

len Initiative für nachhaltige Entwicklung“ in die richtige Richtung. Sie stellten u. a. die Notwendigkeit einer institutionellen Stärkung der Vereinten Nationen im Umweltbereich sowie einer Reduktion der Treibhausgas-Emissionen um 15 Prozent bis 2010 in den Mittelpunkt, schlugen eine „Dekade der nachhaltigen Erzeugung und Nutzung von Energie“ vor und kündigten für das Jahr 2000 in Berlin eine Konferenz zum Thema „Nachhaltige Stadtentwicklung“ an. Die Initiative war zu neu und zugleich zu vage, als daß sie den Nord-Süd-Konflikt hätte überwinden können, der – trotz aller erkennbarer Bruchstellen – bleiern und lähmend über der Konferenz lag: Die Industrieländer überhörten hartnäckig alle Aufrufe zu größeren finanziellen Leistungen. Die Entwicklungsländer ließen sich umgekehrt auf keine Verpflichtungen ein, die ihnen als Hausaufgaben zugeschrieben wurden. Die Sorgen des Nordens waren nicht die des Südens. Während es den einen um das Klima in den nächsten Jahrzehnten ging, bekümmerte die anderen das Essen von morgen. Dazwischen blieb wenig Raum für Verständigung und Kompromiß, aber reichlich Platz für ritualisierten und sterilen Schlagabtausch.

Außer Spesen also nichts gewesen? Ist der Rio-Prozeß bereits im Orkus der Geschichte gelandet? Die Antwort lautet

klar: Nein! Es gibt zu diesem anstrengenden Prozeß der globalen Konsensbildung *keine vernünftige Alternative*. Außerdem verstellt die Fixierung auf die Versammlung in New York den Blick dafür, daß Politik auch in diesem Feld nicht nur in den dafür vorgesehenen Arenen und von den dazu ermächtigten Akteuren ausgeübt wird. Auch wenn in New York die Räder zum Stillstand gekommen zu sein scheinen, darf daraus nicht der Trugschluß gezogen werden, als bewege sich das Rad der Politik insgesamt nicht mehr. Viel zu viel findet auf unterschiedlichsten Ebenen, in Basisgruppen, in Nichtregierungsorganisationen, auch bei Unternehmensvorständen und Gewerkschaften statt, als daß die Behauptung zulässig wäre, Rio sei tot.

Um dieses zu entdecken, bedarf es eines scharfen Blicks. Wer hätte schon einmal ermittelt, wieviel CO<sub>2</sub> bereits durch Stadtteil-Autos, Car-Sharing oder produktnahe Einkäufe eingespart wird? Ist im Bereich der lokalen Agenden 21 nicht schon vieles bewegt worden? Ist bekannt, in welchem Ausmaß sich die Energienutzung durch energiesparendes Bauen und Wohnen verringert hat und in wie vielen Partnerschaftsprojekten sich Menschen für den Süden engagieren? Vielleicht ein schwacher Trost, jedoch genug, um entschlossen und hartnäckig weiter zu arbeiten. *Reinhard Hermle*

## Kein Regelungsbedarf

### Die aktuellen Zuwanderungskonzepte der Parteien in der Kritik

*Vor dem Hintergrund einer ausführlichen Analyse der in diesem Jahr von den Parteien vorgelegten Entwürfe und Konzepte zu einer Neuregelung von Zu- und Einwanderung belegen im folgenden Beitrag Klaus Barwig, Studienleiter an der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, und Sibylle Röseler, Referentin im brandenburgischen Sozialministerium: Der Zuzug von Ausländern nach Deutschland erfolgt keinesfalls unkontrolliert, Regelungsbedarf besteht deshalb nicht.*

Das Frühjahr 1997 wird in die Geschichte der deutschen Ausländerpolitik als Ära der Zu- bzw. Einwanderungskonzepte eingehen. Innerhalb von nur fünf Wochen veröffentlichten alle im Bundestag vertretenen Parteien mit Ausnahme der PDS Vorschläge, die auf unterschiedliche Weise Zuwanderung regeln wollen. Im wesentlichen lassen sich folgende Argumentationsmuster erkennen: Zu- und Einwanderung erfolgen unkontrolliert, sollten aber geplant werden (Rheinland-Pfalz/SPD, FDP); neu zuwandernde Ausländer tragen erheblich zur Arbeitslosigkeit bei und belasten daher die öffentlichen Haushalte (CDU/CSU); es kommen die falschen, nämlich nicht die hochqualifizierten bzw. wohlhabenden Zuwanderer (FDP); es fehlt dem geltenden Recht an Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Rechtssicherheit für die Betroffenen (Bündnis 90/DIE GRÜNEN).

Es fällt auf, daß keine der Initiativen über eine schlüssige Da-

tenbasis verfügt und die verschiedenen Vorschläge der Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt vorgelegt wurden, da die Zuwanderungszahlen zurückgehen: Das Wanderungssaldo aller *Ausländer*, also die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen, hat sich zwischen 1992 (593 000, alle Angaben Statistisches Bundesamt) und 1996 (148 000) um drei Viertel verringert. Darin enthalten ist ein wachsender Anteil ausländischer Familienangehöriger von Aussiedlern, Asylsuchenden ebenso wie EU-/EWR-Angehörige, die ohnehin Freizügigkeit genießen.

Der Anteil der *Asylsuchenden* (1995: 128 000, 1996: 116 400, 1997: voraussichtlich unter 110 000 im Vergleich zu 428 000 im Jahr 1993) ist ebenfalls rückläufig. Auch die Zahl der *Spätaussiedler* ist zwischen 1995 und 1996 um fast ein Viertel von 218 000 auf 177 800 (bei einem Anteil von rund 50 Prozent ausländischer Familienangehöriger und Abkömmlinge. Die ausländischen Familienangehörigen werden sowohl in

der Ausländer-Statistik als auch in der Aussiedler-Statistik – also doppelt – gezählt.) zurückgegangen und wird sich 1997 nochmals deutlich verringern.

Stellt man die niedrige Zahl von neu eingereisten Asylsuchenden in Rechnung sowie die vermutlich hohe Rückwanderung gerade dieses Personenkreises, und bedenkt, daß der grundgesetzlich verbriefte Familiennachzug zu hier dauerhaft lebenden Ausländern mit nochmals ca. 40 000–100 000 Personen veranschlagt wird (zuverlässige Daten dazu existieren nicht), lautet der Befund: Alles in allem liegt der Gesamtzuwanderungssaldo unter 100 000. Daraus ergibt sich eine Reihe von Fragen an die vorgelegten Konzepte:

Geht es um eine weitere Absenkung ohnehin deutlich gesunkener Zugangszahlen? Geht es um die Absenkung der Gesamtzahl der Ausländer in Deutschland, 1996 rund 7,3 Millionen? Oder geht es um die Möglichkeit, außerhalb des grundgesetzlich und europarechtlich garantierten Zuzugsrechts anderen, neuen Gruppen von Drittstaatsangehörigen, also Nicht-EU-/EWR-Bürgern den Zugang nach Deutschland zu erleichtern? Besteht hierfür quantifizierbarer und qualifizierbarer Bedarf und – wenn ja – wo und in welchem Umfang?

### Zuwanderungsgesetz wegen oder trotz zurückgehender Zahlen?

Oder soll der verfassungsrechtlich garantierte Zuzug von Spätaussiedlern (Art. 116 GG), von Asylsuchenden (Art. 16a GG) und den Familienangehörigen der ehemaligen „Gastarbeiter“ und anerkannten Asylbewerbern (Art. 6 GG) eingeschränkt sowie Minus-Quoten (also Rückkehrförderung) eingeführt werden, um überhaupt Dispositions- und Gestaltungsspielräume für erwünschte Zuwanderung aus anderen Gründen zu bekommen?

Am 11. März brachte das Land *Rheinland-Pfalz* den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung in den Bundesrat (BR-Drs. 180/97) ein und warb vor allem in den SPD-regierten Ländern um Unterstützung. In diesem Kontext steht auch der am 23. April in den Bundestag eingebrachte Antrag der *SPD-Fraktion* (BT-Drs. 13/7511), dieser möge einen Gesetzentwurf zur Steuerung der Zuwanderung und zur Förderung der Integration vorlegen.

Der rheinland-pfälzische Gesetzesantrag geht von einem unkontrollierten erheblichen Zuzug von Ausländern aus, der lediglich zu Beginn von Deutschland gewollt und gesteuert war, dem aber jetzt eine gesetzliche Regelung fehle. Das ausländer- und asylrechtliche Instrumentarium sei hierfür nicht ausreichend. Als eines der Hauptprobleme wird in der Begründung zum Entwurf der hohe Anteil von Asylsuchenden genannt, „die ohne Anerkennung als Asylberechtigte aus den verschiedensten Gründen dennoch dauerhaft im Bundesgebiet verbleiben... Das Recht auf Asyl darf aber nicht zur Einwanderung aus asylfremden Gründen führen“. Mit dem Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz soll

deshalb eine Möglichkeit geschaffen werde, neben dem Familiennachzug und dem Zuzug aus humanitären Gründen im Rahmen einer Jahreszuwanderungsquote zum Zwecke des dauerhaften Aufenthaltes und der Arbeit in die Bundesrepublik Deutschland einwandern zu können.

Erreicht werden soll dies durch eine *Jahresquote* – abhängig von Arbeitsmarkt und demographischer Entwicklung – als Jahreshöchstgrenze für den Zuzug aller Ausländer. Davon abzuziehen sind die durchschnittlichen Zuzugszahlen der beiden Vorjahre aus den Bereichen Familiennachzug/Wiederkehr, Asyl, und Bürgerkriegs- und De-facto-Flüchtlinge. Falls ein Differenzbetrag zur festgelegten Jahresquote verbleibt, ergibt dies den Spielraum für die Jahreszuwanderungsquote. Die bestehenden Zuwanderungsmöglichkeiten bleiben also bestehen, lediglich der Spätaussiedlerzuzug soll innerhalb von fünf Jahren um 25 Prozent abgesenkt werden.

Fast zeitgleich wurde im März in den Medien über das sogenannte „Louven-Papier“ berichtet, ein Positionspapier der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der *CDU/CSU-Bundestagsfraktion* mit dem Titel „Maßnahmen zur Begrenzung des Arbeitsmarktzuganges aus Drittstaaten“ (Spiegel Nr. 13/1997, S. 16). Ziel dieses Papiers ist die Vermeidung der Zuwanderung sogenannter drittstaatsangehöriger Arbeitskräfte, vor allem im Bereich der Saisonarbeit und durch Einschränkungen im Familiennachzug. Hinzu kommen Wartezeiten für Asylbewerber beim Arbeitsmarktzugang sowie ein Arbeitsverbot für geduldete Flüchtlinge und eine effizientere Durchsetzung der Vorrangstellung inländischer Arbeitnehmer.

Eine Reduzierung der Zahl der Saisonarbeitskräfte (1996: 197 000 Arbeitserlaubnisse = 33 000 „Mannjahre“) soll durch verstärkte Vermittlung inländischer Arbeitssuchender in Saisonarbeiten, durch Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen, durch unterstützenden Einsatz der Arbeitnehmerhilfe und durch weitere Einschränkungen für die Erteilung von Arbeitserlaubnissen für erstmalige und erneute Beschäftigungen (ab 1998 mit Inkrafttreten des SGB III) erreicht werden. Eine degressive Quotierung bis zum Jahr 2000 auf 50 Prozent wird vorgeschlagen. Schließlich soll der Spätaussiedlerzuzug durch Absenkung der Kontingente und strengere Sprachprüfungen weiter reduziert werden.

Am 9. April dann stellten FDP-Generalsekretär *Guido Westerwelle* und die stellvertretende FDP-Bundesvorsitzende, zugleich Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, *Cornelia Schmalz-Jacobsen*, einen detaillierten Entwurf für ein Gesetz über die Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland vor, der allerdings nicht ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden soll.

Zuwanderung wird darin als eine Normalität der Bundesrepublik dargestellt, die bislang jedoch ohne zentrale Steuerung und somit kaum berechenbar stattfindet. Ziel sei daher unter Berücksichtigung der legitimen nationalen Interessen, Zuwanderung quantitativ zu begrenzen, um damit eine Auswahl von Zuwanderern vor allem im Hinblick auf die Arbeitsmarktlage, zu ermöglichen. Das Gesetz versteht sich da-

her nicht als zusätzliches Zuwanderungsangebot, sondern ausschließlich als Lenkungsinstrument hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der absehbaren demographischen Entwicklung. Vorgesprochen wird die Festsetzung einer jährlichen Quote, die die Gesamthöchstzahl für alle Gruppen von Zuwanderern (unter Berücksichtigung von Teilquoten für Aussiedler, Asylsuchende und Familiennachzug) festlegt. Bei Überschreitung von einzelnen Teilquoten ist für den humanitären Bereich eine Verschiebung ins Folgejahr („Nachsteuerung“) vorgesehen. Da das Asylverfahrensgesetz mit dem vorliegenden Entwurf nicht geändert wird und somit die Zahl der Asylsuchenden rechtlich nicht regulierbar ist, würde die Nachsteuerung fast ausschließlich den Familiennachzug betreffen und den Zeitpunkt der Einreise für Ehepartner und minderjährige Kinder hinausschieben. Für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Gast-, Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer wird eine jährliche Höchstzahl festgelegt, die Quote für Spätaussiedler soll jährlich um maximal 10 Prozent abgesenkt werden.

### Die Mär von der unkontrollierten Einwanderung

Am 15. April brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderinnen und Einwanderern in den Deutschen Bundestag ein. In diesem Zusammenhang wurden bereits am 11. April der Entwurf eines Gesetzes zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern und am 15. Mai ein Antrag zu einer sofortigen Reform des Staatsangehörigkeitsrechts als Bestandteile eines Gesamtkonzepts zur Ausländerpolitik vorgelegt. Alle drei Initiativen wurden am 5. Juni im Deutschen Bundestag beraten und anschließend an die zuständigen Ausschüsse weitergeleitet.

Angezielt ist, die *Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen* rechtlich zu regeln (für EU/EWR-Bürger sind nationale Zuwanderungsbeschränkungen nicht möglich). Asylsuchende sollen durch dieses Gesetz nicht betroffen werden. Für den Familiennachzug besteht ein unbedingtes Recht auf Erteilung einer Einwanderungsbewilligung. Die Mindestzahl der Einwanderungsbewilligungen (Quote) soll bis zum Jahre 2002 ebenso hoch sein wie die Zahl der zugelassenen Spätaussiedler. Bestandteil dieser Mindestzahl ist ein 25prozentiger Anteil von *Zuwanderern aus humanitären Gründen*.

Ausländergesetz, Asylverfahrensgesetz, Aufenthaltsgesetz/EWG, Bundesvertriebenengesetz, Arbeitsförderungsgesetz und die zahlreichen dazu erlassenen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften belegen, daß es wohl kaum eine Materie gibt, die derart reglementiert und überwacht wird wie die Zuwanderung. Warum wird also behauptet, Einwanderung erfolge unkontrolliert? Finden sich Bereiche des geltenden Zuwanderungsrechts, die einer einschränkenden Regelung durch den einfachen Gesetzgeber zugänglich sind? Würde angesichts der oben dargestellten Daten dadurch ein nennenswerter Spielraum für die Zulassung von

Zuwanderern aus Gründen des ökonomischen Interesses der Bundesrepublik eröffnet?

Legale *Möglichkeiten für Einreise* und Aufenthalt bestehen derzeit für Familienangehörige von Ausländern, die bereits einen verfestigten Aufenthaltsstatus haben, ihre Familien aus eigener Erwerbstätigkeit ernähren können und über ausreichenden Wohnraum und Sprachkenntnisse verfügen (§§ 17 ff. AuslG). Nur in besonderen Fällen (Asylberechtigte, Ehegatten von Deutschen) wird von dem Erfordernis der Existenzsicherung aus eigener Kraft eine Ausnahme gemacht. Der *Familiennachzug zu Ausländern mit verfestigtem Aufenthaltsstatus* ist daher keinesfalls unreguliert oder unkontrolliert, wenn auch in seiner Dimension schwer kalkulierbar und statistisch nicht exakt bestimmt.

Der *Ehegattennachzug zu Drittstaatsangehörigen* ist nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.5.1987 (vollständig abgedruckt bei Huber, C 1 GG Art. 6 Nr. 2) kaum einschränkbar: Das Erfordernis einer dreijährigen Ehebestandszeit zusätzlich zu einem achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalt wurde als verfassungswidrig verworfen. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in einem *Obiter dictum* ein „Warteschleifensystem“ ebenso abgelehnt wie eine Quotierung oder Kontingentierung.

Der *Zuzug von EU- und EWR-Bürgern* ist in den Art. 48ff EWGV und Art. 28ff EWRV geregelt und nicht durch nationales Recht einzuschränken.

Die zweitgrößte Gruppe von Zuwanderern – und wohl auch von Abwanderern – stellen die *Asylsuchenden* dar. Obwohl ihre Zahl der Asylsuchenden nach der Grundgesetzänderung auf fast ein Viertel zurückgegangen ist, wird immer noch und jüngst wieder verstärkt von Vertretern von CDU und CSU gefordert, das Grundrecht auf Asyl in seiner jetzigen Ausformung als *Individualgrundrecht* abzuschaffen und durch eine institutionelle Garantie zu ersetzen.

### Das Grundrecht auf Asyl bleibt weiter bedroht

Allerdings ist es unwahrscheinlich, daß sich durch solchen Schnitt die Zugangszahlen nochmals drastisch reduzieren ließen. Zum einen verdient das geltende Asylrecht kaum noch seinen Namen (vgl. HK, Oktober 1994, 510ff.): Durch die Einführung der Drittstaatenregelung mit der Möglichkeit der Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze und aus dem grenznahen Raum, mit der Einführung des Flughafenverfahrens und schließlich der einschneidenden Beschränkungen im Bereich des Rechtsschutzes durch Fristverkürzungen, Präklusionsregeln und fehlender aufschiebender Wirkung von Rechtsmitteln. Es ist bereits ein Rechtszustand erreicht, der einer lediglich institutionellen Garantie sehr nahe kommt.

Zum anderen ist die Bundesrepublik hinsichtlich des politischen Asyls nicht nur an die Verfassung, sondern auch an Internationales Recht gebunden. Die *Genfer Konvention* schreibt zwar nicht vor, wie das Verfahren zur Anerkennung von politischen Flüchtlingen auszusehen hat; daß ein Ver-

fahren stattfinden muß, während dessen Durchführung der Flüchtling nicht in den Herkunftsstaat zurückgeschickt werden darf, ist aber unzweifelhaft. Das Verbot, politisch Verfolgte in den Verfolgerstaat abzuschleppen, ergibt sich ebenfalls aus der Genfer Konvention. Der Verbleib von abgelehnten Asylsuchenden – die Zahl der in der Bundesrepublik anwesenden *De-facto-Flüchtlinge* wird vom Konstanzer Juristen *Kay Hailbronner* auf 750 000 geschätzt (FAZ vom 26.4.1996) – beruht ebenfalls auf Verfassung und Völkerrecht. Das GG schützt das Recht auf körperliche Unversehrtheit und verbietet damit wie die UN-Menschenrechtskonvention und die UN-Folterkonvention die Abschiebung in Staaten, in den Leben und Gesundheit z. B. durch Folter und andere unwürdige Behandlung bedroht sind.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß dieser Bereich der Zuwanderung geregelt ist und sich weiteren einschränkenden Regelungen weitgehend entzieht. Es ist aber nicht auszuschließen, daß wegen der fehlenden Vorhersehbarkeit von Zugangszahlen und Anerkennungs- bzw. Verbleibequoten der Eindruck von unkontrollierter Zuwanderung erweckt und gehegt wird. Jedenfalls scheinen Flucht und Asyl diejenigen Bereiche der Zuwanderung zu sein, die am meisten Unbehagen und Ängste erzeugen.

### Wo gibt es wirklich Konkurrenzsituationen am Arbeitsmarkt?

Grundsätzlich besteht in Deutschland seit 1972 für Nicht-EU/EWR-Bürger ein *Anwerbestop*. Das bedeutet, daß die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Arbeitsaufnahme nicht erlaubt ist. Ausnahmen sind durch die *Arbeitsaufenthalteverordnung* (AAV) und *Anwerbestopausnahmereverordnung* geregelt. Hierzu zählen die Werkvertrags-, Gast- und Saisonarbeiter sowie die Grenzgänger, deren Beschäftigung auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Bundesrepublik mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOE) beruht.

Im Falle der *Werkvertrags- und Gastarbeiter* ist die Beschäftigung unter anderem durch außenpolitische Interessen der Bundesrepublik bestimmt. Für die entscheidende Erwägung beim Vertragsschluß war aber vor allem eine Hoffnung bestimmend: So ließe sich nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und der Einräumung der Reisefreiheit zumindest für touristische Zwecke, durch die Möglichkeit der temporären legalen Beschäftigung in der Bundesrepublik die Attraktivität der illegalen Beschäftigung für Staatsangehörige der MOE-Staaten mindern. Mittlerweile werden keine neuen Arbeitserlaubnisse für Werkvertragsarbeitnehmer mehr erteilt. Die EU-Kommission hatte bereits 1994 als wettbewerbsverzerrend gerügt, daß von der Möglichkeit der billigen Werkvertragsbeschäftigung nur deutsche Unternehmen profitieren können. Den alternativen Weg, die Beschäftigung von Werkvertragsarbeitnehmern auch EU-Unternehmen mit Sitz in der Bundesrepublik zu ermöglichen, wollte die Bundesregierung nicht gehen.

Die Beschäftigung von *Saisonarbeitern und Grenzgängern* steht unter dem strikten Primat des *Inländervorrangs* und ist nur möglich, wenn bevorrechtigte Arbeitslose (Deutsche, EU-Ausländer, andere Ausländer mit Arbeitserlaubnis) für den begehrten Arbeitsplatz nicht zur Verfügung stehen. Insgesamt dürften die Sonderregelungen für Staatsangehörige der MOE-Staaten ca. 100 000 Jahresarbeitsplätze betragen.

Auch die Einreise und Beschäftigung von z. B. Spezialitätenköchen in ausländischen Restaurants, Pflegepersonal, Sportlern, Wissenschaftlern und leitenden Angestellten richtet sich nach AAV und Anwerbestopausnahmereverordnung und ist bei einem durch den Arbeitgeber nachgewiesenen Bedarf grundsätzlich unproblematisch, da keine Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt besteht und sie statistisch nicht ins Gewicht fällt. Dieser Bereich der Zuwanderung und Beschäftigung von Ausländern ist also im Sinne der Interessen der Bundesrepublik bzw. der Arbeitgeber geregelt.

Da die *erstmalige Einreise* zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht unter dem Schutz verfassungsrechtlicher, EU-rechtlicher oder völkerrechtlicher Normen steht, bestünde hier ein Handlungsspielraum für die Verminderung der Zuwanderung. An dessen Wahrnehmung kann jedoch kein vernünftiges Interesse bestehen.

Die größte Gruppe der Zuwanderer schließlich stellen die *deutschstämmigen Spätaussiedler* und ihre Familienangehörigen, deren Aufnahme in die Bundesrepublik auf dem Bundesvertriebenengesetz (BVFG) beruht und vom Bundesverwaltungsamt durch die Erteilung von Aufnahmebescheiden gesteuert wird. Hauptherkunftsländer sind die Nachfolgestaaten der UdSSR, insbesondere Rußland und Kasachstan. Die Zugangszahlen sind allerdings bereits erheblich gesunken, nachdem für die Anerkennung des Spätaussiedlerstatus, der neben dem generell unterstellten Vertreibungsschicksal die Verbundenheit mit dem deutschen Kulturgut voraussetzt, nunmehr der Nachweis von einfachen Kenntnissen der deutschen Sprache per Sprachtest verlangt wird. Der im Bundesrat angenommene Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz, mit dem als weitere Anerkennungsvoraussetzung der *individuelle Nachweis* eines Vertreibungs- oder Verfolgungsschicksals eingeführt werden soll, würde voraussichtlich zu einer Reduzierung der Zugangszahlen auf 20–30 Prozent der aktuellen Zugänge führen. Rechtlich wäre für die Zukunft die Einschränkung der Aufnahme von Spätaussiedlern unproblematisch, zumal mittlerweile kaum noch Angehörige der Generation leben bzw. auswandern wollen, die unmittelbar unter den stalinistischen Zwangsumsiedlungen und Verfolgungsmaßnahmen zu leiden hatten.

Ein aktueller Verfolgungsdruck besteht derzeit nur noch in Einzelfällen; die erfolgte Assimilierung der Deutschstämmigen ist neben den kaum noch vorhandenen Sprachkenntnissen und den in den Herkunftsländern erlangten beruflichen Positionen vor allem an dem hohen Anteil der Abkömmlinge und deren ausländischen Familienangehörigen (1996: 51 Prozent) abzulesen.

Hinsichtlich des *Arbeitsmarktzugangs* gilt, daß neu eingereiste Familienangehörige ebenso wie Asylsuchende und De-facto-Flüchtlinge zunächst auf die *allgemeine Arbeitserlaubnis* verwiesen sind. Sie wird in der Regel auf einen bestimmten Arbeitsplatz beschränkt und erlischt, wenn dieser verloren wird. Die allgemeine Arbeitserlaubnis wird gemäß § 1 Abs. 1 Arbeitserlaubnisverordnung nur erteilt, wenn für die Besetzung des in Frage kommenden Arbeitsplatzes keine bevorrechtigten arbeitslosen Arbeitnehmer, d. h. Deutsche, EU-Staatsangehörige oder Drittstaatenangehörige mit besonderer Arbeitserlaubnis, vorhanden sind. Zur Prüfung dieser Voraussetzung sind die Arbeitgeber gehalten, dem Arbeitsamt einen Vermittlungsauftrag zu erteilen. Die Prüfung dauert vier bis sechs Wochen.

Nach neuester Erlaßlage erhalten neu eingereiste Asylsuchende überhaupt keine Arbeitserlaubnis mehr. Die Weisung des Bundesarbeitsministers vom 30.5.1997, die durch den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit mit Erlaß vom 6.6.1997 als Zitat an die Arbeitsämter durchgestellt wurde, begründet diese Entscheidung mit der Gefahr, daß *albanische Flüchtlinge* nach Deutschland zu gelangen versuchen könnten. Der Arbeitsmarkt könne weitere Zugänge von Ausländern nicht verkraften. Unklar bleibt, weshalb ausgerechnet und ausschließlich albanische Flüchtlinge genannt werden.

Um eine Gleichbehandlung aller Flüchtlinge mit den (nur potentiell ankommen könnenden) albanischen Flüchtlingen zu gewährleisten, wird bei neu eingereisten Asylsuchenden *generell* ohne die erforderliche Prüfung der jeweiligen konkreten Arbeitsmarktsituation unterstellt, daß für den begehrten Arbeitsplatz bevorrechtigte Arbeitslose zur Verfügung stehen. Dies ist ganz offensichtlich rechtswidrig, weil im Widerspruch zur Arbeitserlaubnisverordnung stehend – mit Verwaltungsvorschriften darf nicht vom geschriebenen Recht abgewichen werden.

Darüber hinaus ist diese Maßnahme ungeeignet, der Arbeitsmarktmisere der Bundesrepublik auch nur geringfügig zu begegnen. Die im Jahre 1996 unter Beachtung des Vorrangs anderer Arbeitssuchender erteilten 346 309 Arbeitserlaubnissen für eine erstmalige Beschäftigung, die an Asylsuchende, De-facto-Flüchtlinge, Familienangehörige von aufenthaltsberechtigten Ausländern, Saisonarbeiter und andere Arbeitnehmer auf Grundlage der Anwerbestopausnahmereverordnung erteilt worden sind, fallen bei 4,3 Millionen registrierten Arbeitslosen kaum auf. Dies um so weniger, als die Anzahl der Arbeitserlaubnisse nicht der Anzahl ganzjähriger Beschäftigungsverhältnisse gleichgesetzt werden kann: Allein an Saisonarbeiter sind 1996 ca. 198 000 Arbeitserlaubnisse erteilt wurden, die aber nur 33 000 ganzjährigen Beschäftigungsverhältnissen entsprechen (Quelle: Anlage 1 zum „Louven-Papier“ – CDU/CSU).

Insgesamt betrachtet spiegeln die vorliegenden Entwürfe und Papiere von CDU/CSU, FDP, SPD und Rheinland-Pfalz eine Stimmung wider, nach der Zuwanderung unkontrolliert und unberechenbar erfolge und auch quantitativ begrenzt werden müsse.

Bereits im vergangenen Jahr äußerten sich Experten des Ausländer- und Asylrechts skeptisch bezüglich der angestrebten Regelungsmöglichkeiten: wesentliche Bereiche der Zuwanderung seien aus Gründen der Verfassung, geltenden EG-Rechts sowie internationalen humanitären Verträgen ohnehin der Regelungskompetenz des (nationalen) Gesetzgebers entzogen (Hailbronner, Rittstieg). Gewarnt wurde vor einer doppelten „Mogelpackung“: nach innen werde der Eindruck erweckt, der Zuzug von Ausländern nach Deutschland geschehe in wesentlichen Teilen „unkontrolliert“ und sei durch entsprechende Regelungen nachhaltig quantitativ begrenzt und qualitativ steuerungsfähig. Nach außen laute die Botschaft, in den kommenden Jahren bestünde Zuwanderungsbedarf aus wirtschaftlichen Interessen. Diese Warnungen bestätigen sich nach Analyse der vorliegenden Entwürfe und Papiere.

Zur Vermeidung der tatsächlich unkontrolliert verlaufenden Zuwanderung, der illegalen nämlich, ist ein Zuwanderungsgesetz nicht geeignet, da es naturgemäß allein legale Sachverhalte erfaßt. Tatsächlich werden mit den Entwürfen/Papieren lediglich neue Verfahren und Aufenthaltstitel kreiert, Gremien gegründet, Behörden umbenannt und hochkomplizierte Quotenberechnungsverfahren erfunden, ohne daß überhaupt die wichtigsten statistischen Bezugsgrößen, wie z. B. die Höhe des jährlichen Familiennachzugs, klar sind. Ändern würde sich außer einer weiteren Aufblähung des öffentlichen Dienstes nichts, sieht man einmal von der verfassungsrechtlich bedenklichen Verzögerung des Familiennachzuges aufgrund des FDP-Entwurfs sowie der Reduzierung des Spätaussiedlerzuzugs nach allen Entwürfen ab.

Die als Ritual wiederkehrende Bekanntgabe von negativen oder Nullquoten, wie sie angesichts der Arbeitsmarktlage im rheinland-pfälzischen Entwurf für die nächsten 20 Jahre unweigerlich angelegt ist, wird bestätigen, was viele schon immer wußten: es sind einfach zu viele Ausländer da. Schon werden Äußerungen laut, daß die Bundesrepublik ein Einwanderungsgesetz braucht, um deutlich zu machen, daß sie keine Einwanderung braucht und daß sich Quoten dann ebenso dazu eignen, nicht den Zu-, sondern den Abwanderungsbedarf zu belegen. Wer heute Zuwanderungsquoten befürwortet, muß sich darüber im klaren sein, daß damit die Grundrechtseinschränkungen von morgen vorbereitet werden.

Zudem lenkt eine solche Diskussion von den bis heute ungelösten Problemen vor allem der auf Dauer hier lebenden Nicht-EU/EWR-Ausländer ab. Diese in einem Einwanderungs- oder Niederlassungsgesetz zu regeln, wie dies die Kirchen jüngst in ihrem Migrationspapier zum wiederholten Male gefordert haben (vgl. HK, August 1997, 383 f.), wäre eine längst fällige Geste, vor allem gegenüber den einst Angeworbenen. Bisher sind lediglich die Grünen (eine erste Initiative stammt aus dem Jahr 1984) hierzu bereit. Dabei ginge es vor allem um Fragen des Aufenthaltsrechts, der Staatsbürgerschaft und der Partizipation.

Wenn die Gesamtzahl der hier lebenden Ausländer verringert werden sollte, könnte dies wirksam über die von der

Koalition vereinbarte und noch immer nicht realisierte Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts geschehen. Solange Ausländer in der dritten und nun bald vierten Generation durch Geburt immer noch „Ausländer“ sind, wird deren Zahl schon allein deswegen weiterhin anwachsen. Die Diskussion um Zuwanderung sollte dann geführt wer-

den, wenn in Deutschland jemals wieder zusätzlich und über den humanitären Bereich hinausgehend Zuwanderung nötig und gesellschaftlich gewollt ist – nicht gemeint sind dabei ökonomische Partikularinteressen bestimmter Branchen oder Wirtschaftszweige. Dies ist gegenwärtig nicht absehbar.  
Klaus Barwig/Sibylle Röseler

# Ambivalente Individualisierung

## Studien zur Zukunft der Religion in der Schweiz

*Vor fünf Jahren erschien eine Studie des Schweizerischen Pastoralsoziologischen Instituts in Sankt Gallen über religiöse Einstellungen in der Schweiz (vgl. HK, Juli 1992, 330 ff.). Jetzt folgten zwei Kommentarbände zu ausgewählten Fragestellungen der Studie. Sie machen deutlich: Die großen Kirchen in der Schweiz müssen sich den Konsequenzen religiöser Individualisierung und Pluralisierung stellen.*

Die Schweiz befindet sich nach dem Urteil unterschiedlicher Beobachter seit einem Jahr in ihrer schwersten außenpolitischen Krise seit Ende des Zweiten Weltkriegs (HK, Januar 1997, 17 ff.). Dafür, daß das Verhalten der Schweizer Politik und Wirtschaft vor, während und nach diesem Krieg das Land in eine derart schwierige Lage führen könnte, gab es allerdings schon vorher Anzeichen; nur wurden sie kaum wahr- und zu spät ernst genommen.

Ähnlich lassen sich in der schweizerischen Gesellschaft Anzeichen dafür ausmachen, daß die christlichen Kirchen in eine *ernsthafte Krise* geraten könnten: Die Zahl der Konfessions- und Religionslosen hat sich zwischen den Volkszählungen von 1960 und 1990 mehr als verzehnfacht (1990: 7,4 Prozent der Wohnbevölkerung). In der römisch-katholischen Kirche (1990: 46,2 Prozent der Wohnbevölkerung) wird über eine zunehmende Polarisierung und in den evangelisch-reformierten Kirchen (1990: 39,4 Prozent der Wohnbevölkerung) über eine lähmende Perspektivenlosigkeit geklagt: Nur die neuen religiösen Bewegungen scheinen sich eines ungebrochenen Zuspruchs erfreuen zu können.

Wie es hinter diesen leicht erkennbaren Anzeichen um die Religion in der Schweiz bestellt ist, hat vor Jahren eine erste umfassende religionssoziologische Studie zutage gebracht. Um die in einer sozialwissenschaftlichen Sprache dargebotenen Erkenntnisse der Studie „Jede(r) ein Sonderfall? Religion in der Schweiz“ den Kirchen im Blick auf ihr Handeln zu erschließen, hat das *Schweizerische Pastoralsoziologische Institut* mit Theologieprofessoren zu zwei grundlegenden Herausforderungen der Studie je einen Kommentarband herausgegeben (Band 1: *Michael Krüggeler* und *Fritz Stolz* [Hg.], *Ein jedes Herz in seiner Sprache... Religiöse Individualisierung als Herausforderung für die Kirchen* [NZN Buchverlag und Friedrich Reinhardt Verlag, Zürich – Basel 1996]; Band 2: *Alfred Dubach* und *Wolfgang Lienemann*

[Hg.], *Aussicht auf Zukunft? Auf der Suche nach der sozialen Gestalt der Kirchen von morgen* [aaO. 1997]).

Die Studie interpretiert für die Gegenwart „Rückgang, Anpassung und Erneuerung der Religion in der Schweiz“ mit dem Konzept der strukturellen *Individualisierung*, einer Individualisierung also, die als notwendiges Merkmal der modernen Gesellschaft verstanden wird. Mit dieser religiösen Individualisierung verschränkt, erhält der Pluralismus eine neue Qualität bzw. kann von einer weitergehenden *Pluralisierung* die Rede sein: Religiöses Leben und Handeln hat sich aus seiner Einbindung in andere soziale Zusammenhänge und aus den Zuschreibungen fester Sozial- und Lebenslagen herausgelöst. „In den konfessionellen Sozialmilieus der Industriegesellschaft war die religiöse Identität der einzelnen eingebunden in allgemein geltende Selbstverständnisse aufgrund klarer sozialer Zuschreibungen – als katholische (Haus-)Frau, reformierter Berufskasket, als Priester, katholischer Jungmann oder reformierte Studentin aus bürgerlichem Haus. Mit der Auflösung dieser sozial zugeschriebenen Identitätskomplexe hat sich auch Religion heute als individuelles Erleben und Handeln ausdifferenziert und verselbständigt“ (Michael Krüggeler in Bd. I, S. 28 f.).

Der nachweisbare Rückgang kirchlicher Religion bei gleichzeitiger Zunahme neuer, alternativer und diffuser Religiositäten wird dementsprechend als *De-Institutionalisierung* interpretiert, was zur Aussage führt, die Summe dessen, was als Religion gesellschaftlich verfügbar ist, sei konstant geblieben, nur ihre Erscheinungsform habe sich gewandelt. Unter Religion versteht die Studie dabei jedes Handeln und Erleben, welches das Kontingenzproblem mit Hilfe eines Codes von Immanenz/Transzendenz auf spezifische Weise löst. In der Befragung wurde das Kontingenzproblem anhand von drei Grundfragen in der Dimension religiöser Orientierung konkretisiert, nämlich mit den Fragen nach einer