

Knuth Dohse / Klaus Groth

Ausländerverdrängung

Zur Verschärfung des Ausländerrechts

Das »Ausländerproblem« steht auf der Tagesordnung der Bundesrepublik – seit mehr als einem Jahrzehnt. Es war in Wahrheit von Anfang an im wesentlichen das, was es auch heute noch ist: ein »Inländerproblem«, also ein Problem der mit einem deutschen Paß versehenen Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland. Es waren ihre politischen und wirtschaftlichen Repräsentanten, die den überwiegenden Teil der gegenwärtig ca. 4,6 Millionen Ausländer ins Land geholt haben, und zwar nicht erst gestern, sondern zu über 60% vor mehr als acht Jahren. Es waren dieselben Repräsentanten, die die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Konsequenzen der Arbeitsimmigration auch dann noch nicht zur Kenntnis nahmen, als sie für jedermann sichtbar zutage trugen: als Wohnungsnot der Ausländer und der mit ihnen konkurrierenden deutschen Randgruppen in den Ballungsgebieten, als Sprach- und Kommunikationsprobleme in den Betrieben, Schulen und Nachbarschaften, als überproportionale Arbeitslosigkeit der »Ungelernten« und Frauen, als Entfremdung zwischen orientalisches-ländlich orientierten Eltern und mitteleuropäisch-großstädtisch orientierten Kindern, als Unterdrückung der Frauen, als Berufsnot der Jugendlichen usw. Und es sind schließlich die deutschen Wahlbürger selbst, die sich ihre Inländerprivilegien wie Freizügigkeit, Berufsfreiheit, volle sozialstaatliche Absicherung und politische Mitwirkungsberechtigung zugute halten und bisher keinem der vielen Vorschläge zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation ihrer ausländischen Mitbürger durch öffentliche Zustimmung politisches Gewicht verliehen haben.

Ohne solche Zustimmung stand es mit der weiteren Entwicklung des Ausländerrechts schon zu Zeiten der sozial-liberalen Koalition nicht zum besten. Mit dem Regierungswechsel in Bonn hat sich die Perspektive nunmehr jedoch nochmals dramatisch verschlechtert. Insbesondere durch die politische Besetzung des Bundesinnenministeriums haben solche Gruppierungen den Zugriff auf das Ausländerrecht erhalten, für die die Ausländerbevölkerung seit jeher nichts weiter war als eine politisch-ideologische Manövriermasse bei der Erweiterung ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht. In der Bundesregierung setzte sich seitdem die strategische Überlegung durch, daß die »Lösung der Ausländerfrage« langfristig eines der Kernprobleme einer populistisch-konservativen Politik sein würde. Dementsprechend hatte Bundesinnenminister Zimmermann darauf gedrungen, daß ohne Verzögerung eine Kommission aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden eingesetzt würde, die Empfehlungen zur Ausländerpolitik erarbeiten sollte.

Der Bericht dieser Kommission¹ lag pünktlich zum vorgesehenen Zeitpunkt, dem

¹ Bericht der Kommission »Ausländerpolitik« vom 24. 2. 1983, unveröffentlichtes Manuskript des Bundesministeriums des Innern (dieser Bericht wird im folgenden durch Angabe der Seitenzahlen im Text zitiert); zur Darstellung und Kritik vgl. Knuth Dohse, Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung und der Ausländerpolitik, in: Neue Praxis Aktuell, Juni/Juli 1983; vgl. auch: Huber, InfAuslR 83, 97 ff.

1. März 1983, vor – fünf Tage vor der Bundestagswahl. Wer sich regelmäßig mit ausländerrechtlichen Fragen beschäftigt, war bisher gewohnt, solche Berichte schnell wieder aus der Hand zu legen, da sie für die praktische Politik nur von geringer Bedeutung waren. Bei diesem Bericht ist das anders. Er hält sich nicht lange mit Analysen und allgemeinen Erklärungen auf, sondern kommt sofort zur Sache. In über 80 »Empfehlungen« werden detaillierte Änderungen des Ausländergesetzes und eine Vielzahl flankierender Regelungen vorgeschlagen, deren gemeinsame Grundlinie in der Auflösung der von der Rechtsprechung im Ausländerrecht entwickelten rudimentären Grundrechts- und Vertrauensschutztatbestände zugunsten einer gesetzlich detailliert festgeschriebenen Zugriffsmöglichkeit der Bürokratie auf die Ausländerbevölkerung besteht.

Mit der folgenden Untersuchung wollen wir zuerst der Frage nachgehen, wie es dazu kommt, daß unmittelbar mit dem Regierungswechsel ein derartig massiver Zugriff auf das Ausländerrecht einsetzt (I). Sodann werden die wichtigsten Vorschläge der Kommission dargestellt (II). Abschließend bringen wir einige Überlegungen zu der Frage, mit welchen Gegenpositionen zu diesen Vorschlägen eine menschenrechtlich orientierte Ausländerpolitik argumentieren könnte (III). Intendiert ist dabei keine umfassende Analyse, sondern eher ein Diskussionsexposé, das sich von der Grundthese leiten läßt, daß sich in den nächsten Jahren nicht zuletzt im Bereich der Behandlung der Ausländer entscheiden wird, wie sich die Liberalität, die Rechts- und Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland insgesamt entwickeln wird.

1. Die wesentlichen Entwicklungslinien des Ausländerrechts

Der Zustand der Rechtsunsicherheit, in dem sich die Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland bis heute befinden, beruht auf dem Umstand, daß unser Ausländerrecht immer noch in der Tradition des nationalsozialistischen Ausnahmeregimes für Fremdarbeiter steht. Ein Anknüpfungspunkt des jetzt geltenden Ausländergesetzes war die »Kriegsverordnung über die Behandlung von Ausländern« vom 5. September 1939. Während die kurz zuvor erlassene reichsdeutsche Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938 den Aufenthalt von Ausländern noch daran knüpfte, daß sie »nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthaltes die Gewähr dafür bieten, daß sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind« (§ 1), und damit – zumindest dem Wortlaut nach – dem Ausländer noch die Möglichkeit gab, durch persönliches Wohlverhalten (»Würdigkeit«) die Dauer seines Aufenthaltes mitzubestimmen, orientierte sich die Kriegsverordnung nur noch an objektiven Gegebenheiten. Hintergrund war die Tatsache, daß ein Regelungsinstrumentarium für jene Millionen Fremdarbeiter und Kriegsgefangenen benötigt wurde, die man in der deutschen Kriegswirtschaft in Zukunft anstelle der zur Wehrmacht eingezogenen deutschen Arbeiter beschäftigen wollte. Deshalb wurden durch die Kriegsverordnung die Staatsangehörigen von »Feindstaaten« zur Internierung durch die Kreispolizeibehörden freigegeben. Im übrigen wurde bestimmt, daß nicht mehr die »Würdigkeit«, sondern »öffentliche Belange« die verbindlichen Maßstäbe für die Aufenthaltsgewährung setzen sollten.

Auf dieses Kriterium der »staatlichen Belange« hat das Ausländergesetz von 1965 zurückgegriffen. Dies war kein Zufall und auch keine gedankenlose gesetzgeberische Traditionsfortschreibung. Die Übernahme dieses Entscheidungskriteriums aus der auf eine Situation mit extrem hoher Ausländerbeschäftigung zugeschnittenen Kriegsverordnung von 1939 geschah vielmehr vor dem Hintergrund der Tatsache,

daß sich 1965 bereits wiederum mehr als eine Million ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland befanden. Die Zuwanderungstendenz war weiterhin steigend.² In dieser Situation wollte der Gesetzgeber der Ausländerpolizei ein flexibles, den jeweiligen Erfordernissen des Arbeitsmarktes anpaßbares Instrumentarium in die Hand geben.

Dieses Instrumentarium wurde in der Folgezeit in der ausländerpolizeilichen Praxis durchaus entsprechend dem Auftrag des Gesetzgebers genutzt. Es kam zu umfangreichen Anwerbemaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die ausländerrechtlich durch die Erteilung von befristeten Aufenthaltserlaubnissen umgesetzt wurden. Rechtlich erschien diese Praxis einwandfrei, weil gemäß § 7 Abs 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 des Ausländergesetzes die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im gesetzlich nicht weiter gebundenen Ermessen der Ausländerbehörde liegt und dieses Ermessen sich auch auf die Befristung erstreckt. Ändert sich die Arbeitsmarktsituation, so daß kein »Bedarf« an der ausländischen Arbeitskraft mehr besteht, so konnte nach Auffassung der Behörden der Ausländer mit Ablauf der Frist jederzeit wieder in sein Heimatland zurückgeführt werden, weil seine weitere Anwesenheit gegen »Belange der Bundesrepublik Deutschland« verstieß. Ein Verbleiben nach Wegfall des ursprünglichen Aufenthaltszwecks wäre eine »Einwanderung«, während die Bundesrepublik Deutschland nun einmal kein Einwanderungsland ist.

Dieses Vorgehen wurde von der Rechtsprechung jahrelang gebilligt, wobei man um eine Begründung für die Behauptung, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei, auch zu der Zeit noch nicht verlegen war, als unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts³ längst eine Einwanderung im rechtlichen Sinne stattgefunden hatte:

»Daß dies nicht richtig sein kann, ergibt sich ohne weiteres, wenn man die ... elementare Tatsache berücksichtigt oder, besser gesagt, anerkennt, daß Deutschland bzw. die Bundesrepublik zu keiner Zeit und zumal nach der Aufnahme hunderttausender von Vertriebenen und Flüchtlingen nach Ende des letzten Krieges in der Lage gewesen ist, in großem Stil, wie etwa Kanada, Australien oder die USA, Ausländer bei sich anzusiedeln und daher gründlich darauf achten muß, daß der Aufenthalt ihrer Gäste, ob er nun längere oder kürzere Zeit dauert, ob zum Geldverdienen, einer Ausbildung oder welchen Zwecken sonst bestimmt, vorübergehend ist. Nichts anderes bedeutet die kurze und eigentlich aus sich heraus verständliche Formel ... daß die Bundesrepublik kein Einwanderungsland ist.«⁴

Gestützt auf diese Rechtsprechung begannen verschiedene Bundesländer nach dem 1973 von der Bundesregierung verkündeten »Anwerbestopp« für ausländische Arbeitnehmer sog. »Rotationsprogramme« zu entwerfen, die die gesamte Ausländerpopulation in Deutschland auf Abruf stellen sollte.⁵ Diesem Vorhaben traten verschiedene liberal orientierte und sozial engagierte Organisationen entgegen⁶, und es begann eine jahrelange Diskussion um die Frage der Befristung von Aufenthaltserlaubnissen, die schließlich am 7. Juni 1978 damit endete, daß die CDU/CSU regierten Länder ihre Rotationspläne aufgaben und im Bundesrat den von der Bundesre-

² Zur Anwerbephase und zur Entwicklung von Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik von 1870 bis 1977 vgl. Knuth Dohse, *Ausländischer Arbeiter und bürgerlicher Staat*, Königstein/Taunus 1981.

³ Vgl. BVerwGE 36, 51 f.; 38, 92. Danach liegt eine Einwanderung vor, wenn ein Ausländer sich in einem fremden Staat für längere Zeit niedergelassen hat. Die Absicht, auf Dauer zu bleiben, ist nicht erforderlich.

⁴ Wirtz, NJW 1970, 2178 unter Berufung auf die »Fünffjahres-Rechtsprechung« des BayVGH, vgl. z. B. NJW 1970, 1012 m. w. N.

⁵ Vgl. im einzelnen: Albrecht (Hrsg.), *Das Düsseldorfer Reformprogramm zum Ausländerrecht*, 1976, S. 175 ff. und Gessner-Kempfen, in: Hoffmann-Riem, *Sozialwissenschaften im Studium des Rechts II*, 1977, S. 221 ff. Der Beginn der Rotationsdiskussion ist erkennbar bei R. Weber, in: *Auslandskurier* Heft 5, Oktober 1970, S. 10 f. und J. Papalekas, in: *Der Arbeitgeber*, Heft 9, 1971, S. 389 ff.

⁶ Vgl. vor allem das »Düsseldorfer Reformprogramm zum Ausländerrecht« (vgl. Anm. 5) und die dort genannten weiteren Initiativen.

gierung seit langem geplanten rechtlichen Erleichterungen für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien im wesentlichen zustimmten. Beschlossen wurde eine Änderung der »Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz«⁷ mit Wirkung vom 1. Oktober 1978, wonach ausländischen Arbeitnehmern in der Regel die Aufenthaltserlaubnis zunächst auf ein Jahr, dann jeweils auf zwei Jahre befristet erteilt wird; nach einem fünfjährigen, ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt soll in der Regel bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (besondere Arbeitserlaubnis nach § 2 ArbeitserlaubnisVO; Sprachkenntnisse; angemessene Wohnung) eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Diese Änderung der Verwaltungspraxis, die bis heute keine gesetzliche Absicherung erfahren hat, wäre wahrscheinlich inzwischen längst wieder beseitigt worden, wenn das Bundesverfassungsgericht nicht unmittelbar danach in seinem Beschluß vom 26. September 1978⁸ die vorhergehende Praxis für verfassungswidrig erklärt hätte. Es stellte fest, daß bei der Entscheidung über die weitere Verlängerung einer wiederholt befristet erteilten Aufenthaltserlaubnis das sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende Gebot des Vertrauensschutzes zu beachten ist, so daß ohne Änderung der Sach- und Rechtslage im Regelfall praktisch ein Anspruch auf Verlängerung besteht.

Trotz dieser verfassungsrechtlichen Rückenstärkung gelang es weder dem bürgerrechtlich orientierten Flügel der FDP noch dem ausländerfreundlichen Flügel der SPD in der Folgezeit, die sozial-liberale Bundesregierung zu veranlassen, auch nur eine einzige Bestimmung des Ausländergesetzes von 1965 den geänderten sozialen Gegebenheiten im »Gastarbeiterbereich« anzupassen. Das Dogma vom »Nichteinwanderungsland« wurde auch von Helmut Schmidt und seiner Regierung in ihren »Leitlinien zur Ausländerpolitik« hartnäckig verteidigt,⁹ obwohl der inzwischen eingesetzte »Ausländerbeauftragte« eben dieser Regierung in seinem ersten Memorandum auf die gefährlichen Folgen einer weiteren Untätigkeit unter dem Deckmantel dieses Dogmas hingewiesen hatte.¹⁰ Mittlerweile war nämlich die politische Situation für ausländerrechtliche Reformvorhaben nicht mehr sehr günstig. Ein wesentlicher Grund dafür lag in der Entwicklung der öffentlichen Diskussionen über asylsuchende Ausländer. Die Bundesregierung hatte es durch ihre Untätigkeit nach Schließung des Ausländersammellagers in Zirndorf wegen Überfüllung im Jahre 1974 zugelassen, daß sich im Bereich der verwaltungsmäßigen Abwicklung von Asylverfahren Zeitverzögerungen von mehreren Jahren ergaben. Unter den Bedingungen eines stagnierenden Arbeitsmarktes ab 1979 verursachte dies in einigen Ballungsgebieten schwerwiegende Störungen der Verwaltungstätigkeit im Bereich der Sozialverwaltung und der Ausländerpolizei.¹¹ Die Folge war, daß den CDU/CSU geführten Landesregierungen die Umdeutung dieser Schwierigkeiten zu einem »Asylantenproblem« gelang, das sich in der Folgezeit bis zur öffentlichen Hysterie ausweitete. Damit wurde jene Emotionalisierung des Verhältnisses Deutsche/Ausländer freigesetzt, die nunmehr die gesamte ausländerpolitische Diskussion bestimmte und der Bundesregierung damit angesichts der Mehrheitsverhältnisse im

7 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Ausländergesetzes (AuslVwV) vom 7. Juli 1967 i. d. F. der Bekanntmachung vom 10. Mai 1977 (GMBl. S. 202), geändert am 7. Juli 1978 (GMBl. S. 368).

8 BVerfGE 49, 168 ff.

9 »Leitlinien zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik« vom 19. März 1980, dokumentiert in BT-Drs. 8/2716.

10 Vgl. Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn 1979, S. 13.

11 Vgl. dazu im einzelnen: Groth, Polizeistrategien zur Bewältigung der Ausländerprobleme in der BRD, in: Cilip Nr. 6, 1980, S. 10 ff.

Bundesrat jeglichen Handlungsspielraum abschnitt. Die Zeit, in der Ausländerpolitik nach den Strukturprinzipien des »muddling-through« betrieben werden konnte, war zu Ende.

235

11. Der Bericht der Kommission »Ausländerpolitik«

Am 6. März 1983 haben die deutschen Wähler nicht nur Kohl/Genscher und die durch sie repräsentierte Außen- und Gesellschaftspolitik bestätigt, sondern – was sich als viel folgenreicher erweisen dürfte – auch den »Strukturkonservatismus«, der durch die Namen Zimmermann/Lambsdorff symbolisiert wird. Vieles spricht dafür, daß diejenigen, die dem Geschehen in der politischen Arena – entgegen den demokratischen Prinzipien »one man, one vote« und »no taxation without representation« – nur als Zuschauer beiwohnten, besonders betroffen sein werden. Mit den Märzwahlen hat sich das Kräfteverhältnis weiter zugunsten der CDU/CSU verschoben. Das Gewicht der FDP, die auf absehbare Zeit ihre zentrale Trumpfkarte des möglichen Koalitionswechsels nicht ausspielen kann, ist dagegen in der Koalition geschwächt; überdies hat die Partei im Zuge des Koalitionswechsels starke Teile ihres Bürgerrechtsflügels eingebüßt, so daß von ihr gerade im Ausländerbereich ein nachhaltiger Widerstand gegen rechtsstaatlich problematische Maßnahmen kaum zu erwarten ist. Die SPD hat ihre aus Zeiten der Regierungsverantwortung stammende Orientierungslosigkeit in der Ausländerpolitik bisher nicht überwunden. Ein überzeugendes Gegenkonzept, das Voraussetzung für einen wirksamen parlamentarischen Widerstand wäre, ist nicht in Sicht. Ähnliches gilt für die Grünen, die sich in Fortsetzung der Tradition der »außerparlamentarischen Linken« bisher schwerpunktmäßig eher mit den Randgruppen der Ausländerbevölkerung (Asylbewerber, Exilorganisationen von Befreiungsbewegungen und Oppositionsgruppen sowie unterdrückten Minderheiten etc.) beschäftigt haben. Selbst gelungenen ausländerpolitischen Konzeptionen von dieser Seite stünden allerdings die eindeutigen Machtverhältnisse in Bund und Ländern gegenüber. Was den Ausländern bevorsteht, läßt sich in ziemlicher Deutlichkeit eben jenem Bericht der Kommission »Ausländerpolitik« entnehmen, die Zimmermann schon wenige Tage nach der Wende im Herbst 1982 einrichten ließ. Aus Vertretern der Bundes-, Länder- und Gemeindebehörden wurden vier Arbeitsgruppen mit folgenden Themen gebildet: Einreise und Aufenthalt (I.), Familienzusammenführung (II.), Integration (III.), Aufenthaltsbeendigung und sonstige Maßnahmen (IV.). Aus den Empfehlungen dieser vier Arbeitsgruppen¹² wurde dann der endgültige Bericht der Kommission zusammengestellt. Dieser Bericht zeichnet sich im Gegensatz zu allen früheren ausländerpolitischen Stellungnahmen der Bundesregierung, der Länderregierungen oder der politischen Parteien vor allem dadurch aus, daß er erstmalig die von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam entwickelte »exekutivische« Sicht der Ausländerprobleme darstellt, ohne jegliche ideologische Vorbehalte oder Rücksichten, allein orientiert am Maßstab bürokratischer Bedürfnisse und »Sach«-zwänge. »Exekutivisch« ist diese Perspektive deshalb, weil die ausländerpolitische Situation von vornherein nicht unter dem Gesichtspunkt expliziter gesellschaftspolitischer Ziele reflektiert wird, sondern der Blick sich ausschließlich auf bürokratische Vollzugsstrategien und -taktiken zur Bereinigung verwaltungstechnischer Probleme richtet. Drei Kernprobleme stehen da-

¹² Diese liegen ebenfalls als unveröffentlichtes Manuskript des Bundesinnenministeriums vor. Sie werden im folgenden im Text mit der Ordnungsziffer der Arbeitsgruppe und der Seitenzahl zitiert.

bei im Vordergrund: Rückkehrförderung (1.), Begrenzung des Familiennachzugs (2.) und Erzwingung der Anpassung durch Verschärfung des aufenthaltsrechtlichen Instrumentariums (3.).

1. Rückkehrförderung

Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren hatte insbesondere in der CDU die Vorstellung an Boden gewonnen, durch »Rückkehrförderung« die Ausländerbevölkerung in der Bundesrepublik abzubauen und damit den Arbeitsmarkt zu entspannen.¹³ Im Zuge dieser Debatte brachte schließlich Baden-Württemberg im Bundesrat einen Gesetzesentwurf ein, der als Anreiz für Rückkehr in die Heimatländer die Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitnehmerbeiträge für Rentenversicherung vorsah.¹⁴ Die damalige SPD/FDP-Bundesregierung stimmte dem Anliegen grundsätzlich zu, wollte jedoch auf die Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes verzichten.¹⁵ Die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP schließlich vom Oktober 1982 nahm die Idee der ursprünglichen Bundesratsvorlage wieder auf,¹⁶ ohne daß es jedoch bis März 1983 zur Verabschiedung des Gesetzesentwurfs gekommen wäre.

Die neuen Koalitionsvereinbarungen¹⁷ sehen vor, daß an die bisherigen Vorschläge angeknüpft wird und eine Rückkehrförderung durch die Kapitalisierung von Arbeitslosengeld, Rentenbeiträgen und möglicherweise zusätzlich von Kindergeld und Bausparbeiträgen gesetzlich ermöglicht wird. Durchgängiges Kennzeichen der im einzelnen geplanten Maßnahmen ist, daß sie in diskriminierender Weise unsozial sind. So sollen zur Kapitalisierung der Rentenansprüche nur die Arbeitnehmerbeiträge herangezogen werden, während die Arbeitgeberbeiträge in den Fonds der Rentenversicherungsträger verbleiben. Insofern wird nicht der Rentenversicherungsanspruch abgegolten, sondern nur ein Teil davon. Der andere Teil dient der fiskalischen Entlastung der Rentenfonds. Ähnliche versicherungsmathematisch ungerechtfertigte und unsoziale Abschläge sind bei der Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes vorgesehen. Überdies widersprechen die vorgesehenen Regelungen den Grundprinzipien der Pflichtversicherung. Diese gehen davon aus, daß es für abhängig Beschäftigte aus sozialstrukturellen Gründen erschwert ist, privat Vorsorge zu treffen für Risiken jener Lebensphasen, in denen sie aufgrund von Alter, Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit nicht mehr in der Lage sind, den Lebensunterhalt durch Verkauf ihrer Arbeitskraft zu sichern. Was für Deutsche gilt, muß auch auf Ausländer Anwendung finden. Die Kapitalisierung von Rentenansprüchen und Arbeitslosengeldern dagegen läßt ausländische Arbeiter ohne soziale Sicherung im Alter, bei

13 Vgl. z. B. den Entschließungsantrag der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag vom 24. März 1982 (Drs 9/6236).

14 Der Gesetzesentwurf wurde im April 1982 in den Bundesrat eingebracht. Am 30. April beschloß der Bundesrat mit großer Mehrheit und unter weitgehender Zustimmung der SPD/FDP-regierten Bundesländer die Einbringung des Gesetzesentwurfs beim Deutschen Bundestag. Vgl. »Entwurf eines Gesetzes zur Konsolidierung des Zuzugs und zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern«, Bundestagsdrucksache 9/1865 v. 21. 7. 1982.

15 Bundestagsdrucksache 9/1865, Anl. 2 (Stellungnahme der Bundesregierung). Die Bundesregierung gestand dabei freimütig zu, daß aufgrund der schon bestehenden hohen Rückwanderungszahlen »jede gezielte Rückkehrhilfe . . . daher notwendigerweise zu erheblichen Mißnahmeeffekten (führt)«. Damit ist zweifelhaft, ob die Bereitschaft zur Erleichterung der Rückerstattung der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung tatsächlich der Rückkehrförderung oder nicht viel eher der Entlastung der Rentenversicherung von späteren Rentenansprüchen dienen soll.

16 Vgl. Informationsdienst zur Ausländerarbeit, Nr. 4, 1982, S. 3.

17 Vgl. die Koalitionsvereinbarungen von CDU/CSU und FDP. Der ausländerpolitische Teil ist abgedruckt in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, Nr. 4, 1982 (Ausländerpolitik hat Vorrang. Einziges Dringlichkeitsthema im Bereich »Innen und Recht«). Zu den Vereinbarungen nach der Wahl am 6. März 1983 vgl. »Der Spiegel«, Nr. 13, 1983, S. 20 ff.

frühzeitiger Erwerbsunfähigkeit oder bei lang andauernder Arbeitslosigkeit. Dies wäre selbst dann problematisch, wenn – was nicht zu erwarten ist – die Ausländer vollständig über die Konsequenzen der Annahme der Rückkehrprämie informiert sein würden. Da die Rückkehrer für die Sicherung gegen die genannten Risiken auf die Fürsorge ihrer Heimatländer verwiesen wären, wird de facto ein unsichtbarer Finanztransfer von Heimatländern in die Bundesrepublik eingeleitet. Denn der längerfristigen Entlastung der deutschen Sozialversicherungen,¹⁸ die mit den vorgesehenen Regelungen verbunden ist, entspricht – zeitlich verzögert – eine erhöhte Belastung der Sozialfonds der Heimatländer. Auch in den Innen- und Sozialministerien des Bundes und der Länder bestehen allerdings Zweifel, ob unter diesen Bedingungen die vorgesehenen Maßnahmen die erhoffte Verstärkung der Rückkehrquoten bewirken kann. Denn zum einen wissen die meisten Ausländer, daß die Höhe der Rückkehrprämie kaum ausreichend ist, um bei wachsender Massenarbeitslosigkeit in der Heimat längerfristig eine ausreichende Lebensgrundlage zu schaffen. Die hierzu vorliegenden vielfältigen negativen Erfahrungen von Rückwanderern haben sich inzwischen herumgesprochen.¹⁹ Zum anderen müssen auch erhebliche Mitnahmeeffekte in dem Sinne erwartet werden, daß Ausländer, die ohnehin abwandern wollen, zusätzlich die Rückkehrprämie in Anspruch nehmen. Dann würde zwar langfristig die deutsche Sozialversicherung etwas entlastet, der im Vordergrund stehende zusätzliche Rückwanderungseffekt bliebe jedoch aus.

Der Grund, weshalb gleichwohl die Rückkehrförderung gegenwärtig im Vordergrund der Diskussion steht, ist deshalb auch ein ganz anderer. Die Rückkehrpolitik hat eine wichtige symbolische Funktion. Sie erweckt den Eindruck, daß ausländische Arbeiter eine reale Alternative zur Lebensperspektive in der Bundesrepublik haben. Sie wird dadurch das Vorurteil stärken, es bedürfe nur des »guten Willens« der Ausländer, und schon könnte mit ihnen auch alles übrige Unbill der sozialen Krise verschwinden. Die »Rückkehrprämie« fällt somit vor allem auf jene zurück, die sie nicht »annehmen«; sie geraten unter einen massiven gesellschaftlichen Abwanderungsdruck.

Dieser Abwanderungsdruck wird noch verstärkt, wenn der symbolische Effekt der Rückkehrförderung auch den Wahrnehmungskontext der vielen Sachbearbeiter erreicht, die in den Ausländer- und Sozialbehörden das tägliche Schicksal der Ausländer bei uns bestimmen. Schon heute wird in diesem Bereich durch die Wahrnehmung der vorhandenen Ermessensspielräume und durch den herrschenden Umgangston den Ausländern in aller Deutlichkeit demonstriert, daß sie als »Gäste« nicht mehr erwünscht sind. Der Kern der von der CDU/CSU/FDP-Koalition geplanten »Rückkehrförderung« liegt denn auch vor allem darin, diesen administrativen Abwanderungszwang zu verstärken und – insbesondere für arbeitslose Ausländer – auf eine rechtlich tragfähige Basis zu stellen.

Nun behauptet zwar die Kommission »Ausländerpolitik« allgemein, daß eine Erzwingung der Rückwanderung nicht in Frage kommt. In ihren aufenthaltsrechtlichen Empfehlungen jedoch finden sich konkrete Vorschläge zur Verschärfung des Aufenthaltsrechtes für Arbeitslose, die de facto auf einen solchen Rückkehrzwang hinauslaufen. So heißt es im »Bericht«:

»Der Bund (außer BMA), Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und die kommunalen Spitzenverbände empfehlen, die Möglichkeit zu schaffen, daß ein Ausländer ohne verfestigten

¹⁸ Auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf des Bundesrats (a. a. O.) wird zugestanden, daß »sich längerfristig Entlastungen (ergeben), weil die Renten, die später aus den erstatteten Beiträgen zu zahlen wären, stärker ins Gewicht fallen würden.«

¹⁹ Vgl. exemplarisch: Klaus Unger, Rückwanderung griechischer Arbeitsemigranten. Ergebnisse eines Forschungsprojekts, in: Informationsbrief Ausländerrecht, H. 3, Juni 1982, S. 119 ff.

Aufenthaltsstatus, der seit einem Jahr Arbeitslosenhilfe bezieht, ausgewiesen werden kann.« (S. 167)

Die Wahrscheinlichkeit, daß diese Empfehlung durchgesetzt wird, ist sehr hoch; denn sie wird durch die wichtigsten Machtfaktoren im Gesetzgebungsprozeß in vollem Umfang unterstützt. Der Vorschlag, den Bezug von Arbeitslosenhilfe in die lange Liste der Ausweisungsgründe aufzunehmen, wäre ein Novum im Ausländerrecht. Bislang war auf Gesetzesebene lediglich der Bezug von Sozialhilfe als Ausweisungsgrund normiert (§ 10 Abs 1 Nr. 10 AuslG). Gerade in diesem Bereich ist jedoch die Eingriffsmöglichkeit der Ausländerbehörden aufgrund internationaler Regelungen – insbesondere des Europäischen Fürsorgeabkommens, das für alle wichtigen Ausländergruppen mit Ausnahme der Jugoslawen gilt – eingeschränkt.²⁰ Die Gleichstellung der Ausländer mit Deutschen im Arbeitsförderungsrecht ist dagegen durch internationale Regelungen nicht erzwungen; sie galt deshalb bisher – allerdings nicht ganz zu Recht²¹ – als Ruhmesblatt der deutschen Sozialpolitik. Bei Realisierung der oben zitierten Kommissionsempfehlung, die auch noch durch Abschaffung des Sozialdatenschutzes für Ausländer unterstützt werden soll,²² wird die Gleichberechtigung praktisch abgeschafft. Zwar werden die Ausländer – ähnlich wie bei der Sozialhilfe – auch in Zukunft de jure gleiche soziale Rechte haben; de facto wird den meisten Ausländern²³ die gleichberechtigte Ausschöpfung der Rechtsansprüche auf Arbeitslosenhilfe jedoch versperrt.

Die Nutzung der Rechte hat die zwangsweise Beendigung des Aufenthaltes zur Folge. Diese geplanten Veränderungen sind um so gravierender, als sie in eine Zeit fallen, in der die Arbeitslosenhilfe aufgrund der Verlängerung der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Reduzierung der zeitlichen Ansprüche auf Arbeitslosengeld an Bedeutung gewinnt. Gerade zu einem Zeitpunkt, in der diese Form der sozialen Sicherung besonders erforderlich ist, soll für Ausländer, als langjährige Nettoeinzahler des Sicherungssystems,²⁴ ein Teil des sozialen Netzes gekappt werden. Will ein Ausländer der Ausweisung entgehen, so bleiben ihm nur die eigenen Mittel oder diejenigen seiner Familie. Dementsprechend wächst für Ausländer die Bedrohung durch Arbeitslosigkeit; zugleich wird der Zwang zur Bildung von Geldreserven für Notfälle erhöht und verringert sich die Möglichkeit zu geldaufwendigen Integrationsleistungen. Doch auch die Bildung von Finanzpolstern dürfte unter Umständen zum Schutz gegen administrative Maßnahmen nicht ausreichen. Denn eine Arbeitsgruppe der Ausländerkommission schlägt vor, Aufenthaltserlaubnisse nur zu verlängern, wenn der Lebensunterhalt ausreichend gesichert ist.²⁵ Dabei wird erwogen, nur den Nachweis von Erwerbstätigkeit oder des Bezugs von Arbeitslosengeld anzuerkennen.

Daß es erklärte CDU/CSU-Politik ist, vor allem auf Arbeitslose einen erhöhten Abwanderungsdruck auszuüben, und daß dies auch den »Liberalen« keineswegs unangenehm ist, zeigt die Praxis der in dieser Hinsicht schon mehrfach öffentlich als Vorreiter aufgetretenen Berliner Landesregierung. Nach dem Berliner Ausländererlaß vom November 1981 kann arbeitslosen ausländischen Jugendlichen, die sich noch nicht ununterbrochen fünf Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und

20 Vgl. dazu demnächst ausführlich: Groth/Müller-Gazurck, Die sozialen Rechte der Ausländer. Frankfurt 1983.

21 Zur Diskriminierung von Ausländern in der Anwendung des Arbeitsförderungsgesetzes während der Jahre 1974 ff. vgl. Dohse, a. a. O. (Ausländische Arbeiter), S. 331 ff.

22 Vgl. »Bericht«, S. 167.

23 Gegenwärtig besitzen knapp ein Drittel der über 16jährigen Ausländer aus den nicht zur EG gehörenden Anwerbestaaten einen »verfestigten Aufenthaltsstatus«. (vgl. III, S. 10).

24 Vgl. die Dokumentation des Jugendamtes Stuttgart, die sich weitgehend diesem Thema widmet: »Denkzettel zur Ausländerfeindlichkeit«, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, Nr. 4, 1982, S. 12 ff.

25 Vgl. I., S. 49.

auch an keinem beruflichen Bildungsprogramm teilnehmen, nach der Volljährigkeit die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verweigert werden. Ziel des Kommissionsberichtes ist es, eine ähnliche Praxis für alle Ausländer im Ausweisungsrecht festzuschreiben. Aber selbst wenn dies im Bundestag nicht durchsetzbar sein sollte, wird der Bericht seine Wirkung nicht verfehlen. Mit der Offenheit, die den Charme höherer Verwaltungsbeamten ausmacht, hat der für Ausländerrecht zuständige Ministerialrat im baden-württembergischen Innenministerium bei einem Vortrag vor Mitarbeitern der Stuttgarter Ausländerbehörde die Richtung vorgegeben, die in Zukunft einzuschlagen ist: »Bei restriktiven Maßnahmen können Sie sich angesichts der ›Klimaveränderungen‹ im politischen Raum der Rückendeckung durch Ministerien und Landesregierung sicher sein.«²⁶

2. Begrenzung des Familiennachzugs

Schon die sozialliberale Koalition hatte die Begrenzung des Familiennachzugs im Dezember 1981²⁷ eingeleitet. Ausländerkindern im Alter von 16 und 17 Jahren wurde der Zuzug verwehrt. Zusätzlich darf seitdem die zweite Ausländergeneration ihre Ehepartner nur dann in die Bundesrepublik holen, wenn ein Ehepartner einen achtjährigen Aufenthalt im Inland nachweisen kann und wenn zudem die Ehe seit mindestens einem Jahr besteht. Die weitere Senkung des Nachzugsalters für Ausländerkinder auf höchstens 6 Jahre wurde bisher jedoch von der FDP blockiert. Seit dem Machtverlust des Bürgerrechtsflügels der FDP ist jedoch fraglich, ob dieser Widerstand von Dauer sein wird. Zwar ist in den Koalitionsverhandlungen festgeschrieben worden, daß es vorerst keine weitere Herabsetzung des Nachzugsalters geben wird. Wieviel in diesem Bereich von der FDP zu halten ist, wurde allerdings bereits bei der Vorstellung dieses Teils der Koalitionsvereinbarungen vor der Presse deutlich. FDP-Generalsekretärin Adam-Schwaetzer war mit der Aufzählung der FDP-»Erfolge« noch nicht fertig, als CSU-Kollege Stoiber schon widersprach: Man versuche zwar die Zahl der Ausländer vorerst vor allem durch finanzielle Anreize zu verringern, aber wenn das nicht reiche, käme selbstverständlich ein Gesetzesentwurf im Sinne der Pläne von Bundesinnenminister Zimmermann.²⁸

Und dessen Pläne hat – wie im »Bericht« nachzulesen ist – der wesentliche Machtblock in der Ausländerexekutive bereits abgesegnet. Vorgesehen ist:

»Das Höchsthochstnachsugsalter für Kinder wird grundsätzlich vom vollendeten 16. auf das 6. Lebensjahr herabgesetzt.« (S. 95)

Grundsätzlich gegen diesen Vorschlag haben sich nur das Auswärtige Amt, Bremen, Hessen und die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung ausgesprochen. Im übrigen ging der Streit nur noch um die Ausgestaltung von Übergangs- und Ausnahmeregelungen. Es ist bei dieser Sachlage nur noch eine Frage der Zeit, bis Zimmermann einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegt und man darf gespannt sein, wie die FDP, der Genscher und Frau Funke als die politisch Verantwortlichen für die insoweit in Opposition stehenden Behörden angehören, darauf reagiert.

Auch der Nachzug von Ehegatten von Ausländern der zweiten Generation soll weiter erschwert werden. Obwohl diese generelle Richtung innerhalb des herrschenden Machtblockes kaum strittig war, standen sich in der Kommission sechs alterna-

²⁶ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 15. 2. 1983.

²⁷ Leitlinien der Bundesregierung zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs vom 2. Dezember 1981. Diese Leitlinien wurden in den einzelnen Ausländererlassen der Länder umgesetzt. Dabei verfährt Bremen großzügiger als Bayern, das bereits gegenwärtig für den Ehegattennachzug von Ausländern der zweiten Generation ein 3jähriges Bestehen der Ehe fordert.

²⁸ Vgl. Bericht in »Der Spiegel«, a. a. O. (Anm. 17).

tive Maßnahmen gegenüber. Sie reichen von der Forderung einer dreijährigen Bestandszeit der Ehe bei mindestens achtjährigem Aufenthalt eines Partners in der Bundesrepublik – einem Kriterium, das nach dem Scheidungsrecht schon für die Feststellung der Zerrüttung einer Ehe ausreicht – bis zur abenteuerlichen Vorstellung des Bundesinnenministers, neben dem – wohl selbstverständlichen – Recht des Ehegattennachzugs nach erfolgter Einbürgerung eine Zuwanderung nur im Rahmen einer Quote zu erlauben, die jährlich neu festgelegt wird.

Diese Regelungen sollen zumindest in den Grundzügen im Ausländergesetz verankert werden. Denn

„Regelungen allein durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften stünden mit der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vorbehalt des Gesetzes nicht in Einklang, wonach im grundrechtsrelevanten Bereich die für die Verwirklichung der Grundrechte wesentlichen Fragen vom Gesetzgeber selbst geregelt werden müssen.“ (II, S. 29)

Damit wird eingestanden, daß die derzeitigen Beschränkungen des Familiennachzugs, die bekanntlich nicht auf Gesetzebene normiert sind, mit Rechtsstaatsprinzipien nicht in Einklang stehen. Die angestrebten Regelungen müssen darüber hinaus auch als materiell verfassungswidrig,²⁹ als weitgehend unpraktikabel und ineffektiv angesehen werden. Die bedeutendste Wirkung dürfte in der Schaffung eines zusätzlichen Potentials an Illegalität, an Verunsicherung und damit an verstärkten Zugriffsmöglichkeiten der Bürokratie auf die hier lebenden Eltern liegen.

Artikel 6 des Grundgesetzes, der die Familie unter den besonderen Schutz des Staates stellt, gilt als allgemeines Menschenrecht nicht nur für die Staatsbürger sondern ebenfalls für die Ausländer. Dagegen kann nicht eingewandt werden, wie es von den Befürwortern der Nachzugsbegrenzung geschieht, daß es den Ausländern freistünde, ihren Familienzusammenhalt im Heimatland zu gewährleisten. Diesem Argument ist die Position des deutschen Juristentages entgegenzuhalten, der feststellte, daß Ausländer, die über Jahre in der Bundesrepublik leben, in Grundrechtspositionen der Deutschen hineinwachsen.³⁰ Seit 1974 aber gab es keine Ausländeranwerbung, so daß zumindest ein Mitglied von ausländischen Arbeiterfamilien seinen dauerhaften Lebensschwerpunkt in der Bundesrepublik hat und sich seit etwa 10 Jahren im Lande befindet. Für ausländische Arbeitnehmer muß daher Artikel 6 in derselben Form gelten wie für deutsche. Auch Deutschen gegenüber aber wäre es abwegig, sie zur Familienzusammenführung auf Örtlichkeiten zu verweisen, die von ihrem dauerhaften Lebensmittelpunkt entfernt liegen.

Die vorgesehenen Regelungen sind weiterhin auch kaum praktikabel. Denn Ausländer können eine ganze Palette von guten Gründen anführen, warum sie ein Kind zwar nicht vor dem 6. Lebensjahr in die Bundesrepublik geholt haben, dies jedoch zum gegebenen späteren Zeitpunkt tun müssen, ohne daß die Ausländerbehörde in der Lage wäre, Argumente entgegenzuhalten, die vor den Verwaltungsgerichten Bestand hätten. Solche Nachzugsgründe sind etwa, daß die Großeltern gestorben sind, die vielfach die Betreuungsaufgaben übernommen haben; daß die bisherigen Betreuer nicht mehr willens sind, ihre Aufgaben fortzuführen; daß es zu unheilbaren Zerwürfnissen mit den Betreuungspersonen gekommen ist; daß jetzt die kleine Wohnung, welche die Behörden nicht als angemessen für einen Familiennachzug erachtet hatten, zugunsten einer größeren aufgegeben wurde, welche die Behörden akzeptieren.

Die quantitativen Begrenzungseffekte dürften nicht nur aus diesen Gründen, son-

²⁹ Vgl. z. B. Gutachten des Deutschen Caritasverbandes, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, Nr. 3, 1982, S. 12 ff. sowie Bertold Huber, Familiennachzug und Grundgesetz, in: Informationsbrief Ausländerrecht, H. 1, 1982, S. 1 ff.

³⁰ In: Abhandlungen des 33. DJT, Abteilung Ausländerrecht, Band I, S. 287

dern auch deswegen relativ gering ausfallen, weil die große Welle des Familiennachzugs bereits in der Vergangenheit und insbesondere in den Jahren 1979/80 stattgefunden hat. Die Zuwanderungen nehmen trendmäßig seitdem kontinuierlich ab. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung schätzt das verbleibende Nachzugspotential auf rund 300 000 ein.³¹ Daß sich ein zusätzlicher erheblicher Nachzug daraus ergeben würde, daß ausgerechnet die in der Bundesrepublik aufgewachsenen Ausländer, die zum Teil bereits von Kulturmerkmalen des Einwanderungslandes geprägt sind, ihre Ehepartner in großem Maße im Heimatland suchen, ist bisher völlig unbewiesen.

Wenn man darüber hinaus bedenkt, daß überdies der Wanderungssaldo der Ausländer gegenwärtig negativ ist (d. h. daß derzeit mehr Ausländer ab- als zuwandern), dann wird deutlich, daß das – inzwischen beendete – Anwachsen der Ausländerbevölkerung weitgehend hausgemacht war und aus Geburten im Inland resultiert, die durch Zuwanderungsbegrenzungen nicht gesteuert werden.

Wenn die Regelungen verfassungsrechtlich bedenklich und darüber hinaus ineffektiv sind, lassen sie sich dann nicht als unbedeutend ad acta legen? Das ist deswegen nicht der Fall, weil die Versuche ihrer Durchsetzung die ausländischen Arbeiter – und zwar auch diejenigen mit »verfestigtem« Aufenthaltsstatus – mit einem Netz von zusätzlichen Kontrollen, Schikanen und Gefährdungen des Aufenthaltsstatus überziehen werden. Die Begrenzung des Nachzugsalters etwa setzt verstärkte administrative Kontrollen der im Inland anwesenden Ausländerkinder voraus. Das kann auf zwei Arten durchgeführt werden. Entweder wird für Kinder die Aufenthaltserlaubnis selbst eingeführt oder den Eltern wird, wie es beim Verbot des Familiennachzugs in Berliner Sperrbezirken praktiziert wurde, eine Auflage zur Aufenthaltserlaubnis gemacht, die den Nachzug der Kinder untersagt. Beide Wege schließen sich nicht aus. Die Ausländerkommission hat zunächst die generelle Einführung der Aufenthaltserlaubnispflicht für Kinder empfohlen. Diese Neuregelung soll nicht nur für zureisende Kinder, sondern selbst für Neugeborene gelten:

»Bei ausländischen Kindern, die in der Bundesrepublik geboren werden, ist die Aufenthaltserlaubnis innerhalb von drei Monaten zu beantragen.« (S. 78)

Daß man – wenn man schon glaubt, die Aufenthaltserlaubnispflicht für Kinder einführen zu müssen – bis auf Neugeborene heruntergeht und nicht etwa bei Sechsjährigen, dem Einsatzpunkt der geplanten Nachzugsbeschränkungen, ansetzt, liegt an der fatalen Kontrolllogik, welche den Nachzugsregelungen entspringt. Man will nämlich damit verhindern, daß ein Ausländer sein – sagen wir – im Alter von acht Jahren nachreisendes Kind als sechsjähriges zur Schule anmeldet und behauptet, es sei bereits mit vier Jahren erlaubt eingereist. Dann könnte nach den bisherigen Regelungen allenfalls ein Verstoß gegen Meldepflichten gerügt werden. Der vollen Aufenthaltserlaubnispflicht hingegen könnte es nicht entgehen. Ohne Aufenthaltserlaubnis würde es bei seiner Entdeckung als illegal anwesend angesehen werden mit aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen für das Kind und die Eltern.

Eine brisante Mischung geht dieser Vorschlag zur Ausdehnung der Aufenthaltserlaubnispflicht mit einer anderen Empfehlung ein. Vorgesehen ist, die Aufenthaltserlaubnis nicht zu verlängern, wenn kein ausreichender Wohnraum vorhanden ist. (I., 49) Die zuständige Arbeitsgruppe beklagt, daß sich in diesem Bereich eine »gefestigte ausländerrechtliche Praxis« bisher nicht entwickelt hat:

»Zwar koppeln einige Länder den Familiennachzug an das Vorliegen einer solchen Wohnung, jedoch verfährt die Praxis uneinheitlich, wenn der Ausländer die ordnungsgemäße Wohnung

³¹ Vgl. Ausländer und Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, DIW-Wochenbericht, Nr. 37, 1982, 16. September 1982, S. 459.

aufgibt, wenn die Familie für die Wohnung zu groß wird oder wenn der Ausländer Kinder unter 16 Jahre in die Wohnung nachgezogen hat, obwohl die Wohnung für die Familiengröße zu klein ist.« (I., 45)

In Zukunft soll auch in diesen Fällen die Aufenthaltserlaubnis nur verlängert werden, wenn ausreichender Wohnraum nachgewiesen werden kann. Bemerkenswert dabei ist, daß den Behörden dabei keine Beweispflicht auferlegt werden soll, daß entsprechender Wohnraum überhaupt vorhanden ist.³² Die Mischung beider Regelungsbereiche (Aufenthaltserlaubnispflicht für alle Kinder, unzureichender Wohnraum als Verbot der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis) zeitigt folgendes Ergebnis: Will ein Ausländer nicht die aufenthaltsrechtliche Illegalität selbst seiner im Inland geborenen Kinder riskieren, muß er für sie eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Die damit der Ausländerbehörde dokumentierte Vergrößerung seiner Familie jedoch geht in die Berechnung des ausreichenden Wohnraumes ein, die eine Voraussetzung ist für die Verlängerung der eigenen Aufenthaltserlaubnis. In Wohnungen an der Grenze der Zulässigkeit gefährdet mithin jede Geburt eines Kindes in diesen Fällen den Aufenthaltsstatus der Eltern.

Insgesamt dürften die Familiennachzugsregelungen einen weiteren Schub an illegal Anwesenden auslösen. Denn viele Ausländer werden selbst dann, wenn sie den Familiennachzug unzweifelhaft vor den Verwaltungsgerichten durchsetzen könnten, ihre Kinder auf dem Besuchsweg zu sich holen. Schon heute hat sich nach Aussagen der zuständigen Arbeitsgruppe das Bild der Illegalität insofern gewandelt, »als illegale heute weniger in Wohnheimen und Barracken zu finden sind, sondern häufig bei Verwandten und Bekannten leben.« (I., 23) Diese Veränderungen werden sich in Zukunft noch weiter verstärken. Da illegale somit schwieriger zu identifizieren sind, ist die Bürokratie nach Einschätzung der Ausländerkommission auf neue Kontrollformen angewiesen. Die gravierendste wird in folgender Empfehlung deutlich:

»Allen Ausländern sollte die Pflicht auferlegt werden, stets ihren Paß mit sich zu führen.« (I., 25)

Mit der allgemeinen Paßpflicht für Ausländer und den dabei erwartbaren Verstößen, die wiederum aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen können,³³ würde ein weiteres Sonderrecht konstituiert, welches auch die Ausländer einbezieht, welche bereits über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder gar eine Aufenthaltsberechtigung verfügen. Zurecht werden bei Kritikern hier Erinnerungen an die südafrikanischen Paßgesetze wach.

Nun ist es selbst für die Ausländerkommission kaum vorstellbar, daß illegal anwesende Ausländerkinder den Eltern weggenommen und von deutschen Beamten ins Ausland verbracht werden. Aus diesem Grund sollen die Eltern selbst in die Pflicht genommen werden:

»Ausländische Eltern oder sonstige Personen, die anstelle der Eltern die tatsächliche Personensorge ausüben, werden gesetzlich verpflichtet, minderjährige Kinder in das Ausland zurückzubringen, wenn diese sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten (Nichterfüllung ist Ausweisungsgrund).« (S. 175)

Das Gesetz kann entweder die »Pflicht zur Zurückbegleitung« (ebd.) direkt oder durch die Möglichkeit einer entsprechenden Auflage zur Aufenthaltserlaubnis vorsehen. Schon nach der gegenwärtigen Rechtslage können solche Auflagen auch bei

³² Vgl. I., 50; nur Bremen und die Ausländerbeauftragte des Bundes traten für eine Beweispflicht der Behörde ein.

³³ Vor allem, weil der gesetzliche Ausweisungskatalog um einen Tatbestand »erheblicher oder beharrlicher Verstoß gegen die Rechtsordnung« erweitert werden soll (vgl. Bericht, S. 161).

einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nachträglich vorgenommen werden. Diese geplanten Regelungen erheben die Eltern selbst zu Vollzugsorganen der Ausländerbehörden in Sachen Familientrennung. Die Optik bleibt gewahrt. »Deutsche Behörden sind nicht gezwungen, Eltern und Kinder gewaltsam zu trennen.« (IV., 40). Doch diese Gewalt steht – nur etwas diskreter – im Hintergrund. Verweigern Eltern die private Abschiebung ihrer Kinder, dann würde dieses Verhalten als eine Verletzung erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland interpretiert werden und eine Ausweisung der gesamten Familie nach sich ziehen können.

3. »Integration« durch Verschärfung des Aufenthaltsrechts

Verbal läßt auch die christlich-liberale Koalition keinen Zweifel daran, daß die langjährig anwesenden Ausländer in die bundesrepublikanische Gesellschaft integriert werden müssen. In der praktischen Politik bleibt dieses politische Ziel jedoch durchweg ohne Konsequenzen. So war auch in der Ausländerkommission nur eine Arbeitsgruppe mit Integrationsfragen befaßt, während sich die übrigen drei eher den repressiven Maßnahmen widmeten. Die Integrationsarbeitsgruppe behandelte hauptsächlich Möglichkeiten zur Veränderung des Aufenthaltsrechtes. Dieses Thema soll daher auch im folgenden im Mittelpunkt stehen, wobei aber die Empfehlungen aller Arbeitsgruppen herangezogen werden, da nur die Kombination der Empfehlungen ein Gesamtbild der Entwicklungsperspektiven ergibt.

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist dabei die Einschätzung der Exekutive, daß die oben (unter I.) beschriebene »Logik« des Ausländergesetzes von 1965 in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zunehmend gefährdet ist. Aus der Sicht der Ausländerkommission ist die vom Bundesverfassungsgericht eingeleitete und von den Verwaltungsgerichten konkretisierte Entwicklung zu mehr Rechtssicherheit für die Ausländer ein nicht hinzunehmender Verlust an »Rechtssicherheit« für die Bürokratie:

»Die allgemeine Negativschränke (des § 2 Abs. 1 AuslG: »... Belange...« – d. V.) hat sich in der Praxis letztlich nicht bewährt, da nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht schon jede, nicht einmal jede erhebliche Beeinträchtigung von Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AuslG ausschließt. Eine allein auf diese Vorschrift gestützte Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis ist deshalb mit dem für die Ausländerbehörde nur schwer einschätzbaren Risiko der Aufhebung durch die Verwaltungsgerichte belastet.« (I., 10)

Aus diesem Grunde empfiehlt die Kommission anstelle der »allgemeinen Negativschränke« den Ausländerbehörden gesetzlich fixierte Bedingungen vorzugeben, unter denen eine Aufenthaltserlaubnis versagt werden muß, ohne allerdings die zusätzliche breite Entscheidungsbefugnis (»die Aufenthaltserlaubnis kann erteilt werden...«) anzuzustatten. Es sollen »Mindestvoraussetzungen für die Verlängerung des Aufenthaltes« in das Ausländergesetz aufgenommen werden. Eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis soll nur in Frage kommen:

- »wenn der Lebensunterhalt für den Ausländer und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen gesichert ist.« (S. 76) Eine solche Sicherung kann durch Erwerbstätigkeit und den Bezug von Arbeitslosengeld nachgewiesen werden. Die Inanspruchnahme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hingegen wären dann ein verbindlicher Grund für die Versagung der Aufenthaltsverlängerung;
- »wenn eine ordnungsgemäße und nicht unzureichende Wohnung vorhanden ist« und
- »wenn sich der Ausländer keine erheblichen Verstöße gegen die deutsche Rechtsordnung zuschulden kommen läßt, wobei besonderes Gewicht auf ausländerspezi-

fische Verstöße zu legen ist«. (ebd.) Dabei ist besonders an Verstöße gegen das Melderecht, das Aufenthaltsrecht und das Arbeitslaubnisrecht gedacht. Für Ausländer, die noch keinen »verfestigten aufenthaltsrechtlichen Status« besitzen, also noch auf die Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis angewiesen sind, werden hier eine ganze Reihe neuer – etwa bei Bezug von Arbeitslosenhilfe – zum Teil erheblicher Restriktionen konzipiert. Doch auch die Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis bleiben davon nicht verschont, da eine nachträgliche Befristung erwogen wird. Besonders gefährdet sind insoweit arbeitslose Jugendliche, die nach der Volljährigkeit das Elternhaus verlassen, zumal gerade auch für sie das Erreichen eines »verfestigten« Aufenthaltsstatus erschwert werden soll.

Auch auf einem weiteren Wege erwog die Ausländerkommission, der sog. »kalten Verfestigung« (vgl. S. 111) – d. h. der gerichtlichen Einschränkung behördlichen Ermessens bei mehrmaligen Verlängerungen der Aufenthaltserlaubnis – entgegenzutreten. So wurde der Vorschlag zur Einführung einer besonderen hervorgehobenen Entscheidungsschwelle der Ausländerbehörde diskutiert:

»Erfüllt ein erwerbstätiger Ausländer, der nach dem Anverbestopp eingereist ist, nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt die gesetzlichen Voraussetzungen für die unbefristete Aufenthaltserlaubnis, so muß die Ausländerbehörde abschließend entscheiden, ob der weitere Aufenthalt erlaubt werden soll oder nicht (Ermessensentscheidung). Entscheidet sie positiv, dann kann sie die Aufenthaltserlaubnis nur unbefristet verlängern.« (ebd.)

Obwohl dieser Vorschlag von den Ländern und Gemeinden abgelehnt wurde, besitzt er gewisse Aussichten auf Realisierung, da er von allen Bundesressorts (mit Ausnahme des BMBiWi) unterstützt wurde. Die Empfehlung enthält eine rechtslogisch abenteuerliche Konstruktion: Obwohl sich die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Ausländer durch Zeitablauf verbessert haben (vgl. z. B. § 8 AuslG), wird der Ermessensspielraum der Behörde gesetzlich zulasten des Ausländers eingeschränkt. Hier soll durch die Hintertür das vom Bundesverfassungsgericht längst zu Grabe getragene »Rotationsprinzip« wieder zum Leben erweckt und gesetzlich festgeschrieben werden – vorerst natürlich als Einbahnstraße aus Deutschland heraus.

Erst wenn es dem Ausländer gelungen ist, alle diese aufenthaltsrechtlichen Hürden zu überwinden, dann stellt ihm die Ausländerkommission durchaus auch verbesserte Rechtspositionen in Aussicht. Während bisher die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsberechtigung nur als Verwaltungsregel (»ist regelmäßig zu erteilen«) und lediglich auf der Ebene der allgemeinen Verwaltungsvorschriften besteht, schlagen der Bund, Berlin, Bremen und Hessen die Einräumung eines gesetzlichen Rechtsanspruches vor (vgl. Bericht S. 111). Damit würden erstmalig subjektive Rechtsansprüche in das allgemeine Aufenthaltsrecht Eingang finden. Dies wäre sicherlich als eine erhebliche Verbesserung des Rechtsstatus zu werten, würden nicht in den Vorschlag gleichzeitig Erweiterungen der von den Ausländern geforderten Voraussetzungen integriert, die ihn zumindest teilweise wieder entwerten. Die bisherigen Voraussetzungen³⁴ sollen ergänzt werden etwa durch die Forderung, daß in den letzten zwei Jahren kein Ausweisungsgrund vorlag oder daß ein »gesicherter Lebensunterhalt aufgrund eines ungekündigten Arbeitsverhältnisses (oder entsprechenden Erwerbsverhältnisses)« nachgewiesen wird

³⁴ Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis wird Ausländern nach 5jährigem ununterbrochenen legalen Aufenthalt erteilt, sofern sie oder der Ehegatte die besondere Arbeitslaubnis, einfache deutsche Sprachkenntnisse sowie eine angemessene Wohnung besitzen und ihre Kinder der gesetzlichen Schulpflicht nachkommen. Die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung erfordert zusätzlich einen 8jährigen Aufenthalt, eine Einfügung in das wirtschaftliche und soziale Leben sowie ausreichende Deutschkenntnisse. Ausländerkinder können auch vor Ablauf von fünf Jahren die unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn ein Elternteil eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt.

(S. 108). Selbst der Bezug von Arbeitslosengeld würde in diesem Fall die Entstehung eines Rechtsanspruches vereiteln. Die Verknüpfung mit Ausweisungsgründen ist um so schwerwiegender, als gleichzeitig diese Gründe substantiell erweitert werden sollen (Bezug von Arbeitslosenhilfe) und durch Familiennachzugsregelungen ein erheblicher Illegalitätsdruck entsteht.

Besonders hart treffen die Veränderungen der geforderten Voraussetzungen für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis die zweite Ausländergeneration. Denn abweichend von den bisherigen Regelungen soll auch von ihnen eine »eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts« gefordert werden (S. 120). Als Argument, das für diese Neuregelung spricht, hielt die Kommission fest,

»Es ist sachgerecht, die Anforderungen für die Erlangung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis für nicht hinreichend integrierte junge Ausländer durch das Erfordernis der beruflichen Eingliederung zu erhöhen. Denn es ist in erster Linie die Aufgabe der Eltern, dafür zu sorgen, daß ihre Kinder, die auf Dauer hierbleiben wollen, zum Erwerb des eigenen Lebensunterhaltes in unserer Gesellschaft in der Lage sind.« (S. 119)

Angesichts von Massenarbeitslosigkeit, die Jugendliche und Ausländer und daher ausländische Jugendliche ganz besonders hart trifft, ist unerfindlich, wie gerade die ausländischen Eltern in der Lage sein sollen, aus reiner Fürsorgepflicht die Arbeitsmarktverhältnisse zu verändern und ihren Kindern zur beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben zu verhelfen. In Verbindung mit den bereits erwähnten Erweiterungen des Ermessens der Behörden zur Nichtverlängerung einer Aufenthaltserlaubnis ergibt sich hier ein scharfes Instrumentarium, um insbesondere den Druck auf arbeitslose ausländische Jugendliche zur Abwanderung bei Volljährigkeit zu erhöhen.

Überdies ist auch insgesamt der unzureichende Schutz zumindest der ersten Verfestigungsstufe, der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, gegen Eingriffe der Bürokratie zu betonen. Denn eine solche Aufenthaltserlaubnis kann die Ausländerbehörde nach geltendem Recht auch nachträglich befristen und mit Bedingungen und Auflagen versehen. Sowohl die unbefristete Aufenthaltserlaubnis als auch die Aufenthaltsberechtigung sind zudem an die Laufzeit des Passes gebunden und verlieren mit ihm ihre Gültigkeit. Schließlich ist fraglich, ob die Neuregelungen wenigstens in Form von Rechtsansprüchen der Ausländer erfolgen. Denn mit Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen haben Bundesländer mit bedeutendem Gewicht im gegenwärtigen Machtkontext ihre Opposition dagegen deutlich gemacht. Diese Länder und die kommunalen Spitzenverbände ziehen es vor, wenigstens bei der ersten Ausländergeneration bei der gegenwärtigen Regelungsform zu bleiben. (S. 111)

Die völlige rechtliche Gleichstellung mit Deutschen erreichen Ausländer erst mit Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit. Eine erhebliche Erleichterung der Einbürgerungsmöglichkeiten ist jedoch nach dem Kommissionsbericht nicht zu erwarten. Aus dem Unionslager trat lediglich Berlin – zusammen mit den sozialdemokratisch regierten Ländern Hessen und Bremen sowie der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung – für eine »gesetzliche Regelung mit Einbürgerungsanspruch« (S. 124) ein, wobei diese Regelung allerdings nur für die »zweite Generation« Geltung erlangen soll. Die Bundesministerien und kommunalen Spitzenverbände streben hingegen lediglich eine »gesetzliche Regelung ohne Rechtsanspruch« an, während Bayern und Baden-Württemberg zur Erleichterung der Einbürgerung lediglich die entsprechenden Richtlinien verändern, das restriktive Staatsangehörigkeitsgesetz jedoch nicht antasten wollen. Für die »erste Generation« wird vom Bund, Baden-Württemberg und Bayern schlicht die »Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustandes« gefordert. (S. 123)

Doch selbst die Vorschläge zur erleichterten Einbürgerung sind verkoppelt mit er-

weiterten rechtlichen Restriktionen im Vorfeld. So wurde bei einem generellen Ausschluß oder einer erheblichen Einschränkung (Quotenregelung) des Ehegattennachzugs für Ausländer der zweiten und dritten Generation vorgeschlagen, einen Ehegattennachzug grundsätzlich nur nach Einbürgerung des hier lebenden Partners zu ermöglichen (S. 100). Der Bundesminister des Inneren empfahl sogar – allerdings gegen das Votum aller übrigen Teilnehmer – die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung mit der Verweigerung einer »Aufenthaltsverfestigung« zu verkoppeln (III., S. 30). Damit wäre eine Verbesserung des Rechtsstatus materiell in eine Erweiterung des bürokratischen Handlungsspielraumes verwandelt. Genau darin liegt auch die Problematik der Konzeption des Berliner Senats, die von den Ausländern eine Entscheidung zwischen Einbürgerung oder Rückkehr verlangte.³⁵ Denn aus guten Gründen drängen Ausländer in der BRD gegenwärtig nicht auf einen raschen Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit: Zum einen ist die Einwanderung nur als ein Prozeß zu begreifen, in dem eine reale Rückkehrwahrscheinlichkeit zwar immer mehr abnimmt, die emotionale Lösung vom Heimatland aber erst relativ langsam diesen Entwicklungen folgt. Zum anderen würden Ausländer mit der Einbürgerung eine Rückkehroption gefährden, die sie schon aufgrund unkalkulierbarer Entwicklungen der gesellschaftlichen Umwelt aufrechterhalten müssen, selbst wenn sie die Heimkehr nicht anstreben.³⁶ Die selektive – auf Kinder der zweiten und dritten Generation zugeschnittene – Erleichterung der Einbürgerung würde darüber hinaus in den Familien unterschiedliche Staatsbürgerschaften konstituieren, so daß ein »einbürgerungswilliger« junger Ausländer unter diesen Umständen auch mit einem erheblichen sozialen Druck der noch stark autoritär geprägten Familien rechnen müßte.

Wenn trotz dieser Gründe die Beibehaltung der eigenen Staatsangehörigkeit als Entscheidung zur mittelfristigen Rückkehr interpretiert wird, dann läßt sich die Einräumung von erleichterten Einbürgerungsmöglichkeiten im Endeffekt nur als – auf den ersten Blick paradox anmutende – Maßnahme bewerten, die Rückwanderung in die Heimatländer zu forcieren.

III. Perspektiven einer menschenrechtlich orientierten Ausländerpolitik

Der Kontext, in dem die Perspektiven des Ausländerrechts als Alternativen durchsetzbarer und nicht-durchsetzbarer Politik zu analysieren wären, umfaßt nahezu das gesamte politökonomische und sozialpsychologische System der Bundesrepublik und kann hier nicht einmal ansatzweise dargestellt werden. Wir sind bei unserer bisherigen Untersuchung sogar noch hinter dem von der Ausländerkommission selbst behandelten Themenrahmen zurückgeblieben.

Eine eigenständige Diskussion unter dem Aspekt von Rechtsstaatlichkeit und Freiheitsrechten verdienten daneben auch die folgenden in der Kommission behandelten Themen:

– erleichterte Ausweisung allein aufgrund eines Tatverdachts vor der Verurteilung (S. 156);

³⁵ Vgl. Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, Berlin, *Miteinander leben. Ausländerpolitik in Berlin*, Berlin 1982, S. 4. Nach einem Besuch des Regierenden Bürgermeisters von Berlin in der Türkei wird diese Konzeption vom Berliner Senat allerdings als »nicht mehr aktuell« bezeichnet.

³⁶ So hat die Studie des Instituts für Angewandte Sozialwissenschaften (Infas) über türkische Jugendliche in Nordrhein-Westfalen eine hohe Angst vor der Ausweitung der Fremdenfeindlichkeit aufgedeckt. Für 68% der jungen Turken bereitet die Ausländerfeindlichkeit die größten Zukunftsängste. Vgl. die knappe Zusammenfassung in: *Türkische Jugendliche haben Angst!*, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, Nr. 3, 1982, S. 12.

- erleichtertes Verbot der politischen Betätigung im Einzelfall (S. 145);
- erleichterte Ausweisung bei politischer Aktivität in extremistischen Vereinigungen, bei »politisch motivierter Androhung von Gewalt« und bei »sonstigen politisch motivierten Verstößen gegen die Rechtsordnung« (S. 147);
- Einführung der Möglichkeit, »im Einzelfall grenzüberschreitende Reisen und Reisen innerhalb des Bundesgebietes zu verbieten, wenn erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt würden« (S. 150).

Wir haben diese Themen an dieser Stelle nicht behandelt, weil wir uns auf Maßnahmen konzentrieren wollten, die auf die alltägliche Aufenthaltssituation der Masse der ausländischen Arbeiter in unserem Lande zugeschnitten sind. Denn in diesem Bereich wird sich die Zukunft der Ausländer in Deutschland entscheiden.

Diesen entscheidenden Punkt haben auch die Ministerialbeamten erkannt. Der Bericht stammt nicht von weltfremden Blut- und Bodenideologen, sondern von versierten Bürokraten, von den Verwaltern des »Ausländerproblems«. Zwar werden die sozialen Tatbestände dadurch verkürzt und verzerrt, aber diese Optik hat ihre eigene, bestechende Logik. Die »deutsche« Bevölkerung wird zum alleinigen Bezugspunkt. Ihre Belastbarkeit darf nicht überschritten werden. Das »Problem« – d. h. die Ausländerbevölkerung – muß klein bleiben, wenigstens dem quantitativen Umfang nach und möglichst auch noch abnehmen. Es darf die Infrastruktur und die sozialen Sicherungssysteme nicht »überlasten«, muß »entballt« werden, darf die »Grenzen der Aufnahmefähigkeit« nicht überschreiten. Kollektive Vorurteile werden in die Terminologie der »Gefahrenabwehr« transformiert und dann als »Probleme« bürokratisch handhabbar. Der soziale Tatbestand wird regelungstechnisch parzelliert, in Problemgruppen (z. B. Kinder) gespalten und reglementiert. Die einzelnen Vorschläge sollen dabei in die Novellierung des Ausländergesetzes münden. Daß die Regulierung durch Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Erlasse offensichtlich an Grenzen gestoßen ist, daß nunmehr die Gesetzesebene ins Spiel kommt, liegt dabei nicht etwa daran, daß jetzt endlich entscheidende Sicherungen der Ausländerbevölkerung gegen staatliche Zugriffe entstehen sollen. Diese Veränderung der Regulierungsebene ist vielmehr dem Umstand geschuldet, daß die Maßnahmen der Bürokratie in dem Maße mit dem Rechtsstaatsprinzip des »Vorbehalts des Gesetzes« kollidieren, wie sie in Grundrechte eingreifen und sich gegen Menschen richten, denen die Gerichte einen Vertrauensschutz gegen behördliche Maßnahmen zubilligen. Nicht die Einschränkung, sondern die Erweiterung der bürokratischen Regelungsbefugnis erzwingt in diesem Fall die Gesetzesebene. So bezeichnet die Ausländerkommission die Einschränkung von Einreisemöglichkeiten durch Gesetz auch als »Verrechtlichung von Zuzugsbeschränkungen« (S. 57). Rechte erhalten aber in diesem Fall nicht die ausländischen (Mit-)Bürger, Rechte erhält die Bürokratie. Ihre Entscheidungen werden »gerichtsfester«.

Die neue Ausländerpolitik läuft ganz sicher nicht auf eine Ausweisungswelle nach nigerianischem Modell hinaus. Die aufgeklärte Bürokratie versetzt ihre Nadelstiche einzeln. Doch wird hier die soziale Ausgrenzung und rechtliche Repression einer Bevölkerungsgruppe fortgesetzt, die sich schon jetzt aufgrund ihrer sozialen und rechtlichen Außenseiterstellung auf dem Weg in den Status einer dauerhaften ethnischen Minorität in der Bundesrepublik befindet. Diese Ausgrenzung und Repression, verbunden mit der weiterhin offiziell gepflegten Rückkehrillusion stellt den eigentlichen Sprengstoff dar, den die sich entwickelnde Massenarbeitslosigkeit zum Zünden bringen kann. Das »Ausländerproblem« konstituieren nicht die Ausländer selbst, sondern diejenigen, die sie in dieser Form »verwalten«.

An diesem Punkt muß jede Diskussion ansetzen, die Gegenpositionen zur gegenwärtig drohenden Politik konzipiert. Es reicht nicht aus, die Einzelvorschläge mit

jeweils verfassungsrechtlichen oder sozialetischen Kategorien zu kritisieren und damit die Perspektive des »Ausländerproblems« als solche nicht infrage zu stellen. Wenn es um Verfassungsrecht und Sozialethik geht, weiß die Bürokratie gegenwärtig nicht nur die Mehrheit der Bevölkerung, sondern auch die Mehrheit der Gerichte hinter sich. Die Asylrechtsprechung der letzten beiden Jahre ist dafür ein hinreichender Beleg. Hintergrund der dort und in der öffentlichen Diskussion sichtbar werdenden fremdenfeindlichen Tendenz ist das alte Dogma: »Wir sind kein Einwanderungsland«. Das heißt: Wir brauchen die Bundesrepublik für uns selber. Wir haben sie uns ersessen.

Eine Kritik dieser Position muß praktische Kritik sein, also gerade außerhalb des Bereichs der »eigentlichen« Ausländerpolitik zeigen, daß es für große Teile der Bevölkerung ganz handfeste Interessen gibt, nicht gegen sondern für und mit den Ausländern zu kämpfen. Beispiele für die Notwendigkeit solcher gemeinsamer politischer Interessenvertretung³⁷ gibt es in den unterschiedlichsten sozialen Bereichen. So betrifft der Verfall der Althausgebiete in den Ballungszentren immer auch die dort wohnenden Deutschen. Ein kommunales Wahlrecht für Ausländer läge also auch in ihrem ureigensten Interesse, weil nur so das Gewicht der Bewohner solcher Problemgebiete angemessen zur Geltung kommen könnte. Die Umstellung der Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber auf Sachleistungen und ihre Heranziehung zur »gemeinnützigen Arbeit« wird von der Sozialbürokratie inzwischen als so erfolgreich angesehen, daß auch die Einbeziehung deutscher Sozialhilfeempfänger in diese Maßnahmen erwogen und – hinsichtlich der gemeinnützigen Arbeit – bereits praktiziert wird. Wer zur Ausgrenzung der Ausländer in diesem Bereich geschwiegen hat, dem dürfte es schwerfallen, plötzlich die Menschenwürdigkeit (vgl. § 1 BSHG) dieser Maßnahme in Zweifel zu ziehen. Wer der totalen Fremdbestimmung unserer Freizeit und Kultur durch Verkabelung und »neue Medien« entgegentreten will, wird nicht umhin können, die kulturellen Impulse der Nachbarschaften im »Kiez« aufzuwerten und als Gegenmodell zu entwickeln – ein Unterfangen, das ohne oder gegen die kulturelle Vitalität der verschiedenen ausländischen Bewohnergruppen überhaupt nicht denkbar ist. Schlecht vorstellbar dürfte auch sein, daß die Friedens- und Anti-Atomkraft-Bewegungen der auf sie zukommenden sozialen Ausgrenzung und massiven Repression in den kommenden Monaten wirksam entgegentreten kann, ohne sich auf Prinzipien zu berufen, die in gleicher Weise auch die Ausländerbevölkerung für sich in ihrem Bestreben um gleichberechtigten politischen Einfluß in Anspruch nehmen kann.

Diese Beispiele der Notwendigkeit gemeinsamer politischer Interessenvertretung belegen zugleich deren Schwierigkeit. Die betroffenen sozialen und politischen Felder sind ausgesprochen heterogen; die notwendigen Forderungen und Maßnahmen betreffen sehr unterschiedliche Bereiche und Ebenen. Eine erhebliche Schwierigkeit ergibt sich zusätzlich daraus, daß die Ausländer selbst bisher bei der Wahrnehmung

³⁷ Wir konzentrieren uns, da es in diesem Aufsatz weitgehend um staatliche Ausländerpolitik geht, auf das Problem der politischen Interessenvertretung. Zum ganzen Problem der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sowie der gerade für die Ausländerpolitik problematischen Arbeitsteilung zwischen Einzelgewerkschaften (gewerkschaftliche Forderungen an Arbeitgeber) und DGB (politische Forderungen an Staatsapparat) können wir an dieser Stelle nicht eingehen. Vgl. dazu: Knuth Dohse, Ausländische Arbeiter und betriebliche Personalpolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 7, 1982, S. 427–438. Zu den positiven aber noch wenig durchschlagenden Entwicklungen der gewerkschaftlichen Positionen zur Ausländerpolitik vgl. Peter Kühne, Die ausländischen Arbeiter in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Herausforderung für die deutschen Gewerkschaften –, in: WSI-Mitteilungen, H. 7, 1982, S. 385–402.

Zum Gesamtproblem der Ausländerpolitik vgl. auch: Gustav Heinemann Initiative, Humanistische Union, Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten Frauen, Komitee für Grundrechte und Demokratie, Republikanischer Anwaltsverein, Ausländer sind Mitbürger – Memorandum zur Ausländerpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Sensbachtal 1983.

ihrer politischen Interessen die bestehenden Gemeinsamkeiten mit deutschen Interessengruppen und Minderheitsbewegungen meist nicht aufgegriffen haben. Der Grund liegt vor allem darin, daß die politische Organisation der Ausländer bisher kaum als Bewohner der Bundesrepublik erfolgt ist, sondern überwiegend in der Reproduktion der Organisationsstrukturen besteht, die sie aus ihren Heimatländern kennen. Dadurch werden sowohl innerhalb wie zwischen den Nationalitäten Widersprüche aufgebaut, die keinerlei Bezug zu den hiesigen Problemen der Ausländer haben und sie bei der Wahrnehmung ihrer Interessen aufs schwerste behindern.

Es liegt auf der Hand, daß dieses Problem nur von den Ausländern selbst bearbeitet und gelöst werden kann. Allerdings werden sie dabei um so mehr Erfolg haben, je mehr ihr aufenthaltsrechtlicher und staatsbürgerlicher Status ihnen soziale Sicherheit und politische Freiheit garantiert und ihnen damit eine Identität als Bewohner der Bundesrepublik überhaupt ermöglicht.

In diesem Punkt kann man sich ausnahmsweise einer Position der Integrationsarbeitsgruppe der Ausländerkommission anschließen, die diese allerdings – zudem anders gemeint – in ihren Berichtsanhang verbannte:

»Ein wesentliches Ziel aller Integrationsbemühungen ist die gesellschaftliche Emanzipation des Ausländers, seine selbständige Handlungsfähigkeit in unserer Gesellschaft.« (III., Anlage 4)

Auf diese Weise könnte sich auch die Gesellschaft vom »Ausländerproblem« emanzipieren.