Knuth Dohse / Klaus Groth

Ausländerverdrängung

Zur Verschärfung des Ausländerrechts

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


Der Bericht dieser Kommission lag pünktlich zum vorgesehenen Zeitpunkt, dem


I. Die wesentlichen Entwicklungsstränge des Ausländerrechts


Auf dieses Kriterium der »staatlichen Belange« hat das Ausländergesetz von 1965 zurückgegriffen. Dies war kein Zufall und auch keine gedankenlose gesetzgeberische Traditionsfortschreibung. Die Übernahme dieses Entscheidungskriteriums aus der auf eine Situation mit extrem hoher Ausländerbeschäftigung zugeschnittenen Kriegsverordnung von 1939 geschah vielmehr vor dem Hintergrund der Tatsache,
daß sich 1965 bereits wiederum mehr als eine Million ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland befanden. Die Zuwanderungstendenz war weiterhin steigend.\textsuperscript{2} In dieser Situation wollte der Gesetzgeber der Ausländerpolizei ein flexibles, den jeweiligen Erfordernissen des Arbeitsmarktes anpaßbares Instrumentarium in die Hand geben.

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

Dieses Vorgehen wurde von der Rechtsprechung jahrelang gebilligt, wobei man um eine Begründung für die Behauptung, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei, auch zu der Zeit noch nicht verlegen war, als unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts\textsuperscript{3} längst eine Einwanderung im rechtlichen Sinne stattgefunden hatte:

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

Gestützt auf diese Rechtsprechung begannen verschiedene Bundesländer nach dem 1973 von der Bundesregierung verkündeten »Anwerbestopp« für ausländische Arbeitnehmer sog. »Rotationsprogramme« zu entwerfen, die die gesamte Ausländerpopulation in Deutschland auf Abruf stellen sollte.\textsuperscript{5} Diesem Vorhaben traten verschiedene liberal orientierte und sozial engagierte Organisationen entgegen,\textsuperscript{6} und es begann eine jahrelange Diskussion um die Frage der Befristung von Aufenthaltserschließungen, die schließlich am 7. Juni 1978 damit endete, daß die CDU/CSU regierenden Länder ihre Rotationspläne aufgaben und im Bundesrat den von der Bundesre-


\textsuperscript{3} Vgl. BVerwGE 76, 51 f.; 78, 92. Danach liegt eine Einwanderung vor, wenn ein Ausländer sich in einem fremden Staat für längere Zeit niederlassen hat. Die Absicht, auf Dauer zu bleiben, ist nicht erforderlich.

\textsuperscript{4} WERTZ, NJW 1970, 1178 unter Berufung auf die »Fünfjahres-Rechtsprechung« des BayVGH, vgl. 2. B. NJW 1970, 1012 m. w. N.


\textsuperscript{6} Vgl. vor allem das »Düsseldorfer Reformprogramm zum Ausländerrecht« (vgl. Anm. 5) und die dort genannten weiteren Initiativen.
gierung seit langem geplanten rechtlichen Erleichterungen für ausländische Arbeitnehmer und deren Familien im wesentlichen zustimmten. Beschlossen wurde eine Änderung der «Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz» mit Wirkung vom 1. Oktober 1978, wonach ausländischen Arbeitnehmern in der Regel die Aufenthaltserslaubnis zunächst auf ein Jahr, dann jeweils auf zwei Jahre befristet erteilt wird; nach einem fünfjährigen, ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt soll in der Regel bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (besondere Arbeitserlaubnis nach § 2 ArbeitserlaubnisVO; Sprachkenntnisse; angemessene Wohnung) eine unbefristete Aufenthaltserslaubnis erteilt werden.

Diese Änderung der Verwaltungspraxis, die bis heute keine gesetzliche Absicherung erfahren hat, wäre wahrscheinlich inzwischen längst wieder beseitigt worden, wenn das Bundesverfassungsgericht nicht unmittelbar danach in seinem Beschluß vom 26. September 1978 die vorhergehende Praxis für verfassungswidrig erklärt hätte. Es stellte fest, daß bei der Entscheidung über die weitere Verlängerung einer wiederholt befristet erteilten Aufenthaltserslaubnis das sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebende Gebot des Vertrauensschutzes zu beachten ist, so daß ohne Änderung der Sach- und Rechtslage im Regelfall praktisch ein Anspruch auf Verlängerung besteht.


8 BVerfGE 49, 168 ff.
Bundesrat jeglichen Handlungsspielraum abschnitt. Die Zeit, in der Ausländerpolitik nach den Strukturprinzipien des »muddling-through« betrieben werden konnte, war zu Ende.

II. Der Bericht der Kommission »Ausländerpolitik«


12 Diese liegen ebenfalls als unveröffentlichtes Manuskript des Bundesinnenministeriums vor. Sie werden im folgenden im Text mit der Ordnungsziffer der Arbeitsgruppe und der Seitenzahl zitiert.
bei im Vordergrund: Rückkehrförderung (1.), Begrenzung des Familiennachzugs (2.) und Erziehung der Anpassung durch Verschärfung des aufenthaltsrechtlichen Instrumentariums (3.).

1. Rückkehrförderung


15 Bundesdrucksache 9/1867, Anl. 2 (Stellungnahme der Bundesregierung). Die Bundesregierung ge- stand dabei freiwillig zu, daß aufgrund der schon bestehenden hohen Rückflügezahlen «jede gezielte Rückkehrhilfe . . . daher nur generischerweise zu erheblichen Mitnahmeeffekten (führt)». Damit ist zweifelhaft, ob die Bereitschaft zur Erleichterung der Rückkehr ist die Grundlage der Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung tatsächlich der Rückkehrförderung oder nicht viel eher der Entlastung der Rentenversicherung von späteren Rentenansprüchen dienen soll.


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

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

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

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


22 Vgl. «Bericht», S. 167.
23 Gegenwärtig bestehen knapp ein Drittel der über 16jährigen Ausländer aus den nicht zur EG gehörenden Ausweiserhalten einen «verfestigten Aufenthaltsstatus», (vgl. III, S. 10).
25 Vgl. L. S. 49.
2. Begrenzung des Familiennachzugs


„Das Höchstnachzugsalter für Kinder wird grundsätzlich vom vollendeten 16. auf das 6. Lebensjahr herabgesetzt.“ (S. 95)

Grundsätzlich gegen diesen Vorschlag haben sich nur das Auswärtige Amt, Bremen, Hessen und die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung ausgesprochen. Im übrigen ging der Streit nur noch um die Ausgestaltung von Übergangs- und Ausnahmeregelungen. Es ist bei dieser Sache nur noch eine Frage der Zeit, bis Zimmermann einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegt und man darf gespannt sein, wie die FDP, der Geschner und Frau Funke als die politisch Verantwortlichen für die insoweit in Opposition stehenden Behörden angehören, darauf reagiert. Auch der Nachzug von Ehegatten von Ausländern der zweiten Generation soll weiter erschwert werden. Obwohl diese generelle Richtung innerhalb des herrschenden Machtblockes kaum strittig war, standen sich in der Kommission sechs altern-

tive Maßnahmen gegenüber. Sie reichen von der Forderung einer dreijährigen Be-
standszeit der Ehe bei mindestens achtjährigem Aufenthalt eines Partners in der
Bundesrepublik – einem Kriterium, das nach dem Scheidungsrecht schon für die
Feststellung der Zerrütting einer Ehe ausreich – bis zur abenteuerlichen Vorstel-
lung des Bundesinnenministers, neben dem – wohl selbstverständlichen – Recht des
Ehegattenannahmzugs nach erfolgter Einbürgerung eine Zuwanderung nur im Rahmen
einer Quote zu erlauben, die jährlich neu festgelegt wird.
Diese Regelungen sollen zumindest in den Grundzügen im Ausländergesetz verän-
kert werden. Denn
«Regelungen allein durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften stünden mit der neuen Recht-
sprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vorbehalt des Gesetzes nicht in Einklang, wo-
nach im grundrechtsrelevanten Bereich die für die Verwirklichung der Grundrechte wesentli-
chen Fragen vom Gesetzgeber selbst geregelt werden müssen.» (II, S. 29)
Damit wird eingestanden, daß die derzeitigen Beschränkungen des Familiennach-
zugs, die bekanntlich nicht auf Gesetzesebene normiert sind, mit Rechtsstaatsprin-
zipien nicht in Einklang stehen. Die angestrebten Regelungen müssen darüber hin-
aus auch als materiell verfassungswidrig,49 als weitgehend unpraktikabel und ineffek-
tiv angesehen werden. Die bedeutendste Wirkung dürfte in der Schaffung eines
zusätzlichen Potentials an Illegalität, an Verunsicherung und damit an verstärkten
Zugriffsmöglichkeiten der Bürokratie auf die hier lebenden Eltern liegen.
Artikel 6 des Grundgesetzes, der die Familie unter den besonderen Schutz des Sta-
tes stellt, gilt als allgemeines Menschenrecht nicht nur für die Staatsbürger sondern
auch für die Ausländer. Dagegen kann nicht eingewandt werden, wie es von den
Befürwortern der Nachzugsbegrenzung geschehen, daß es den Ausländern frei-
stünde, ihren Familienzusammenhalt im Heimatland zu gewährleisten. Diesem Ar-
gument ist die Position des deutschen Juristentages entgegenzutreten, der feststellte,
daß Ausländer, die über Jahre in der Bundesrepublik leben, in Grundrechtspositionen
der Deutschen hineinwachsen,50 seit 1974 aber gab es keine Ausländeranwer-
bung, so daß zumindest ein Mitglied von ausländischen Arbeiterfamilien seinen
dauerhaften Lebensschwerpunkt in der Bundesrepublik hat und sich seit etwa 10
Jahren im Lande befiindet. Für ausländische Arbeitnehmer muß daher Artikel 6 in
derselben Form gelten wie für deutsche. Auch Deutschen gegenüber aber wäre es
abwegig, sie zur Familienzusammenführung auf Ortlieheiten zu verweisen, die von
ihrem dauerhaften Lebensmittelpunkt entfernt liegen.
Die vorgesehenen Regelungen sind weiterhin auch kaum praktikabel. Denn Auslä-
der können eine ganze Palette von guten Gründen anführen, warum sie ein Kind
zwar nicht vor dem 6. Lebensjahr in die Bundesrepublik geholt haben, dies jedoch
zum gegebenen späteren Zeitpunkt tun müssen, ohne daß die Ausländerbehörde in
der Lage wäre, Argumente entgegenzuhalten, die vor den Verwaltungsgerichten
Bestand hätten. Solche Nachzugsgründe sind etwa, daß die Großeltern gestorben
sind, die vielfach die Betreuungsaufgaben übernommen haben; daß die bisherigen
Betreuer nicht mehr willens sind, ihre Aufgaben fortzuführen; daß es zu unheilbaren
Zerwürfnissen mit den Betreuungspersonen gekommen ist; daß jetzt die kleine
Wohnung, welche die Behörden nicht als angemessen für einen Familienannahmzug
erachtet hatten, zugunsten einer größern aufgegeben wurde, welche die Behörden
akzeptieren.
Die quantitativen Begrenzungseffekte dürften nicht nur aus diesen Gründen, son-

49 Vgl. z. B. Gutachten des Deutschen Caritasverbandes, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit, Nr. 3,
1982, S. 12 ff. sowie Bertold Huber, Familiennahmzug und Grundgesetz, in: Informationsbrief Ausländer-
recht, H. 1, 1982, S. 1 ff.
50 In: Abhandlungen des 33. DJT, Abteilung Ausländerrecht, Band 1, S. 187.


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


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

«Zwar koppeln einige Länder den Familienarchiv auf das Verleihen einer solchen Wohnung, jedoch verfährt die Praxis uneinheitlich, wenn der Ausländer die ordnungsgemässe Wohnung
aufgibt, wenn die Familie für die Wohnung zu groß wird oder wenn der Ausländer Kinder unter 16 Jahren in die Wohnung nachgezogen hat, obwohl die Wohnung für die Familiengröße zu klein ist.« (I., 45)


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

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

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

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

»Ausländische Eltern oder sonstige Personen, die anstelle der Eltern die tatsächliche Personensorge ausüben, werden gesetzlich verpflichtet, minderjährige Kinder in das Ausland zurückzubringen, wenn diese sich unterlaufen im Bundesgebiet aufhalten (Nichterfüllung ist Ausweisungsgrund).« (S. 173)

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

32 Vgl. 1., 50; nur Bremen und die Ausländerbeauftragte des Bundes traten für eine Beweispflicht der Behörde ein.
33 Vor allem, weil der gesetzliche Ausweisungskatalog um einen Tatbestand »erheblicher oder beharrlicher Verstoß gegen die Rechtsordnung« erweitert werden soll (vgl. Bericht, S. 161).
3. »Integration« durch Verschärfung des Aufenthaltsrechts


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

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

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


– wenn eine ordnungsgemäße und nicht unzureichende Wohnung vorhanden ist« und

– wenn sich der Ausländer keine erheblichen Verstöße gegen die deutsche Rechtsordnung zuzuschulden kommen läßt, wobei besonderes Gewicht auf ausländerspezif-

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


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

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


Doch selbst die Vorschläge zur erleichterten Einbürgerung sind verkoppelt mit er-
weiterten rechtlichen Restriktionen im Vorfeld. So wurde bei einem generellen Aus-
schluß oder einer erheblichen Einschränkung (Quotenregelung) des Ehegattenach-
zugs für Ausländer der zweiten und dritten Generation vorgeschlagen, einen Ehe-
gattenachzug grundsätzlich nur nach Einbürgerung des hier lebenden Partners zu
ermöglichen (S. 100). Der Bundesminister des Inneren empfahl sogar – allerdings
gegen das Votum aller übrigen Teilnehmer – die Möglichkeit der erleichterten Ein-
bürgerung mit der Verweigerung einer »Aufenthaltsverfestigung« zu verkoppeln
(III., S. 50). Damit wäre eine Verbesserung des Rechtsstatus materiell in eine Erwei-
terung des bürokratischen Handlungsspielraumes verwandelt. Genau darin liegt
auch die Problematik der Konzeption des Berliner Senats, die von den Ausländern
eine Entscheidung zwischen Einbürgerung oder Rückkehr verlangte.35 Denn aus
guten Gründen drängen Ausländer in der BRD gegenwärtig nicht auf einen raschen
Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit: Zum einen ist die Einwanderung nur als
ein Prozeß zu begreifen, in dem eine reale Rückkehrwahrscheinlichkeit zwar immer
mehr abnimmt, die emotionale Lösung vom Heimatland aber erst relativ langsam
diesen Entwicklungen folgt. Zum anderen würden Ausländer mit der Einbürgerung
eine Rückkehroption gefährden, die sie schon aufgrund unalkalibarer Entwick-
lungen der gesellschaftlichen Umwelt aufrechterhalten müssen, selbst wenn sie die
Heimkehr nicht anstreben.36 Die selektive – auf Kinder der zweiten und dritten
Generation zugeschnittene – Erleichterung der Einbürgerung würde darüber hinaus
den Familien unterschiedliche Staatsbürgerschaften konstituieren, so daß ein
»einbürgerungswilliger« junger Ausländer unter diesen Umständen auch mit einem
erheblichen sozialen Druck der noch stark autoritär geprägten Familien rechnen
müßte.
Wenntrotz dieser Gründe die Beibehaltung der eigenen Staatsangehörigkeit als Ent-
scheidung zur mittelfristigen Rückkehr interpretiert wird, dann läßt sich die Einar-
nung von erleichterten Einbürgerungsmöglichkeiten im Endeffekt nur als – auf den
ersten Blick paradox anmutende – Maßnahme bewerten, die Rückwanderung in die
Heimatländer zu forciert.

III. Perspektiven einer menschenrechtlich orientierten Ausländerpolitik

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

Eine eigenständige Diskussion unter dem Aspekt von Rechtsstaatlichkeit und Frei-
heitsrechten verdienten daneben auch die folgenden in der Kommission behandelten
Themen:
– erleichterte Ausweisung allein aufgrund eines Tatverdachts vor der Verurteilung
(S. 156);

35 Vgl. Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, Berlin, Miteinander leben. Ausländerpolitik in
wird diese Konzeption vom Berliner Senat allerdings als »nicht mehr aktuell« bezeichnet.
36 So hat die Studie des Instituts für Angewandte Sozialwissenschaften (Ifas) über türkische Jugendliche in
Nordrhein-Westfalen eine hohe Angst vor der Ausweisung der Fremdenfeindlichkeit aufgedeckt. Für 63% der
jungen Türken bereitet die Ausländerfeindlichkeit die größten Zukunftssorgen. Vgl. die knappe Zusammenfassung in: Türkische Jugendliche haben Angst; in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit,
erleichtertes Verbot der politischen Betätigung im Einzelfall (S. 149);
erleichterte Ausweisung bei politischer Aktivität in extremistischen Vereinigungen, bei »politischer motivierter Androhung von Gewalt« und bei »sonstigen politisch motivierten Verstößen gegen die Rechtsordnung« (S. 147);
Einführung der Möglichkeit, »im Einzelfall grenzüberschreitende Reisen und Reisen innerhalb des Bundesgebietes zu verboten, wenn erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt würden« (S. 150).
Wir haben diese Themen an dieser Stelle nicht behandelt, weil wir uns auf Maßnahmen konzentrieren wollten, die auf die alltägliche Aufenthaltssituation der Masse der ausländischen Arbeiter in unserem Lande zugeschnitten sind. Denn in diesem Bereich wird sich die Zukunft der Ausländer in Deutschland entscheiden.
Die neue Ausländerpolitik läuft ganz sicher nicht auf eine Ausweisungswelle nach nigerianischem Modell hinaus. Die aufgeklärte Bürokratie versetze ihre Nadelstiche einzeln. Doch wird hier die soziale Ausgrenzung und rechtliche Repression einer Bevölkerungsgruppe fortgesetzt, die sich schon jetzt aufgrund ihrer sozialen und rechtlichen Außenseiterstellung auf dem Weg in den Status einer dauerhaften ethnischen Minorität in der Bundesrepublik befindet. Diese Ausgrenzung und Repression, verbunden mit der weiterhin ofiziell gepflegten Rückkehrillusion stellt den eigenen Sprengstoff dar, den die sich entwickelnde Massenarbeitslosigkeit zum Zünden bringen kann. Das »Ausländerproblem« konstituieren nicht die Ausländer selbst, sondern diejenigen, die sie in dieser Form »verwalten«.
An diesem Punkt muß jede Diskussion ansetzen, die Gegenpositionen zur gegenwärtig drohenden Politik konzipiert. Es reicht nicht aus, die Einzelvorschläge mit


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


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

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

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