

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

– Drucksache 17/11047 –

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Auswandererschutzgesetzes

A. Problem

Wer geschäftsmäßig Auskunft über die Aussichten der Auswanderung und über die Lebensverhältnisse im Einwanderungsland, insbesondere über die Arbeits- und Niederlassungsverhältnisse im Ausland oder in diesen Angelegenheiten Rat erteilen will, bedarf nach dem Auswandererschutzgesetz der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Hierbei ist die Inanspruchnahme einer Beratung für die Auswanderungswilligen nicht verpflichtend. Um für diejenigen, die sich beraten lassen möchten, eine gute und qualifizierte Beratung sicherzustellen, bedarf die Auswandererberatung einer Genehmigung.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren für die Auswandererberatung zentral für das gesamte Bundesgebiet auf das Bundesverwaltungsamt zu übertragen. Zurzeit wird das Genehmigungsverfahren von den Ländern durchgeführt, wo die Zuständigkeiten sehr unterschiedlich geregelt sind. Die Genehmigung und Versagung der Auswandererberatung soll künftig für das gesamte Bundesgebiet gelten.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Aufhebung des Auswandererschutzgesetzes.

D. Kosten

Der Aufwand für die Verlagerung der Genehmigung auf den Bund wird von der Bundesregierung auf ca. 5 000 Euro geschätzt, während der bisherige Erfüllungsaufwand bei den Ländern entfällt. Der Umstellungsaufwand für die Wirtschaft wird in dem Gesetzentwurf mit rund 11 700 Euro angesetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/11047 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „schriftlichen“ die Wörter „oder elektronischen“ eingefügt.
2. Nach § 3 wird folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a
Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz und nach den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen sind zur Deckung des Verwaltungsaufwandes Gebühren und Auslagen zu erheben.

(2) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Gebührenhöhe näher zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. In der Rechtsverordnung nach Satz 1 kann die Erstattung von Auslagen abweichend vom Verwaltungskostengesetz geregelt und können Ermäßigungen und Befreiungen von Gebühren und Auslagen zugelassen werden.

(3) In den Fällen der Zurückweisung oder Zurücknahme eines Widerspruchs ermäßigt sich die vorgesehene Gebühr um ein Viertel; sie kann bis zu einem Viertel der vorgesehenen Gebühr ermäßigt oder es kann von ihrer Erhebung abgesehen werden, wenn dies der Billigkeit entspricht.“

Berlin, den 28. November 2012

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Sibylle Laurischk
Vorsitzende

Markus Grübel
Berichtersteller

Aydan Özoğuz
Berichterstellerin

Jörg von Polheim
Berichtersteller

Jörn Wunderlich
Berichtersteller

Katja Dörner
Berichterstellerin

Bericht der Abgeordneten Markus Grübel, Aydan Özoğuz, Jörg von Polheim, Jörn Wunderlich und Katja Dörner

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/11047** wurde in der 201. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Oktober 2012 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend federführend sowie dem Innenausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem vorgesehenen Gesetz wird das Ziel verfolgt, die Genehmigung der Auswandererberatung für das gesamte Bundesgebiet einheitlich und übersichtlich zu gestalten. Außerdem soll durch ein zentralisiertes Genehmigungsverfahren beim Bundesverwaltungsamt ein bestmöglicher Verbraucherschutz gewährleistet werden.

Zurzeit wird das Genehmigungsverfahren von den Ländern durchgeführt, wobei die Zuständigkeiten sehr unterschiedlich geregelt sind. Teilweise sind Oberste Landesbehörden, teilweise Regierungspräsidien und Bezirksregierungen und teilweise Kreise und kreisfreie Städte zuständig. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs gibt es ca. 250 Genehmigungsbehörden, die die notwendigen Verwaltungsstrukturen vorhalten müssten, um ggf. einen Antrag bearbeiten zu können. Angesichts von ca. zehn Anträgen bundesweit im Jahr sei das eine nicht vertretbare Belastung. Die bisherige Regelung habe auch dazu geführt, dass Antragsteller und Antragstellerinnen, die in einem Bundesland abgelehnt worden seien, in einem anderen Bundesland eine Genehmigung bekommen hätten. Grund dafür seien nicht einheitliche Maßstäbe im Genehmigungsverfahren. Die Bundesländer hielten deshalb die Konzentration des Genehmigungsverfahrens auf eine einzige Stelle für sinnvoll. Die derzeitige Dezentralisierung berge die Gefahr, dass dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Artikel 3 des Grundgesetzes möglicherweise nicht Rechnung getragen werde.

In dem Gesetzentwurf wird dargelegt, dass dem Bundesverwaltungsamt 1958 die Aufgabe übertragen worden sei, alle für die Auswanderung bedeutsamen Unterlagen zu sammeln und auszuwerten sowie die Auskunfts- und Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände in allen Angelegenheiten des Auswanderungswesens zu unterstützen und zu beraten. Daher verfüge das Bundesverwaltungsamt über das fachliche und praktische Wissen, das bei der Auswandererberatung und deren Genehmigung erforderlich sei.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf um Prüfung gebeten, ob das Gesetz zeitnah aufgehoben werden könne. Das Auswandererschutzgesetz diene dem Ziel, auswanderungswillige Deutsche davor zu bewahren, dass sie den Schritt ins Ausland unüberlegt gingen. Ein Bedürfnis für ein entsprechendes Gesetz habe es während der Auswanderungswellen des 19. und frühen 20. Jahrhunderts gegeben. Angesichts der geänderten sozialen Verhältnisse und der verbesserten und vermehrten Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten bestehe im frühen 21. Jahrhundert in Deutschland kein Bedürfnis mehr für ein

Gesetz, das die geschäftliche Auswanderungsberatung einer besonderen Erlaubnispflicht unterwerfe und die geschäftsmäßige Werbung für die Auswanderung verbiete.

Demgegenüber hält die Bundesregierung an der Genehmigungspflicht für die Auswandererberatung fest. Eine umfangreiche und qualifizierte Beratung, die die Vorstellung über ein Leben im Ausland konkretisiere, und eine förderliche Vorbereitung müssten für Auswanderungswillige gesichert sein. Die Erfahrung habe gezeigt, dass Rückkehrer und Rückkehrerinnen vor ihrer Auswanderung entweder gar nicht oder von nicht autorisierten Personen einseitig und schlecht beraten worden seien. Um solche Auswanderungsfolgen zu vermeiden, bedürfe es auch in der Zukunft einer qualifizierten Beratung, die der Staat durch die Genehmigung sicherstelle.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Innenausschuss** hat in seiner Sitzung am 28. November 2012 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11047 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/11047 in geänderter Fassung.

Er hat die Vorlage in seiner 81. Sitzung am 28. November 2012 abschließend beraten. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben zu dem Gesetzentwurf einen Änderungsantrag eingebracht, dessen Inhalt aus der Beschlussempfehlung ersichtlich ist. Dieser Änderungsantrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

In der Beratung wies die **Fraktion der CDU/CSU** auf ein Gesetz aus dem Jahr 1897 hin, wonach derjenige, der die Beförderung von Auswanderern nach „außerdeutschen Ländern“ betreiben wolle, hierzu einer Erlaubnis bedürfe. Zur Erteilung und Versagung der Erlaubnis sei der Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrats zuständig gewesen. Es habe sich um ein erstes Verbraucherschutzgesetz gehandelt. An der Problematik, dass Auswanderer in manchen Fällen nicht ordentlich beraten und begleitet würden und sich nicht richtig auf ihre Situation einstellen könnten, habe sich im Prinzip bis heute nichts geändert.

Der Gesetzentwurf sehe vor, die Zuständigkeit, die zurzeit auf 250 Stellen bei den Ländern verteilt sei, beim Bundesverwaltungsamt zu konzentrieren. Es gebe nur wenige Genehmigungsverfahren im Jahr. Da der Verbraucherschutzgedanke für die Fraktion der CDU/CSU nach wie vor tragend

sei, werde an der Genehmigungspflicht für die Auswandererberatung festgehalten. Durch den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen werde ein elektronisches Antragsverfahren eingeführt. Außerdem enthalte er eine Gebührenregelung.

Die **Fraktion der SPD** stellte fest, dass es im Jahr 2011 rund 680 000 Auswanderer gegeben habe, von denen 140 000 die deutsche Staatsangehörigkeit gehabt hätten. Da viele Menschen nicht ordentlich beraten würden, sei ein Genehmigungsverfahren für diejenigen, die Beratung anböten, weiterhin notwendig. Es sei angesichts von derzeit 250 zuständigen Behörden in den Bundesländern auch richtig, eine Zentralisierung der Genehmigungspflicht vorzunehmen. Allerdings sei die mit dem Änderungsantrag vorgelegte Gebührenregelung nicht hinreichend konkret. Deshalb werde sich die Fraktion der SPD im Ergebnis der Stimme enthalten.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, eine Überarbeitung des Auswandererschutzgesetzes aus dem Jahr 1975 sei mittlerweile überfällig. Durch die jetzt vorgesehenen Änderungen entspreche es den Anforderungen der Zeit. Das vorgesehene Gesetz führe zu einem großen Bürokratieabbau. Langwierige Genehmigungsverfahren würden abgeschafft. Bislang hätten sich 250 Stellen in den Ländern damit beschäftigt, wobei bundesweit lediglich zehn Anträge pro Jahr zu bearbeiten seien. Deshalb begrüße die Fraktion der FDP die Zentralisierung auf eine Behörde beim Bund, die zu einer größeren Effizienz im Verwaltungshandeln führe.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kündigte an, sich bei der Abstimmung über den Gesetzentwurf der Stimme zu enthalten. Einerseits habe der Bundesrat in seiner Stellungnahme eine Prüfung angeregt, ob das Gesetz zeitnah aufgehoben werden könne. Andererseits sehe die Fraktion DIE LINKE., dass es einen Beratungsbedarf gebe und dass eine vernünftige Beratung der Auswanderungswilligen sichergestellt werden müsse. Die Zentralisierung der Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren bei einer Stelle des Bundes werde positiv bewertet. Dies gelte auch für die durch den Änderungsantrag geschaffene Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung. Demgegenüber bewerte man wie die Fraktion der SPD die Gebührenregelung als zu wenig konkret.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** machte darauf aufmerksam, dass das Auswandererschutzgesetz durch die vorgesehenen Änderungen in eine gendergerechte Sprache überführt werde. Auffällig sei, dass die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs bezüglich der Folgen einer Auswanderung auf Erkenntnisse aus Reality-Shows im Fernsehen Bezug nehme. Es müsse hinterfragt werden, weshalb die Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren dem Bundesverwaltungsamt zugewiesen werde, während

die Rückkehrerberatung beim Bundesamt für Flüchtlinge und Migration angesiedelt sei. Aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei es grundsätzlich sinnvoll, diese Aufgaben an einer Stelle zusammenzuführen.

Ebenso wie die Fraktionen SPD und DIE LINKE. kritisiere man, dass die Frage der Gebühren nicht eindeutig geklärt werden könne. Es sei unklar, ob sich die vorgesehene Gebührenregelung positiv auf die Menschen auswirke, die eine Beratung in Anspruch nähmen.

Der **Vertreter der Bundesregierung** wies zur Frage der Zuständigkeit darauf hin, dass das Bundesverwaltungsamt sich seit Jahrzehnten mit Auswandererberatung befasse. Dort würden Broschüren erstellt und die einschlägigen Statistiken vorbereitet. Das vorhandene Fachwissen sei der Grund dafür, die Beratung dort zu konzentrieren. Die Rückkehrerberatung erfolge häufig durch Beratungsstellen der Freien Träger. Es handele sich um eine Aufgabe, die sehr stark angewachsen sei und eine immer größere Bedeutung erlange. Das Bundesverwaltungsamt sei bereit, solche Beratungen durchzuführen. Allerdings gehe es dabei erfahrungsgemäß um gescheiterte Auswanderungen, die in der Regel an das Raphaels-Werk, bei dem es inzwischen ein eigenes Referat für die Rückwanderungsproblematik gebe, verwiesen würden.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1

Durch die Einführung der elektronischen Antragstellung wird die Möglichkeit geschaffen, Anträge auch per Mail zu stellen. Die Identität des Antragstellers wird durch die beizufügenden Unterlagen hinreichend sichergestellt und kann gegebenenfalls im Genehmigungsverfahren überprüft werden.

Zu Nummer 2

Der bisherige Gesetzentwurf enthielt keine Gebührenregelung, da nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes (Bundestagsdrucksache 17/10422) kein Bedürfnis mehr für eine fachgesetzliche Regelung besteht. Da ein für das Auswandererschutzgesetz zeitgerechtes Inkrafttreten des Bundesgebührengesetzes nicht gewährleistet ist, bedarf es daher für die Übergangszeit einer fachgesetzlichen Ermächtigung.

Vor diesem Hintergrund regelt § 3a die Erhebung von Gebühren und Auslagen durch die Verwaltungsbehörde; in diesem Rahmen wird auch die Ermächtigung zur Erhebung von Widerspruchsgebühren geschaffen. Die einzelnen Gebührentatbestände und Gebührensätze sollen durch Rechtsverordnung festgesetzt werden.

Berlin, den 28. November 2012

Markus Grübel
Berichterstatter

Aydan Özoğuz
Berichterstatterin

Jörg von Polheim
Berichterstatter

Jörn Wunderlich
Berichterstatter

Katja Dörner
Berichterstatterin