Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/7511

23. 04. 97

Antrag

der Fraktion der SPD

Vorlage eines Gesetzes zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Seit Jahrzehnten findet Einwanderung nach Deutschland statt. Nach den Transit- und Binnenwanderungen von Ost nach West um die Jahrhundertwende, der Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen nach 1945, der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bis 1973 sowie durch die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU und den Familiennachzug ist die Bundesrepublik Deutschland jetzt vor allem Ziel von Wanderungen aus den Staaten der Dritten Welt und aus Süd- und Osteuropa. Zwar wird der größte Teil der Migration von den Entwicklungsländern getragen. Innerhalb Europas wurde aber die Bundesrepublik Deutschland wegen ihrer geographischen Lage, wegen ihrer im internationalen Vergleich hohen wirtschaftlichen und sozialen Stabilität sowie nicht zuletzt aus historischen Gründen zum wichtigsten Wanderungsziel. Auch weiterhin werden sich Menschen, die in Not und Armut leben, Unterdrückung oder Krieg erfahren, bessere Lebensmöglichkeiten suchen, wie es europäische Auswanderer über Jahrhunderte getan haben. Es ist deshalb davon auszugehen, daß Wanderungsbewegungen von Ost nach West und von Süd nach Nord anhalten werden.

Weder Europa noch die Bundesrepublik Deutschland können sich den daraus erwachsenden sozialen, ökonomischen und politischen Aufgaben und ihrer Verantwortung für die Bewältigung des Wanderungsproblems im Rahmen einer internationalen Aufgabenteilung entziehen. Als Land mit der bei weitem größten Zuwanderungsrate innerhalb unseres Kontinents muß die Bundesrepublik Deutschland bei der Bekämpfung von Fluchtursachen und der Gestaltung der Einwanderung eine Vorreiterrolle übernehmen. Die Bundesrepublik Deutschland muß sich künftig stärker dafür einsetzen, die Ursachen der Migration zu analysieren und zu bekämpfen. Dessenungeachtet geht es zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht darum, neue Anreize für eine weitere Einwanderung zu schaffen, sondern darum, die Folgen der Migration, die faktisch stattgefunden hat und weiterhin stattfindet, zu regeln. Wer seinen Platz in unserer Gesellschaft finden soll, benötigt innerhalb absehbarer Frist auch eine rechtlich abgesicherte Position. Insbe-

sondere für den Großteil der ca. sieben Millionen ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, die schon länger als zehn Jahre in der Bundesrepublik Deutschland leben, bedarf es gezielter Maßnahmen zur Integration.

Die Steuerung der Zuwanderung wird sich im wesentlichen auf den wirtschaftlich motivierten Zuzug beziehen. Asylberechtigte nach Artikel 16 a GG, Konventionsflüchtlinge und nachziehende Familienangehörige werden auch in Zukunft – zeitlich begrenzt oder auch dauerhaft – Aufnahme finden, weil es dem grundgesetzlich verbrieften Schutz vor politischer Verfolgung, von Ehe und Familie sowie der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht. Zuwanderung kann jedoch dort politisch gestaltet, gesteuert und begrenzt werden, wo es den Erfordernissen des Arbeitsmarktes und der demographischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland entspricht. Eine solche Steuerung ist der sozialen und kulturellen Entwicklung unseres Landes förderlich und kann die illegale Zuwanderung zurückdrängen. Fluchtursachenbekämpfung im Herkunftsland und eine klare Zuwanderungsregelung werden auch das Asylverfahren entlasten.

Voraussetzungen für ein System der gesteuerten Zuwanderung mit regelmäßig festzulegenden Höchstgrenzen sind:

- Bedarf an ausländischen Erwerbstätigen in bestimmten Berufen, Branchen und Tätigkeitsfeldern, soweit er nicht vorrangig durch eine wirksame Politik zur Eindämmung der Massenarbeitslosigkeit und durch eine gezielte Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen gelöst werden kann,
- eine stabile Infrastruktur, vor allem für Wohnraum, Kindergärten, Schulen, Einrichtungen zur Gesundheitsvorsorge und andere soziale Angebote,
- solide Grundlagen für die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer und
- ausreichende Sprachkenntnisse und eine demokratische Grundhaltung seitens der Zuwanderungswilligen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Steuerung der Zuwanderung und Förderung der Integration vorzulegen, der folgende Regelungsvorschläge aufgreift:

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 GG sind, bedürfen für die Einreise in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, einen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt zu begründen, einer Zuwanderungserlaubnis, soweit nicht in anderen Gesetzen etwas anderes bestimmt ist.
2. Das Zuwanderungssteuerungsgesetz findet keine Anwendung auf Personen, die
   a) nach § 2 Abs. 1 AuslG von ausländerrechtlichen Vorschriften freigestellt sind oder

b) nach europäischem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen.

II. Aufnahmequote und Verteilung

1. Zur Steuerung der Zuwanderung bestimmt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine jährliche Höchstgrenze für die Aufnahme und deren Aufteilung in eine humanitär definierte und eine wirtschaftlich bedingte Quote. Bei deren Festlegung ist insbesondere Rücksicht zu nehmen auf:

   a) die Sicherstellung einer geordneten Arbeitsmarktentwicklung,

   b) die innerstaatliche demographische Entwicklung unter Berücksichtigung der Rück- und Weiterwanderung,

   c) die infrastrukturellen Voraussetzungen wie Wohnungsmarkt und Möglichkeiten im Bereich des Schul- und Gesundheitswesens,

   d) ausreichende Angebote für Beratung und Information und

   e) humanitäre Gründe.

2. Die Zahl der Asylberechtigten (Artikel 16 a GG) im vorangegangenen Jahr sowie der Asylbegehrenden und ausreisepflichtigen Ausländer, deren Aufenthalt aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht beendet werden konnte, der Spätaussiedler gemäß § 4 BVFG, der Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie der sonstigen im Rahmen von Hilfsaktionen aufgenommenen Flüchtlinge und der Personen, denen im Rahmen der Familienzusammenführung nach dem Ausländergesetz der Aufenthalt zu gestatten ist, werden bei der Quotenfestsetzung angerechnet.

3. Die in § 27 Abs. 3 BVFG festgelegte Quote für die Zahl der zu erteilenden Aufnahmebescheide für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler ist entsprechend dem Antrag der Fraktion der SPD „Für eine integrative Aussiedlerpolitik" (Drucksache 13/5569) nach den Integrationsmöglichkeiten anzupassen.

4. Die Länder können durch Vereinbarung einen Schlüssel für die Aufnahme von Zuwanderern durch die einzelnen Länder festlegen. Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel.

5. Die Bundesregierung kann durch die Verordnung nach Nummer II.1 Vorschriften zur Konkretisierung der Entscheidungskriterien erlassen und, soweit erforderlich, Zuwanderungswillige aus bestimmten Staaten oder bestimmte Gruppen von Zuwanderungswilligen bevorzugt berücksichtigen.

III. Zuwanderungskommission

1. Zur regelmäßigen Begutachtung der innerstaatlichen Aufnahme- und Integrationskapazität sowie der aktuellen Entwick-

lung der Wanderungsbewegungen und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen politisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird eine Zuwanderungskommission gebildet. Sie besteht aus 19 Mitgliedern, die über besondere Kenntnisse und Erfahrungen in Fragen der Zuwanderung verfügen müssen.

2. Drei Mitglieder der Zuwanderungskommission werden vom Deutschen Bundestag, drei vom Bundesrat gewählt. Drei Mitglieder werden von der Bundesregierung und jeweils ein Mitglied von folgenden gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen benannt:

   a) Evangelische Kirche in Deutschland,

   b) Katholische Kirche,

   c) gewerkschaftliche Spitzenorganisationen,

   d) Deutscher Industrie- und Handelstag,

   e) kommunale Spitzenverbände,

   f) UNHCR,

   g) Terre des Hommes,

   h) Amnesty International,

   i) Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.,

   j) Zentralrat der Juden in Deutschland.

3. Die Zuwanderungskommission erstattet jährlich ein Gutachten und leitet es der Bundesregierung jeweils bis zum 15. Oktober zu. Das Gutachten wird den Gesetzgebungsorganen von der Bundesregierung unverzüglich vorgelegt und zum gleichen Zeitpunkt von der Zuwanderungskommission veröffentlicht. Zu den Gutachten nimmt die Bundesregierung in angemessener Frist gegenüber den Gesetzgebungsorganen Stellung.

IV. Auswahlkriterien

1. Humanitäre Gründe

   Familienangehörige, die weder nach den §§ 17 ff. AuslG zuzugsberechtigt sind noch die Zuwanderungskriterien nach wirtschaftlichen Gründen erfüllen, können nach der humanitären Quote aufgenommen werden, wenn es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist und der Lebensunterhalt der Ausländerin/des Ausländers einschließlich der Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit gesichert ist.

2. Wirtschaftliche Gründe

   a) Die Aufnahme Zuwanderungswilliger innerhalb der wirtschaftlichen Quote richtet sich nach einem Bewertungssystem, in dem Alter, Qualifikation (Ausbildung, Deutschkenntnisse usw.), persönliche Eignung, Arbeits-

kräftebedarf in dem angestrebten Beruf und Interessen der Herkunftsländer nach Punkten berücksichtigt werden. Zusätzlich bewertet wird der Nachweis eines Arbeitsplatzangebotes und angemessenen Wohnraums.

b) Die Regelungen des Ausländergesetzes zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung zu Erwerbszwecken werden in das zu schaffende Zuwanderungssteuerungsgesetz übernommen, um die Koordinierung mit der Einwanderung zur dauernden Niederlassung zu erleichtern. Die Einreise zum Zweck der Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit wird damit künftig nach dem Zuwanderungssteuerungsgesetz erfolgen.

V. Verfahren

1. Die Zuwanderungserlaubnis ist vor der Einreise in Form des Sichtvermerks einzuholen. Sie bedarf außer in den Fällen des § 11 Abs. 2 DVAuslG der vorherigen Zustimmung der zentralen Bundesbehörde (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge/Bundesverwaltungsamt). Im Inland kann ein Zuwanderungsantrag nur gestellt werden, wenn sich die Ausländerin/der Ausländer bereits mehr als acht Jahre aus von ihr/ihm nicht zu vertretenden Gründen geduldet oder mit Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhält. Bei Ausländern mit hier lebenden Kindern wird diese Frist auf fünf Jahre verkürzt.

2. Eine Zuwanderungserlaubnis kann einer Bewerberin oder einem Bewerber unter Beachtung der gemäß Nr. B II erlassenen Verordnungen und nach Zustimmung der für den vorgesehenen Aufenthaltsort zuständigen Ausländerbehörde erteilt werden. Der Ehegatte und minderjährige ledige Kinder eines Zuwanderungsberechtigten sind mitzuwanderungsberechtigt, wenn sie vor oder gleichzeitig mit dem Zuwanderungsberechtigten einen Antrag gestellt haben.

3. Der Antrag ist ohne weitere Sachprüfung abzulehnen, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller zwischenzeitlich in der Bundesrepublik Deutschland einen Asylantrag stellt. Im Rahmen des Zuwanderungsverfahrens aus wirtschaftlichen Gründen ist der Antrag auch dann als unzulässig abzulehnen, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller innerhalb der letzten vier Jahre vor der Antragstellung illegal eingereist ist oder als Asylberechtigte/Asylberechtigter abgelehnt wurde.

4. Gegen die Ablehnung der Zuwanderungserlaubnis kann vom Ausland aus Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht begehrt werden.

VI. Status der Zuwandererinnen und Zuwanderer

1. Die Zuwanderungserlaubnis wird als Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn der Antragstellerin oder dem Antragsteller nicht nur ein vorübergehender Aufenthalt erlaubt werden soll und keiner der in § 7 Abs. 2 AuslG bezeichneten Versagungsgründe

entgegensteht. Die Aufenthaltserlaubnis wird in der Regel für zwei Jahre erteilt. Sie kann jeweils um höchstens drei weitere Jahre verlängert werden, solange der Zuwanderungszweck fortbesteht und die Voraussetzungen für die unbefristete Verlängerung noch nicht vorliegen.

2. Integrationshilfen

   Zuwanderern, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, soll die Eingliederung in das berufliche, kulturelle und soziale Leben in der Bundesrepublik Deutschland erleichtert werden. Sie haben mit der Zuwanderungserlaubnis einen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis und Integrationshilfen.

   a) Nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung sind Einschränkungen der Arbeitserlaubnis nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AEVO aufzuheben, und nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung wird ein freier Zugang zu jeder Beschäftigung gewährt.

   b) Während der ersten drei Jahre nach Ankunft besteht ein kostenfreier Anspruch auf Integrationshilfen, soweit danach ein Bedarf besteht. Integrationshilfen sind insbesondere:

      - Sprachkurse,
      - Kurse zur Erleichterung der Eingliederung und
      - individuelle Beratung im Rahmen der sozialen Arbeit.

   Nach der Übergangsphase sind die Integrationshilfen kostenpflichtig, sofern die Zuwanderin oder der Zuwanderer nicht unverschuldet in Not geraten ist.

3. Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

   a) Kinder ausländischer Eltern erhalten mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil bereits in der Bundesrepublik Deutschland geboren wurde und über eine Aufenthaltserlaubnis verfügt.

   b) Ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung besteht unter folgenden Voraussetzungen:

      - achtjähriger rechtmäßiger Inlandsaufenthalt,
      - Aufenthaltserlaubnis,
      - Unterhaltsfähigkeit; unschädlich ist eine nicht zu vertretende Inanspruchnahme von Sozial- oder Arbeitslosenhilfe,
      - nicht wegen einer Straftat verurteilt; Ausnahmen wie § 88 AuslG.

      Die Einbürgerung kann versagt werden, wenn ein Ausweisungsgrund nach § 46 Nr. 1 AuslG vorliegt (Sicherheitsklausel).

   c) Der gesetzliche Erwerb der Staatsangehörigkeit (Nr. VI.3 a) und Einbürgerungsansprüche (Nr. VI.3 b) werden nicht vom Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit der Ein-

bürgerungsbewerberinnen und -bewerber abhängig gemacht.

d) Für eine Ermessenseinbürgerung sind folgende Tatbestandsvoraussetzungen zu normieren:

- fünfjähriger rechtmäßiger Inlandsaufenthalt,
- Aufenthaltserlaubnis,
- Unterhaltsfähigkeit ohne Inanspruchnahme von Sozial- und Arbeitslosenhilfe,
- nicht wegen einer Straftat verurteilt; Ausnahmen wie § 88 AuslG.

Von den Anforderungen nach den ersten drei Spiegelstrichen kann zur Vermeidung einer besonderen Härte oder aus Gründen des öffentlichen Interesses abgesehen werden. Der Gesichtspunkt der Vermeidung von Mehrstaatigkeit wird im Rahmen der Ermessensbetätigung beachtet.

Bonn, den 23. April 1997

Rudolf Scharping und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333