

*Stärke* eingangs näherhin beschrieben wurde. Die *Schwächen* lassen es geraten erscheinen, die einzelnen Lehrstücke nicht durchzunehmen, sondern jene auszuwählen, die der Fassungskraft und dem Bedürfnis der jeweiligen Schüler entsprechen, wozu freilich auch gehört, daß man

hilfreiches ‚Anschauungsmaterial‘ (z. B. in den Unterrichtswerken) findet. Es dürfte, soweit man das nach der ersten Lektüre sagen kann, genügend solche Lehrstücke geben. Jedenfalls lohnt es sich, ihnen nachzuspüren: wenn schon ein Katechismus, dann der! *Eugen Paul*

## Politische Zeitfragen

# Viele Absichtserklärungen – Wenig Wirkung

### Zur Situation der Ausländerpolitik

Auch Ausländer sind Menschen wie Inländer, aber durch Situation im jeweiligen Gastland in den meisten Fällen besonderen, wenn auch nicht durchwegs einheitlichen Problemen unterworfen. Wer diese selbstverständlich klingende Feststellung akzeptiert, muß den in der Bundesrepublik lebenden Ausländern auch die allen gemeinsamen Menschen-Rechte zubilligen. Ein solches Menschenrecht ist etwa das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit – begrenzt allein durch dasselbe Recht der Mitmenschen. Freie Entfaltung der Persönlichkeit: dazu gehört das Recht auf eine den Anlagen entsprechende Bildung, auf freie Berufswahl, auf menschenwürdige Unterbringung, auf Zusammenschluß mit Gleichgesinnten...

Die Ausländerpolitik wird für alle *politischen Parteien* zur Nagelprobe bezüglich ihres Einsatzes für Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Denn Ausländer sind (noch) keine Wähler; ein vorbehaltloser Einsatz für sie kann aber Wählerstimmen kosten. Ausländerpolitik ist unpopulär. Das liegt größtenteils daran, daß es bisher nicht gelang, die in der deutschen Bevölkerung vorhandenen Vorurteile abzubauen: Ausländer nehmen den Deutschen kaum Arbeitsplätze weg, sondern übernehmen vorwiegend Positionen, die mit Deutschen nicht zu besetzen sind. Unter Ausländern gibt es keine höhere Kriminalitätsrate als unter Deutschen, die in vergleichbaren Verhältnissen leben müssen. Ausländer sind auch keine „Soziallast“, sondern helfen durch ihre Sozialversicherungsbeiträge mit, die derzeitigen Finanzierungsprobleme etwa der Rentenversicherung zu mindern. Gewiß erfordern die Sprach- und Kulturbarrieren auch finanzielle Extra-Ausgaben etwa im Schulwesen, doch die Ausländer zahlen auch Steuern... Die aktuelle Asylantenflut hat die Ausländerfreundlichkeit der deutschen Bevölkerung nicht gerade erhöht. Die Furcht vor Überfremdung wächst, der Mißbrauch des Asylrechts durch Ausländer, die nicht aus politischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik strömen, schaden nicht nur den echten Asylantwärttern, sondern schüren den Fremdenhaß ebenso wie jene

wenigen Ausländer, die, vom westlichen Gewinnstreben angesteckt, die Segnungen unseres Sozialstaates auszunutzen verstehen.

### Die Kernthesen des Kühn-Memorandums

Als wirkliche Anwälte der Ausländer gaben und geben sich die *Kirchen*; deren Engagement kann bei dieser Darstellung nicht ausgeklammert werden. Welche Ausländerpolitik sie verwirklicht sehen möchten, wird besonders deutlich aus einem Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Ministerpräsident a. D. *Heinz Kühn* (SPD), in das die kirchlichen Vorstellungen stark eingeflossen sind. Aus kirchlicher Sicht ist dieses Papier eine Richtschnur, an der sich auch die Vorstellungen der Parteien zur Ausländerpolitik messen lassen müssen.

Eine Kernthese des *Kühn-Memorandums* besagt, daß die Ausländerpolitik nicht auf Arbeitsmarktpolitik reduziert werden dürfe, sondern daß es sich dabei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Der alarmierende Befund insbesondere im Hinblick auf die Zukunftsperspektiven von einer Million ausländischer Kinder und Jugendlicher im Bundesgebiet mache umfassende Anstrengungen notwendig, um größeren individuellen und gesamtgesellschaftlichen Schaden abzuwenden.

Den (vermutlich in großer Zahl) bleibewilligen Zuwanderern, namentlich der zweiten und dritten Ausländer-Generation, müsse das *Angebot zur vorbehaltlosen und dauerhaften Integration* gemacht werden, heißt es in dem Memorandum mit dem Titel „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“ weiter, das im Herbst 1979 veröffentlicht wurde. Das Kühn-Papier enthält u. a. folgende Vorschläge für eine *konsequente Integrationspolitik*:

- Anerkennung der faktischen Einwanderung (bei fort-dauerndem Ausschluß weiterer Anwerbung);

- erhebliche Intensivierung der integrativen Maßnahmen, vor allem für die Kinder und Jugendlichen, d. h. im Bereich der Vorschule, Schule und beruflichen Bildung;
- Ablösung aller segregierenden Maßnahmen, im Schulsektor etwa der „Nationalklassen“ und ähnlicher Unterrichtsformen;
- Anspruch der Jugendlichen auf ungehinderten Zugang zu Arbeits- und Ausbildungsplätzen;
- Optionsrecht der in der Bundesrepublik geborenen und aufgewachsenen Jugendlichen auf Einbürgerung;
- generelle Überprüfung des Ausländerrechts und des Einbürgerungsverfahrens mit dem Ziel größerer Rechtssicherheit und stärkerer Berücksichtigung der legitimen besonderen Interessen der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien;
- Verstärkung ihrer politischen Rechte durch Einräumung des kommunalen Wahlrechts nach längerem Aufenthalt;
- Verstärkung der problemorientierten sozialen Beratung.

Bezüglich der Verwirklichung dieser Forderungen setzen die im Bundestag vertretenen Parteien unterschiedliche Schwerpunkte. Ehe deren Vorstellungen einander gegenübergestellt werden, ist aber eine Analyse der gegenwärtigen Situation angezeigt, wie sie zum Teil auch in dem Kühn-Papier beschrieben ist.

Zur Wohnbevölkerung der Bundesrepublik zählen derzeit rund vier Millionen Menschen nicht deutscher Nationalität (davon allein 1 175 000 Türken), im Bundesdurchschnitt prozentual ca. 6,5 Prozent (Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Mitte 1979: 9,3 Prozent, was bedeutet, daß die Ausländer eine höhere Erwerbsquote haben). Ihr besonderes Gewicht erhält die Gesamtentwicklung durch eine *fortlaufende Verschiebung der Altersstruktur*, der familiären Situation und des Grades der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer. Während die Anfangsjahre der Anwerbung durch einen Zugang relativ junger und größtenteils alleinlebender Arbeitskräfte gekennzeichnet waren, ist die spätere Phase (bis heute) von einem verstärkten „*Familiennachzug*“ und einer wachsenden Zahl von in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern geprägt. Allein von 1974 bis heute ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 16 Jahren um rund 25 Prozent auf rund eine Million angestiegen. Annähernd 700 000 waren Ende 1978 Kinder unter zehn Jahren.

Demographische Prognosen gehen davon aus, daß sich zwar einerseits das generative Verhalten der Ausländerbevölkerung dem der deutschen Bevölkerung annähert, andererseits jedoch führt die derzeitige Ausgangslage dazu, daß etwa der Anteil der ausländischen Jugendlichen im Alter von 15 bis zu 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung dieser Altersgruppe von heute knapp sieben Prozent im Jahre 1995 annähernd 20 Prozent betragen wird. Zu den gegenwärtig in der Bundesrepublik lebenden rund einer Million Kindern ausländischer Eltern kommt schätzungsweise noch eine annähernd gleich große Zahl von in den

Heimatländern verbliebenen Kindern und Jugendlichen, die als potentielle *Nachzugskandidaten* angesehen werden müssen.

## Die bisherige Politik und ihre Weiterentwicklung

In der bisherigen Ausländerpolitik steht eine *beschäftigungspolitische*, arbeitsmarktorientierte Betrachtung im Vordergrund, die durch die zu Beginn der siebziger Jahre einsetzenden Störungen der Arbeitsmarktentwicklung noch verschärft wurde. Auf dieser beschäftigungspolitischen Grundlinie bauen auch die ausländerpolitischen Maßnahmen und Konzeptionen der letzten Jahre auf:

- Das Ausländerrecht blieb durch weite Ermessensspielräume der Verwaltungen bestimmt. Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnisrecht wurden auf das engste verknüpft.
- Integrative Maßnahmen waren lange Zeit an den Anforderungen einer Minimalbetreuung ausgerichtet und konzentrierten sich auf Hilfen zur Eingewöhnung im Berufsleben.
- Im engeren arbeits- und sozialrechtlichen Bereich ist dagegen die Rechtsstellung der ausländischen Arbeitnehmer der deutschen weitgehend angeglichen.

In dem Kühn-Papier wird ausdrücklich darauf verwiesen, daß in jüngerer Zeit von Verantwortlichen in allen Bereichen vielfältige Anstrengungen unternommen wurden, um die über den arbeitsmarktpolitischen Rahmen hinausgehenden Notwendigkeiten zu fördern. Ansätze für ein koordiniertes Vorgehen auch in diese Richtung finden sich jedoch erst in den Vorschlägen der „*Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik*“ vom Frühjahr 1977. Die ausdrücklich so bezeichneten „*Grundpositionen*“ der Kommission bewegten sich zwischen den Postulaten der „*Konsolidierung*“, d. h. Restriktion der Ausländerbeschäftigung, und der temporären Integration („*kein Einwanderungsland*“).

Die Verantwortung gegenüber den heute hier lebenden, in der Vergangenheit durchweg aus wirtschaftlichem Interesse gezielt „*angeworbenen*“ Menschen kann nicht je nach Arbeitsmarktlage unterschiedlich gewichtet werden, wird dazu in dem Kühn-Memorandum festgestellt. „*Der einmal erwünschte und geförderte Zuzug muß bei den Zuziehenden Erwartung auslösen, die – ohne indiskutablen Zwang – auch unter geänderten Arbeitsmarktbedingungen nicht mehr reversibel sind und respektiert werden müssen, so daß es auch illusionär ist anzunehmen, die einmal aufgenommenen ausländischen Beschäftigten seien weiterhin eine besondere, überdurchschnittlich mobile Manövriermasse des Arbeitsmarktes.*“ Eine spezifisch ausländerbezogene Beschäftigungspolitik müsse sich heute auf den Außenbereich konzentrieren, auf das weitere Festhalten am „*Anwerbestopp*“ und, insbesondere im Hinblick auf die Staaten der Europäischen Gemeinschaft,

auf eine übernationale arbeitsplatzfördernde Regionalpolitik, die unkontrollierten Wanderungsbewegungen aus den strukturschwächeren Gebieten in die Industrieregionen vorbeuge.

In dem Papier wird auch bezweifelt, ob ein Zielkonflikt zwischen einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik und der dauerhaften Integration des integrationsbereiten Teils der heute in der Bundesrepublik lebenden Ausländer in der verschiedentlich befürchteten Schärfe überhaupt besteht. Allein die seit Jahren kontinuierlich überproportionale Ausländerbeschäftigung in den einzelnen Wirtschaftszweigen lasse vermuten, daß mindestens dort der Substitution durch deutsche Kräfte Grenzen gesetzt sind, selbst wenn sie noch gefördert werden könnte. Auch die demographischen Vorausschätzungen lassen als Folge des seit Jahren starken allgemeinen Geburtenrückgangs spätestens zum Ende der achtziger Jahre spürbare Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt erwarten. Von der anderen Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung und ihrem gegenüber den deutschen Verhältnissen bisher abweichenden generativen Verhalten dürften dann positive Kompensationswirkungen ausgehen. Überwiegend positiv einzuschätzen sei der Anteil und die Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung ferner im Bereich der sozialen Rentenversicherung. Aber selbst unter der Voraussetzung, daß auf mittlere Sicht weitere Arbeitsmarktprobleme gegeben seien, müsse die künftige Politik gegenüber den heute in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Arbeitnehmern und ihrer Familien davon ausgehen, „daß hier eine nicht mehr umkehrbare Entwicklung eingetreten ist und die Mehrzahl der Betroffenen nicht mehr ‚Gastarbeiterkinder‘, sondern Einwanderer sind, für die eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer aus den verschiedenen Gründen nicht wieder in Betracht kommt“.

Das Memorandum bleibt nicht bei den umfassenden Vorschlägen für eine neue Ausländerpolitik stehen; vielmehr wird darin auch für eine konsequente Öffentlichkeitsarbeit unter *Mithilfe der Medien* bei der Durchsetzung der Ziele plädiert. Hinweise auf finanzielle Fragen und Kompetenzprobleme runden die Studie ab. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Durchsetzung der vorgeschlagenen Ausländerpolitik einen jährlichen Gesamtaufwand um 600 Mill. DM erfordern würde – verteilt auf den Vorschulbereich, den Schulsektor, den Berufsschulbereich, auf berufsqualifizierende Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit und eine Aufstockung der Beratungskräfte der Wohlfahrtsverbände. Gegen manche Punkte des 66-Seiten-Papiers hat die Bundesregierung starke Bedenken. Ministerialdirektor *Wolfgang Bodenbender*, Abteilungsleiter Arbeitsmarkt- und Ausländerpolitik im Bundesarbeitsministerium, plädiert etwa für ein behutsameres Vorgehen, um der Gefahr eines Umschlagens der öffentlichen Meinung vorzubeugen. Für problematisch hält er auch die Beseitigung jeder Wartezeitregelung und der Ausländerzulassung zu den Kommunalwahlen (letzteres etwa wegen der Furcht vor einem Import ausländischer Parteistrukturen).

## Orientierungslinien der Bundesregierung

Am 19. März hat sich das Bundeskabinett auf Orientierungslinien für die Weiterentwicklung der Ausländerpolitik sowie auf erste Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Orientierungsdaten, insbesondere zur besseren Integration der ausländischen Kinder und Jugendlichen, geeinigt. Danach muß die *soziale Integration der zweiten und dritten Ausländergeneration* die zukünftige Schwerpunktaufgabe der Ausländerpolitik sein. Die Integrationsbemühungen müßten sich auf sämtliche Lebensbereiche der ausländischen Kinder und Jugendlichen richten und deren soziales Umfeld miteinbeziehen. Dem weiteren Ausbau der Sozial- und Beratungsdienste für Ausländer, der Qualifizierung ihrer Mitarbeiter, der Heranbildung sozialpädagogischer Fachkräfte, der Intensivierung der Eltern- und Jugendarbeit auch durch Hilfen zur frühkindlichen Erziehung sowie der Entwicklung von Freizeitangeboten im Rahmen der Jugendsozialarbeit komme deshalb große Bedeutung zu.

„Die Weiterführung der 1973 eingeleiteten Konsolidierungspolitik im Bereich der Ausländerbeschäftigung bildet die Grundlage für erfolgreiche Integrationsanstrengungen. Der Abbau von Integrationsdefiziten und die Beschäftigungssicherung der hier bereits lebenden Ausländer setzen voraus, daß die Zuwanderung in die Bundesrepublik begrenzt gehalten wird“, heißt es in den „Orientierungslinien“. Ferner wird betont, die Integrationspolitik, deren Umsetzung auch von der Mithilfe der ausländischen Eltern abhängt, sei für die Ausländer und deren Herkunftsstaaten nur akzeptabel, wenn sie keine Entfremdung der Kinder und Jugendlichen von der heimatischen Kultur zum Ziel habe. „Vor allem im Rahmen der Bildungspolitik ist deshalb darauf zu achten, daß ein Bezug der ausländischen Kinder und Jugendlichen zum Kulturkreis ihrer Familien gewahrt bleibt. Dies erfordert insbesondere *angemessenen muttersprachlichen Unterricht unter deutscher Schulaufsicht* und die Anerkennung der Muttersprache anstelle einer Pflichtfremdsprache. Ob der Aufenthalt in der Bundesrepublik und die Integration in unser gesellschaftliches Leben im Einzelfall in die Einwanderung münden, muß der Ausländer selbst entscheiden. Die Ausländerpolitik sollte lediglich die rechtlichen Voraussetzungen für einen solchen freien Entschluß erleichtern, nicht jedoch ein solches Ziel vorgeben.“

Unter den Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik werden genannt:

- die Verbesserung der Bildungschancen ausländischer Kinder, Jugendlicher und Erwachsener,
- der Ausbau der Berufsvorbereitungsmaßnahmen für ausländische Jugendliche ohne Schulabschluß,
- die Entwicklung von Intensivsprachkursen für spät eingereiste ausländische Jugendliche,
- die Verbesserung der Berufsberatung, der Berufsbildungschancen, des Beschäftigungszugangs, der außerschulischen sozialpädagogischen Beratungs-, Betreuungs- und Qualifizierungsangebote für junge Ausländer sowie der Sozialdienste für alle Ausländer,

- die Vermeidung von Ausweisung und Abschiebung straffällig gewordener ausländischer Jugendlicher,
- die Erleichterung der Einbürgerung,
- die Verbesserung der Wohnverhältnisse der Familien ausländischer Arbeitnehmer und schließlich
- die entwicklungspolitische Förderung der beruflichen Reintegration und der Investitionen ausländischer Arbeitnehmer in ihren Herkunftsländern.

In Übereinstimmung mit dem Kühn-Papier wird auch eine bessere Aufklärung der Bevölkerung über die Integrationsprobleme der Ausländer als notwendig erachtet.

## Die Position der CDU

Die Vorstellungen der Bundesregierung zur Ausländerpolitik bleiben eine reine Absichtserklärung. Für den am 5. Oktober zu wählenden neuen Bundestag sind sie kaum verpflichtend. Maßgebend für die Parteien sind deren eigene Beschlüsse zur Ausländerpolitik. Welche Vorstellungen die Unionsparteien diesbezüglich haben, verdeutlichte CDU-Generalsekretär *Heiner Geißler* in einer Stellungnahme zu dem Regierungskonzept. „Ich bedaure sehr, daß Minister Ehrenberg die Einbürgerungserleichterung zum Hauptprogrammpunkt des vorgestellten Konzepts erklärt hat. Die politische Diskussion wird damit in Wirklichkeit auf einen Nebenschauplatz gelenkt, im Vordergrund aller Bestrebungen um die zweite Ausländergeneration müssen die konkreten Einzelmaßnahmen stehen. Die ausländischen Jugendlichen wollen Ausbildung, Arbeit, soziale Anerkennung, einen deutschen Paß wünschen die wenigsten von ihnen. Das Angebot der Einbürgerung muß am Ende eines Integrationsweges stehen.“

Dies sind auch die Kernthesen des CDU-Konzepts zur Ausländerpolitik, beschlossen vom Bundesfachausschuß Innenpolitik der CDU am 24. Juni 1977. In den Leitsätzen heißt es:

- Aus der Ausländerbeschäftigung erwachsen unserer Gesellschaft Pflichten. Die CDU tritt für die soziale Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien ein: für eine soziale Gleichstellung und gegen ihre soziale Isolierung. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Problemen der sogenannten zweiten Ausländergeneration. Die Union bekennt sich zum Prinzip der freiwilligen Rückwanderung und lehnt daher die Zwangsrotation sowohl in der jetzigen Situation als auch als generelles Mittel der Ausländerpolitik ab.
- Die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer muß künftig unter Kontrolle gehalten werden. Auswahl und Einsatz der Maßnahmen zur Steuerung von Anwerbung und Zuwanderung, von Aufenthalt und Rückkehr müssen insgesamt im Sinne einer sozial verantwortlichen Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung erfolgen. Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage ist der Anwerbepott beizubehalten.
- Auf der Grundlage des Ausländergesetzes soll dem ausländischen Arbeitnehmer eine größere Sicherheit seiner aufenthaltsrechtlichen Stellung gewährt werden.

- Illegaler Aufenthalt und illegale Beschäftigung von Ausländern führen zu sozialer Unsicherheit und bilden einen Nährboden für Kriminalität. Ihre konsequente Bekämpfung liegt im Interesse aller.
- Ausländer werden insgesamt gesehen nicht häufiger kriminell als Deutsche. Die Bekämpfung der Ausländerkriminalität erfordert jedoch besondere Schulung der Strafverfolgungsbehörden.

- Soziale Integration ausländischer Arbeitnehmer zielt auf *Chancengleichheit* mit der deutschen Bevölkerung ab. Bessere sprachliche und berufliche Vorbereitung, Beratung beim Kontakt mit deutschen Behörden und Ausländersprechstunden müssen dazu beitragen, die rechtliche Gleichstellung im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht auch praktisch zu verwirklichen. Der Unterricht für ausländische Kinder soll grundsätzlich in deutschen Schulen stattfinden, ergänzt durch Eingliederungskurse oder -klassen sowie durch heimat-sprachlichen Unterricht. Ausländische Jugendliche müssen die Chance einer qualifizierten Berufsausbildung haben, die sie auch in ihrem Heimatland verwenden können. Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation müssen davon ausgehen, daß Wohnheime nur eine *Übergangslösung* sind und die Mehrheit der ausländischen Arbeitnehmer mittel- und langfristig familiengerechte Wohnungen anstrebt. Ferner sollen Freizeitangebote gefördert werden, die dem Ausländer die Möglichkeit geben, den Kontakt mit Landsleuten und mit Deutschen zu verstärken.

- Durch die Mitgliedschaft in deutschen politischen Parteien und beratende Mitwirkung in kommunalen Gremien sollen Ausländer die Möglichkeit erhalten, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Ein Wahlrecht für Ausländer auf staatlicher oder kommunaler Ebene kann nur durch eine europäische Regelung auf der Basis der Gegenseitigkeit eingeführt werden. Die CDU tritt dafür ein, daß im Zuge des Ausbaus der EG die Mitgliedstaaten untereinander ihren Angehörigen die Ausübung staatsbürgerlicher Rechte einräumen.

- Die Tätigkeit ausländischer extremistischer Organisationen auf deutschem Boden ist ebenso zu verhindern wie der Mißbrauch von Ausländern durch deutsche verfassungsfeindliche Parteien.

- Auf längere Sicht muß eine europäische regionale Strukturpolitik das wirtschaftliche Gefälle in Europa abbauen und damit den Zwang zur Massenwanderung arbeitsloser Menschen. Erst dann ist wirkliche Freizügigkeit auf dem europäischen Arbeitsmarkt erreicht.

## Die Ausländerpolitik der SPD

Die ausländerpolitischen Vorstellungen von SPD und FDP verdeutlichen, daß es diesbezüglich bei den drei Parteien viel Gemeinsames gibt. Allerdings setzen sie unterschiedliche Schwerpunkte. Echte Gegensätze zwischen CDU und Koalitionsparteien gibt es eigentlich nur bezüg-

lich der SPD-Forderung, den Ausländern das *Kommunalwahlrecht* einzuräumen. So heißt es in dem CDU-Beschluß vom Juni 1977 wörtlich: „Die verschiedentlich geforderte Zuerkennung des Wahlrechts, auch des Kommunalwahlrechts, an Ausländer ist verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Grundgesetz behält die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen den deutschen Staatsbürgern vor.“ Demgegenüber betonte die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik (SGK) im Oktober 1979 in „Argumenten und Maßnahmevorschlägen für eine Intensivierung der Integration ausländischer Mitbürger in den Städten und Gemeinden“: „Zentrale Forderung der SPD war und ist dabei die Gewährung des Kommunalwahlrechts für Ausländer.“ (Konkret: „Ausländer, die sich mindestens fünf Jahre ohne Unterbrechung in einer Gemeinde aufhalten, sollten in diesem Bundesland das aktive und passive Wahlrecht erhalten.“)

Die SPD hat bereits beim Parteitag Hannover 1973 die Bildung einer Kommission für Fragen ausländischer Arbeitnehmer beim Parteivorstand beschlossen mit dem Auftrag, ein umfassendes politisches Konzept „für die Aufnahme der ausländischen Arbeitnehmer in die Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik“ zu erarbeiten. Dieses Konzept wurde dann 1975 vom Parteitag in Mannheim beschlossen. Darin sind Grundsätze zur Politik der Ausländerbeschäftigung definiert, ferner die Vorstellung der Partei zur rechtlichen Stellung der ausländischen Arbeitnehmer; umrissen werden ferner die zu ergreifenden sozialen Maßnahmen, die Bildungssituation und die politische Stellung der ausländischen Arbeitnehmer:

– In den „Grundsätzen zur Politik der Ausländerbeschäftigung“ heißt es u. a.: „Die SPD bekennt sich zu dem Grundsatz, daß die in der Bundesrepublik beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien in die deutsche Gesellschaft integriert werden, soweit dies möglich ist und von ihnen gewünscht wird.“ Weiter wird festgestellt, die Ausländer bildeten keine industrielle Reservearmee, die nach Belieben angeworben oder entlassen werden könne, sondern ein wichtiges Glied von Wirtschaft und Gesellschaft. Jedem ausländischen Arbeitnehmer müsse es daher grundsätzlich *selbst* überlassen bleiben zu entscheiden, ob und wann er seinen Aufenthalt in der Bundesrepublik beendet und in sein Heimatland zurückkehrt. Allerdings müsse auch auf längere Sicht die Gesamtzahl der ausländischen Arbeitnehmer im Bundesgebiet begrenzt bleiben. Eine Ausweitung der Ausländerbeschäftigung über den im Jahr 1973 erreichten Umfang hinaus sei grundsätzlich als nicht sinnvoll anzusehen. Da aufgrund der bisherigen Entwicklung im Umfang der Ausländerbeschäftigung *große regionale Unterschiede* bestünden, sei zusätzlich zur Festsetzung einer Höchstgrenze eine regionale Steuerung erforderlich. Sie sollte in der Weise erfolgen, daß bei bestimmter Ausländerdichte (etwa einem Bevölkerungsanteil von zehn oder 12 Prozent!) keine Anwerbungen in Ballungsgebieten mehr erfolgen.

Schließlich heißt es, daß Armut und Arbeitslosigkeit in den Heimatländern nicht auf Dauer beseitigt werden könnten. Erforderlich seien vielmehr eine gezielte europäische Regionalpolitik und eine aktive Arbeitsmarktpolitik in den Heimatländern.

- Über die *Rechtsstellung* der ausländischen Arbeitnehmer heißt es in dem Papier, sie müsse von dem Grundsatz bestimmt sein, daß die in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer nicht Fremde seien, sondern Mitbürger, die mit ihrer Arbeitsleistung zum Wohl aller beitragen. „Bei der Ersterteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis muß die derzeit bestehende Flexibilität erhalten bleiben, damit die Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern sachgerecht gesteuert werden kann.“ Im Ausländerrecht seien Generalklauseln und übergroße Ermessensspielräume zu beseitigen; „klare, gerichtlich voll und effektiv nachprüfbare Tatbestände sollen den Ausländern in der Bundesrepublik Rechtssicherheit und die Gewißheit geben, in einer gesicherten Existenz zu leben.“
- Die angestrebte Verbesserung der rechtlichen Stellung bildet nach den Vorstellungen der SPD eine notwendige Voraussetzung für eine bessere Integration der ausländischen Arbeitnehmer. Hinzu kommen müßten jedoch gezielte soziale Maßnahmen, die die bestehenden Benachteiligungen ausgleichen und die Chancen der Ausländer auf *gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben* in der Bundesrepublik erhöhen. So sollten in den Betrieben die ausländischen Arbeitnehmer von den Betriebsräten verstärkt herangezogen werden, um deren Interessen zu wahren. Für alle Gebiete seien öffentlich finanzierte Ausländerberatungsstellen einzurichten. Die Beschaffung angemessenen Wohnraums sei nicht nur ein Gebot der Menschlichkeit, sondern zugleich eine Grundvoraussetzung für Chancengleichheit und Integration. Ausländische Arbeitnehmer hätten genauso wie Deutsche ein Recht darauf, mit ihren Familien zusammen zu leben. Nach Ablauf des ersten Beschäftigungsjahres sollte den Ausländern daher die Nachholung ihrer Ehegatten und Kinder ermöglicht werden.
- Die *Eingliederung* der Ausländer in die deutsche Gesellschaft und Kontakte zur deutschen Bevölkerung setzten ausreichende Deutsch-Kenntnisse voraus. Sprachkenntnisse seien auch Voraussetzung für die Teilhabe an Fortbildungsveranstaltungen und dienen der Verständigung und Erfahrung am Arbeitsplatz sowie der Unfallverhütung, heißt es im Kapitel über die Bildungssituation der Ausländer. „Für Kinder der ausländischen Arbeitnehmer sollten so früh wie möglich alle Voraussetzungen für Chancengleichheit bei Entwicklung und Bildung geschaffen werden. Ihre Betreuung in Kindergärten und Kindertagesstätten soll die Gewöhnung an deutsche Lebensverhältnisse erleichtern und die Grundlage für eine erfolgreiche schulische und berufliche Ausbildung schaffen.“ Auch die SPD zieht eine Integration der ausländischen Kinder in das

deutsche Schulsystem einer langfristigen Sonderstellung vor.

- Zur *politischen Stellung* der Ausländer heißt es, daß Arbeitnehmer, die ihre Arbeitskraft außerhalb ihres Heimatlandes einsetzen, keinen Verlust an politischen Rechten erleiden dürften. Sie seien nicht nur Gegenstand der Politik, sondern können und sollten sich auch selbst politisch betätigen, um ihre Interessen in der Bundesrepublik und ihren Heimatländern wirksam zu vertreten. „Dabei stehen ihnen alle in unserer Verfassungsordnung verbürgten Grundrechte zu, soweit sie nicht ausdrücklich Deutschen vorbehalten sind... Schranken der politischen Betätigung von Ausländern bestehen darin, daß die freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Sicherheit der Bundesrepublik nicht gefährdet werden darf, die allgemeinen Gesetze und die Regeln des Völkerrechts zu beachten sind und keine Parteien, Vereinigungen, Einrichtungen oder Bestrebungen außerhalb des Bundesgebiets gefördert werden dürfen, die mit freiheitlich-demokratischen Verfassungsgrundsätzen nicht vereinbar sind.“ Verwiesen wird zugleich darauf, daß eine Beteiligung an Wahlen „zum Bundestag und zu den Landtagen“ nach geltendem Verfassungsrecht nur für deutsche Staatsbürger in Betracht kommt. Dazu ergänzend: „Allerdings sollten bei der Wahlkreiseinteilung die ausländischen Einwohner mitgezählt werden, da die Abgeordneten die gesamte Bevölkerung ihres Wahlkreises vertreten. Zur verstärkten Förderung des Integrationsprozesses, in dem das angestrebte Kommunalwahlrecht eine weiterführende Etappe sein muß, sind die ausländischen Arbeitnehmer zu befähigen, politische Rechte durch politische Mitarbeit wahrzunehmen.“

### „Liberale Thesen“ der FDP

- Auch die FDP beschloß bereits im Februar 1975 „liberale Thesen zur Ausländerpolitik“. Dieses Konzept liberaler Ausländerpolitik wurde vom Bundeshauptausschuß der FDP im April 1978 in Berlin aktualisiert und von der Bundesvertreterversammlung im Februar 1979 in Aachen auf den neuesten Stand gebracht. In diesem jüngsten Beschluß heißt es: „Den bei uns lebenden Ausländern gleiche Lebenschancen einzuräumen und sie vor Machtmißbrauch und sozialer Ungerechtigkeit zu schützen muß Oberstes Ziel liberaler Ausländerpolitik sein; nur so ist diese zugleich praktische Europapolitik.“ Im einzelnen will sich die FDP für die Verwirklichung folgender Ziele einsetzen:
- Das geltende Ausländerrecht mit dem im Vordergrund stehenden ausländerbehördlichen Ermessen muß fortentwickelt werden, um den Ausländern mehr Rechtssicherheit zu verschaffen. So sind insbesondere die *Ausweisungstatbestände* klar zu regeln. Der Nachzug von Ehepartnern, Kindern und Eltern mit der Möglichkeit des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist zu gewährleisten. Beschränkungen in der Arbeitsplatzwahl sind ebenso aufzuheben wie die Bindungen der Arbeitserlaubnis an

Arbeitsplatz und Betrieb. Die ins Gastland geholten Ausländer haben ein Recht auf Lebensplanung, auf gute Kindergarten- und Schulverhältnisse für ihre Kinder, auf Lehrstellen und Arbeitsplätze ebenso wie die Inländer. Zur Begründung heißt es, der doppelte Kontrollmechanismus der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis mache langfristige Pläne unmöglich und zwingt die bei uns lebenden Ausländer in eine Ergebenheitshaltung, „die den liberalen Vorstellungen vom freien Bürger nicht entspricht“.

- Auch die FDP plädiert dafür, den ausländischen Mitbürgern das aktive und passive Kommunalwahlrecht nach Ablauf einer angemessenen Frist der Ansässigkeit einzuräumen.
- Die *Bildungsnachteile* der ausländischen Kinder und Jugendlichen müssen, wie es weiter heißt, gezielt behoben werden. Genannt werden in diesem Zusammenhang die Förderung der Vorschulerziehung für ausländische Kinder, die Gewährleistung eines regelmäßigen Schulbesuchs mit Hilfe entsprechend ausgebildeter Sozialarbeiter, die Vermittlung von Lehrstellen und die Erteilung von berufsvorbereitendem Vollzeitunterricht für ausländische Jugendliche, eine angemessene Unterrichtung der ausländischen Kinder in ihrer Heimatsprache (ggf. unter Verzicht auf die erste Fremdsprache), die Erarbeitung entsprechender Unterrichtsmaterialien, die Ausbildung zweisprachiger Lehrer und die Beteiligung von qualifizierten Lehrkräften aus den Entsendeländern, die Entwicklung von Weiterbildungsprogrammen für deutsche Lehrer und die Förderung von Lehrstühlen für Ausländerpädagogik und -didaktik. Sicherzustellen sei auch ein differenziertes Angebot pädagogisch betreuter Freizeiteinrichtungen für ausländische Jugendliche.
- „Liberale Ausländerpolitik zielt auch darauf ab, die Ursachen unfreiwilliger Auswanderung zu bekämpfen“, heißt es abschließend. Die meisten Ausländer verließen ihre Heimat unfreiwillig, weil es dort an Arbeit mangle. Langfristig diene es allen Betroffenen mehr, die Arbeit zu den Menschen zu bringen und nicht umgekehrt.

### Das Asylantenproblem ...

Die Konzeptionen der drei Parteien zur Ausländerpolitik liegen also seit langem vor. Doch von der Formulierung von Parteiprogrammen bis zu ihrer Verwirklichung ist gerade auf diesem Gebiet ganz offensichtlich ein weiter Weg. Es kommt hinzu, daß die politische Weiterverfolgung dieser dringenden Aufgabe zumindest in diesem Jahr angesichts des sich verschärfenden *Asylantenproblems* in den Hintergrund getreten ist. Zur Lösung dieser speziellen Ausländerfrage hat der Bundestag noch vor der Sommerpause und vor Ende dieser Legislaturperiode ein Bündel gesetzgeberischer Maßnahmen beschlossen. Zentraler Punkt ist ein *Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens*, das auf den 31. Dezember 1983 befristet ist, jedoch,

sofern die geplante umfassende Neuregelung des Asylverfahrensrechts eher möglich ist, vorher aufgehoben werden kann. Dieses Beschleunigungsgesetz sieht u. a. folgende Regelungen vor:

- Im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Zirndorf) entscheidet, unabhängig von Weisungen, nur noch ein Beamter über den Antrag eines Asylbewerbers (bisher Ausschüsse mit drei Bediensteten).
- Wer Asyl beantragt, muß darauf vorbereitet sein, daß ihm enge Fristen für seine Erklärungen gesetzt werden und er auch selbst vor dem Bundesamt erscheint; hält er Fristen nicht ein, kann zügig entschieden werden.
- Die bisher getrennten Verfahrenswege zum Asylrecht und zum Aufenthaltsrecht werden in einem gemeinsamen gerichtlichen Verfahren zusammengefaßt. Dies bedeutet: Klagt der Ausländer sowohl gegen die Entscheidung des Bundesamts als auch gegen die Entscheidung der Ausländerbehörde, sind die Klagebegehren in einer Klage zusammen zu verfolgen. Über die Klage ist in einem gemeinsamen Verfahren zu verhandeln und zu entscheiden. Grundsätzlich aber kann ein Asylbewerber erst dann ins Ausland abgeschoben werden, wenn die Entscheidung über die Ablehnung eines Asylantrags rechtlich unanfechtbar geworden ist.
- Wer einen Arbeitnehmer beschäftigt, der sich zur Durchführung eines Verfahrens auf Anerkennung als Asylberechtigter im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhält und eine nach dem Arbeitsförderungsgesetz erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, muß die Abschiebungskosten tragen, falls das Asylbegehren zurückgewiesen wird. (Nicht durchsetzen konnte sich die Opposition u. a. mit ihrem Vorschlag, einem „Grenzrichter“ die Vollmacht einzuräumen, nach Prüfung des Asylbegehrens in der Sache den Asylbewerber sofort abzuschicken, wenn seine Gründe als nicht stichhaltig erkannt sind.)

Die neuen gesetzlichen Regelungen sollen durch *arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen* vor allem administrativer Art – etwa Arbeitsverbot für Asylbewerber – flankierend unterstützt werden. Gerade das vorgesehene *Arbeitsverbot* aber halten kirchliche Betreuer von Asylbewerbern für problematisch. Nach einer z. B. im Deutschen Caritasverband vertretenen Meinung könnten die derzeitigen Schwierigkeiten beim Asylverfahren wesentlich entschärft werden, „wenn angeblichen Asylsuchenden in den Fällen, in denen der Allgemeinheit wegen vorhandener Arbeit und vorhandenen Wohnraums besondere Lasten nicht entstehen, im Rahmen eines Sofortprogramms solche freien Arbeitsplätze angeboten werden könnten, so daß die Betroffenen nicht zur Notlüge einer politischen Verfolgung Zuflucht nehmen müssen“. Die derzeitige Situation könnte weiter entspannt werden, wenn langfristig anhängige Anfechtungsklagen durch Übernahme der Kläger in die Gruppe der „Kontingent-Flüchtlinge“ oder durch Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis aus Härtegründen außergerichtlich beendet würden. Auch

beim Caritasverband ist man der Auffassung, daß das auf Einzelschicksale zugeschnittene Asylverfahren erst dann wieder seine Funktionen erfüllen kann, wenn es gelingt, das Massenproblem durch pauschale Lösungen auf übersichtliche Einzelschicksale zu reduzieren.

Tatsächlich haben über 70 Prozent der Asylsuchenden in der Bundesrepublik ohne weiteres Arbeit gefunden – und zwar durchweg in Stellen, die nicht mit Deutschen besetzt werden können. Betreuer der Asylanter sind davon überzeugt, daß über 90 Prozent in Arbeit vermittelt werden könnten und damit nicht der Allgemeinheit zur Last fielen, wenn man die Bewerber nicht auf das flache Land abschieben würde, sondern in Ballungsräumen Arbeit suchen ließe. So verweisen auch Sachverständige im Kommissariat der deutschen Bischöfe darauf, daß beispielsweise im Bereich des Gaststättengewerbes die Personalnot gerade durch Asylanter gemindert wird; stünden diese nicht mehr zur Verfügung, müßten neue „Gastarbeiter“ angeworben werden, um diesen Wirtschaftszweig im ganzen Bundesgebiet funktionsfähig zu erhalten.

### Noch keine Lösung auf Dauer

Schon aus der Tatsache, daß das „Beschleunigungsgesetz“ bis Ende 1983 befristet ist, kann entnommen werden, daß es selbst nach Ansicht der Initiatoren das Asylanterproblem nicht auf Dauer lösen kann. Was bei einer dem nächsten Bundestag vorbehaltenen endgültigen Lösung zu beachten ist, formulierte *Wolfgang Kopp*, Leiter des Referats für Flüchtlingsfragen beim Caritasverband, so: „Das humane Behandlungsgefälle zwischen den hereingenommenen und hereingekommenen Flüchtlingen ist nicht vertretbar, wenn das Asylrecht weiterhin unteilbar und die einfache Hilfe für Menschen in existentieller Not eine ethische und christliche Verpflichtung bleiben sollen.“ Im bevorstehenden Wahlkampf wird die Ausländerpolitik kaum, eher schon das Asylanterproblem eine besondere Rolle spielen, wenn durch das Beschleunigungsgesetz auch diesbezüglich die Wogen geglättet worden sind. In der Ausländerbetreuung engagierte bzw. mit Ausländerfragen befaßte Kirchenvertreter hoffen, daß sich die Wahlkämpfer nicht zu Versprechungen hinreißen lassen, das Ausländerproblem „radikal“ zu lösen. Immerhin verpflichtet sich die Bundesrepublik in ihrem Grundgesetz, politisch Verfolgten Asyl zu gewähren. Gerade zur Sicherung dieses *Grundrechts* müssen vom neunten Deutschen Bundestag dauerhafte, praktikable Wege zur raschen Erkennung von echten Asylanter und ihrer Unterscheidung von bloßen Arbeitssuchenden gefunden werden. Ebenso dringlich aber ist die Lösung des allgemeinen Ausländerproblems. Die Politiker sind dazu nicht nur gefordert, um einen sozialen Sprengsatz zu entschärfen, sondern auch aus humanitären Gründen und aus Dankbarkeit gegenüber einer Bevölkerungsgruppe, die unsere wirtschaftliche Hochkonjunktur, unser wirtschaftliches Wachstum und damit die Mehrung des Wohlstandes erst sichern halfen.

Hans Lipp