Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2598

29. 06. 88

Sachgebiet 26

Antrag

der Fraktion der SPD

Bundesausländergesetz

Der Bundestag wolle beschließen:

In der Bundesrepublik Deutschland leben 4,6 Millionen ausländische Staatsangehörige; das entspricht einem Anteil von 7,6 v. H. an der Gesamtbevölkerung. 1,37 Millionen Ausländer stammen aus EG-Staaten, 2,1 Millionen aus den sog. Anwerbeländern außerhalb der EG, 1,2 Millionen aus anderen Ländern.

Daß so viele Ausländer und Ausländerinnen unter uns leben, ist die Folge der mit staatlicher Billigung und Unterstützung in den 60er Jahren betriebenen Anwerbepolitik der deutschen Wirtschaft, die dadurch den seinerzeit bestehenden Mangel an Arbeitskräften in einzelnen Wirtschaftszweigen zu beheben suchte. Die Bundesrepublik Deutschland war in den 60er Jahren – bis zum Anwerbestopp 1973 – de facto ein Einwanderungsland. Mehr als 60 v. H. der Ausländer leben länger als zehn Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, 14 v. H. länger als 20 Jahre.

Der größte Teil von ihnen will und wird auf Dauer mit ihren Familien in der Bundesrepublik Deutschland bleiben. Der Gesetzgeber ist gefordert, sich hierauf einzustellen.

Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben zum Wohlstand der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bevölkerung in hohem Maß beigetragen. Sie haben die Vielfalt unseres sozialen und kulturellen Lebens bereichert. Dem Gesetzgeber erwachsen hieraus Verpflichtungen.

Das geltende Ausländergesetz vom 28. April 1965 ist auf den langfristigen Aufenthalt von ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen und ihrer Familienangehörigen nicht ausreichend zugeschnitten. Da viele Regelungen nur aus unterschiedlichen Ländererlassen, Weisungen und Richtlinien bestehen und weite Ermessensspielräume zubilligen, ist das Ausländerrecht und seine Handhabung uneinheitlich und für die Betroffenen nicht selten uneinsichtig und unsicher. Deshalb ist es notwendig, das geltende Ausländerrecht grundlegend zu verbessern.

Ausländer haben ein Recht auf Rechte.

Bei der Neufassung des Ausländergesetzes kommt dem Gesichtspunkt der Berechenbarkeit besondere Bedeutung zu. Die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer haben einen Anspruch darauf zu wissen, welche Rechte ihnen zustehen und welche Pflichten auf sie zukommen, wenn sie ihre Lebensplanung auf einen Daueraufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland einrichten. Dies gilt insbesondere für diejenigen ausländischen Familien, die sich schon jetzt zu einem Daueraufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland entschlossen haben, die aber unsicher sind, ob sie diesen Entschluß verwirklichen können.

Deshalb müssen Ermessensentscheidungen der Verwaltung zugunsten von Rechtsansprüchen zurückgedrängt werden. Gerade die Ausländergesetzgebung muß stärker als bisher vom Grundsatz der Transparenz und Übersichtlichkeit bestimmt sein.

Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf, dem Bundestag alsbald einen Gesetzentwurf zur Neufassung des Ausländergesetzes zuzuleiten, der von den nachfolgenden Grundsätzen bestimmt ist:

1. Aufenthaltsbegründung

1.1 Differenzierung nach dem Aufenthaltszweck

Soweit der Aufenthalt eines Ausländers oder einer Ausländerin in der Bundesrepublik Deutschland an eine Aufenthaltserlaubnis gebunden ist, wird diese künftig nach dem Zweck des Aufenthalts erteilt.

1.1.1 Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt

Eine Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt erhalten Studenten und Studentinnen mit nachgewiesenem Studienplatz, Auszubildende mit genehmigtem Ausbildungsvertrag, Touristen und Touristinnen ab dreimonatigem Aufenthalt. Darüber hinaus wird sie in allen Fällen erteilt, in denen ein Ausländer sich kurzzeitig hier aufhalten will und/oder mit der Einreise seinen Wohnsitz im Ausland als alleinigen Wohnsitz beibehält. Soweit aus außenpolitischen Überlegungen die Möglichkeit des Sichtvermerkserfordernisses beibehalten wird, kann die Bundesregierung künftig von der Verordnungsermächtigung nur mit Zustimmung des Bundesrates Gebrauch machen.

1.1.2 Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt

Eine Erlaubnis zum dauernden Aufenthalt kommt in erster Linie für Ausländer und Ausländerinnen in Betracht, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen, im übrigen dann, wenn ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Hinsichtlich der Voraussetzungen wird unterschieden nach selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit.

Bei Selbständigen ist bei der Einreise eine Bedarfsprüfung vorzusehen, die von den Kammern bzw. den Gewerbeaufsichtsämtern vorzunehmen ist. Bei Arbeitnehmern ist – ungeachtet der Beibehaltung des Anwerbestopps – die Mitwirkung der Arbeitsverwal-

tung vorzusehen, die den mit einem Ausländer geschlossenen Arbeitsvertrag genehmigt und so u. a. in die Lage versetzt wird, die Einhaltung von Tarifverträgen zu überwachen. Es ergeht eine einheitliche Entscheidung, d. h. die Arbeitserlaubnis ist Bestandteil der Aufenthaltserlaubnis.

Der Ausländer oder die Ausländerin hat einen Rechtsanspruch auf die Aufenthaltserlaubnis; d. h. bei Vorliegen der materiellen Voraussetzungen steht der Verwaltung kein Ermessen mehr zu, ob sie die Erlaubnis erteilt.

1.2 Durchführung des Verwaltungsverfahrens vor der Einreise

Die Aufenthaltserlaubnis ist vor der Einreise zu erwerben.

Die soziale Verantwortung von Arbeitgebern für ausländische Arbeitnehmer wird dadurch zum Ausdruck gebracht, daß sie bei der erstmaligen Begründung eines Arbeitsverhältnisses gegenüber den zuständigen Ausländerbehörden das Vorhandensein von Wohnraum nachweisen müssen.

1.3 Auflagen bei der Aufenthaltserlaubnis

Bei der Erteilung einer Erlaubnis zum längerfristigen Aufenthalt soll als Beitrag des Ausländers – und zwar des Arbeitnehmers wie seiner Familienangehörigen – zur Integration im Wege der Auflage angeordnet werden, daß Kurse zum Erwerb von Sprachkenntnissen besucht werden, wobei von staatlicher oder anderer Seite zumutbare Angebote vorliegen müssen.

Weitere Auflagen sind nicht zulässig. Wird die Auflage nicht erfüllt, so ist bei der nächsten Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zu prüfen, ob aus dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Härtefällen die Verlängerung gleichwohl gerechtfertigt ist.

Die räumliche Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis ist nicht vorzusehen.

Die politische Betätigung auch von Ausländern richtet sich nach dem allgemeinen Straf-, Vereins- und Versammlungsrecht, darüber hinausgehende Einschränkungen sind nicht vorgesehen.

1.4 Verfestigung des Rechtsstatus

Mit zunehmender Dauer des auf längere Frist angelegten Aufenthalts tritt die Verfestigung des Aufenthaltsrechts nach folgendem Schema ein:

a) Erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf mindestens ein Jahr.

b) Erste Verlängerung zwingend um zwei Jahre, bei Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit unter Mitwirkung der Bundesanstalt für Arbeit.

c) Zweite Verlängerung zwingend um weitere zwei Jahre: Übt der Ausländer eine unselbständige Tätigkeit aus, so wirkt die Bundesanstalt für Arbeit nicht mehr mit, weil nach dreijähriger ununterbrochener Anwesenheit ein Vertrauenstatbestand

geschaffen worden ist, der eine Beendigung des Aufenthalts nur aus Arbeitsmarktgründen nicht mehr statthaft erscheinen läßt.

d) Dritte Verlängerung ohne jegliche Beschränkung, d. h. nach fünfjährigem Aufenthalt in der Form der Aufenthaltsberechtigung.

Diese Verfestigung wird nur bei einem auf Dauer angelegten Aufenthalt eröffnet, ein fließender Übergang zwischen dem vorübergehenden und dem längerfristigen Aufenthalt ist grundsätzlich ausgeschlossen. In besonderen Fällen kann bei der Berechnung von Fristen, die zur Verfestigung des Rechtsstatus führen, die bei vorübergehendem Aufenthalt erbrachte Integrationsleistung angerechnet werden.

1.5 Niederlassungsrecht und Einbürgerung

a) Das Niederlassungsrecht wird nach achtjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland erworben; es beinhaltet eine Gleichstellung des Ausländers hinsichtlich seiner Rechte und Pflichten mit einem Deutschen.

b) Die Einbürgerung wird nach zehnjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland ermöglicht. Die Hemmnisse im Einbürgerungsverfahren – vor allem bei der Gebührenregelung – sind auszuschalten. Die Bedingungen für die Erlangung von Doppelstaatsangehörigkeit sind zu erleichtern.

1.6 Rechtsstellung des Ehegatten

a) Dem ausländischen Ehegatten eines oder einer Deutschen steht ein eigenständiges Aufenthaltsrecht zu. Das Aufenthaltsrecht erlischt grundsätzlich, wenn die Ehe vor Ablauf von zwei Jahren nach Eheschließung aufgelöst wird. Dasselbe gilt bei Einreise des Ehegatten eines Ausländers, wenn die Ehe vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (in der Regel also im Heimatland) geschlossen wurde.

b) Bestand und Verfestigung der Aufenthaltserlaubnis der Ehegatten sind voneinander unabhängig.

1.7 Rechtsstellung der Kinder

a) Minderjährige unverheiratete Kinder von Ausländern benötigen bis zum 18. Lebensjahr keine Aufenthaltserlaubnis.

b) Mit Vollendung des 18. Lebensjahrs erhalten sie eine Aufenthaltsberechtigung, wenn sie sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.

c) Mit Vollendung des 16. Lebensjahrs steht dem Kind eines Ausländers das Niederlassungsrecht bzw. die Einbürgerung zu, wenn die entsprechenden Fristen erfüllt sind.

1.8 Familiennachzug von Kindern

Der Nachzug der Kinder von Ausländern ist bis zum 18. Lebensjahr möglich.

Das gilt auch dann, wenn nur ein Elternteil in der Bundesrepublik Deutschland lebt und sich dieser dort wenigstens fünf Jahre rechtmäßig aufgehalten hat.

1.9 Wiederkehrerlaubnis

a) Den Kindern von Ausländern, die in ihr Herkunftsland zurückkehren mußten, aber wieder in der Bundesrepublik Deutschland leben wollen, ist eine unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn sie ihre Schulbildung in der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen oder zwischen dem 10. und 18. Lebensjahr überwiegend in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben, sofern der Antrag auf Aufenthaltserlaubnis innerhalb von drei Jahren nach Erreichen der Volljährigkeit gestellt wird.

b) Für Ausländer, die länger als zehn Jahre in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben, ist ebenfalls eine auf drei Jahre nach der Ausreise befristete Möglichkeit zur Rückkehr in die Bundesrepublik Deutschland vorzusehen.

2. Aufenthaltsbeendigung

2.1 Gründe

Ein Ausländer, der sich unrechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, ist zur Ausreise verpflichtet. Kommt er dem nicht nach, kann er abgeschoben werden. Die Durchsetzung der Ausreise ist nach richterlicher Anordnung mit Hilfe der Abschiebehaft statthaft, die die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten darf.

Der Aufenthalt ist unrechtmäßig, wenn der Ausländer nicht über die erforderliche Aufenthaltserlaubnis verfügt, das Bundesgebiet nicht nur vorübergehend verläßt oder wenn er ausgewiesen wird.

2.2 Ausweisungsgründe

Die Ausweisung ist aus drei Gründen zulässig.

— Mitarbeit in einer verbotenen Vereinigung (ohne Rücksicht auf die Dauer der Anwesenheit bis zum Erwerb des Niederlassungsrechts).

— Schwerwiegende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (nur bei Aufenthalt als Besucher).

— Begehung einer Straftat, wenn es zu einer rechtskräftigen Verurteilung kommt nach folgender Staffelung:

1. bei vorübergehendem Aufenthalt oder längerfristigem Aufenthalt bis zu einem Jahr – Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder entsprechender Geldstrafe,
2. bei längerfristigem Aufenthalt von einem bis zu fünf Jahren – Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder entsprechender Geldstrafe,
3. bei Aufenthalt von mehr als fünf Jahren, d. h. nach Erteilung der Aufenthaltsberechtigung – bei Verurteilung zu Freiheitsstrafen von mehr als drei Jahren.

2.3 Unzulässigkeit der Ausweisung

In Härtefällen kann von der Ausweisung abgesehen werden. Sie ist grundsätzlich unzulässig

— bei dem ausländischen Ehegatten eines oder einer Deutschen,

— bei minderjährigen Kindern eines Ausländers, wenn sich der Sorgeberechtigte in der Bundesrepublik Deutschland rechtmäßig aufhält,

— bei einem in der Bundesrepublik Deutschland geborenen Ausländer, wenn er mindestens 15 Jahre hier gewohnt hat und hier seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Wer das Niederlassungsrecht erworben hat, kann nicht mehr ausgewiesen werden.

3. Verwaltungsverfahren

3.1 Formvorschriften

Belastende Entscheidungen müssen begründet werden und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein. Bei der erstmaligen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist dem Ausländer in seiner Sprache eine Belehrung über die wesentlichen Vorschriften des Ausländerrechts zu erteilen.

3.2 Rechtsweg

Die Klagemöglichkeiten gegen belastende Entscheidungen sind bei einer Gerichtsbarkeit zu konzentrieren.

Bonn, den 29. Juni 1988

Dr. Vogel und Fraktion

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333