

德国新移民法与党派之争

朱绍中 安宇光

摘 要:概述了德国新移民法的主要内容以及新移民法签署前后的经过,特别分析了德国朝野各政党对新移民法的不同态度及政治背景。

关键词:德国; 移民政策

作者简介:同济大学 教授; 同济大学 硕士研究生 上海 200092

中图分类号:D998.351.6

文献标识码:A

文章编号:1005 - 4871(2002)04 - 0023 - 05

一、新移民法的主要内容

2002年6月20日,在经历了对由内政部长奥托·席利提交的移民法草案的反复争议之后,联邦总统约翰内斯·劳在一片反对声中最终还是在这部移民法上签上了自己的名字,从而为这部法律在2003年1月生效开辟了一条畅通之路。

这部以聚斯穆特女士领导的移民委员会的报告为基础,后又综合了联盟党意见的新移民法有以下主要内容:

限制移居 新移民法的目的是“引导及限制外国人的移居”,在执行过程中特别顾及移民的融合能力、德国经济和劳动市场的利益,同时表明,德国承担其人道主义义务。

工作移民 在从境外招聘劳动力之前必须首先考虑失业者和已在德国生活的外国人。如确属市场紧缺人才,必须在聘用外国劳力之前调查可能给整个劳动市场带来的影响。工作许可与居留许可一起签发。高技能人才可以从一开始就享有长期居留权。

家庭团聚 新移民法把申请家庭团聚的孩子年龄定在12岁以下。但是,如果父母享有庇护权或是受政治迫害者或是高技能人才,如果孩子与父母一起移居德国,并掌握足够的德语知识,那么年龄限制可放宽至18岁。

人道主义收留 新移民法取消了“临时居留”(Duldung)。目前在德国拥有“临时居留权”的外国人数有二十五万多名,他们中的大多数早在1997年前就移居德国。在这部分外国人中,除了内战难民以外,还有受性别和非国家迫害者。根据新移民法,后者肯定能享受遣返保护。

离境义务 实施新法后,必须离境的外国人的活动自由将受到限制,必要时可以将其限制在专门的出境机构中。

社会保障待遇 如果申请避难的外国人违法逾期居留,将按联邦社会救济法有关规定被取消享受较高的社会福利待遇。

社会融合 新法规定了外国人必须参加的最低限度的社会融合活动,如语言班、介绍德国法律、文化和历

史的讲座等。

申请避难审查程序 新法致力于加快难民审查程序。依照日内瓦难民公约,外国人一旦被准予遣返保护,在审查阶段就享受难民的同等地位。

特例处理 新增的特例处理条款规定,“如果紧急的人道主义或个人原因足以证明外国人有必要继续逗留在德国”,则可依据州政府的申请破例签发或延长逗留许可。

执政党认为,这部移民法使德国经济竞争力得到了增强,同时还创造了新的工作岗位。为了确保德国未来的经济环境,为了维持德国的竞争力和稳定的生活水平,必须吸引最优秀的人才到德国来。通过施罗德的“绿卡工程”,联邦政府已经开始了吸纳高技术人才的过程,现在通过移民法的实施将会把这一过程继续下去。

新的移民法使德国在国际竞争中更加灵活,更容易按照劳务市场的变化做出以需求为导向的反应,从而改变了原来僵化的规则,但考虑到德国人的充分就业,所以在移民法中还特别指出,“只有当一个工作岗位不能由德国的应聘者来胜任时,才会考虑聘用外国人。”

随着联邦总统签署了移民法,原来的外国难民认定局也将改为联邦移民和难民局。

二、新移民法签署前后的风波

今年3月1日联邦议院通过了移民法修正案,3月22日联邦参议院对该法案进行投票表决。在参议院中,支持与反对移民法的力量旗鼓相当,因此,由社民党和联盟党联合执政的勃兰登堡州的态度将决定法案的通过与否。

参议院开会的前夜,社民党和联盟党的要员讨论至深夜,研究第二天投票可能出现的情况以及对策。勃兰登堡州内务部长约格·舒博姆(Jörg Schönbohm,基民盟)向他的党友发誓说,他将把“不”字说得“连聋哑人都能听见”。此举受到了总理候选人埃特蒙德·施托伊伯(Edmund Stoiber)的赞赏,他感谢舒博姆“坚定的立场”,并表示,如果轮值参议院议长依然把勃兰登堡州的投票解释成赞成票并使法案获得通过的话,联盟党将向联邦宪法法院提出起诉。

施罗德总理办公室主任弗兰克-瓦尔特·施泰因迈耶(Frank-Walter Steinmeier)也没闲着,直到开会的前一天才结束他向有关州政府的游说之行,向他们转达了联邦政府财政支持的信息,真是“能做的工作都做

了”。

就在参议院开会的当天上午,勃兰登堡州州长斯托尔佩(Stolpe,社民党)威胁他的内务部长舒博姆,如果在会上听到他说两声“不”字,那么联盟就“散伙”。

3月22日下午参议院对移民法案正式投票,当轮到勃兰登堡州表态时,劳动部长阿敏·契尔(Alwin Ziel,社民党)投了赞成票,内务部长舒博姆说“不”。参议院轮值议长克劳斯·沃弗赖特(Klaus Wowereit,柏林市长,社民党)以州政府表态必须一致为由,询问勃兰登堡州州长的意见。斯托尔佩以州长名义投了赞成票,未等议长发话,舒博姆再次表态:“您知道我的意见,议长先生。”以此特殊的表态方式舒博姆满足了斯托尔佩和施托伊伯两位主人的愿望。

尽管沃弗赖特在参议院会议前两天曾表示,州政府不同的表态必须被视为无效(按照德国基本法第51条规定,一个联邦州的选票只能由出席会议的州成员或代表的统一意见投出),但他还是把勃兰登堡州的投票判为赞成票,使得移民法修改案以必需的35票的多数得以通过。

按照法律程序移民法案于4月17日呈送联邦总统签署。老社会党人约翰内斯·劳明白,作为总统他决不能陷入这场党派之争,必须严格遵循他“要和解,不要分裂”的格言。同时他更清楚,他若签字,将被联盟党批评是“奴性的党派政治家”;若拒签,将使多年来各党派、教会、雇主协会和工会的改革努力付诸东流。

在来自新闻界对于新移民法通过方式的指责与党派之间对此争执的压力下,劳总统花了两个多月的时间,仔细审核了移民法的合法性,认真研究了联邦参议院的表决程序以及由此引出的法律问题,并广泛听取了法律专家的意见。另外,劳总统还查实了基本法赋予总统的权限,参考了前任总统处理类似事务的先例。在此基础上,劳总统于6月20日以没有“确实、明显违反宪法”为由,在移民法上签字,并命令在联邦公报上公布。

签署完该法律之后,劳总统发表了一篇22分钟的讲话来解释他的决定。讲话一开始他便指出,联邦总统“只有确信存在一种明显的毋庸置疑的违反宪法的行为时,他才有理由有义务驳回一项法律。”他指责有人试图通过制造这一事件,把总统拖入党派之争的泥潭,这是对总统职务的不敬。对于联盟党要上诉联邦宪法法院,劳总统并不认为这是一种“恐吓”,而是“值

得欢迎”的举动,因为只有联邦宪法法院才能对该法律的合法性给出最终结论。

劳总统认为,联邦参议院应是一个代表联邦州的机构,协调联邦与州的利益,它不应受联邦政府和各政党的影响。但是,3.22事件表明党派之争已渗透至联邦参议院,干扰其正常的工作。3月22日在联邦参议院会议上发生的一切,偏离了对移民法进行实质性讨论的初衷,被人为地制造成一起联邦大选前的政治权利之争,这极大地损害了国家和政治在公众中的形象,所有党派对此都负有责任。劳总统特别批评了勃兰登堡州长和内务部长的所作所为。劳总统指出,党派之间有不同的观点,甚至发生争论,这属正常的政治生活,但不能象3.22事件那样人为地制造事端。

劳总统认为,德国在目前的新形势下需要一部新移民法来引导、限制外国人的移居,管理外国人在德国的居留,联邦议院通过的移民法案是各党派、教会、工会以及工业联合会达成共识的结果,与联盟党的观点也相距不远,不在调查委员会中寻找一个机会使双方达成一致,实在是一种不负责任的行为。最后,劳呼吁有关各方不要相互推诿责任。因为“许多人对3.22事件负有责任”。

三、各党派的反应

劳总统签发移民法并批准在联邦法律公报上公布后,引起联盟党执政的黑森州、巴伐利亚州、萨克森州、图林根州和萨尔州的不满。基民盟秘书长劳伦兹·迈耶(Laurenz Meyer)发表声明,称基民盟坚持其法律观点,认为移民法是在违反法律规定的错误程序下获得通过的,根据基本法第82条第一款规定,不应该获得总统的签发。基民盟将请联邦法院裁决通过移民法程序的合法性。

联盟党总理候选人、基社盟主席施托伊伯称,如果联盟党赢得大选,那么他领导的黑黄联合政府将对移民法进行重新修订,并表示无论执政党怎么说,他们都要将移民这个主题带入今年大选。绿党领袖、外长菲舍尔毫不示弱地表示:“如果联盟党执意要用移民这个主题来调动他们的选民,我们也会全力应战。”巴伐利亚州内务部长龚特·贝克斯坦(Günther Beckstein,基社盟)更是直言不讳,称新政府将“收回”红绿联盟的移民法,重新制定一部“真正引导和限制移民”的法律。他还向自民党呼吁,在国内失业人数超过四百万的严峻

形势下,支持从国外引进劳动力市场不需要的移民,这不符合德国的利益。

对移民法内容,联盟党保留了下列看法:

1. 新法案的结果不是限制而是放宽外国人的移居;
2. 按照新法案,外国人可以在没有具体的工作岗位以及未经市场需求审核的情况下获得在德国长期居留许可。面对严峻的就业形势,目前没有必要引进外国劳动力,增加本国失业者的负担;
3. 新法案没有把对已在德国生活的外国人的融合措施放在首要位置;
4. 新法案通过一系列的例外规定把移民子女入境年龄放宽至18岁,这不利于外国孩子的学习,为他们融入德国社会制造困难;
5. 新法案规定,非法入境的外国人在经过一段时间的居留后便可获得永久居留权,这与德国法律秩序背道而驰;
6. 新法案给予难民的逗留权超过国际协定的标准,这将刺激贫穷国家难民流向德国。

社民党秘书长弗朗茨·明特费林(Franz Münterfering)欢迎联邦参议院通过移民法,它表明了企业、工会、教会以及政界达成广泛的一致。新移民法保留个人避难权,在顾及劳动力市场需求的前提下,引进专业人才,同时适当限制对“难以融合的”移民家属的“流入”,使劳务移民得到引导,外国人在德国的融合得到改善。他还称联邦参议院的决定是“理智的胜利”。明特费林批评联盟党扩大事态的做法是“不负责任”的行为,目的只是想败坏新移民法的声誉。社民党还指责联盟党言行不一,巴伐利亚州内务部长贝克斯坦一方面不厌其烦地抨击国内的高失业率,另一方面却宣布要从斯洛伐克和克罗地亚招聘护理人员 and 护士小姐。

联盟党的态度也引起了可能作为执政伙伴的自由民主党的不满。自民党主张应区分不同原因的移民,采取不同的政策,强调移民政策应符合“国家利益”。移民法不是为了扩大移民,而是根据社会和经济的需要,引导、限制移民。虽然目前德国的失业人口居高不下,但无论从劳动市场政策还是从人口结构来考虑,都应该欢迎外国移民。自民党主席古伊多·威斯特威勒(Guido Westerwelle)表示,如果联盟党在赢得大选后真

的想“收回”移民法,那么肯定将遭到自民党的极大反对。自民党将在组阁政府的谈判中促使联盟党“按国家利益”处理移民问题。同时,威斯特威勒表示,自民党不反对修改移民法的某些条款,但不能全盘收回该法案。

自民党希望通过移民法解决三个核心问题:

1. 铲除官僚作风。如果能证明某工作岗位在德国劳务市场上找不到合适的劳动力,就应该毫不官僚地向有关移民劳动力签发工作许可;
2. 必须明确实施对外国移民融合措施所需的经济来源;
3. 必须更加明确人道主义的规定。

对于联盟党和自民党之间存在的不同观点,联盟党议会党团副主席沃尔夫冈·伯斯巴赫(Wolfgang Bosbach)则显得比较乐观。他认为,目前在移民法上的分歧不会影响今后可能的黑黄联盟执政,双方也一定能够达成共识。

90 绿色联盟党主席克劳迪娅·罗特(Claudia Roth)把3月22日看作是德国的“一个好日子”,德国在经过数十年的否认之后现在终于承认了移民的现实。绿党

坚持的承认非国家迫害和性别迫害以及特案处理等内容在移民法修改案中得到了体现。绿党指出,目前最大的社会任务是改善对移民的融合状况。

不管怎样,联邦总统约翰内斯·劳做出了自己的判断,并为自己的决定给出了合理的解释。红绿两党为之欢欣鼓舞,联盟党也从劳的讲话中找到了自己通向卡尔斯鲁厄的最佳支持。黑森州、图林根州、巴伐利亚州等联盟党执政的州已宣布了要去联邦宪法法院对这部法律的通过程序合法性提出诉讼。最近联邦宪法法院即将开始审理此案。

德国围绕大选演出的各场戏均已落幕,红绿联盟继续执政。新移民法在操作性上已不存在任何障碍。至于联盟党关于这部法律合法性的诉讼在卡尔斯鲁厄究竟有多大胜算,还是一个未知数,因为在联邦宪法法院的历史上还从未出现过类似的情况。虽然按照联邦参议院1949年的记录可以得知在当年也出现过一个州的投票意见不同的先例,但那时却还不存在联邦宪法法院。

现在离该法律生效期已为期不远,这部移民法何去何从,必将给世人一个明确的答案。

参考资料:

1. Appell an CSU und Grüne. Zuwanderungskompromi nicht blockieren[N]. PM der FDP, 2002-01-19.
2. Jetzt die Chance auf Einigung nutzen[N]. PM der FDP, 2002-02-14.
3. Zuwanderung ist geregelt und kann gesteuert werden[N]. PM der SPD, 2002-03-22(111).
4. Zuwanderungsgesetz ist Meilenstein[N]. PM B ündnis 90/Die Grünen 2002-03-22(36).
5. Der Vertrauensbuch[J]. der Spiegel, 2002-03-25(13).
6. Was das neue Gesetz will[DB/OL]. Spiegel Online, 2002-06-19.
7. Die Erklärung des Bundespräsidenten [DB/OL]. Spiegel Online, 2002-06-20.
8. Die Erklärung des CDU-Generalsekretärs zur Unterzeichnung des Zuwanderungsgesetzes durch Bundespräsident Johannes Rau[N]. PM der CDU, 2002-06-20(75).
9. Auch Bundespräsident halt Klärung durch Bundesverfassungsgericht für wünschenswert[N]. PM der CDU, 2002-06-20(76).
10. Respekt und Freude über die Entscheidung des Bundespräsidenten[N]. PM B ündnis 90/Die Grünen, 2002-06-20(87).
11. Warnung vor Wahlkampfthema Zuwanderung[DB/OL]. Spiegel Online, 2002-06-21.
12. Union klagt gegen Zuwanderungsgesetz[DB/OL]. Spiegel Online, 2002-07-15.
13. FDP greift Union in Zuwanderungsdebatte an[N]. tagesschau.de, 2002-08-25.
14. Der Tagesspiegel Berlin[N]. 2002-07-21.
15. Die Welt[N]. 2002-07-21.

责任编辑:池正杰

digungsministerium und dem Hauptquartier der NATO zur Ükgeblickt.

Das neue Zuwanderungsgesetz Deutschlands und Kampf unter den Parteien

Zhu Shaozhong, An Yuguang

Der Artikel erläutert den Hauptinhalt des neuen Zuwanderungsgesetzes, stellt seinen Unterzeichnungsablauf dar und analysiert insbesondere die unterschiedlichen Positionen der Regierungs- bzw. Oppositionsparteien gegen über dem neuen Gesetz sowie ihre politischen Hintergr ünde.

Geräusch im transatlantischen Handel —Kommentar zum neuen Trend der Streitigkeiten im Handel zwischen Europa und den USA

Chi Zhengjie

Die auf der sogenannten gemeinsamen Wertvorstellung aufgebauten Handelsbeziehungen zwischen Europa und den USA sind aber nicht unveränderlich. Seit 90er Jahren des letzten Jahrhunderts besteht schon ein Riss, der sich in diesem Jahrhundert vertieft. Der Artikel kommentiert und analysiert die Streitigkeiten sowie ihre Merkmale und Hintergr ünde in Politik und internationalen Beziehungen.

Umgestaltung des Bankwesens in Deutschland

Zhu Zhengqi

Mit der Entwicklung der Weltwirtschaftslage in den letzten Jahren hat sich das Bankwesen in Deutschland mit festem Tritt umgestaltet. In Hinsicht auf Bankgeschäfte gibt es eine organische Kombination von traditionellen und modernen Tätigkeiten. Geschäftsstruktur, Marktstruktur, interne Organisation, Technikanwendung und Managementmodell befinden sich in sorgfältiger Anpassung und Innovation. Auf dem Kapitalmarkt wird das Potential ausgeschöpft, die Kapitaldurchflussmenge ausgebaut und das Managementniveau erhöht. Der Artikel bezieht sich auch auf Errichtung und Entwicklung des „neuen Markts“. Deutschland bem üht sich, auf der Welt die Rolle als Finanzzentrum zu spielen. Der Umgestaltung des Bankwesens in Deutschland soll das Bankwesen in China, das vor tiefgreifender Reform steht, die Aufmerksamkeit schenken.