

Gesellschaftliche Entwicklungen

Erst Gast – jetzt vornehmlich Last?

Die ausländischen Arbeitnehmer in der Zeit der Rezession

Nicht nur ihre Gruppenbezeichnung hat sich ständig geändert, auch ihr Status und ihre Wertschätzung unterlagen „konjunkturellen Schwankungen“. So wurde aus dem „Fremdarbeiter“ ein „Gastarbeiter“, ja schließlich ein „ausländischer Arbeitnehmer“ oder gar „ausländischer Mitbürger“. Als das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung des Landes Baden-Württemberg 1975 in einer Denkschrift „Ausländische Arbeitnehmer in Baden-Württemberg“ den neuen Begriff „Bürger auf Zeit“ schuf, deutete sich bereits ein neuer Trend an, der inzwischen durch Maßnahmen zur Drosselung des Familiennachzuges und zur Beeinflussung verstärkter Rückkehr in die Herkunftsländer bestätigt wurde. Zwar war bisher kaum irgendwo die wirkliche Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien oder wenigstens eine spürbare Kontaktverbesserung zwischen Deutschen und Ausländern gelungen, doch ließ man über einen längeren Zeitraum zumindest gelten, daß wir ohne die Mithilfe der Gastarbeiter vielfach gar nicht ausgekommen wären, ja daß wir sie dringend brauchten und daß sie erheblich zur ständigen Steigerung unseres Wohlstandes beitragen. Der „Ölschock“ und die schlechte konjunkturelle Entwicklung, verbunden mit stetig anwachsender Arbeitslosigkeit, änderten das Bild drastisch. Plötzlich waren die Gastarbeiter diejenigen, die den deutschen Arbeitskollegen die Arbeitsplätze wegnehmen und die auf Kosten der Deutschen Kindergeld und Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Parallel zu dieser in der Öffentlichkeit spürbaren Anhäufung von Vorurteilen und Animositäten verschärfte die zuständigen Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden eine Reihe von Bestimmungen des Ausländerrechts, so daß sich eigentlich der Bürger in seiner Einstellung und Beurteilung der Lage bestätigt fühlen mußte. Die Entwicklung in den letzten Monaten macht unmißverständlich deutlich, daß trotz vieler gegenteiliger Beteuerungen die Politik gegenüber den ausländischen Arbeitnehmern eigentlich immer nur nach wirtschaftlichem Nutzeffekt und rein nationalen Gesichtspunkten betrieben wird. Nur einzelne Gruppen und Organisationen haben auf diesen Mißstand hingewiesen. Ihnen blieb es auch vorbehalten, Kritik anzumelden und vor ständig steigender Rechtsunsicherheit und vor kaum vermeidbaren sozialen Spannungen im Gefolge neuer einschneidender Maßnahmen der deutschen Behörden zu warnen, die sich seit Ende vorigen Jahres abzeichnen.

Statistische Daten

Noch Anfang 1974 glaubten viele Beobachter, der Zuwachs an ausländischen Arbeitnehmern höre nicht auf. So war in einem umfangreichen Überblicksbericht (HK, Februar 1974, 71 ff.) z.B. die Prognose zu finden: „Wenn nicht unvorhersehbare Situationen eintreten, etwa ein permanenter Ölboykott mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen, kann man folgendes voraussagen: Amtliche Stellen errechnen bis 1985 einen Bruttozugang an ausländischen Arbeitnehmern von 1,9 Millionen. Man geht dabei von ca. 1 Million weniger Erwerbspersonen aufgrund verlängerter Ausbildung aus. Hinzu kommen ein Bevölkerungsrückgang von ca. 2 Millionen, Arbeitszeitverkürzungen (1 Std. weniger pro Woche = 2,8% weniger Arbeitskräfte), Senkung des Rentenalters, weitere Verringerung der deutschen Arbeitskräfte in der Industrie (1961–1970 um 1,1 Millionen verringert). Andere Studien errechnen 4 Millionen ausländische Arbeitnehmer bis 1985, mit Angehörigen 6–7 Millionen.“

Jüngste Statistiken zeigen, daß die Entwicklung anders verlaufen ist (vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1976 – Jahreszahlen, Sondernummer, 26. 5. 77). Demnach stieg die Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer von 108 000 im Jahre 1957 über 507 000 im Jahre 1961 immer weiter bis auf 1 224 000 im Jahre 1966. Nach einem Rückgang um rund 200 000 in den Jahren 1967 und 1968 kam es ab 1969 wieder zu einem stetigen Anstieg bis zur bisherigen Höchstmarke von 2 331 000 im Jahre 1974. Danach setzte ein erneuter Rückgang ein. Nach den letzten Zahlen gab es Ende 1976 noch 1 937 000 ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. War die Zahl der arbeitslosen Ausländer bis 1974 kaum von besonderer Bedeutung, so stieg sie Ende 1974 sprunghaft auf 143 762 an. Die Arbeitslosenquote bei den Ausländern erreichte im April 1975 ihren Höchststand von 178 424 und kam erst ein Jahr später unter die 100 000-Grenze. Ende Dezember 1976 lag sie bei 95 042. Die seit November 1973 geltenden Bestimmungen über einen Anwerbestopp für Ausländer schlugen sich klar in der Statistik nieder. Reisten noch 1973 rund 319 000 ausländische Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Staaten ein, so waren es 1974 nur noch 46 323 und 1976 lediglich 24 180. Allerdings ergeben diese Daten insofern ein falsches Bild, als sie sämtliche in der Bundesrepublik lebende Ausländer

erfassen, d.h. Skandinavier und Isländer ebenso wie Schweizer, Staatenlose, ausländische Flüchtlinge und Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. So lebten am 30.9.1976 in der Bundesrepublik Deutschland 3948300 ausländische Staatsangehörige. Das waren etwas mehr als 6% der Gesamtbevölkerung. Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer lag bei etwa zwei Millionen, die der nichtarbeitenden Familienangehörigen, d.h. in der Mehrzahl Ehefrauen und Kinder, war etwa ebenso hoch. Der Deutsche Caritasverband machte in seinen „Informationen“ (3/77, Nr. 17) in diesem Zusammenhang auf eine bezeichnende Tendenz aufmerksam. So wird von offiziellen Stellen immer mit der Gesamtzahl der Ausländer operiert, obwohl nur die „Gastarbeiter“ gemeint sind, die lediglich rund 75% der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer ausmachen: „Niemandem würde es in den Sinn kommen, andere Ausländer (die ‚schönen‘ Ausländer?), etwa die 25458 Schweizer, die 42456 Polen, die 52599 Engländer, die 47706 Franzosen, die 109423 Niederländer, die 143363 Österreicher als ‚Gastarbeiter‘ zu bezeichnen und erst recht nicht, sie als solche zu behandeln. In der jetzigen politischen Auseinandersetzung – wobei die Fronten und Ansichten quer durch alle Regierungen und Parteien gehen – dienen sie eigentlich nur als ‚Zusatzmunition‘, um auf drohende Gefahren, wirkliche oder eingebildete, aufmerksam zu machen. Warum dieses Spiel mit falschen Karten?“

Zu den „echten“ Gastarbeitern, und zwar wegen ihrer sozialen Schichtung und wegen ihrer beruflichen Einordnung, zählen neben den Italienern (die wegen der EG-Freizügigkeit allerdings inzwischen rechtlich anders einzuordnen sind und für die der Anwerbestopp im Grunde keine Gültigkeit hat) Griechen, Spanier, Türken, Portugiesen und Jugoslawen. Mitte vorigen Jahres stellten die Türken mit 527483 vor Jugoslawen (390079), Italienern (276367) und Griechen (178800) den größten Anteil der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer. Schwerpunkte ihres beruflichen Einsatzes waren das verarbeitende Gewerbe (1,1 Millionen) mit großem Abstand vor Dienstleistungen besonders im Hotel- und Gaststättengewerbe (267449), dem Baugewerbe (205620) sowie dem Handel (111167).

Von allen am 30.9.1976 in der Bundesrepublik lebenden Ausländern (3948300) waren 403300 oder 10,88% unter sechs Jahren und nur 70200 oder 1,89% über 65 Jahre. Im Alter von 6 bis 10 Jahren waren 225900, zwischen 10 und 15 Jahren 208900 Ausländer. Den größten Teil stellten die 21- bis 35jährigen mit 1369300.

Wichtig für die gegenwärtige Diskussion über den rechtlichen und sozialen Status der Ausländer sind die Erhebungen über die Aufenthaltsdauer besonders der „Gastarbeiter“. 50,49% von ihnen hatten Ende 1976 eine Aufenthaltsdauer von weniger als 6 Jahren aufzuweisen, 30,9% waren bereits länger als sechs, aber weniger als zehn Jahre in der Bundesrepublik und 18,8% (oder 521900) waren bereits mehr als zehn Jahre hier. Diese Zahlen, die

für Türken, Jugoslawen, Italiener, Griechen, Spanier und Portugiesen zusammen gelten, erweisen sich als viel brisanter, wenn man nach Nationalitäten unterscheidet. Dann zeigt sich nämlich, daß mehr als 35% aller Spanier schon länger als zehn Jahre unter uns leben, ebenso wie etwa 30% aller Italiener und Griechen. Rein statistisch lebt schon heute jeder zweite Ausländer mehr als sechs Jahre hier.

Dennoch sind von den in der Bundesrepublik lebenden 3,9 Millionen Ausländern im Jahre 1975 lediglich 10609 eingebürgert worden. Offiziell war zwar die Rede von 24925 Personen, doch umfaßt diese Zahl auch den großen Kreis von Vertriebenen bzw. Ausländern, die ja laut Grundgesetz Deutsche sind, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen, und die auf Antrag eingebürgert werden müssen. Der Sozialdienst der Caritas für ausländische Arbeitnehmer wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß unter den eingebürgerten Aussiedlern nur 5677 „Gastarbeiter“ sind, obwohl bereits über eine halbe Million mehr als zehn Jahre in der Bundesrepublik leben. Die Schweiz hat bei einer Million Ausländer fast die gleiche Zahl von Einbürgerungen aufzuweisen wie die Bundesrepublik, nämlich 9830 (nach epd, 22.6.77).

Ein neues Korsett

Nach mehreren Sofortmaßnahmen wie der Anwerbestopp-Verfügung vom 23. November 1973 und dem mit kulturell-sozialen Gründen motivierten Beschluß der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom 10. März 1976 (der mittlerweile aus handfesten wirtschaftlichen Interessengründen wieder aufgehoben wurde), bestimmte Ballungsgebiete, in denen der Prozentsatz an Ausländern überdurchschnittlich hoch ist, zu Sperrgebieten für diesen Personenkreis zu erklären, bemühen sich die verschiedenen mit dieser Problematik befaßten deutschen Behörden um ein neues umfassendes Konzept. Auf einstimmigen Beschluß der 48. Arbeitsminister-Konferenz vom 1. Juli 1976 hatte eine Bund-Länder-Kommission „eine zwischen Bund, Ländern und Sozialpartnern abgestimmte umfassende Konzeption für Ausländerbeschäftigung, insbesondere zu Fragen des Familiennachzugs, Aufenthaltsrechts, einer künftigen Anwerbepolitik, der sozialen Integration sowie der Rückwanderung fortzuentwickeln“. So jedenfalls lautete der Auftrag für die am 4. August 1976 vom damaligen Bundesarbeitsminister *Walter Arendt* einberufene Kommission, die sich aus Vertretern aller Innenminister(-senatoren) und aller Arbeits- und Sozialminister(-senatoren) der Länder, aus Vertretern der Bundesregierung sowie aus Vertretern der Bundesanstalt für Arbeit und der kommunalen Spitzenverbände zusammensetzte. Eine von dieser Kommission beauftragte Arbeitsgruppe erstellte einen umfangreichen „Bericht zur Fortentwicklung der Ausländerbeschäftigungspolitik“, der mit Datum vom 17. Dezember 1976 (BMA – IIc1 – 24 200/22) den Mitgliedern der Kommission übermittelt wurde. Diese berieten dann am 15. und 16. Februar unter Beteiligung der Sozialpartner

eingehend diese Vorlage und übermittelten sie ihrerseits mit einigen allerdings wichtigen Änderungsvorschlägen über den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung der Arbeitsministerkonferenz mit der Bitte, „wegen der Dringlichkeit alsbald über sie zu entscheiden“. Dies geschah am 25. April, doch seitdem ist der weitere Fortgang blockiert. Entgegen der ursprünglichen Terminplanung haben bisher weder die Innenminister noch die Ministerpräsidenten auf ihren jeweiligen Konferenzen über die Vorlage in ihrer jetzigen Fassung gesprochen. Dadurch besteht für die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien in der Bundesrepublik und in den Heimatländern der unerfreuliche und kaum zumutbare Zustand totaler Rechtsunsicherheit vorerst fort.

Angesichts dieser Hinhaltenaktik erscheinen die Hinweise einigermaßen glaubhaft, daß dahinter die Befürchtung der Bundesregierung steht, einige der in der Konzeption enthaltenen Bestimmungen besonders über die Familienzusammenführung könnten auf der in Belgrad begonnenen Vorbereitungskonsultation für die KSZE-Nachfolgekonferenz von Helsinki für Kampagnen gegen die Bundesrepublik verwandt werden und entsprechende Forderungen Bonns gegenüber der DDR damit entkräften.

Das von der Bund-Länder-Kommission zur Verabschiedung empfohlene Dokument enthält neben Grundpositionen zur Ausländerbeschäftigungspolitik detaillierte Ausführungen zur Integrationspolitik, Konsolidierungspolitik, zur Rückkehrförderung und zu dem Problem des Familiennachzugs. Die dem gesamten Konzept zugrundeliegenden Positionen besagen zunächst einmal, daß die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei, daß der Anwerbestopp auf lange Sicht uneingeschränkt beibehalten werden müsse, daß man aber ebenso davon auszugehen habe, daß auf lange Sicht ausländische Arbeitnehmer bei uns beschäftigt werden. Ferner heißt es, Rückkehrbereitschaft und -fähigkeit der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien sollten verstärkt werden, wobei ihren Heimatländern eine wichtige eigene Aufgabe zufalle. Die Bemühungen um die soziale Integration der Ausländer sollten fortgeführt und von den Betroffenen durch eigene Anstrengungen unterstützt werden. Schließlich soll sich entsprechend diesen Richtlinien die Ausländerbeschäftigungspolitik in Zukunft in besonderem Maße der Probleme der in der Bundesrepublik Deutschland heranwachsenden zweiten Generation annehmen.

Offensichtliche Verbesserungen, versteckte Verschlechterungen

Im Rahmen der sogenannten *Integrationspolitik* sieht das Konzept eine Verbesserung des Aufenthaltsrechts vor. So soll das bisher überwiegend praktizierte Verfahren, daß ein Ausländer jährlich erneut eine Aufenthaltserlaubnis beantragen muß, wegen der damit verbundenen Unsicherheit für ihn und seine Familienangehörigen dahingehend geändert werden, daß in Zukunft nach der ersten, auf ein

Jahr beschränkten Aufenthaltserlaubnis eine zweimalige Verlängerung für jeweils zwei Jahre gewährt wird. Danach soll eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nach rechtmäßigem Aufenthalt von acht Jahren in der Regel eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden. Es wird allerdings eigens darauf aufmerksam gemacht, daß diese Bestätigungen „in der Regel“ erteilt werden, ein Rechtsanspruch auf die Verfestigung jedoch nicht sinnvoll wäre, „weil es im Einzelfall persönliche Gründe geben kann, die einer Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status entgegenstehen“.

Im übrigen soll die Verfestigung auch nicht automatisch durch Zeitablauf erfolgen, sondern von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Während der „Besitz der besonderen Arbeitserlaubnis“ noch einigermaßen einsichtig als Voraussetzung erscheint, halten Experten besonders der Kommunen den geforderten Nachweis einer „angemessenen Wohnung“, „angemessener Sprachkenntnisse“ und des Schulbesuchs der Kinder und Jugendlichen allein von der praktischen Durchführung der Kontrolle her für unmöglich.

Bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis soll es insofern eine Verbesserung geben, als ihre Geltungsdauer der der Aufenthaltserlaubnis angepaßt werden soll. So kann demnächst insbesondere bereits nach acht statt bisher zehn Jahren die unbefristete Arbeitserlaubnis erteilt werden. Für Bürger aus den Staaten der Europäischen Gemeinschaft gilt nach dem jüngsten Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg vom 14. Juli 1977 ohnehin, daß die berufliche Freizügigkeit nicht durch ausländerpolitische Vorschriften eingeschränkt werden darf. Nach diesem Richterspruch dürfen die nationalen Behörden von EG-Bürgern keine Aufenthalts-Erlaubnis verlangen, da nach EG-Recht jeder einen Anspruch auf eine Aufenthalts-Bescheinigung hat.

Ein zähes Ringen gab es um den „Stichtag 30. November 1974“. Nach bisherigem Recht erhalten Ausländer, die nach diesem Termin im Wege des Familiennachzugs in das Bundesgebiet eingereist sind, keine Arbeitserlaubnis. Im ursprünglichen Entwurf der Arbeitsgruppe stand noch der Vermerk, „mit Rücksicht auf die Beschäftigungschancen der deutschen und der im Bundesgebiet lebenden ausländischen Arbeitnehmer“ müsse der Stichtag aufrechterhalten bleiben. Auf der Sitzung der Bund-Länder-Kommission im Februar stellte dann der Vertreter der Arbeits- und Sozialbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg den Antrag, den Stichtag ersatzlos zu streichen, doch erhielt er dafür nur 7 Ja- und 20 Nein-Stimmen. Die Kommission einigte sich dann aber auf die Kompromiß-Empfehlung, Kindern ausländischer Arbeitnehmer, die vor dem 1. Januar 1977 zu ihren Eltern eingereist sind, die Möglichkeit zu geben, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Dieses eingeschränkte Zugeständnis wurde ausgesprochen „angesichts der Tatsache, daß die generelle Versagung der Arbeitserlaubnis für die jetzt bei ihren Familien im Bundesgebiet lebenden Jugendlichen, die sich bereits weitgehend eingelebt haben, nicht nur große menschliche Probleme, son-

dern auch ernsthafte soziale Gefahren mit sich bringt“. Muß man aber nicht damit rechnen, daß die gleichen Gefährdungen und Probleme mit den nach dem 1. Januar 1977 eingereisten Jugendlichen ohne Arbeit auftreten werden?

Verbesserungen soll es auch auf den Gebieten *Sprachunterricht*, Wohnungssituation, schulische und außerschulische Bildung geben. Es liegen einige konkrete Empfehlungen für die Sprachkurse vor. Was den Wohnungsbau betrifft, so steht man vor dem Dilemma, einerseits „angemessenen Wohnraum“ als Vorbedingung für wichtige Rechte zu verlangen, andererseits aber mit den hohen Mieten und meist zu kleinen Wohnungen im sozialen Wohnungsbau die Gruppe der ausländischen Arbeitnehmer gar nicht anzusprechen. Aus dieser Erkenntnis heraus ist man zu dem Schluß gekommen, jetzt verstärkt die Mittel für Altbauanierung einzusetzen. Als gravierendstes soziales Problem der Ausländerpolitik wird die Tatsache bezeichnet, daß der überwiegende Teil aller Ausländerkinder die Hauptschule ohne Schulabschluß verläßt. Die deshalb dringend geforderten Maßnahmen zum Abbau der Bildungsdefizite ausländischer Jugendlicher und zu ihrer beruflichen Integration sollen über Beratung, eigene Programme für die Berufsförderung und spezielle Maßnahmen für jugendliche Hilfsarbeiter bis hin zu gezielten Weiterbildungsmaßnahmen führen. Wie weit auch hierbei die nationalen Interessen eine Rolle spielen, verrät der Zusatz, die Tatsache der geringen Schulabschlüsse habe „nicht nur ein großes Gewicht für das Schicksal der ausländischen Jugendlichen selbst, sondern stellt auch eine Beeinträchtigung der Zukunftsinteressen der Bundesrepublik Deutschland dar, die als hochentwickelte Industrienation in zunehmendem Maße Facharbeiter braucht“.

Umstrittener Familiennachzug

Unter *Konsolidierungspolitik* werden eigenartigerweise all die Maßnahmen verstanden, die im Grunde auf eine Reduzierung der Ausländer hinauslaufen, sei es durch eine Beibehaltung des Anwerbestopps oder durch Förderung der Rückkehrbereitschaft. Jegliche Lockerung des Anwerbestopps wird abgelehnt, obwohl dies, wie ausdrücklich zugegeben wird, in bestimmten Wirtschaftsbereichen zu Engpässen führen könne. Gleichzeitig werden intensive Aufdeckung und Einsatz aller zur Verfügung stehenden Mittel im Kampf gegen illegale Beschäftigung gefordert. Gegen die Auflockerung für bestimmte Branchen führt die Kommission an, es sei eine der Ursachen für *branchenbezogene Schwierigkeiten*, inländische Arbeitnehmer zu finden, daß ihre Beschäftigungskonditionen (Bezahlung, Arbeitsbedingungen, Ausbildung, sozialer Status) nicht schnell und flexibel genug den Bedingungen in der übrigen Wirtschaft angepaßt worden seien. Hier könne „ein geschlossener Arbeitsmarkt einen heilsamen Druck ausüben, langfristig unerläßliche Umstellungen des Produktionsapparates vorzunehmen und die Arbeitsbedingungen huma-

ner zu gestalten“. Der „Katholische Arbeitskreis für die Fragen ausländischer Arbeitnehmer“ dagegen hebt in seiner Antwort auf die Vorlage der Kommission hervor, daß selbst Ansätze zu einer branchen- und regionalspezifischen Betrachtung in dem Bericht fehlen. Die Tatsache, daß Branchen, wie z. B. das Baugewerbe, Stein- und Asbestverarbeitung, Stahl- und Textilindustrie sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe, ohne Ausländer kaum existieren können, werde ebensowenig berücksichtigt wie der Umstand, daß Lehrstellen, die von mittelständischen Handwerksbetrieben angeboten werden, häufig nur durch ausländische Jugendliche oder gar nicht besetzt werden. Man müsse heute davon ausgehen, daß rund 50% der arbeitslosen Deutschen zunächst keine Konkurrenten für die Arbeitsplätze ausländischer Arbeitnehmer sind. Auch der relativ große Immobilismus der Deutschen erleichtert den Arbeitseinsatz von Ausländern in manchen Bereichen.

Eine tiefgreifende Änderung bedeutet die Beseitigung des sogenannten „abgeleiteten Rechtsanspruchs“ auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Bisher können Ehegatten und minderjährige Kinder von ausländischen Arbeitnehmern, die bereits einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis besitzen, eine besondere Arbeitserlaubnis erhalten, wenn jene sich fünf Jahre ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten haben. Jetzt soll der abgeleitete Rechtsanspruch nur noch für die minderjährigen Kinder, nicht aber für die Ehegatten gelten.

Die Förderung der *Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer* sollte nach Meinung der Kommission wesentlicher Bestandteil einer künftigen Ausländerpolitik sein. In der Argumentation wird immer wieder herausgestellt, daß die entsprechenden Maßnahmen und Programme auch „den langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Heimatländer dienen“. Wie dies aber konkret und abgestimmt geschehen soll und kann, läßt sich aus dem Dokument nicht ablesen. Statt dessen wird eine Fülle von „Instrumenten“ und „flankierenden Maßnahmen“ aufgezählt, die an der Behauptung, jede Rückführung müsse auf freiwilligem Entschluß beruhen, ernsthaft zweifeln lassen. Das Schlußkapitel über die *Probleme des Familiennachzugs* ist deshalb am stärksten in die Diskussion geraten, weil hier teilweise rigorose Maßnahmen mit offensichtlich falschen Zahlen und Prognosen gestützt werden sollen. So werden alle Ausländer erfaßt, und nicht nur die hier in Betracht zu ziehenden aus den Anwerbestaaten. Gewarnt wird vor den starken jungen Jahrgängen, vor den höheren Geburtenziffern und vor den „noch rund 1,1 Millionen Kindern von ausländischen Arbeitnehmern in den Heimatländern. Hinzu kommen noch viele Ehegatten – insbesondere Ehefrauen – von ausländischen Arbeitnehmern. Soweit diese überwiegend jungen Frauen nachziehen, wäre mit einer weiteren Zunahme der Ausländergeburten im Bundesgebiet zu rechnen.“ Schließlich wird auf die am 30. September 1975 hier lebenden 807 000 ledigen Ausländer zwischen 18 und 45 Jahren verwiesen, wodurch „ein latentes, in keiner Statistik sichtbar werdendes sekundäres Zuzugspotential“ entstehe. Unerwähnt bleibt bei

diesen Beispielen, daß der deutsche Gesetzgeber durch die Kindergeldregelung, die weitaus höhere Zahlungen für in der Bundesrepublik lebende ausländische Kinder vorsieht als für die in den Heimatländern zurückgelassenen, selbst den Anreiz vergrößert hat, die Familie nachzuholen. Außerdem wäre es fairer und angemessener gewesen, auf die Erfahrungswerte zu verweisen, wonach die ledigen Ausländer überwiegend ihren Ehepartner unter den bereits hier lebenden eigenen Landsleuten suchen.

Auch das Schreckgespenst von *Großfamilien* wird beschworen. Diese seien in den Herkunftsländern oft noch eine gesellschaftliche Einheit. Diesem Leitbild entsprechend bemühten sich die ausländischen Arbeitnehmer vielfach, die gesamte Großfamilie nach Deutschland zu holen, wodurch die soziale Infrastruktur und auch die öffentlichen Finanzen in einem nicht zu vertretenden Ausmaß belastet würden. Deshalb dürfen nach Ansicht der Kommission für den Familiennachzug nur der Ehepartner und die unverheirateten Kinder unter 18 Jahren in Betracht kommen.

Über die spezielle Frage des *Nachzugs von jugendlichen Ausländern* im erwerbsfähigen Alter konnten sich die Kommissionsmitglieder nicht einigen. So heißt es jetzt lapidarisch: „Ein Teil der Mitglieder der Kommission hielt es für richtig, daß ein Familiennachzug allen unverheirateten Jugendlichen bis zu 18 Jahren im bisherigen Rahmen gestattet werden sollte. Eine nicht kleinere Gruppe hielt es im allgemeinen Interesse für geboten, Jugendlichen im erwerbsfähigen Alter (16–17jährigen) die Einreise grundsätzlich nicht zu erlauben; reisen sie dennoch ein, müßte die Aufenthaltserlaubnis in der Regel versagt werden.“

Vermittelnde Position des Städtetages

Das Echo auf diese neue Ausländerkonzeption war einigermaßen einhellig. Es fanden sich nur wenige Befürworter, dafür aber sehr viele Gegner, wobei die Reaktionen zumeist nicht das gesamte Papier, sondern jeweils einzelne Bestimmungen betrafen (vgl. epd-Dokumentation Nr. 16/77, v. 12. 4. 77 mit dem Titel „Ausländische Arbeitnehmer weiterhin in Unsicherheit“). Die wichtigsten und ausgewogensten Stellungnahmen stammen vom Deutschen Städtetag (Köln, 5. 2. 77) und vom „Katholischen Arbeitskreis für die Fragen ausländischer Arbeitnehmer“ (Bonn, 25. 3. 77).

Schon vorher hatte sich ein Initiativkreis für die Reform des Ausländerrechts beim Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland mit dem „Düsseldorfer Reformprogramm zum Ausländerrecht“ (Europa Union Verlag GmbH, Bonn 1976) zu Wort gemeldet. Aber auch der DGB und die Arbeitgeberverbände, das EKD-Außenamt, der für diese Fragen innerhalb der Bischofskonferenz zuständige Osnabrücker Bischof *Hermann Wittler*, das Diakonische Werk und die Caritas reagierten sofort auf die Vorlage und meldeten ihre Bedenken an. Eigenartig

ist, daß mit diesen wichtigen Fragen kaum die Parlamente beschäftigt werden und daß eine Reihe unmittelbar betroffener Organisationen und Institutionen überhaupt nicht zu Rat gezogen wurde, obwohl Bundeskanzler *Helmut Schmidt* in seiner Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 wörtlich gesagt hatte: „Wir müssen den Gesamtkomplex der Fragen, die daraus folgen, daß vier Millionen Ausländer in unserem Lande leben, sorgfältig untersuchen. Daran sollen alle gesellschaftlichen Kräfte, z. B. die Vertreter der kommunalen Einrichtungen, die Vertreter der Schulen, der Gewerkschaften, der Wirtschaft, der Kirchen, der Wissenschaft, der politischen Parteien, aber eben auch die Vertrauensleute der ausländischen Arbeitnehmer, selbst beteiligt werden.“

Bundespräsident *Walter Scheel* wies zudem in seiner Weihnachtsansprache 1976 unmißverständlich auf den größeren Zusammenhang hin, als er sagte: „Vorurteile werden selten ausgesprochen, man gesteht sie sich ungerne ein – aber man praktiziert sie ... Die Journalisten mögen schreiben, was sie wollen, die Politiker mögen reden, was sie wollen. Unser Land wird nicht zuletzt danach beurteilt, wie sich die Deutschen gegenüber den Ausländern verhalten.“ Solange aber die Fragen des Ausländerrechts fast ausschließlich aus dem Blickwinkel des Arbeitsmarktes betrachtet werden, wird sich an der grundsätzlichen Einstellung kaum etwas ändern. Der Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen, *Hans Koschnik*, stellte in einem Referat vor der Katholischen Akademie Hamburg bei einer Tagung am 7./8. Mai 1977 zum Thema „Hinausgewünscht und doch benötigt“ die Ausländerpolitik aus der Sicht der Städte dar. Dabei kritisierte er die Vorschläge der Bund-Länder-Kommission in teilweise äußerst scharfer Form. So vertrat er u. a. die Meinung: „Wenn diese Vorschläge als Ergebnis einer langjährigen Diskussion um die Ausländerpolitik in der Bundesrepublik gewürdigt werden sollen und die daraus ableitbaren Zukunftsperspektiven für unsere ausländischen Mitbürger Wirklichkeit werden, dann sieht es für uns – die demokratischen Politiker – schlecht aus.“

Es ist das Verdienst gerade des Deutschen Städtetages, den humanen Aspekten der Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien in die deutsche Gesellschaft Vorrang eingeräumt zu haben. Dies ist um so beachtlicher, als dieses Gremium im Endeffekt ja die zumeist kostenintensiven Maßnahmen zu tragen hat. Mit Entschiedenheit wendet sich der Städtetag gegen die Behauptung, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, denn nach der Einschätzung der Städte wird eine wachsende Zahl von Ausländern auf Dauer im Bundesgebiet bleiben, besonders aber die in Deutschland geborenen Angehörigen der zweiten Generation. Und darauf müsse man sich ebenso wie auf einen fortlaufenden Familiennachzug einstellen. Dazu heißt es wörtlich: „Der Deutsche Städtetag wendet sich trotz erheblicher, aus der Familienzusammenführung entstehender Belastungen für die Kommunen gegen einen Stopp des Familiennachzugs. Eine solche Maßnahme würde die ausländischen Mitbürger diskriminieren und die

Integrationsbemühungen ernstlich behindern.“ Das gleiche Gremium wünscht zudem eine stärkere Einbeziehung der Ausländer in Entscheidungsprozesse und lehnt eindeutig den Nachweis einer angemessenen Wohnung nach besonderen Richtlinien sowie den Nachweis von Sprachkenntnissen vor Erlangung längerfristiger Aufenthaltserlaubnis ab. So könnten auf keinen Fall an die Wohnungen der Ausländer höhere Ansprüche als an die der deutschen Bewohner gestellt werden. Und der Sprachnachweis sei unmöglich zu erbringen.

Einig sind sich der Deutsche Städtetag und die Kirchen in der Beurteilung der Familienzusammenführung. Weihbischof *Wilhelm Wöste* meinte dazu auf der erwähnten Hamburger Akademietagung: „Großen Wert legt die Kirche auf die Möglichkeit der Familienzusammenführung, weil dies von der christlichen Konzeption der Familie her geradezu gefordert ist. Wenn die Familie die Grundzelle der menschlichen Gesellschaft ist, dann muß sie auch als Zelle leben können ... Wir brauchen, wenn wir überhaupt von Integration sprechen, zunächst die integrierte Familie!“

Gerade auf diesem Hintergrund ist die Feststellung des Katholischen Arbeitskreises für die Fragen ausländischer Arbeitnehmer interessant, daß die Beschlüsse der Kommission erkennen ließen, wo die politischen Lager stehen: Sozialliberal regierte Länder, voran die Stadtstaaten, vertreten eine gemäßigte Politik. Wenn es brenzlich wurde, enthielten sich die Sozialpartner im Regelfall der Stimme. Der Bund sei mit Ausnahme des Bundeswirtschaftsministeriums im gemäßigten Lager. FDP-Ministerien, wie Auswärtiges Amt und Bundesinnenministerium, hätten mehrfach versichert, die restriktiven Beschlüsse zu verhindern. Auch ohne eigene Erwähnung wird damit klar, wo die CDU/CSU in diesem Falle steht. Bei der Behand-

lung des Themas der Nachreise von Jugendlichen, bei dem die Argumente der Kommission allerdings stichhaltiger als im Falle des Stichtages sind, wird der Arbeitskreis in dieser Hinsicht deutlicher, wenn er es als beschämend bezeichnet, daß ein Teil der Mitglieder der Bund-Länder-Kommission, „darunter alle christlich-demokratisch regierten Länder“, Jugendlichen über 16 Jahren die Einreise verweigern wollten. Dies sei eine „billige, in Teilbereichen außenpolitisch schädliche und inhumane Politik“.

Perspektiven für die Zukunft notwendig

Momentan ist völlig offen, was mit dem Konzept geschieht und in welcher Form es verwirklicht wird. Manche Positionen und Fronten sind klarer, die Kirchen sind in dieser Frage enger miteinander verbunden als je zuvor. Die politischen Lager sind gespalten, die unmittelbar Betroffenen weiterhin in Ungewißheit. Insgesamt ein wenig erfreulicher Zustand. Bedenklich besonders auch deshalb, weil schon jetzt vorhersehbar ist, daß ab ca. 1985 wiederum um jede neue Arbeitskraft geworben werden muß, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge in das Berufsleben eintreten. Allzu kurzsichtig wird derzeit das Problem gesehen und behandelt, Perspektiven für die Zukunft scheinen zugunsten einer Aufpolierung der Beschäftigungsstatistik und der momentanen Beruhigung der Bundesbürger verlorenzugehen. Der Geburtenrückgang der Deutschen läßt vielleicht eines Tages wieder nach „Gastarbeitern“ als Nothelfern für unser Wirtschaftswachstum und als Rentenzahlern für die ältere deutsche Generation rufen. Ob dann allerdings viele diesem Ruf folgen werden, hängt nicht zuletzt von unserem jetzigen und kommenden Verhalten diesen Mitbürgern gegenüber ab.

Norbert Sommer

Interview

Kann der Zeitgenosse ein kontemplativer Mensch sein?

Ein Gespräch mit Professor Josef Pieper

Der Ruf nach einer kontemplativen Lebenshaltung – nicht nur im religiösen, sondern im vollen anthropologischen Bedeutungssinn des Wortes – kontrastiert mit dem unterstellten oder tatsächlichen Verfallensein an die einseh- und technisch machbare Gegenstandswelt der zeitgenössischen

Zivilisation. Über die Frage, wie dieser Kontrast zu einem im religiös transzendenten Sinn produktiven Austrag menschlicher Selbstfindung inmitten „natürlicher“ Lebensvollzüge werden kann, sprachen wir mit Professor Josef Pieper. Gesprächspartner war Hans Georg Koch.