

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin, Dr. Schmude, Schröer (Mülheim), Frau Fuchs (Köln), Dreßler, Lutz, Wartenberg (Berlin), Schäfer (Offenburg), Frau Steinhauer, von der Wiesche, Bernrath, Duve, Frau Dr. Hartenstein, Jansen, Kiehm, Dr. Nöbel, Dr. Penner, Reuter, Tietjen, Dr. Wernitz, Dr. Vogel und Fraktion
— Drucksache 10/1330 —

Fortentwicklung des Ausländerrechts

Der Bundesminister des Innern – V II 1 – 937 002/32 – hat mit Schreiben vom 3. Oktober 1984 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

In seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 hat Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl zur Ausländerpolitik folgendes erklärt:

„Für unsere Ausländerpolitik gelten die Grundsätze, die ich vor einigen Monaten, am 13. Oktober 1982, in meiner Regierungserklärung dargelegt habe:

- die Integration der seit langem bei uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien,
- die Begrenzung des weiteren Zuzugs und
- die Förderung der Rückkehrbereitschaft.

Die von mir angekündigte Kommission hat ihre Arbeitsergebnisse vorgelegt. Notwendige Entscheidungen werden nach eingehender Diskussion mit allen interessierten Kreisen getroffen. Die Bundesregierung wird dann den Entwurf eines neuen Ausländergesetzes vorlegen.

In der Bundesrepublik Deutschland leben jetzt über 4,6 Millionen Ausländer. Wir wissen, daß wir ihnen viel zu verdanken haben.

Aber man muß auch sagen, daß wir nicht bereit sind hinzunehmen, daß Ausländer ihre politischen Auseinandersetzungen mit

kriminellen Mitteln auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland austragen. Wir werden sorgfältig untersuchen, ob politischer Extremismus und Kriminalität von Ausländern dadurch wirksamer bekämpft werden können, daß die Ausweisungsmöglichkeiten erweitert werden.

Um Verfolgten und Flüchtlingen aus aller Welt gemäß der freiheitlichen Tradition unseres Grundgesetzes Schutz bieten zu können, wird die Bundesregierung alles tun, um den Mißbrauch des Asylrechts zu verhindern.

Das Zusammenleben mit so vielen ausländischen Mitbürgern ist nicht ohne Probleme. Ich appelliere an uns alle, an die Deutschen und an die Ausländer, sich um noch mehr gegenseitiges Verständnis und noch mehr Toleranz zu bemühen."

Die Leitlinien der Ausländerpolitik (Begrenzung der weiteren Zuwanderung, Stärkung der Rückkehrbereitschaft, Integration) stimmen mit den von der früheren Bundesregierung am 3. Februar 1982 verabschiedeten Grundpositionen (Anhang 1) überein.

Über die Hälfte aller Ausländer lebt schon zehn Jahre und länger in der Bundesrepublik Deutschland. 60 v. H. der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind bereits hier geboren. Für diesen Personenkreis gibt es als Alternative zu einer etwaigen freiwilligen Rückkehr vernünftigerweise nur die Integration. Es geht dabei um die Teilhabe der Ausländer an unserem gesellschaftlichen Leben und vor allem um die angemessene Eingliederung der ausländischen Jugendlichen in das Berufsleben. Die Bundesregierung hält daher die Erhaltung und Verbesserung von Rahmenbedingungen für notwendig, die der Integration förderlich sind. Dazu gehört insbesondere die gesetzliche Regelung des aufenthaltsrechtlichen Status. Außerdem bietet der Bund zusammen mit den Ländern, Gemeinden und gesellschaftlichen Gruppen den Ausländern – insbesondere den Kindern und Jugendlichen – vielfältige Integrationshilfen an. Die Informationspolitik richtet sich darauf, das Verständnis zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung zu fördern; dabei sind nach Auffassung der Bundesregierung ausländerfeindliche Tendenzen in geringem Umfang und keineswegs in größerem Ausmaß anzutreffen als in anderen Ländern mit einem hohen Ausländeranteil.

Der Anstieg der Ausländerzahl zwischen 1977 und 1982 hat trotz der Abflachung des Anstiegs im Jahre 1982 und des deutlichen Rückgangs seit 1983 – Anstieg von 1977 bis 1981 ca. 681 000, Anstieg 1982 um ca. 37 000, Rückgang 1983 ca. 132 000 – zusammen mit der Arbeitsmarktentwicklung den Erfolg der Eingliederungsbemühungen gemindert und zusätzliche Beschäftigungsprobleme gerade auch bei den ausländischen Arbeitnehmern begründet. Dies hat unter anderem auch Auswirkungen auf die Bereitschaft der deutschen Bevölkerung, die Integrationsaufgabe aktiv mitzutragen.

Die Fortsetzung der konsequenten Begrenzung des Zuzugs von Ausländern aus Nicht-EG-Ländern, die eine Arbeitsaufnahme

anstreben, ist deshalb unverzichtbar. Die Bundesrepublik Deutschland ist trotz der in den zurückliegenden Jahrzehnten erfolgten Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer kein Einwanderungsland. Den größten Anteil an der ausländischen Wohnbevölkerung stellen die türkischen Staatsangehörigen. Es sind rund 1,5 Mio. von rund 4,4 Mio. ausländischer Wohnbevölkerung insgesamt, mit gegenwärtig sinkender Tendenz. Insbesondere wurde der bis zur Einführung der Sichtvermerkpflcht im Oktober 1980 sprunghaft angestiegene Zuzug abgebremst (Anhang 2). Dies hat zu einem nunmehr negativen Wanderungssaldo Türkei-Bundesrepublik Deutschland geführt. Die Bundesregierung wird die erfolgreiche Politik gegen die mißbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts beibehalten und ihre Anstrengungen zur wirksamen Bekämpfung illegaler Praktiken bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung fortsetzen.

Der Wanderungssaldo der Ausländer stellt sich wie folgt dar:

Wanderungssaldo Ausländer

	insgesamt	EG-Länder	Nicht-EG-Länder	Türkei
1977	– 29 282	+ 14 372	– 43 620	+ 984
1978	+ 50 364	+ 17 096	+ 33 268	+ 42 939
1979	+ 179 179	+ 30 022	+ 149 157	+ 105 624
1980	+ 245 591	+ 27 941	+ 217 650	+ 141 671
				Visumzwang
1981	+ 85 614	+ 1 396	+ 84 218	+ 13 147
				Empfehlungen der Bundes- regierung zum Familien- nachzug
1982	– 111 586	– 45 025	– 66 561	– 44 139
1983	– 151 661	– 45 856	– 105 805	– 72 558

Zu beachten ist allerdings, daß der Wanderungssaldo allein keine starke Aussagekraft in bezug auf die Integrationsprobleme besitzt. Entscheidend ist nicht der Saldo, sondern die Fluktuation, die in allen Jahren seit dem Anwerbestopp sehr hoch war. Die abwandernden Ausländer waren jedenfalls teilweise integriert, während bei den neu Zuwandernden diese Voraussetzung nicht vorliegt. Eine wirksame Reduzierung der Integrationsprobleme ist deshalb nur möglich, wenn die Fluktuation und damit auch die Zuzugszahlen niedrig sind.

Das Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern war erfolgreich. Nach den vorliegenden Daten dürften – die Familienangehörigen eingerechnet – rd. 300 000 Ausländer mit den Leistungen nach dem Gesetz heimgekehrt sein (Anhang 3). Der durch das Gesetz ausgelöste Wanderungseffekt läßt sich erst abschätzen, wenn die Wanderungsstatistik für 1984 vorliegt.

Diese Entwicklung kann indes angesichts der geschilderten Gesamtsituation und der auf absehbare Zeit weiter angespannten

Arbeitsmarktlage kein Anlaß sein, Bemühungen der Bundesregierung um eine Begrenzung des Zuzugs zu ändern. Aus diesem Grund wird die Bundesregierung am Anwerbestopp festhalten. Sie besteht auch auf ausreichend langen Übergangszeiten für die Herstellung der Freizügigkeit mit Beitrittsländern zur Europäischen Gemeinschaft. Von besonderer Bedeutung ist es allerdings, daß die Verhandlungen im Rahmen der Assoziierungsvereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei sicherstellen, daß sich keine abträglichen Wirkungen für die Bundesrepublik Deutschland ergeben, d. h., daß es nicht zu einem freien Arbeitsmarktzugang kommt. Die Gespräche der Bundesregierung mit der türkischen Regierung haben die Voraussetzungen für entsprechende Verhandlungen der Europäischen Gemeinschaft mit der Türkei geschaffen.

Eine zwangsweise Rückführung ausländischer Arbeitnehmer lehnt die Bundesregierung ab. Gewachsene Vertrauenstatbestände aufgrund langjährigen Arbeitsaufenthalts sowie eines gestatteten Familiennachzugs, verfestigte Rechtspositionen des weit überwiegenden Teils der ausländischen Arbeitnehmer auf unserem Arbeitsmarkt und die Anerkennung der Leistungen der ausländischen Arbeitnehmer, insbesondere für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, verbieten einen derartigen Kurs.

Das am 1. Dezember 1983 in Kraft getretene Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern orientiert sich strikt am Prinzip der Freiwilligkeit. Die überwiegend zeitlich befristeten Vergünstigungen nach diesem Gesetz sind einem umfassenden Konzept zugeordnet, das rückkehrenden Ausländern die Wiedereingliederung in ihre Heimat erleichtern helfen soll. Zum einen geht es um die – im Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft verankerte – Unterrichtung und Beratung rückkehrwilliger Ausländer über allgemeine Rückkehrbedingungen sowie die Möglichkeiten beruflicher Eingliederung in den Heimatländern. Zum anderen bemüht sich die Bundesregierung beim Einsatz der entwicklungspolitischen Instrumente verstärkt um beschäftigungswirksame Maßnahmen für Rückkehrer.

Eines der wichtigsten Ziele der nunmehr anstehenden Novellierung des Ausländergesetzes besteht darin, die Rechtssicherheit für die seit langem bei uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien zu verbessern und dadurch deren Integrationschancen zu erhöhen.

Bei Inkrafttreten des geltenden Ausländergesetzes im Jahre 1965 waren die gegenwärtigen Probleme im Bereich der ausländischen Arbeitnehmer sowie der Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht erkennbar. Verwaltung und Rechtsprechung mußten sich im Zuge der Entwicklung auf eine Reihe neuer Fallgestaltungen einstellen; hieraus sind die gesetzgeberischen Konsequenzen zu ziehen. Zweck der Neuregelung des Ausländerrechts muß es vor allem sein, das bisher einheitliche Aufenthaltsrecht nach den verschiedenen Aufenthaltszwecken zu differenzieren, den Aufenthaltsstatus der auf Dauer bei uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

zu verfestigen, den Familiennachzug gesetzlich zu regeln und die Ausweisungstatbestände nach Schwere und Rechtsfolgen sowie nach den Verhältnissen der betroffenen Personenkreise zu konkretisieren.

Unverzichtbar bleibt jedoch in jedem Fall, daß das Ausländerrecht alle öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes und der Sicherheit, gebührend berücksichtigt. Es wäre eine verkürzte Sicht, wenn die Neufassung des Ausländergesetzes lediglich auf die hier lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen beschränkt würde. Ziel muß es daher sein, nicht nur eine sinnvolle Regelung bestehender Zustände zu treffen, sondern eine tragfähige Lösung für die Zukunft zu finden und damit möglichen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Bei alledem ist sich die Bundesregierung bewußt, daß einschneidende Neuerungen, die in unvorhersehbarer Weise in das Leben der ausländischen Wohnbevölkerung eingreifen, zu vermeiden sind. Damit trägt die Bundesregierung auch Anliegen aus den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und den Sozialpartnern Rechnung.

1. Inwieweit beabsichtigt die Bundesregierung, bei einer Novellierung des Ausländerrechts die bisher in erster Linie unter den polizeilichen Gesichtspunkten von öffentlicher Sicherheit und Ordnung sowie dem Gesichtspunkt der Arbeitsmarktsteuerung getragenen Konzeption des Ausländerrechts zugunsten einer Stärkung der Rechte der Ausländer und ihrer Integrationsbereitschaft zu ändern?

Die Bundesregierung sieht im geltenden Ausländerrecht weder eine überwiegend durch polizeiliche Gesichtspunkte bestimmte Regelung noch ein Instrument, das in erster Linie zur Steuerung des Arbeitsmarktes dient. Sie hält eine Neuregelung des Ausländerrechts deswegen für geboten, um den seit 1965 eingetretenen Entwicklungen Rechnung zu tragen und eine ausgewogene und zukunftsorientierte Grundlage zur künftigen Gestaltung eines spannungsfreien Zusammenlebens zwischen Deutschen und Ausländern zu schaffen. Ein Ausländerrecht, bei dem die öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere auch Gesichtspunkte des Arbeitsmarktes und der Sicherheit, hinter den persönlichen Belangen der Ausländer zurücktreten, kann es allerdings in Übereinstimmung mit der Praxis aller Staaten der Welt nicht geben.

Eine Neukonzeption des Ausländerrechts darf sich nicht auf die – wenn auch besonders wichtige – Gruppe der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen beschränken. Die Förderung der Integration dieser Gruppe durch eine klare gesetzliche Regelung der Aufenthaltsverfestigung ist zwar ein vorrangiges ausländerpolitisches Ziel; eine Neuregelung des Ausländerrechts muß aber über diese Gruppe hinausgreifend differenzierte Regelungen für alle Ausländer treffen. Den unterschiedlichen Verhältnissen und Interessen etwa von ausländischen Fachkräften, Auszubildenden und Studenten oder Besuchsreisenden muß auch durch eine unterschiedliche Regelung des Aufenthalts Rechnung getragen werden.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß das Ausländerrecht infolge der Zersplitterung in eine Vielzahl von Normen und Einzelweisungen unübersichtlich geworden ist, und beabsichtigt die Bundesregierung, dies im Interesse der Rechtsklarheit zu ändern?

Nach Auffassung der Bundesregierung beruht eine gewisse Unübersichtlichkeit des Ausländerrechts nicht so sehr auf einer Vielzahl von Normen, sondern eher auf der in bestimmten Einzelpunkten mangelnden Bundeseinheitlichkeit der Verwaltungspraxis. Zweck der Neuregelung des Ausländerrechts ist es daher auch, Rechtsklarheit und eine Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis zu bewirken. Ohne bundesrechtliche Regelungen hängt die einheitliche Handhabung des Ausländerrechts weitgehend von der Bereitschaft der Länder zu einvernehmlichem Handeln ab.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß das Ausländerrecht infolge der Vielzahl von Ermessensnormen gerade für einen weniger rechtskundigen Ausländer unberechenbar ist und daß deshalb den Ausländern die Planung ihrer Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland erschwert wird?

Große Ermessensspielräume haben den Nachteil, daß die Berechenbarkeit insbesondere für Rechtsunkundige gemindert wird. Normen, die der Verwaltung einen breiten Ermessensspielraum belassen, haben auf der anderen Seite den Vorzug, daß sie im Hinblick auf die Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte vernünftige, den Verhältnissen des Einzelfalles gerecht werdende Entscheidungen ermöglichen. Sie verdienen insofern den Vorzug vor starren und abschließenden Regelungen.

Die Bundesregierung hält es daher für zweckmäßig, im Interesse der Rechtssicherheit und Berechenbarkeit für die betroffenen Ausländer wie auch im Interesse einer einheitlichen Verwaltungspraxis, die derzeit im Gesetz enthaltenen Ermessensspielräume – soweit sinnvoll – zu begrenzen.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Integration der Ausländer erleichtert würde, wenn sie bei der Begründung eines längerfristigen Aufenthalts in ihrer Sprache über ihre Rechte und Pflichten in der Bundesrepublik Deutschland unterrichtet würden? Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die derzeitige Praxis zu verbessern?

Die ausländischen Arbeitnehmer aus den Hauptanwerbeländern werden seit jeher in ihrer Sprache über ihre Rechte und Pflichten sowie über die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland unterrichtet.

Die Bundesanstalt für Arbeit, die Kultusministerien der Länder und die Ausländerbehörden informieren die Ausländer im Rahmen ihrer Zuständigkeiten. Zusätzlich bieten zahlreiche Gemeinden, die Bundesländer und die Bundesregierung eine Fülle von Informationen in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer

an. Auch die Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kirchen und die Betreuungsverbände leisten Aufklärungsarbeit. Hinzu kommen die fremdsprachigen Programme in Hörfunk und Fernsehen.

Die Bundesregierung gibt zum Beispiel seit 1972 in hoher Auflage (rd. 700 000) die Zeitschrift „AD-Arbeitsplatz Deutschland“ in griechischer, italienischer, portugiesischer, serbo-kroatischer, spanischer und türkischer Sprache heraus. Ziel der Zeitschrift ist es, den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien bei der Bewältigung ihrer Probleme zu helfen. Dabei wird insbesondere auch auf die Ausländer interessierenden Rechtsbereiche eingegangen, so das Aufenthalts- und das Arbeitserlaubnisrecht, das Arbeits- und Sozialrecht, aber auch das Lohnsteuerrecht.

Die Bundesregierung wird in ihrem Zuständigkeitsbereich auch künftig die Ausländer über sie betreffende neue Entwicklungen eingehend unterrichten.

5. Wie gedenkt die Bundesregierung sicherzustellen, daß entgegen einer verbreiteten Praxis der Ausländerbehörden Entscheidungen über Anträge von Ausländern schriftlich ergehen und im Falle der Ablehnung begründet werden?

Der Bundesregierung ist eine derartige Praxis der für die Durchführung des Ausländergesetzes zuständigen Länder nicht bekannt.

Die Länder haben auf Anfrage mitgeteilt, daß durchweg nach den gesetzlichen Bestimmungen verfahren werde; es lägen keine Erkenntnisse vor, die die in der Fragestellung zum Ausdruck kommende Behauptung hinsichtlich der Verfahrensweise der Ausländerbehörden rechtfertigen könnten.

6. Wie vereinbart es die Bundesregierung mit dem Diskriminierungsverbot des Artikels 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, daß von Ausländern der Nachweis von Wohnraum verlangt wird, wenn sie z. B. eine Aufenthaltserlaubnis oder deren Verlängerung beantragen oder mit ihrem Ehegatten die eheliche Lebensgemeinschaft führen wollen, obwohl es vergleichbare Vorschriften für Deutsche nicht gibt?

Deutsche genießen im Gegensatz zu Ausländern nach Artikel 11 des Grundgesetzes grundsätzlich Freizügigkeit im gesamten Bundesgebiet.

Demgegenüber steht es Staaten – auch Vertragsstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) – grundsätzlich frei, ob und in welchem Umfang sie Ausländern erlauben, auf ihrem Territorium zu leben. Daher können Staaten die Gewährung und Verlängerung des Aufenthalts von Ausländern in ihrem Gebiet grundsätzlich auch unter Bedingungen stellen, die sie ihren eigenen Staatsangehörigen nicht abverlangen. Hinsichtlich

dieser Frage verbietet weder Artikel 14 EMRK*) noch irgendeine andere internationale Vorschrift der Bundesrepublik Deutschland eine differenzierende Behandlung zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen.

Die Staatenpraxis zeigt, daß die Staaten – auch die Vertragsstaaten der EMRK – ganz unterschiedliche Bedingungen für den Daueraufenthalt von Ausländern setzen: Von der bestimmten beruflichen Qualifikation über die nachzuweisende Gesundheit bis hin zur Fähigkeit, für den eigenen Lebensunterhalt aufkommen zu können. Auch der Nachweis von Wohnraum ist diesen zulässigen Aufenthaltsbedingungen für Ausländer zuzurechnen (Anhang 4).

Diese Auffassung korrespondiert insbesondere mit Artikel 8 Abs. 2 EMRK*) wonach Einschränkungen des Rechts auf Achtung des Familienlebens zugelassen werden, soweit sie gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft unter anderem für die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung, zum Schutze der Gesundheit und der Moral oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

Die Bundesregierung erwägt im Rahmen der anstehenden Novellierung des Ausländergesetzes, die bisher in den Ländern unterschiedlich geregelten Wohnraumerfordernisse soweit möglich zu vereinheitlichen. Im Interesse der ausländischen Familien sollte die Wohnung zumindest nicht so beschaffen sein, daß sie nach den am Aufenthaltsort für Deutsche in vergleichbaren Lebensverhältnissen geltenden Maßstäben als nicht mehr zureichend anzusehen ist.

Die Möglichkeit, daß auch Deutsche in unzureichenden Wohnverhältnissen leben, kann nicht unter dem Gesichtspunkt eines Diskriminierungsverbots etwa Anlaß dafür sein, diesen unerwünschten Zustand durch den Zuzug von Ausländern zu verschärfen und ihn auf Dauer hinzunehmen.

*) Artikel 14 (Verbot der Diskriminierung)

Der Genuß der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muß ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden.

*) Artikel 8 (Gebot der Achtung der privaten Sphäre)

(1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Der Eingriff einer öffentlichen Behörde in die Ausübung dieses Rechts ist nur statthaft, insoweit dieser Eingriff gesetzlich vorgesehen ist und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist.

7. In welchen Fällen beabsichtigt die Bundesregierung, die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis auszuschließen, und inwieweit hält sie dies mit internationalem Recht und den vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland für vereinbar?

Nach geltendem Recht darf einem Ausländer die Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden, wenn seine Anwesenheit Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt. Diese Generalklausel (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Ausländergesetz) wird den Bedürfnissen der Praxis nicht voll gerecht. Die Ausfüllung des Rechtsbegriffs „Belange der Bundesrepublik Deutschland“ hat bei den Ausländerbehörden zu gewissen Schwierigkeiten geführt. Daher erwägt die Bundesregierung, die Fälle, in denen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis schon von Rechts wegen ausgeschlossen werden soll, im Gesetz zu konkretisieren, wie dies auch von der Kommission „Ausländerpolitik“ aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden in ihrem Bericht vom 24. Februar 1983 vorgeschlagen wird.

Als konkrete Ablehnungsgründe in Betracht kommen etwa das Vorliegen eines die Ausweisung rechtfertigenden Sachverhalts oder der Verstoß gegen die Sichtvermerkspflicht.

Es bedarf keiner Betonung, daß die Bundesregierung keine Regelungen in Erwägung zieht, die nicht im Einklang mit internationalem Recht und den vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland stehen.

8. Wie erklärt es die Bundesregierung, daß nur wenige Ausländer eine Aufenthaltsberechtigung besitzen, obwohl die meisten die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllen?

Was gedenkt die Bundesregierung dafür zu tun, daß Ausländer mehr als bisher ihre Rechte wahrnehmen?

Die Verfestigungsregelungen des Aufenthaltsrechts für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die am 1. Oktober 1978 mit der Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz in Kraft getreten sind, haben sich auf die Zahl der unbefristeten Aufenthaltserlaubnisse und der Aufenthaltsberechtigungen positiv ausgewirkt.

Im einzelnen stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

(30. September)	unbefristete Aufenthaltserlaubnis	Aufenthaltsberechtigung
1978	382 046	6 190
1979	537 956	10 388
1980	745 302	18 478
1981	940 871	30 458
1982	1 079 494	46 717
1983	1 154 102	95 621
1984 (30. Juni)	1 184 726	142 894

Die Bundesregierung vermutet, daß ein großer Teil der Ausländer sich durch die unbefristete Aufenthaltserlaubnis bereits hinreichend gesichert fühlt. Eine Rolle mag ferner die Tatsache spielen, daß viele Ausländer noch keine endgültige Entscheidung über Verbleib und Rückkehr getroffen haben und deshalb von sich aus keine weitere Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus anstreben, zumal diese bestimmte Nachweise (Sprachkenntnisse, gesicherter Arbeitsplatz, gesichertes Einkommen und Wohnungsstandard) erfordert.

Die Länder haben auf Anfrage mitgeteilt, daß die Ausländerbehörden auf ihre gesetzliche Obliegenheit hingewiesen worden sind (§ 25 Verwaltungsverfahrensgesetz), den Ausländern über die Möglichkeit der Erlangung einer günstigeren Rechtsposition Auskunft und Beratung zu erteilen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung, Ausländern nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von beispielsweise acht Jahren als Vorstufe oder Alternative zu einer Einbürgerung weitergehende Rechte und Pflichten als bisher zuzugestehen (Niederlassungsrecht), ohne daß ein Wechsel der Staatsangehörigkeit verlangt wird?

Die Bundesregierung lehnt es ab, den hier lebenden Ausländern über die bereits bestehenden Rechtsinstitute der Aufenthaltsverfestigung und der Einbürgerung hinaus ein besonderes Niederlassungsrecht zu gewähren und damit der Schaffung und Perpetuierung ausländischer Minderheiten Vorschub zu leisten. Derartige Regelungen würden das Ziel der Integration der längere Zeit hier lebenden Ausländer eher erschweren als erleichtern.

Nach der geltenden Verfestigungsregelung können Ausländer nach Ablauf gewisser Fristen und unter bestimmten Integrationsvoraussetzungen die Aufenthaltsberechtigung erlangen. Damit haben sie ein weitgehend gesichertes Bleiberecht. In ihrem gesellschaftlichen und sozialen Status sind sie Deutschen damit praktisch gleichgestellt. Ausgenommen sind im wesentlichen lediglich das Wahlrecht und die Wehrpflicht. Diese Rechtsinstitute stellen den Kern der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten dar und sind Ausfluß der Staatsangehörigkeit.

Die bisher vorgetragenen Vorstellungen zu einem sogenannten Niederlassungsrecht als Alternative zur Einbürgerung laufen darauf hinaus, Ausländern auf unbegrenzte Zeit einen quasi staatsbürgerlichen Status zu gewähren, ohne daß sie ihre frühere Staatsangehörigkeit aufgeben und sich uneingeschränkt zur Loyalität gegenüber der Bundesrepublik Deutschland verpflichten müßten.

Eine solche Konstellation würde zu großen Unsicherheiten im internationalen Rechtsverkehr, zu Loyalitätskonflikten der Betroffenen und letztlich dazu führen, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein erheblicher Teil der Bevölkerung auf Dauer außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht. Selbst Staaten mit großen traditionellen Minderheiten haben eine derartige Gestaltung nicht in Betracht gezogen.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Bereitschaft von Ausländern, in ihre Heimatländer zurückzukehren, erleichtert würde, wenn die Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland nicht mit dem Verlust der hier erworbenen Aufenthaltsrechte verbunden wäre (Rückkehroption)?

Es ist nicht auszuschließen, daß eine Wiederkehroption – das heißt eine Regelung, die den ausreisenden Ausländern ihre erworbenen Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechte erhalten würde – unter Umständen die Bereitschaft zur Rückkehr in die Heimatländer erleichtern könnte. Entscheidende gesellschafts- und beschäftigungspolitische Gesichtspunkte sprechen jedoch gegen die Gewährung einer solchen Wiederkehroption:

- Die Wiedereinreise einer größeren Zahl von Ausländern würde unlösbare Arbeitsmarktprobleme schaffen. Angesichts der großen Zahl Arbeitsloser und des zu erwartenden weiteren demographisch bedingten Anstiegs der deutschen und ausländischen Erwerbsbevölkerung sind auch auf längere Sicht kaum Beschäftigungsmöglichkeiten für Wiederkehrer verfügbar. Soweit freie oder freiwerdende Stellen von Deutschen oder von Angehörigen der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften (außer Griechenland) nicht besetzt werden, müssen sie vorrangig griechischen und – nach den Beitritten dieser Länder – spanischen und portugiesischen Arbeitnehmern angeboten werden.
- Bei Ausländern, denen eine Wiederkehrmöglichkeit offenstünde, entfielen die Notwendigkeit, sich für die Integration in der Bundesrepublik Deutschland oder aber für die endgültige Rückkehr ins Heimatland zu entscheiden. Von dieser fortbestehenden Unsicherheit betroffen wären vor allem die Kinder, deren Integrationsfähigkeit in der Bundesrepublik Deutschland nach einem längeren Aufenthalt im Heimatland nachhaltig vermindert wäre.
- Eine Wiederkehroption für die aus der Bundesrepublik Deutschland heimkehrenden Ausländer könnte von der dortigen, durch den Anwerbestopp ausgeschlossenen Bevölkerung als unberechtigte Privilegierung angesehen werden. Dies könnte Bestrebungen fördern, über illegale Einreise und illegale Beschäftigungsaufnahme in den privilegierten Kreis zu gelangen.

Die Bundesregierung hält aus diesen Gründen die Gewährung einer Wiederkehroption nicht für zweckmäßig. Bereits die frühere Bundesregierung hat im Zusammenhang mit den Kabinettsbeschlüssen zur Rückkehrförderung vom 14. Juli 1982 eine längerfristige Wiederkehroption abgelehnt. Im gleichen Sinne hat die Mehrzahl der Mitglieder der Kommission „Ausländerpolitik“ votiert.

11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Integration von Ausländern durch Hemmnisse im Einbürgerungsverfahren und eine abschreckend wirkende Gebührenregelung erschwert wird? Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um das Einbürgerungsverfahren zu erleichtern?

Nach geltendem Einbürgerungsrecht wird darauf abgestellt, ob ein staatliches Interesse an der beantragten Einbürgerung besteht. Die Einbürgerungsbehörde prüft insbesondere, ob die Einbürgerung des Bewerbers nach allgemeinen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gesichtspunkten erwünscht ist.

Diese Regelung bietet nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich eine tragfähige Grundlage für die Einbürgerung der auf Dauer bei uns lebenden Ausländer. Die Einbürgerung soll nicht ein Instrument zur Förderung der Integration sein, sondern vielmehr am Ende eines gelungenen Integrationsprozesses stehen. Die Bundesregierung beabsichtigt daher nicht, die Einbürgerung generell zu erleichtern.

Eine besondere Situation liegt allerdings bei den hier geborenen und aufgewachsenen Ausländern (sogenannte zweite und folgende Generationen) vor. Diese Gruppe hat ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik Deutschland und ist den Verhältnissen in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, weitgehend entfremdet. Hier besteht ein öffentliches Interesse an der Einbürgerung schon deswegen, weil kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft und außerhalb der Loyalitätspflichten ihm gegenübersteht. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß die Einbürgerung von Ausländern der zweiten und folgenden Generationen durch eine Erleichterung des Verfahrens gefördert werden soll.

Der Gebührenrahmen erstreckt sich von 100 DM bis 5000 DM. Die Regelgebühr soll 75 v. H. des monatlichen Bruttoeinkommens des Einbürgerungsbewerbers betragen. Für bestimmte Gruppen von Einbürgerungsbewerbern (z. B. Ehegatten Deutscher, heimatloser Ausländer, Asylberechtigte, ausländische Flüchtlinge und Staatenlose) ist eine Gebührenermäßigung vorgesehen. Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann Gebührenermäßigung oder -befreiung gewährt werden. Dies ermöglicht in Einbürgerungsverfahren eine Differenzierung der Gebührenhöhe nach den jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalles unter Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse des Einbürgerungsbewerbers.

Die Ursache für die bisher geringe Einbürgerungsbereitschaft der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen liegt nach Auffassung der Bundesregierung vor allem darin, daß zumindest die 1. Generation starke emotionale Bindungen an ihr Heimatland hat und der Zielkonflikt zwischen Verbleib und Rückkehr weitgehend unentschieden ist.

Die Bundesregierung geht jedoch von der Erwartung aus, daß die hier aufwachsenden jungen Ausländer, wenn sie ihre Entschei-

dungen selbständig treffen, in erhöhtem Maße bereit sind, die Konsequenz aus ihrer tatsächlichen Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse zu ziehen und sich bei Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland um die deutsche Staatsangehörigkeit zu bemühen (Anhang 5).

12. Teilt die Bundesregierung die von den Kirchen, Wohlfahrts- und Familienverbänden vertretene Auffassung, daß Artikel 6 des Grundgesetzes, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, auch auf ausländische Familien Anwendung findet?

Hält die Bundesregierung eine davon abweichende Auffassung für vereinbar mit Artikel 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den von der Bundesrepublik Deutschland in der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit übernommenen Verpflichtungen?

Zur ersten Teilfrage: Ja. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung. Sie kann sich aber nicht alle Schlußfolgerungen zu eigen machen, die daraus für die innerstaatliche Gesetzgebung gezogen werden.

Artikel 6 des Grundgesetzes (GG) findet unstreitig auch auf ausländische Familien Anwendung, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Dies gilt sowohl für den Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 Abs. 1 GG) wie auch für das elterliche Erziehungsrecht (Artikel 6 Abs. 2 GG). Diese Verfassungsgarantien gewähren jedoch keinen Anspruch auf Begründung eines Daueraufenthaltes der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Aus ihnen kann daher grundsätzlich ein Recht auf Familiennachzug nicht hergeleitet werden. Dies ist in ständiger Rechtsprechung anerkannt, zuletzt in zwei Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. September 1984 (BVerwG 1 A 4.83 und BVerwG 1 A 60.83).

Regelungen zur Begrenzung des Familiennachzugs zu Ausländern sind deshalb verfassungsrechtlich zulässig. Auch Artikel 12 EMRK steht einer Begrenzung des Familiennachzugs nicht entgegen.

Zur zweiten Teilfrage: Angesichts der vorangehenden Ausführungen stellt sich diese Frage nicht.

13. Welche weiteren Einschränkungen beabsichtigt die Bundesregierung für den Nachzug der Ehegatten von Ausländern, die sich rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten?

Während der Familiennachzug zu Ausländern aus EG-Staaten gemeinschaftsrechtlich festgelegt ist, ist er für die übrigen Ausländer derzeit nicht gesetzlich geregelt, sondern Gegenstand eines Beschlusses der Innenministerkonferenz aus dem Jahre 1965 sowie einer von der Bundesregierung am 2. Dezember 1981 gegenüber den Ländern ausgesprochenen Empfehlung.

Um eine bundeseinheitliche Praxis auf klarer rechtlicher Grundlage sicherzustellen, befürwortet die Bundesregierung eine Regelung der allgemeinen Nachzugs Voraussetzungen und des Kreises der Nachzugsberechtigten im Rahmen der anstehenden Neuregelung des Ausländerrechts. Dies entspricht auch einvernehmlicher Empfehlung der Kommission „Ausländerpolitik“ aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden vom 24. Februar 1983.

Die Möglichkeit, den Ehegatten nachzuholen, war für die erste Generation ausländischer Arbeitnehmer vielfach eine Voraussetzung für die Beschäftigungsaufnahme in der Bundesrepublik Deutschland. Nicht zuletzt deshalb sind neue, einschränkende Voraussetzungen des Ehegattennachzugs zu Ausländern der ersten Generation aus Nicht-EG-Staaten nicht beabsichtigt.

Einschränkungen beim Ehegattennachzug werden unter anderem auch nicht in Betracht gezogen für Arbeitnehmer aus Portugal und Spanien, weil der Beitritt dieser Staaten zur Europäischen Gemeinschaft bevorsteht.

Aus der einmaligen Anwerbung resultiert hingegen keine Verpflichtung für die Bundesrepublik Deutschland, einen Zuwanderungsprozeß über Generationen hinweg hinzunehmen. Hierfür würde es in der dichtbesiedelten Bundesrepublik Deutschland – die kein Einwanderungsland ist – an wesentlichen Voraussetzungen der Infrastruktur, insbesondere auf den Sektoren Bildung, Arbeit und Wohnen fehlen.

Bei der Regelung des Ehegattennachzugs zu Ausländern der zweiten Generation geht es darum, einen gerechten Ausgleich zwischen den integrationspolitischen Notwendigkeiten einerseits und den schützenswerten Belangen dieses Personenkreises andererseits zu finden.

Ob weitergehende Regelungen notwendig werden, hängt von der zukünftigen tatsächlichen Entwicklung des Zuzugs ab. Derzeit ist die Notwendigkeit einer solchen Regelung nicht vorhanden. Für den Fall, daß sich daraus eine erhebliche Erhöhung der Zuwanderungen ergibt, behält sich die Bundesregierung im Rahmen der Ausländergesetzgebung die notwendigen Schritte vor.

14. Ist die Bundesregierung mit uns der Auffassung, daß es wünschenswert ist, ausländischen Ehegatten eines Ausländers sowie den Kindern, die das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, ein selbständiges Aufenthaltsrecht einzuräumen?

Der Familiennachzug dient der Wahrung der familiären Belange des bereits im Bundesgebiet lebenden Ausländers. Ihm soll die Möglichkeit eröffnet werden, im Bundesgebiet die häusliche Gemeinschaft mit seinem Ehegatten und seinen Kindern zu führen. Dementsprechend erlangen ausländische Ehegatten und Kinder kein eigenständiges, sondern lediglich ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht, das vom Zweck der Familienzusammenführung bestimmt ist. Entfällt dieser Zweck, weil der Ausländer die Bun-

desrepublik Deutschland verläßt oder weil die Familieneinheit aufgegeben wird, entfällt damit grundsätzlich auch der ursprüngliche Grund für eine weitere Aufenthaltsgewährung.

Allerdings sollte auch nach Auffassung der Bundesregierung dieser Grundsatz nicht ausnahmslos und zeitlich unbegrenzt gelten. Nachgezogene Ehegatten sollten im Falle der Auflösung der ehelichen Lebensgemeinschaft nach einem langjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet die Möglichkeit erhalten, ein selbständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen, sofern ihnen eine Rückkehr in die Heimat nicht mehr zugemutet werden kann und ihr Lebensunterhalt gesichert ist.

Auch nachgezogenen Kindern sollte ein selbständiges Aufenthaltsrecht eingeräumt werden, wenn sie sich im Bundesgebiet eine eigenständige wirtschaftliche Existenzgrundlage geschaffen haben oder ihnen aus anderem Grund eine Rückkehr nicht mehr zugemutet werden kann, insbesondere bei Härtefällen, z. B. weil die Ehe der Eltern geschieden wurde oder ein Elternteil oder beide verstorben sind.

15. Bleibt die Bundesregierung bei ihrer Absicht, das Nachzugsalter für Kinder von Ausländern auf sechs Jahre zu senken?

Beabsichtigt die Bundesregierung, das Nachzugsalter für Kinder von Ausländern auf dem Umweg über die Erweiterung der Aufenthaltserlaubnispflicht auf Kinder unter 16 Jahren zu senken?

Die Fragen der Herabsetzung der Altersgrenze für den Kinder nachzug und einer Ausdehnung der Aufenthaltserlaubnispflicht sind getrennt zu behandeln.

1. Die Bundesregierung hat nie daran gedacht, Eltern und Kinder voneinander zu trennen. Sie tritt vielmehr dafür ein, daß Eltern und Kinder in einem Zeitraum zusammenleben, in dem die Kinder auf die Erziehung und Betreuung durch die Eltern angewiesen sind. So bestand auch unter den Mitgliedern der Kommission „Ausländerpolitik“ Einigkeit darüber, daß aus integrationspolitischer Sicht ein möglichst frühzeitiger Nachzug der Kinder (spätestens bis zum Beginn der Schulpflicht) anzustreben ist, sofern aufgrund der Lebensplanung der Ausländer ein Nachzug der Kinder überhaupt beabsichtigt ist. Die Praxis, Kinder in der Heimat zurückzulassen und erst nach Schulabschluß einreisen zu lassen, führt ganz überwiegend dazu, daß diese Kinder und Jugendlichen ohne deutschen Schulabschluß und ohne ausreichende Sprachkenntnisse kaum eine Chance haben, einen Arbeitsplatz oder gar einen Ausbildungsplatz zu finden. Der Mehrheit von ihnen droht ein Leben ohne Perspektive. Eine verspätete Einreise liegt daher nicht im wohlverstandenen Interesse des Kindes.

Auch die seinerzeitige Bundesregierung hat im Rahmen ihrer ausländerpolitischen Beschlüsse vom 14. Juli 1982 zum Kinder nachzug wie folgt Stellung genommen:

„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 Schulbildung erhalten können.“

Die heutige Bundesregierung teilt diese Auffassung. Sie geht davon aus, daß die Eltern mit Vernunft und Verantwortungsbewußtsein sowie alle anderen am Integrationsprozeß Beteiligten zu derselben Einsicht gelangen. Unter diesen Umständen sieht die Bundesregierung keinen Anlaß für ein gesetzliches Verbot des Nachzugs von Kindern über sechs Jahren.

2. Mit einer Erweiterung der Aufenthaltserlaubnispflicht auf Ausländer unter 16 Jahren kann für sich allein genommen keine Absenkung des Nachzugsalters erreicht werden; dazu bedürfte es zusätzlich einer Änderung der materiellen Familiennachzugsregelungen. Die Bundesregierung erwägt eine Erweiterung der Aufenthaltserlaubnispflicht im Rahmen der Neuregelung des Ausländerrechts deshalb, weil nur so ein bereits nach geltendem Recht nicht gestatteter Kindernachzug tatsächlich verhindert werden kann. So ist derzeit eine wirksame Kontrolle der Einreise ausländischer Kinder, deren beide Elternteile sich nicht auf Dauer erlaubt in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, nicht möglich.

Schwierigkeiten ergeben sich unter anderem auch daraus, daß zunehmend ausländische Kinder, insbesondere aus der Dritten Welt, etwa zum Zwecke der Adoption unkontrolliert mit oder ohne Begleitung in das Bundesgebiet einreisen.

16. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Familienzusammenführung von Ausländern künftig zu kontingentieren?

Die Bundesregierung hält derzeit eine Kontingentierung des Familiennachzuges nicht für erforderlich.

17. Wie hat sich die Zahl der Ausweisungen seit 1980 entwickelt? Aus welchen Gründen wurden wie viele Ausländer ausgewiesen, und welche Nationalitäten waren hiervon in erster Linie betroffen?

Nach dem Ergebnis einer Querschnittsanfrage beim Ausländerzentralregister (AZR) hat sich die Zahl der Ausweisungsverfügungen seit 1980 bis zum 31. März 1984 wie folgt entwickelt:

	1980	1981	1982	1983	1984 (31. März)
Anzahl der Ausweisungs- verfügungen insgesamt	11 236	9 465	9 117	5 900	1 101

Von Ausweisungsverfügungen betroffen waren hauptsächlich
Ausländer folgender Nationalitäten

	1980	1981	1982	1983	1984 (31. März)
Bangladesch	167	8	26	26	1
Ghana	104	74	257	163	17
Indien	362	194	357	230	37
Iran	88	48	72	28	3
Jugoslawien	2 136	1 928	1 420	1 138	235
Libanon	371	173	201	82	8
Marokko	305	315	199	190	28
Pakistan	677	433	746	223	31
Polen	74	110	69	3	5
Portugal	120	116	61	51	11
Spanien	72	56	65	70	15
Sri Lanka	28	152	129	75	25
Türkei	4 433	3 732	2 840	1 623	283
Tunesien	57	69	78	51	11
Staatenlose	221	127	106	38	5

Das Ausländerzentralregister differenziert nicht nach Ausweisungsgründen. Die Mehrzahl der Länder hat mitgeteilt, daß auch dort keine Statistiken über die Gründe der Ausweisungen geführt werden. Als häufigste Tatbestände haben die Länder aber Straftaten (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 Ausländergesetz), Verstöße gegen Vorschriften über die Ausübung eines Berufs oder Gewerbes oder einer unselbständigen Erwerbstätigkeit (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 Ausländergesetz) und Verstöße gegen Vorschriften des Aufenthaltsrechts (§ 10 Abs. 1 Nr. 6 Ausländergesetz) genannt.

18. Von welchen Grundsätzen läßt sich die Bundesregierung bei einer Neuregelung des Ausweisungsrechts leiten?

Beabsichtigt die Bundesregierung, neue Ausweisungsgründe zu schaffen, und wenn ja, wie unterscheiden sich diese vom geltenden Recht?

Teilt die Bundesregierung unsere Auffassung, daß die Zulässigkeit von Ausweisungen je nach der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts eines Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland stufenweise erschwert und schließlich ganz ausgeschlossen werden sollte?

Das Ausweisungsrecht soll grundsätzlich sicherstellen, daß der Aufenthalt eines Ausländers im Bundesgebiet nicht zu einer Beeinträchtigung erheblicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland führt. Die Ausweisungstatbestände kennzeichnen so die Grenze, jenseits derer die Bundesrepublik Deutschland nicht mehr bereit ist, einem Ausländer den weiteren Aufenthalt zu gestatten.

Insbesondere im Ausweisungsrecht gilt das ausländerpolitische Grundkonzept der Bundesregierung, sachgerechte Lösungen durch differenzierende Regelungen zu erreichen. Die gegenwärtige gesetzliche Regelung sieht von jeder Gewichtung der Aus-

weisungsgründe ab. Diese Aufgabe ist in der Praxis den Ausländerbehörden im Rahmen ihrer Ermessensentscheidungen überlassen. Die Bundesregierung erwägt hier eine Modifizierung. Entsprechend den Empfehlungen der Kommission „Ausländerpolitik“ aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden sollen deshalb die Ausweisungsgründe nach Schwere und Rechtsfolgen differenziert werden. So sollte in Fällen schwerer Kriminalität oder gewalttätiger extremistischer Betätigung die Ausweisung grundsätzlich als gesetzlich angeordnete und nicht mehr nur dem behördlichen Ermessen anheimgestellte Rechtsfolge vorgesehen werden.

Andererseits ist aber auch eine personenbezogene Differenzierung geboten. Die Ausweisungsgründe haben nicht gegenüber allen Ausländern dasselbe Gewicht. Bereits nach geltendem Ausländerrecht genießen bestimmte Personengruppen einen verstärkten Ausweisungsschutz. Daran ist auch bei einer Neuregelung des Ausländerrechts festzuhalten. Im übrigen folgt schon aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der auch im Ausweisungsrecht zu beachten ist, daß Aufenthaltszweck und Aufenthaltsdauer bei der Entscheidung über die Ausweisung im Rahmen des Ermessens zu berücksichtigen sind.

Die Bundesregierung ist jedoch nicht der Auffassung, daß ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer die Ausweisung völlig ausgeschlossen sein sollte.

19. Beabsichtigt die Bundesregierung, auch zukünftig Ausländer auszuweisen, die wegen einer Notlage Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen? Sind solche Ausweisungen nach Auffassung der Bundesregierung vereinbar mit dem Europäischen Fürsorgeabkommen?

Ist der Bundesregierung bekannt, daß die Praxis von Ausländerbehörden, trotz Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen (§ 8 des Ausländergesetzes) die Aufenthaltsberechtigung im Falle von Arbeitslosigkeit zu verweigern, zu ungerechtfertigten Ausweisungen führt? Was gedenkt die Bundesregierung dagegen zu tun?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die ausländerrechtlichen Bestimmungen von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Die Ausweisung von Ausländern ist daher Sache der zuständigen Landesbehörden. Daran wird sich auch künftig nichts ändern.

In der Sache ist nach Auffassung der Bundesregierung daran festzuhalten, daß – wie nach geltendem Ausländerrecht – ein Ausländer ausgewiesen werden kann, wenn er den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfe bestreiten kann oder bestreitet.

Bei nur vorübergehender Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist auch weiterhin von der Ausweisung in der Regel abzusehen. Die Befugnis zur Ausweisung ist allerdings durch das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) eingeschränkt. Das EFA enthält

Bestimmungen über die „Rückschaffung“ von Angehörigen der Vertragsstaaten, die sich erlaubt im Bundesgebiet aufhalten. Diese Ausländer dürfen allein aus dem Grund der Hilfsbedürftigkeit lediglich dann ausgewiesen werden, wenn sie sich bei der Einreise vor Vollendung des 55. Lebensjahres weniger als fünf Jahre, bei Einreise nach Erreichen dieser Altersgrenze weniger als zehn Jahre ununterbrochen hier aufhalten, transportfähig sind und keine engen Bindungen in der Bundesrepublik Deutschland haben.

Die Einschränkungen der Ausweisungsmöglichkeit nach dem EFA gelten allerdings nur für die Gültigkeitsdauer einer Aufenthaltserlaubnis. Das heißt, nach deren Ablauf sind die Ausländerbehörden nicht gehindert, die Erteilung einer weiteren Aufenthaltserlaubnis auch wegen der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu versagen. Die Vertragsstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens haben im übrigen vereinbart, nur mit großer Zurückhaltung „Rückschaffungen“ vorzunehmen und nur dann, wenn Gründe der Menschlichkeit dem nicht entgegenstehen.

Arbeitslosigkeit ist kein Ausweisungsgrund.

Für die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung an arbeitslose Ausländer gilt folgendes: Voraussetzung ist nach § 8 Abs. 1 Ausländergesetz, daß der Ausländer sich in das wirtschaftliche und soziale Leben der Bundesrepublik Deutschland eingefügt hat. Diese eigenständige Sicherung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage liegt im Falle der Arbeitslosigkeit nicht vor. Deshalb ist die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung zu versagen. Das hat jedoch keinen unmittelbaren Einfluß auf eine etwa vorliegende unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Solange diese besteht, kann der Aufenthalt nicht wegen Arbeitslosigkeit beendet werden. Eine nachträgliche zeitliche Beschränkung dürfen die zuständigen Behörden der Länder nur verfügen, wenn dies zur Wahrung der öffentlichen Interessen geboten erscheint. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, daß sich die Ausländerbehörden bei ihren Ermessensentscheidungen nicht an diesem Prinzip orientieren.

20. Will die Bundesregierung künftig Eltern dazu zwingen, ihre Kinder, die sich unerlaubt bei uns aufhalten, ins Ausland zurückzuführen? Wie vereinbart die Bundesregierung dies mit den Grundsätzen unserer Verfassung und den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland?

Ausländische Kinder, die sich in der Bundesrepublik Deutschland unerlaubt aufhalten, etwa weil sie den geltenden Bestimmungen über den Familiennachzug zuwider eingereist sind, können zurückgeführt werden.

Schon nach den Empfehlungen der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981 sind – abgesehen von Härtefällen – vom Nachzug folgende Jugendliche ausgeschlossen:

- a) 16- und 17jährige ausländische Jugendliche,

- b) ausländische Kinder, wenn sich nur ein Elternteil in der Bundesrepublik Deutschland aufhält (Ausnahmen für Halbweisen und Kinder von Geschiedenen oder Ledigen),
- c) Kinder von Eltern, die sich lediglich als Werkvertragsarbeiter, Studenten sowie Aus- und Fortzubildende im Bundesgebiet aufhalten.

Wenn sie sich hier unerlaubt aufhalten, können sie zurückgeführt werden. Verantwortlich für die Erfüllung dieser Ausreisepflicht ist, wer die Personensorge für den Minderjährigen innehat oder auszuüben übernommen hat.

Der Entscheidung dieser Sorgeberechtigten obliegt es insbesondere, ob der Minderjährige allein ausreisen soll oder der Begleitung einer Aufsichtsperson bedarf. Dies entspricht den Grundsätzen unserer Verfassung und den internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland. Wie bereits in der Antwort auf Frage 6 dargelegt, gewährleistet die Europäische Menschenrechtskonvention grundsätzlich kein Zuzugs- und Aufenthaltsrecht für Ausländer. Gleiches gilt für den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte. Eine Pflicht der Sorgeberechtigten zur Rückführung von ihnen anvertrauten Kindern, die sich unerlaubt in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, verletzt diese Garantien nicht.

21. Teilt die Bundesregierung unsere Auffassung, daß es grundsätzlich unzulässig sein sollte, Ausländer auszuweisen, die in der Bundesrepublik Deutschland geboren bzw. aufgewachsen sind und die keine Bindung an ein anderes Land haben?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Sie hält unverändert an der Differenzierung zwischen Deutschen und Ausländern fest. Ausländer erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Beendigung des Aufenthalts von Ausländern, die in der Bundesrepublik Deutschland geboren oder aufgewachsen sind, sollte allerdings nur in sehr eingeschränktem Maße in Betracht kommen, etwa bei schwerer Kriminalität. Der Heimatstaat trägt in diesen Fällen auch dann die Verantwortung für seine Staatsangehörigen, wenn diese in einem anderen Land aufgewachsen sind. Er muß notfalls für ihre Rückeingliederung Sorge tragen.

Die Bundesregierung hat außerdem bereits durch Beschluß vom 19. März 1980 den Ländern empfohlen, minderjährige Ausländer, die mit ihren Eltern in der Bundesrepublik Deutschland leben, grundsätzlich nicht auszuweisen. Dem sind die Länder durch entsprechende Verwaltungsanweisungen gefolgt.

22. Beabsichtigt die Bundesregierung, künftig Staatenlose und heimatlose Ausländer auszuweisen?

Wie bereits in der Antwort auf Frage 19 dargelegt, ist die Ausweisung nicht Sache des Bundes, sondern der zuständigen Landesbehörden.

Unter welchen Voraussetzungen Staatenlose ausgewiesen werden können, ergibt sich aus Artikel 31 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (BGBI. II 1976 S. 473; BGBI. II 1977 S. 235)*). Gelingt es einem ausgewiesenen Staatenlosen nicht, in einem anderen Staat Aufnahme zu finden, hat die Ausländerbehörde ihm eine Duldung nach § 17 Ausländergesetz zu erteilen oder die Ausweisungsverfügung wieder aufzuheben, um ihn aufenthaltsrechtlich nicht in die Illegalität zu drängen.

Ebenso wie bei Staatenlosen ist auch bei heimatlosen Ausländern schon jetzt die Ausweisungsmöglichkeit eingeschränkt (§ 23 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet vom 25. April 1951, BGBI. I S. 269; § 11 Abs. 2 AuslG)**).

Die Bundesregierung hat niemals erwogen und beabsichtigt auch für die Zukunft nicht, die Ausweisungsmöglichkeiten speziell für Staatenlose und heimatlose Ausländer zu erweitern.

*) Artikel 31

(1) Die Vertragsstaaten weisen keinen Staatenlosen aus, der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet befindet, es sei denn aus Gründen der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung.

(2) ...

(3) Die Vertragsstaaten gewähren einem solchen Staatenlosen eine angemessene Frist, in der er in einem anderen Land um rechtmäßige Zulassung nachsuchen kann. Die Vertragsstaaten behalten sich vor, während dieser Frist die ihnen erforderlich erscheinenden Maßnahmen innerstaatlicher Art zu ergreifen.

**) § 23 (Ausweisung aus dem Bundesgebiet)

(1) Heimatlose Ausländer dürfen nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen werden. Gegen einen Ausweisungsbefehl steht dem Betroffenen der Rechtsweg offen. Wird der Rechtsweg beschritten, so ist der Vollzug der Ausweisung bis zur Rechtskraft der Entscheidung auszusetzen.

(2) Bei der Ausweisung ist dem Betroffenen eine angemessene Frist zu gewähren, in welcher er um Aufnahme in einem anderen Staat nachsuchen kann.

(3) Ein heimatloser Ausländer darf weder an einen Staat ausgeliefert noch in einen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder zurückgesandt werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, seiner Abstammung, seiner Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen bedroht ist.

(4) (gegenstandslos)

Anhang 1

Zusammenfassung der ausländerpolitischen Grundsatzpositionen

„Die Bundesregierung hat am 3. Februar 1982 im Zusammenhang mit dem Jahreswirtschaftsbericht 1982 folgende ausländerpolitische Grundpositionen beschlossen:

I. Die Ausländerpolitik der Bundesregierung ist 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.

II. Nur durch eine konsequente und wirksame Politik zur Begrenzung des Zuzugs aus Ländern, die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, läßt sich die unverzichtbare Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländer-Integration sichern. Dies ist zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens unerlässlich.

Der Anwerbestopp für Ausländer wird deshalb uneingeschränkt aufrechterhalten. Dies schließt auch die Zulassung von ausländischen Saisonarbeitnehmern aus. Veränderungen von Namens- und Geburtsdaten zum Zwecke der Einreise sind für inländische Behörden nicht bindend.

Die Wartezeiten für den Zugang von Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer und von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt bleiben bestehen.

Der Familiennachzug von Ausländern muß sozialverantwortlich gesteuert werden. Die Bundesregierung hat dazu am 2. Dezember 1981 Beschlüsse für Sofortmaßnahmen gefaßt. Die Länder sind dem im wesentlichen gefolgt.

Das Asylverfahren muß – unter Wahrung des Grundrechts auf Asyl – so ausgestaltet werden, daß gerade im Interesse der politisch Verfolgten diejenigen Fälle schnell entschieden werden können, in denen der Antrag offensichtlich aus asylfremden Motiven gestellt wurde. Die Bundesregierung erwartet, daß Bundestag und Bundesrat die Beratungen zum Asylverfahrensgesetz unverzüglich zum Abschluß bringen.

Das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 15. Dezember 1981 hat die Voraussetzung geschaffen, die illegale Einreise und die illegale Beschäftigung von Ausländern zu unterbinden. Die Bundesregierung fordert die für die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständigen Bundesländer auf, in vollem Umfang von den gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Die Bundesregierung will in den Verhandlungen zwischen der EG und der Türkei über die endgültige Regelung der Freizügigkeit im

Rahmen der bestehenden Assoziation der Türkei an die EG eine Regelung erreichen, die den weiteren Zuzug von Arbeitnehmern aus der Türkei ausschließt.

III. Die Bundesregierung bekennt sich zur Integrationspolitik hinsichtlich der dauerhaft bei uns lebenden Ausländer. Schwerpunktaufgabe ist die Integration der zweiten und dritten Ausländergeneration. Nur ein enges Zusammenwirken der gesellschaftlichen Gruppen wird ein besseres Zusammenleben von Deutschen und Ausländern erreichbar machen. Daher wendet sich die Bundesregierung gegen alle Aktivitäten, die Ausländerfeindlichkeit schüren.

Von wesentlicher Bedeutung sind Hilfen für die Eingliederung ausländischer Jugendlicher in das Berufsleben. Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation der Jugendlichen zielen deshalb auch auf die berufliche Integration junger Ausländer.

Die Länder und Gemeinden tragen für die Integrationshilfen eine besondere politische Verantwortung. Dies gilt vor allem für Bildungsmaßnahmen, die sprachliche Förderung und die Bereitstellung von Wohnungen.

Zur Verbesserung der Integration bereitete die Bundesregierung zur Gesetzgebung noch im Kalenderjahr 1982 eine Novelle des Ausländergesetzes mit dem Ziele vor, klarere Grundlagen für die Lebensplanung der Ausländer zu schaffen. Außerdem hat die Bundesregierung am 2. Dezember 1981 einen Gesetzentwurf zur Erleichterung der Einbürgerung hier geborener und aufgewachsener Ausländer beschlossen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Einbürgerung ein wirksames Instrument der Integrationspolitik darstellen kann."

Anhang 2

Anstieg der Ausländerzahl in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Asylbewerber und türkischer Asylbewerber

Ausländer		Veränderung gegenüber Vorjahr	darunter Asylbewerber	darunter türkische Asylbewerber
1977	3 948 278	– 59	+ 16 410	+ 1 168
1978	3 981 061	+ 32 783	+ 33 136	+ 7 419
1979	4 143 836	+ 162 775	+ 51 493	+ 18 044
1980	4 453 308	+ 318 472	+ 107 818	+ 57 913
Visumzwang				
1981	4 629 779	+ 176 421	+ 49 391	+ 6 302
1982	4 666 917	+ 37 188	+ 37 423	+ 3 688
1983	4 534 863	– 132 054	+ 19 737	+ 1 548
von 1977 bis 1983				
Differenz = + 586 585				

Anhang 3

Dieser Rechnung liegt folgendes Zahlengerüst zugrunde:

- a) Anträge auf Rückkehrhilfe (10 500 DM plus Zuschläge für Familienmitglieder), Stand Mitte August 1984:

insgesamt: 16 870, davon 14 488 Türken, 885 Jugoslawen, 740 Portugiesen, 284 Spanier, 266 Tunesier, 114 Koreaner, 93 Marokkaner.

- b) Anträge auf Erstattung von Arbeitnehmeranteilen zur Rentenversicherung:

insgesamt: rd. 140 000, davon 115 000 bis 120 000 Türken,

- c) von den Anträgen zu a) wurden rd. 16 v. H., von den Anträgen zu b) rd. 5 v. H. abgelehnt.

Anhang 4

Ergebnis einer Umfrage vom 31. August 1984 über unsere Auslandsvertretungen zur Frage des Erfordernisses eines Wohnraumnachweises als Voraussetzung für Familiennachzug (EG, Skandinavien, Österreich, Schweiz)

Land	Wohnraum-nachweis	Größe	Bemerkungen
Belgien	nein	—	gemäß Gesetz vom 21. Juni 1984
Dänemark	nein	—	Vorschrift aufgehoben 1983
Finnland	ja	nach Einzelfall	Unterschiedlich nach Herkunftsland
Frankreich	ja	angemessen	Strenge Überprüfung bei Nachzugsantrag nach Einreise
Griechenland	nein	—	
Irland	nein	—	Befugnis des Justizministers zur Einzelanordnung
Island	nein	—	Arbeitsvertrag entscheidend
Italien	nein	—	Einführung möglich bei Neuordnung Ausländerrecht
Luxemburg	nein	—	
Niederlande	ja	wie Inländer	Unterschiedliche Verwaltungspraxis der Gemeinden
Norwegen	ja	1 Zimmer pro Person	Flexible Handhabung

Österreich	ja	mittel-europäischer Standard	keine Mindestgröße, aber Kochmöglichkeit/ Ortsüblichkeit
Portugal	nein	—	Entscheidend ausreichender Unterhalt
Schweden	nein	—	Versuch der Behörden, Nachweis vor Nachzug zu erhalten
Schweiz	ja	wie Inländer	
Spanien	nein	—	Entscheidend Verwandtschaftsverhältnis und Unterhalt
Vereinigtes Königreich	ja	angemessen	Einzelfallentscheidung unterschiedlich nach Gemeinden, nur bei Daueraufenthalt

Anhang 5

1. Zahl der in den letzten Jahren in den deutschen Staatsverband eingebürgerten Ausländer

1974:	24 744	Personen	1981:	35 878	Personen
1975:	79 926	Personen	1982:	39 280	Personen
1976:	64 977	Personen	1983:	39 000	Personen
					(Schätzung BMI)
1977:	83 444	Personen			
1978:	52 295	Personen			
1979:	36 538	Personen			
1980:	37 613	Personen			

2. Ablehnungen von Einbürgerungsanträgen

Die genaue Zahl der abgelehnten Anträge ist nicht bekannt. Die zuständigen Länder gehen von einer Ablehnungsquote von ca. 1 bis 3 v. H. aus. Viele Antragsteller verzichten allerdings auf Aufrechterhaltung von Einbürgerungsanträgen, deren Aussichtslosigkeit absehbar ist.

3. Rücknahme von Einbürgerungsanträgen wegen zu hoher Gebührenforderungen

Keine Zahlen erhältlich.

