fest schreibt, ist Ihr Erlass daher auch ausländerrechtlich ganz erheblichen Bedenken ausgesetzt. Die Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzuges zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten sind in Bund und Ländern einhellig als ausländerpolitisch notwendiger Schritt bewertet worden. Es stand und steht außer Frage, daß die empfohlenen Maßnahmen nicht nur zur Wahrung erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland, sondern gerade auch im Interesse der Integration der auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländer erforderlich sind. Ich darf daran erinnern, daß im Herbst 1981 auf Vorschlag der ASMK eine gemeinsame Arbeitsgruppe der ASMK und der IMK mit dem Auftrag eingesetzt wurde, die Möglichkeiten einer Steuerung des Familiennachzuges zu prüfen.

Die Arbeitsgruppe, in der mit Ausnahme Bremens und Schleswig-Holsteins alle Länder und der Bund vertreten waren, hat in ihrem Bericht die Folgen des seinerzeit zulässigen Familiennachzuges aufgezeigt und dazu zusammenfassend festgestellt: „Um diese Folgen, die den gesellschaftlichen Frieden in der Bundesrepublik gefährden würden, zu vermeiden, müssen u. a. Maßnahmen zu einer sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzuges eingeleitet werden.“ Wegen des dringenden Handlungsbedarfs beschränkte sich die Arbeitsgruppe auf Vorschläge, die keine Gesetzesänderung erfordern und im wesentlichen den Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 entsprechen.

Es sind seither keine Umstände oder neuere Entwicklungen eingetreten, die heute eine andere Einschätzung der Sachlage rechtfertigen könnten.

2. Mir liegen die Vereinbarungen zwischen der SPD und den Grünen in Hessen zum Bereich Ausländerpolitik vom 16. Mai 1984 vor. Darin ist abweichend von Nr. 4 a zu § 8 AuslVwV vorgesehen, die Aufenthaltsberechtigung bereits nach fünf statt nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts zu erteilen. Ausländischen Arbeitnehmern, denen mangels besonderer Arbeitserlaubnis keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, soll die Aufenthaltserlaubnis um vier Jahre statt wie in Nr. 4 a Abs. 1 Satz 1 zu § 7 AuslVwV vorgesehen nur um zwei Jahre verlängert werden. Schließlich sollen Ausländer nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt nicht mehr wegen Sozialhilfebezugs ausgewiesen werden, obwohl § 10 Abs. 1 Nr. 10 AuslG eine derartige generelle Beschränkung nicht enthält.

Ich gehe davon aus, daß Sie diese Punkte der Vereinbarung nicht in Ihre Verwaltungspraxis umsetzen, solange das Bundesrecht entgegensteht.

In Vertretung
Dr. Fröhlich

