

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Martin Frey
Ausländer in der
Bundesrepublik Deutschland
Ein statistischer Überblick

Karlfriedrich Eckstein
„Es sind einfach zu viele ...“
Bemerkungen zur Ausländerpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland

Christel Köhler Vargas
Joachim Reichling
Henning von Viergge
Chancen und Grenzen
der Integration
türkischer Jugendlicher

Dieter Just/Peter Caspar Mühlens
Ausländerzunahme:
objektives Problem
oder Einstellungsfrage?

ISSN 0479-611 X

B 25/82
26. Juni 1982

Martin Frey, cand. rer. pol., geb. 1954; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politikwissenschaft in Bonn, zwischenzeitlich hauptamtlicher pädagogischer Mitarbeiter in der außerschulischen politischen Bildung; Mitarbeit an verschiedenen Forschungsprojekten zur Ausländerproblematik; z. Zt. Arbeit an einer umfangreichen Untersuchung über die Ausländerpolitik in den Ländern Westeuropas.

Zeitschriftenveröffentlichungen zur Europäischen Integration und zur Ausländerbeschäftigung.

Karlfriedrich Eckstein, Dr. jur., geb. 1941, seit 1979 Mitarbeiter des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung.

Veröffentlichungen u. a.: Mitautor eines Kommentars zum Bundespersonalvertretungsgesetz; Mitarbeit am Memorandum des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung zu „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn 1979.

Christel Köhler Vargas, Dipl.-Psych., geb. 1948; zweiter Bildungsweg, Studium der Psychologie in Freiburg; seit April 1982 wissensch. Begleitung beim Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft, Frankfurt/Darmstadt.

Joachim Reichling, Dr. phil., geb. 1945; Studium der Geschichte, Germanistik und Sozialwissenschaften in Bochum und Göttingen; seit 1976 Bereichsleiter für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Vereinigung der hess. Unternehmerverbände im Bereich Frankfurt; Außenstellenleiter des Bildungswerks der Hess. Wirtschaft und Projektleiter MBSE, Co-Leiter der Forschungsstelle der Hess. Wirtschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Konflikt, Kritik, Emanzipation, in: Beiträge, Nr. 27, Köln 1978; (weitere Veröffentlichungen siehe Vieregge).

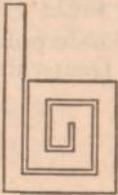
Henning von Vieregge, Dr. phil., M. A., geb. 1946; Studium von Politikwissenschaft, Soziologie und Staatsrecht in Bonn und Köln; seit 1977 Bereichsleiter für Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit innerhalb der Vereinigung der hess. Unternehmerverbände im Bereich Darmstadt; Außenstellenleiter des Bildungswerks der Hess. Wirtschaft und Projektleiter MBSE, Co-Leiter der Forschungsstelle der Hess. Wirtschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Technostruktur und Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/75; Parteistiftungen, Baden-Baden 1977; zusammen mit Joachim Reichling: MBSE und Berufsschulen, in: Die berufsbildende Schule Nr. 5/1981; Erfahrungen mit Integrationsangeboten für türkische „Späteinsteiger“, in: Schlawke, von Voss (Hrsg.), Vom Gastarbeiter zum Mitarbeiter, Köln 1982 (im Erscheinen).

Dieter Just, Dr. phil., geb. 1937; Leiter des Referats für Grundsatzfragen und Planung in der Inlandsabteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

Veröffentlichungen: Der Spiegel — Arbeitsweise, Inhalt, Wirkung, Hannover 1967; Was wollen die Parteien? — Ein synoptischer Vergleich der programmatischen Erklärungen (Mitherausgeber), Bonn 1972; Auf der Suche nach dem mündigen Wähler — Die Wahlentscheidung 1972 und ihre Konsequenzen (Mitherausgeber); Bonn 1974; Entscheidung ohne Klarheit — Anmerkungen und Materialien zur Bundestagswahl 1976 (Mitherausgeber), Bonn 1978.

Peter Caspar Mülhens, Dipl.-Psych., geb. 1940; Referent für Meinungsforschung in der Inlandsabteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland

Ein statistischer Überblick

I. Die ausländische Wohnbevölkerung

Seit einiger Zeit steht das Thema „Ausländerpolitik“ im Brennpunkt der öffentlichen Diskussion. Immer neue Zahlen, die auf eine Zunahme der Wohnbevölkerung hinweisen, sorgen für Beunruhigung; in Teilen der Bevölkerung entstehen Überfremdungsängste, die für extremistische Gruppierungen den Nährboden für ausländerfeindliche Kampagnen bilden.

In Anbetracht des gegenüber Ausländern zunehmend unfreundlicher werdenden Klimas ist eine Versachlichung der Diskussion dringend geboten. Der folgende Beitrag versucht in einer Kurzbeschreibung der Situation der ausländischen Bevölkerung die hierfür erforderlichen statistischen Informationen zu liefern.

1. Zahlenmäßige Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung

Die starke Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften sowie der vor allem seit Ende der sechziger Jahre rasch anwachsende Nachzug von Familienangehörigen hatten zur Folge, daß sich die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer in den letzten 20 Jahren nahezu stetig erhöht hat. Während bei der Volkszählung im Juni 1961 unter der Wohnbevölkerung des Bundesgebietes lediglich 686 160 oder 1,2 % Ausländer waren, hielten sich am 30. September 1981 in der Bundesrepublik Deutschland 4 629 729 Ausländer auf. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug zu diesem Zeitpunkt etwa

Tabelle 1: Ausländische Wohnbevölkerung im Bundesgebiet nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Jahr	ausländische Wohnbevölkerung insgesamt	Ausländerquote	darunter					
			Türkei	Griechenland	Portugal	Jugoslawien	Italien	Spanien
1961	686 160	1,2	6 700	42 100	—	16 400	196 700	44 200
1967	1 806 653	2,8	172 439	200 951	23 996	140 553	412 777	177 033
1968	1 924 229	3,2	205 354	211 764	26 889	169 130	454 216	174 989
1969	2 381 061	3,9	322 421	271 313	37 474	331 576	514 552	206 895
1970	2 976 491	4,9	469 160	342 891	54 386	514 552	573 648	245 530
1971	3 438 711	5,6	652 812	394 949	75 241	594 284	589 825	270 350
1972	3 526 568	5,7	712 389	389 426	84 671	608 646	581 699	267 248
1973	3 966 200	6,4	910 525	407 614	111 969	701 588	630 735	287 021
1974	4 127 366	6,7	1 027 770	406 394	121 533	707 771	629 628	272 676
1975	4 089 594	6,6	1 077 097	390 455	118 536	677 863	601 405	247 447
1976	3 948 337	6,4	1 079 300	353 733	113 720	640 380	567 984	219 427
1977	3 948 278	6,4	1 118 041	328 465	110 944	630 027	570 825	201 429
1978	3 981 061	6,5	1 165 119	305 523	109 924	610 184	572 522	188 937
1979	4 143 836	6,7	1 268 307	296 804	109 843	629 649	594 424	182 155
1980	4 453 308	7,2	1 462 442	297 518	112 270	631 842	617 895	179 952
1981	4 629 729	7,5	1 546 280	299 300	109 417	637 307	624 503	176 952

1961: Ergebnis der Volkszählung; 1971 am 31. 12., sonst jeweils am 30. 9.; 1970 ohne Berlin und Hamburg, 1971 ohne Berlin.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, 1964, S. 645 ff.; Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, Wiesbaden, März 1982, S. 14 ff.

7,5 %, d. h. nahezu jeder 13. Einwohner besaß eine fremde Staatsangehörigkeit¹⁾).

Ogleich derzeit mehr Ausländer als jemals zuvor in der Bundesrepublik leben, ist die ausländische Wohnbevölkerung in den einzelnen Jahren nicht gleichmäßig gewachsen. Nachdem sich die zahlenmäßige Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung bis 1967 in Grenzen gehalten hatte, begann ab 1968 die eigentliche Expansionsphase. Im Zeitraum zwischen September 1967 und September 1974, als die Ausländerzahl einen vorläufigen Höchststand erreichte, stieg sie von 1 806 653 auf 4 127 366, der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung von 3,0 auf 6,7 % an²⁾.

Während bis 1973 die Wohnbevölkerung einigermaßen parallel zur Zahl der ausländischen Arbeitnehmer angestiegen war, hielt das Wachstum der Wohnbevölkerung 1974 an, obwohl sich die Zahl der ausländischen Beschäftigten aufgrund des Anwerbestopps und des Konjunkturerinbruchs drastisch verringerte. In den folgenden drei Jahren verringerte sich zwar auch die Wohnbevölkerung, allerdings in weit geringerem Maße als die ausländischen Beschäftigten. Gegenüber dem Höchststand nahm sie bis Ende September 1977 lediglich um 179 088 Personen bzw. 4,3 % ab. Nachdem sich der Abnahmetrend schon 1976/77 merklich verlangsamt hatte, war 1978 wieder eine leichte Zunahme zu verzeichnen³⁾.

Noch erheblich verstärkt hat sich der Anstieg der Ausländerzahl vor allem in den Jahren 1979 und 1980. Der enorme Anstieg in diesen beiden Jahren, insgesamt um 472 247 Personen oder 11,9 %, war vor allem das Ergebnis eines starken Familiennachzugs und eines großen Zustroms von Asylbewerbern⁴⁾. Nachdem sich der Andrang von Asylbewerbern durch die im März 1980 für eine Reihe von Staaten eingeführte Visum-Pflicht und den im Sommer 1980 ergriffenen Maßnahmen zur Verhinderung des Mißbrauchs des Asylrechts 1981 abgeschwächt hat, verringerte sich gegenüber 1980 auch die Zuwachsrate der Ausländerzahl. Dennoch lebten Ende September 1981 gegenüber dem gleichen Zeitpunkt des Vorjahres

¹⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, März 1982, S. 5.

²⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1980, Fachserie 1, Reihe 1.4, März 1981, S. 20 f.

³⁾ Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes.

⁴⁾ Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/4508 vom 21. Oktober 1980, S. 5.

Tabelle 2: Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Staatsangehörigkeit	30.9.1981	% ¹⁾	1981 gegenüber 1974	
			1 000	%
<i>Europa</i>	4 093 389	88,4	+ 332,3	+ 8,8
Italien	624 503	13,5	- 5,1	- 0,8
Griechenland	299 300	6,5	- 107,1	- 26,4
Türkei	1 546 280	33,4	+ 518,5	+ 50,4
Jugoslawien	637 397	13,8	- 70,5	- 10,0
Spanien	176 952	3,8	- 95,7	- 35,1
Portugal	109 417	2,4	- 12,1	- 10,0
Österreich	176 256	3,8	- 0,7	- 0,4
Großbritannien	88 879	1,9	+ 36,7	+ 70,3
Niederlande	108 746	2,3	- 1,2	- 1,1
<i>Afrika</i>	115 138	2,5	+ 45,8	+ 66,1
<i>Amerika</i>	118 052	2,5	+ 17,1	+ 16,9
<i>Asien</i>	242 016	5,2	+ 128,1	+ 112,5
Indien	28 630	0,6	+ 16,9	+ 144,4
Iran	31 287	0,7	+ 11,7	+ 59,7
Pakistan	26 272	0,6	+ 23,0	+ 697,0
<i>Australien</i>	6 687	0,1	—	—
<i>insgesamt</i>	4 629 729	100,0	+ 502,3	+ 12,2

¹⁾ Anteil einzelner Nationalitäten an der ausländischen Wohnbevölkerung.

Quelle: Wirtschaft und Statistik 1/1982, Tab. 3, S. 43

177 000 Ausländer oder 4 % mehr im Bundesgebiet⁵⁾.

Zum Teil abweichend von der ausländischen Wohnbevölkerung insgesamt verlief die Entwicklung bei den einzelnen Nationalitäten. Bis Ende der sechziger Jahre stellten die Italiener, die bereits ab 1955 angeworben wurden, die stärkste Ausländergruppe. Im Jahr 1961 kamen immerhin 28,7 % aller Ausländer aus Italien, 1970 nurmehr 19,3 %. Unterdessen ist ihr Anteil sogar auf 13,5 % gesunken. Neben den Italienern waren es hauptsächlich Griechen und Spanier, die mit als erste zur Arbeitsaufnahme in die Bundesrepublik kamen. Nachdem diese beiden Nationalitäten noch 1967 die zweit- bzw. drittstärkste Ausländergruppe bildeten, betrug ihr Anteil 1981 jedoch nur noch 6,5 bzw. 3,8 %. Demgegenüber sind die jugoslawischen und türkischen Staatsangehörigen erst Ende der sechziger Jahre in verstärktem Maße in die Bundesrepublik eingereist. Dafür allerdings war die Entwicklung insbesondere der türkischen Bevölkerung

⁵⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O. S. 5.

seitdem um so bemerkenswerter⁶⁾. Noch 1967 mit 172 439 Personen und einem Anteil 9,5 % lediglich an vierter Stelle, bildete sie bereits vier Jahre später, Ende Dezember 1971, mit 652 812 (18,9 %) die zahlenstärkste Ausländergruppe. Bis zum Anwerbestopp Ende 1973 schließlich stieg die Zahl der Türken auf knapp über eine Million an.

Während als Folge des Anwerbestopps seit 1974 die Wohnbevölkerungsdaten der früheren Anwerbeländer teilweise erheblich abgenommen haben, ergab sich bei den Türken vor allem durch die Familienzusammenführung und die relativ hohe Geburtenrate sogar noch eine weitere Zunahme. Am deutlichsten waren die Abnahme mit 35,1 bzw. 26,4 % gegenüber 1974 bei der spanischen und griechischen Bevölkerung. Dagegen hat sich die Zahl der Jugoslawen nur um 10 %, die der Italiener um knapp 1 % verringert. Beide Nationalitäten verzeichneten in den letzten zwei Jahren wieder leichte Zunahmen.

Keinerlei Rückgang gab es bei den Türken. Ihre Zahl ist zwischen 1974 und 1981 nochmals um etwas mehr als 50 % gestiegen, womit derzeit ungefähr jeder dritte Ausländer in der Bundesrepublik aus der Türkei kommt.

Ebenfalls hervorzuheben ist der starke Anstieg der Zahl der Staatsangehörigen, die aus asiatischen und afrikanischen Ländern kommen. Hierbei handelt es sich überwiegend um Flüchtlinge und Asylbewerber. Allein die Zahl der Pakistaner hat sich gegenüber 1974 nahezu verdreifacht.

2. Asylbewerber

Erst in den letzten Jahren zahlenmäßig bedeutsam geworden ist die Zahl der Personen, die in der Bundesrepublik um Asyl nachsuchen. Insgesamt haben von 1953 bis Dezember 1981 395 428 Personen einen Asylantrag gestellt, mehr als die Hälfte davon allerdings in den letzten fünf Jahren. Der seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachtende starke Zuwachs von Asylbewerbern führte zu einer lebhaften politischen und öffentlichen Diskussion. Der Kern der Asylproblematik ist dabei vor allem die Frage, inwieweit die Asylbewerber tatsächlich wegen politischer Verfolgung in die Bundesrepublik kommen oder aber das Asylrecht dazu mißbrauchen, um den Anwerbestopp zu umgehen. Als Beleg dafür, daß es

⁶⁾ Vgl. Bernd Geiss, Türkische Arbeitnehmer. Reintegration bewährt, in: Bundesarbeitsblatt 9/1981, S. 20 ff.

sich überwiegend um sogenannte „Wirtschaftsasylanten“ handelt, wird u. a. die steigende Zahl von Asylbewerbern aus bestimmten Entwicklungsländern, insbesondere aus der Türkei, sowie die immer geringere Anerkennungsquote angeführt.

Tabelle 3: Zahl der Asylbewerber 1971–1982

Jahr	Asylbewerber	Jahr	Asylbewerber
1971	5 388	1978	33 136
1972	5 289	1979	51 493
1973	5 595	1980	107 818
1974	9 424	1981	49 391
1975	9 627	1982	
1976	11 627	(bis 31. 3.)	11 790
1977	16 410		

Quelle: Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/4476 vom 14. April 1982, S. 3.

Während die Flüchtlinge aus den osteuropäischen Staaten bis Anfang der siebziger Jahre rund 50 % aller Asylbewerber stellten, stieg danach vor allem die Zahl der asylsuchenden Personen aus arabischen, asiatischen und afrikanischen Ländern sprunghaft an. Im Jahr 1980 kamen 53,6 % aller Asylbewerber aus der Türkei, gefolgt von Pakistan (6,3 %), Indien (6,2 %), Afghanistan (5,1 %) und Äthiopien (3,4 %).

Umgekehrt zum Anstieg der Zahl der Asylanträge ist die Zahl der positiv entschiedenen Anträge in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Während 1973 noch mehr als 52 % der Bewerber anerkannt wurden, sind zuletzt fast 90 % der Asylanträge abgelehnt worden.

Wie schon erwähnt, haben die inzwischen von Bund und Ländern zur Eindämmung des Asylantragsstroms ergriffenen Maßnahmen bereits Wirkung gezeigt. Gegenüber 1980 ist die Zahl der Asylbewerber 1981 um rd. 54 % zurückgegangen. Auch die bislang für 1982 vorliegenden Zahlen deuten auf einen weiteren Rückgang hin⁷⁾.

3. Regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung

Mehr noch als die Gesamtbevölkerung konzentriert sich die ausländische Wohnbevölkerung auf die wirtschaftlichen Verdichtungs-

⁷⁾ Vgl. zur Asylproblematik allgemein: Friedrich-Naumann-Stiftung, Asyl-Dokumentation, Bonn o. J.

Tabelle 4: Ausländer in den Ländern des Bundesgebietes

Bundesland	30. 9. 1981		
	1 000	%	je 1 000 Einwohner ¹⁾
Schleswig-Holstein	93,3	2,0	36
Hamburg	151,6	3,3	92
Niedersachsen	299,1	6,5	41
Bremen	51,2	1,1	74
Nordrhein-Westfalen	1 435,2	31,0	84
Hessen	516,9	11,2	92
Rheinland-Pfalz	169,2	3,7	46
Baden-Württemberg	933,1	20,2	101
Bayern	708,6	15,3	65
Saarland	45,6	1,0	43
Berlin (West)	225,9	4,9	120
Bundesgebiet	4 629,7	100	75

¹⁾ am 30. 6. 1981.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, März 1982, Tab. 1, S. 5.

Tabelle 5: Ausländer in ausgewählten Großstädten und Landkreisen am 30. September 1981

Stadt- bzw. Landkreise	ausländische Wohnbevölkerung	je 1 000 Einwohner ¹⁾
<i>Städte</i>		
Berlin	225 900	120
Düsseldorf	87 200	148
Duisburg	76 700	138
Frankfurt	145 000	232
Hamburg	151 600	92
Köln	147 800	152
Mannheim	46 100	151
München	223 500	173
Offenbach	23 600	213
Remscheid	19 500	152
Stuttgart	106 700	183
Ulm	14 500	144
<i>Landkreise</i>		
Groß-Gerau	36 700	157
Böblingen	46 600	152
Esslingen	65 400	142
Ludwigsburg	65 900	151

¹⁾ am 30. 6. 1981

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, März 1982, S. 20 und 23 ff.

räume der Bundesrepublik. Nach den Ergebnissen der Volkszählung lebten bereits im Jahre 1970 in 86 Kreisen (knapp 4 % der Fläche des Bundesgebietes) über 50 % der Auslän-

der⁸⁾. Wie schon seit Jahren wohnten auch 1981 die meisten Ausländer (1 435 200 oder 31 %) in Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Baden-Württemberg (933 100 oder 20,2 %), Bayern (708 600 oder 15,3 %) und Hessen (512 900 oder 11,2 %). In diesen vier Ländern lebten somit rd. 3,6 Mill. (78 %) der insgesamt 4 629 729 Ausländer. Während der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung Ende September 1981 in Berlin 12,0 %, in Baden-Württemberg 10,1 %, in Hessen und Hamburg 9,2 % betrug, lag er im Saarland bei 4,3 %, in Niedersachsen bei 4,1 % und in Schleswig-Holstein bei 3,6 %, also erheblich unter dem Bundesdurchschnitt von 7,5 %⁹⁾.

Noch deutlicher sichtbar wird die starke regionale Konzentration der Ausländer, wenn man einzelne industrielle Ballungsräume betrachtet. Ende September 1981 wohnte die Hälfte der Ausländer in Gemeinden, die am 30. Juni 1980 100 000 und mehr Einwohner hatten¹⁰⁾. Die mit Abstand höchsten Ausländerquoten wiesen zuletzt Frankfurt (23,2 %), Offenbach (21,3 %), Stuttgart (18,3 %) und München (17,3 %) auf. Allein in München leben z. Z. mehr Ausländer als in Rheinland-Pfalz und dem Saarland zusammen. Dagegen verzeichneten die Großstädte Oldenburg, Regensburg und Würzburg Ausländerquoten von lediglich jeweils rund 4 %¹¹⁾. Neben den Großstädten gibt es vor allem in deren Einzugsbereich einige Landkreise mit überdurchschnittlichen Ausländerkonzentrationen. Diesen entgegen stehen Landkreise mit Ausländerquoten von teilweise unter einem Prozent (z. B. Regen, Cham, Haßberge, Lüchow-Dannenberg).

4. Altersgliederung

Als Folge der arbeitsorientierten Zuwanderung unterscheidet sich die demographische Struktur der Ausländer im Bundesgebiet wesentlich von der der deutschen Bevölkerung. Vor allem bei den bis 1973 angeworbenen Arbeitskräften handelte es sich überwiegend um Personen jüngeren und mittleren Alters, zudem in größerem Umfang um zumeist ledige Männer. Wenngleich diese Faktoren aus der

⁸⁾ Vgl. Klaus Höpfner, Bernd Ramann, Bert Rürup, Ausländische Arbeitnehmer. Gesamtwirtschaftliche Probleme und Steuerungsmöglichkeiten, Bonn, Juli 1973, S. 19.

⁹⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 5.

¹⁰⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 23 ff., Tabelle 6.

¹¹⁾ Ebda., S. 5.

Anfangszeit der Ausländerbeschäftigung bis heute nachwirken, kam es dennoch seit Beginn der siebziger Jahre, insbesondere im Gefolge des Anwerbstopps, zu erheblichen Umstrukturierungen innerhalb der ausländischen Wohnbevölkerung.

Für die Altersgliederung der ausländischen Bevölkerung ist bis heute typisch, daß die jüngeren und mittleren Jahrgänge sowohl bei der männlichen wie der weiblichen Bevölkerung überwiegen, ältere hingegen kaum vertreten sind. Ende September 1981 waren rd. 74 % aller Ausländer Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre). Unter 15 Jahre alt waren 23,7 %, 65 Jahre und älter lediglich 2,1 %¹²⁾. Zwar ist im Vergleich zu den sechziger Jahren der Anteil der Personen im besten erwerbsfähigen Alter (20 bis 35 Jahre), insbesondere bei den ausländischen Männern, zurückgegangen, dafür ist jedoch der Anteil der ausländischen Kinder erheblich angestiegen. Während der Anteil der unter 15jährigen Ausländer 1961 nur 3,8 % betrug, belief er sich Ende September 1981 auf 23,7 %¹³⁾. Allein im Zeitraum 1973—1981 erhöhte sich die Zahl der unter 15jährigen Ausländer von 620 000 auf 1 096 200. Seit 1977 ist allerdings der Anteil der unter 6jährigen rückläufig.

Tabelle 6: Ausländer nach Altersgruppen

Altersgruppe von ... bis ... unter Jahre	30. 9. 1981		30. 9. 1975	
	1 000	%	1 000	%
unter 5	326,7	7,1	332,5	8,6
5-10	409,1	8,8	281,4	7,3
10-15	360,3	7,8	195,1	5,1
15-20	362,1	7,8	227,1	5,9
20-25	396,7	8,6	399,6	10,4
25-35	1 104,2	23,9	1 163,1	30,2
35-45	933,7	20,2	774,3	20,1
45-55	471,2	10,2	307,0	8,0
55-65	167,4	3,6	96,3	2,5
65 und mehr	98,2	2,1	69,2	2,1

Quellen: BMAS, Die Ausländerbeschäftigung in Zahlen, Bonn, o. J., Tab. 15, S. 27; Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, März 1981, Tab. 9, S. 43.

Signifikante Unterschiede im Altersaufbau gibt es aber nicht nur zwischen der deutschen und ausländischen Bevölkerung, sondern gleichfalls zwischen den Nationalitäten. Wäh-

rend von allen Ausländern 1981 rund 24 % unter 15 Jahre alt waren, befanden sich von den Türken 33,7 %, von den Niederländern und Schweizern jedoch nur 10,4 bzw. 8,7 % in diesem Alter. Hervorzuheben ist ferner der hohe Anteil der unter 6jährigen Kinder bei den Türken (12,9 %). Von den Spaniern gehörten nur 6,4 %, von den Niederländern sogar lediglich 1,8 % dieser Altersgruppe an. Im Gegensatz zu den Kindern und Jugendlichen, bei denen die Staatsangehörigen der früheren Anwerbeländer höhere Anteile aufweisen, ist die Gruppe der 65jährigen bei den Staatsangehörigen einiger Nachbarländer jeweils stärker vertreten. Im September 1981 lebten nur 4 200 Türken in der Bundesrepublik, jedoch 14 300 Niederländer, 8 900 Österreicher und 3 700 Schweizer, die 65 Jahre und älter waren¹⁴⁾.

Tabelle 7: Ausländer nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Altersgruppen am 30. 9. 1981

Nationalität	von jeweils 1 000 Personen waren			
	unter 6 Jahre	unter 15 Jahre	15-65 Jahre	über 65 Jahre
Türkei	129	337	660	3
Jugoslawien	89	215	778	7
Italien	87	219	766	15
Griechenland	76	250	741	9
Spanien	64	208	782	10
Portugal	81	254	741	5
Österreich	25	120	820	50
Niederlande	18	104	764	132
Schweiz	20	87	726	187
insgesamt	88	237	742	21

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, 1982, Tab. 8, S. 38 f.

5. Geschlechterrelation und Familienstruktur

Ebenfalls von der deutschen Bevölkerung verschieden ist die Geschlechterrelation unter den hier lebenden Ausländern. Ende September 1981 kamen auf 1 000 Männer 708 Frauen¹⁵⁾. Allerdings gibt es auch hier eine Reihe nationalitätenspezifischer Unterschiede. Unter den Staatsangehörigen der früheren Anwerbeländer ist die Geschlechterrelation bei

¹²⁾ Ebda., S. 36 ff.

¹³⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 36 ff.

¹⁴⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 38 f.

¹⁵⁾ Ebda., S. 22.

den Griechen (1 000 : 865) und Portugiesen (1 000 : 864) am ausgeglichensten, bei den Italienern (1 000 : 617) und Türken (1 000 : 688) am ungünstigsten¹⁶). Während das Verhältnis zudem in der Altersgruppe der 25—30jährigen nahezu ausgeglichen ist, gibt es vor allem bei den 35—55jährigen erheblich mehr Männer als Frauen. Insgesamt betrachtet hat sich die Situation gegenüber den sechziger Jahren jedoch gebessert; im Jahre 1961 betrug das Zahlenverhältnis 1 000 : 451, 1974 noch 1 000 : 631.

Der seit Beginn der siebziger Jahre zu beobachtende Trend zum Familiennachzug führte nicht nur zur Verschiebung der Geschlechterproportion, er veränderte auch nachhaltig die Familienstruktur: Zwischen 1972 und 1978 verringerte sich der Anteil der ledigen Ausländer oder der Ausländer, die als Verheiratete nicht mit ihrem Ehepartner in der Bundesrepublik zusammenleben, von 41 auf 25 %. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus waren 1978 von den ausländischen Haushaltsvorständen 68,7 % verheiratet und zusammenlebend, 11,4 % verheiratet und getrennt lebend, 13,9 % ledig und 6,4 % verwitwet oder geschieden¹⁷). Von der gesamten ausländischen Bevölkerung waren 1981 51,2 % ledig, 46,5 % verheiratet und 2,2 % verwitwet oder geschieden. Über dem Durchschnitt lag der Anteil der Ledigen bei den Italienern (56,8 %), den Türken (54,2 %) und den Spaniern (53 %)¹⁸).

Einen deutschen Ehepartner hatten Ende September 1981 etwas mehr als 6 % (132 367) der verheirateten Ausländer. Überwiegend waren dies jedoch Staatsangehörige aus den europäischen Nachbarländern, aus Skandinavien, Kanada und den USA. Von den Türken beispielsweise hatte nur ein Prozent einen deutschen Ehepartner¹⁹).

6. Geburten und Sterbefälle

Im Zuge des fortschreitenden Familiennachzugs ist die Zahl der in der Bundesrepublik geborenen ausländischen Kinder seit Ende der sechziger Jahre stark angestiegen. Durch den gleichzeitig drastischen Rückgang der Geburtenziffern bei der deutschen Bevölkerung hatte dies zur Folge, daß sich der Anteil der Lebendgeborenen mit ausländischer Staatsan-

Tabelle 8: Geburten von Deutschen und Ausländern

Jahr	Lebendgeborene			
	insgesamt	deutscher	fremder	% ¹⁾
		Staatsangehörigkeit		
1960	968 629	957 488	11 141	1,2
1965	1 044 328	1 006 470	37 858	3,6
1970	810 808	747 801	63 007	7,8
1971	778 526	697 812	80 714	10,4
1972	701 214	609 773	91 441	13,0
1973	635 633	536 547	99 086	15,6
1974	626 373	518 103	108 270	17,3
1975	600 512	504 639	95 873	16,0
1976	602 851	515 898	86 953	14,4
1977	582 344	504 073	78 271	13,5
1978	576 468	501 475	74 993	13,0
1979	581 984	506 424	75 560	13,0
1980	620 657	539 962	80 695	13,0

¹⁾ Anteil der Ausländergeburten an den Geburten insgesamt.

Quellen: Statistische Jahrbücher (verschiedene Jahrgänge); Wirtschaft und Statistik 2/1982, Tab. 4, S. 94.

gehörigkeit an der Gesamtzahl der Lebendgeborenen ständig erhöhte. Während dieser Anteil noch im Jahre 1965 lediglich 3,6 % betrug, belief er sich im Jahre 1971 auf 10,1 % und im Jahre 1974 auf 17,3 %²⁰). Noch erheblich darüber lag der Anteil der ausländischen Lebendgeborenen in einigen Bundesländern sowie in den Ballungsgebieten. In Baden-Württemberg waren 1973 nahezu ein Viertel der Lebendgeborenen Kinder von Ausländern²¹), in Offenbach 1974 sogar 46,5 %, in Frankfurt 44,6 % und in Köln 36,7 %²²). Seit 1974 ist die Zahl der Ausländergeburten allerdings deutlich zurückgegangen, auch wenn 1979 und 1980 erneut ein leichter Anstieg zu verzeichnen war. Im Jahr 1980 besaßen 80 695 (13 %) der Lebendgeborenen die ausländische Staatsangehörigkeit²³).

²⁰⁾ Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle von Ausländern 1974, in: Wirtschaft und Statistik 1/1976, S. 95 ff.

²¹⁾ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung, Ausländische Arbeitnehmer in Baden-Württemberg. Denkschrift, Stuttgart o. J., S. 19.

²²⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS), Die Ausländerbeschäftigung in Zahlen, Bonn o. J., S. 29.

²³⁾ Eheschließungen, Ehescheidungen, Geburten und Sterbefälle von Ausländern 1980, Wirtschaft und Statistik 2/1982, S. 93.

¹⁶⁾ Ebda., S. 22.

¹⁷⁾ Ebda., S. 51.

¹⁸⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 51.

¹⁹⁾ Ebda., S. 51.

Ungeachtet des andersartigen generativen Verhaltens der Ausländer führt der besondere Altersaufbau, wonach die Ausländer ganz überwiegend zu den fortpflanzungsrelevanten Altersgruppen gehören oder in diese hineinwachsen²⁴⁾, allein schon zu höheren Geburtenziffern. Trotz eines seit 1974 zu verzeichnenden spürbaren Rückgangs errechnet sich für die ausländische Bevölkerung für 1980 eine allgemeine Geburtenziffer²⁵⁾ von 18,2, für die deutsche Bevölkerung hingegen eine Ziffer von 9,4. Während sich jedoch für die türkische Bevölkerung eine Ziffer von 27,1 ergibt, weist die der spanischen Bevölkerung mit 9,6 bereits eine deutliche Annäherung an die deutsche Situation auf²⁶⁾.

In der Tat ist in den letzten Jahren bei den Ausländern eine gewisse Anpassung an das generative Verhalten der Deutschen erkennbar, wobei der Verlauf des Anpassungsprozesses sowie die Geburtenhäufigkeit bei den einzelnen Nationalitäten wesentliche Unterschiede aufweisen²⁷⁾. Besonders deutlich wird diese Entwicklung, wenn man die „Zusammengefaßten Geburtenziffern“ betrachtet. Ausgehend von Daten, wie sie sich 1980 ergeben, würden 1 000 deutsche Frauen im Laufe ihres Lebens im Durchschnitt 1 397 Kinder, 1 000 ausländische Frauen in der Bundesrepublik dagegen 2 066 Kinder und 1 000 türkische Frauen sogar 3 569 Kinder lebend zur Welt bringen. Bei den Spanierinnen liegt diese Ziffer inzwischen im übrigen unter der der deutschen Frauen²⁸⁾.

Erwartungsgemäß sind daher auch die meisten in der Bundesrepublik geborenen Ausländerkinder Türken. 1980 waren von den 68 546 Kindern mit Eltern gleicher Staatsangehörigkeit 39 658 (57,9 %) Türken. Es folgten die Italiener mit 9 871 (14,4 %), die Jugoslawen mit 9 287 (13,5 %), die Griechen mit 3 904 (5,7 %) und die Spanier mit 1 723 (2,5 %). Zudem waren 1 093 (27,1 %) der Mütter nichtehelich geborener Ausländerkinder Türkinnen²⁹⁾.

Anders als bei den Geburten ist die Zahl der Sterbefälle von Ausländern fast unbedeutend. Im Jahr 1980 sind nur 8 511 Ausländer in der Bundesrepublik gestorben. Damit ergab sich für die ausländische Bevölkerung eine Sterb-

lichkeitsziffer von 1,9. Für die deutsche Bevölkerung betrug diese Ziffer 11,6³⁰⁾. Ähnlich wie bei den Geburten wirkt sich hier die günstige Altersstruktur zugunsten der ausländischen Bevölkerung aus. Zusammen betrachtet führen die niedrige Sterblichkeit und die hohe Fruchtbarkeit bei den Ausländern seit Jahren zu einem enormen Geburtenüberschuß. Demgegenüber verzeichnet die deutsche Bevölkerung seit 1971 einen Sterbefallüberschuß.

7. Wanderungen

Ogleich die ausländische Wohnbevölkerung mit Ausnahme der Jahre 1975—1978 ständig angestiegen ist, kehrt dennoch alljährlich eine nicht unbedeutliche Zahl von Ausländern in ihre Heimatländer zurück. Insgesamt sind zwischen 1962 und 1980 rund 11,54 Millionen Ausländer ins Bundesgebiet eingereist, 8,38 Millionen wieder weggezogen. Im Durchschnitt sind in diesem Zeitraum jährlich etwas mehr als 600 000 Personen zugewandert, gleichzeitig jedoch rund 441 100 pro Jahr zurückgekehrt. Die höchste jährliche Zuwanderung wurde 1970 mit 976 232, die niedrigste 1967 mit 330 298 Personen verzeichnet. Die Zahl der Rückkehrer erreichte mit 600 105 im Jahr 1975 einen Höhepunkt.

Wie aus Tabelle 9 ersichtlich ist, gab es im Laufe der Jahre sowohl bei den Zuzügen wie bei den Fortzügen erhebliche Schwankungen. Sieht man von dem 1973 verfügbaren Anwerbestopp ab, so sind die Veränderungen im Umfang der Wanderungsströme vor allem auf die unterschiedliche konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik sowie die jeweilige politische und wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern zurückzuführen. Während die Demokratisierungen in Spanien, Griechenland und Portugal die Rückkehr vermutlich gefördert haben, dürften die Ursachen der stark abnehmenden Zahl von türkischen Rückkehrern und dem Anschwellen der Zahl türkischer Asylsuchender eindeutig die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die innenpolitische Instabilität der Türkei sein³¹⁾.

Als Folge negativer Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt verzeichnete die Wanderungsstatistik 1967 sowie in den Jahren 1974 bis 1977 Abwanderungsüberschüsse. Trotz der anhaltend ungünstigen Konjunkturlage und der Aufrechterhaltung des Anwerbestopps führte

²⁴⁾ BMAS, Die Ausländerbeschäftigung in Zahlen, Bonn o. J., S. 11.

²⁵⁾ Geburten je 1 000 Einwohner.

²⁶⁾ Eigene Berechnungen.

²⁷⁾ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Eildienst Nr. 241/81 vom 6. Oktober 1981.

²⁸⁾ Wirtschaft und Statistik 2/1982, S. 94 f.

²⁹⁾ Wirtschaft und Statistik 2/1982, S. 94.

³⁰⁾ Ebda., S. 94.

³¹⁾ Vgl. Bernd Geiss, Türkische Arbeitnehmer, a. a. O., S. 20.

Tabelle 9: Wanderung von Ausländern zwischen dem Bundesgebiet und dem Ausland 1962-1980

Jahr	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1962	449 659	225 848	+223 811
1963	458 040	320 254	+137 786
1964	577 743	342 289	+235 344
1965	716 157	412 704	+303 453
1966	586 848	497 837	+ 89 011
1967	330 298	527 894	-197 596
1968	589 562	332 625	+256 937
1969	909 566	368 664	+540 902
1970	976 232	434 652	+547 085
1971	870 737	500 258	+370 479
1972	787 162	514 446	+272 716
1973	869 109	526 811	+342 298
1974	538 574	580 445	- 41 871
1975	366 095	600 105	-243 010
1976	387 300	540 400	-128 100
1977	422 945	452 083	- 29 238
1978	456 117	405 753	+ 50 346
1979	545 200	336 000	+179 200
1980	713 762	467 512	+246 250

Quellen: Statistische Jahrbücher (verschiedene Jahrgänge); Wirtschaft und Statistik 7/1981, S. 441.

die sich bereits 1977 andeutende Trendumkehr im Wanderungsverhalten ab 1978 erneut zu teilweise erheblichen Wanderungsgewinnen. Hierzu wesentlich beigetragen haben neben den Asylsuchenden insbesondere die Türken, die 1978 einen Wanderungsgewinn von 42 385 Personen und 1979 von 105 624 Personen aufwiesen.

Bedeutsam sind indes nicht nur die Gesamtzahlen der zu- und abwandernden Personen, sondern auch die Veränderungen hinsichtlich der soziodemographischen Struktur der an den Wanderungen beteiligten Personen. Während nämlich 1968 nur ein Viertel der Zuwanderer Nichterwerbspersonen waren, sind seit 1974 jeweils mehr Nichterwerbspersonen als Erwerbspersonen ins Bundesgebiet zugezogen. Der Anteil letzterer an den Zuzügen betrug 1979 nahezu 45 % gegenüber 43 % im Jahr 1978. In den Jahren 1974 bis 1977 ist bei den ausländischen Erwerbspersonen ein Wanderungsverlust von insgesamt 458 000 Personen zu verzeichnen, bei den Nichterwerbspersonen dagegen lediglich ein Verlust von ca. 73 000 Personen³²⁾.

³²⁾ Umfang und Struktur der Wanderungen von Ausländern zwischen dem Bundesgebiet und dem Ausland in: Wirtschaft und Statistik 1/1980.

Im Vergleich zu den sechziger Jahren ebenfalls gestiegen ist der Anteil der Frauen an den Zuwanderern. Zwar ist die Zahl der zuziehenden Männer noch immer größer als die der Frauen, mit rd. 42 % war der Frauenanteil 1978 jedoch deutlich höher als z. B. 1970, als er ca. 34 % betrug. Im Jahr 1980 ist der Frauenanteil allerdings wieder auf 35,5 % gesunken³³⁾.

Noch gravierender sind die Verschiebungen bei den Altersgruppen. Während der Anteil der unter 18jährigen an den Zuzügen bis 1970 lediglich rund 15 % ausmachte, stieg er bis 1973 auf über 25 %. Seitdem stellt diese Altersgruppe etwa ein Drittel (1975 sogar 36,5 %) aller ausländischen Zuwanderer. Bei den türkischen Staatsangehörigen waren 1976 und 1978 sogar 60,4 bzw. 59,8 % der Zuwanderer in diesem Alter. Im Gegensatz zu den 18- bis 65jährigen, bei denen 1974 ein Wanderungsverlust von 104 900 zu verzeichnen war, gab es bei den unter 18jährigen im selben Jahr noch einen Wanderungsgewinn von 62 300 Personen³⁴⁾.

8. Aufenthaltsdauer

Nachdem die Anwendung eines strengen Rotationsprinzips sowohl aus humanitären Gründen als auch aufgrund einzelwirtschaftlicher Interessen in der Praxis nicht durchgesetzt werden konnte und gleichzeitig die ausländischen Arbeitnehmer vor allem gegen Ende der sechziger Jahre immer stärker dazu übergingen, ihre Familien in die Bundesrepublik nachzuholen, hat sich als Folge die durchschnittliche Verweildauer der Ausländer in der Bundesrepublik ständig erhöht.

Von den Ende September 1981 gezählten 4,6 Mio. Ausländern waren etwa 33 % weniger als sechs Jahre im Bundesgebiet, einen Aufenthalt von sechs bis zehn Jahren hatten 24 % und seit zehn und mehr Jahren hielten sich bereits 43 % in der Bundesrepublik auf. Damit betrug die durchschnittliche Verweildauer der Ausländer im Bundesgebiet 1981 knapp neun-einhalb Jahre³⁵⁾. Diese Zahlen rechtfertigen die Feststellung, „daß viele Ausländer für eine längere Zeit oder sogar für immer in der Bundesrepublik bleiben möchten“³⁶⁾.

Auch bei der Aufenthaltsdauer bestehen zahlreiche nationalitäten- und geschlechtsspezifische Unterschiede. Während immerhin 28,2 %

³³⁾ Ebda.

³⁴⁾ Ebda.

³⁵⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 7.

³⁶⁾ Ebda., S. 6.

der Türken noch keine vier Jahre in der Bundesrepublik lebten, betrug dieser Anteil 1981 bei den Jugoslawen nurmehr 13,1 %, bei den Griechen 10,4 % und den Spaniern gar nur noch 7,5 %. Demgegenüber lebten zu diesem Zeitpunkt 67,6 % der Spanier und 63,5 % der Griechen schon zehn und mehr Jahre in der Bundesrepublik, jedoch nur 33,3 % der Türken³⁷⁾.

Tabelle 10: Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet am 30. 9. 1981 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Nationalität	von jeweils 1 000 Personen hielten sich von ... bis ... unter Jahre auf				
	unter 1	1-4	4-10	10-20	über 20
Türkei	41	241	415	297	6
Jugoslawien	28	103	318	530	21
Italien	52	171	262	433	82
Griechenland	25	79	262	577	58
Spanien	18	56	251	596	80
Österreich	53	128	225	401	192
Niederlande	31	86	169	258	456
Portugal	20	96	511	366	8
insgesamt	57	194	320	362	66

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, Fachserie 1, Reihe 1.4, März 1982, Tab. 14, S. 58 (eigene Berechnungen).

Besonders hoch ist der Anteil der Personen, die schon seit mindestens zehn Jahren hier leben, bei den Niederländern (76,4 %), den Schweizern (60 %) und den Österreichern (59,3 %). Von den Niederländern hatten 45,6 % sogar einen Aufenthalt von 20 und mehr Jahren im Vergleich zu lediglich 6,6 % bei allen Ausländern. Während sich die überdurchschnittlich lange Verweildauer der Staatsangehörigen aus den Nachbarländern durch verwandtschaftliche Beziehungen, enge grenzüberschreitende Verflechtungen und die teilweise gleiche Sprache erklärt, sind die Unterschiede bei den Staatsangehörigen der früheren Anwerbeländer hauptsächlich auf die zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnende Anwerbung sowie den differierenden Familiennachzug zurückzuführen. Letzteres zeigt sich deutlich, wenn man die Aufenthaltsdauer getrennt nach Männern und Frauen betrachtet. So waren Ende September 1981 beispielsweise von den männlichen Türken rd. 36 %, von den Türkinnen hingegen 42 % weniger als sechs Jahre im Bundesgebiet ansässig; insge-

³⁷⁾ Ebda., S. 7.

samt gesehen wiesen die Männer im Durchschnitt eine gegenüber den Frauen um fast ein Jahr höhere Verweildauer auf³⁸⁾.

Einigermaßen schwierig sind erwartungsgemäß Prognosen über die weiteren Verbleibabsichten der ausländischen Bevölkerung, zumal die meisten Ausländer selbst diesbezüglich nur unklare Vorstellungen haben bzw. gefaßte Absichten auch wieder ändern. Nach den Ergebnissen einer in Baden-Württemberg durchgeführten Repräsentativumfrage hatten im Frühsommer 1978 von den 335 000 Ausländerhaushalten in Baden-Württemberg rd. 47 000 die Absicht, noch vor 1982 in ihre Heimatländer zurückzukehren. Etwa 135 000 (42,5 %) wollten 1982 oder später, 140 000 (41,8 %) nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren. Als Gründe für die geringe Rückkehrbereitschaft nannten 27,6 % fehlende Arbeitsplätze, 28,7 % geringere Verdienstmöglichkeiten in der Heimat³⁹⁾.

Dagegen ergab eine 1980 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführte Repräsentativumfrage, daß zwar 65 % der Ausländer bereits länger als ursprünglich beabsichtigt in der Bundesrepublik leben, 75 % jedoch die Absicht haben, in ihr Herkunftsland zurückzukehren (für den Fall, daß Familienangehörige hier bleiben, nur 34,1 %). Von den Ausländern mit Rückkehrabsichten können allerdings lediglich rund 21 % auch den Zeitpunkt hierfür angeben⁴⁰⁾.

9. Entwicklung der ausländischen Schülerzahlen

Nachdem der Anteil der Jugendlichen an der ausländischen Wohnbevölkerung derart gravierend gestiegen ist, sind die Probleme der sogenannten 2. Ausländergeneration zusehends in den Mittelpunkt der Ausländerpolitik gerückt. Welch umfangreiche Probleme die steigende Zahl ausländischer Kinder mit sich bringt, zeigt deutlich die Entwicklung der ausländischen Schülerzahlen. Allein innerhalb eines Jahrzehnts — zwischen 1965 und 1975 — hat sich die Zahl der ausländischen Schüler an allgemeinbildenden Schulen mehr als verzehnfacht. Während im Schuljahr 1965/66 erst

³⁸⁾ Statistisches Bundesamt, Ausländer 1981, a. a. O., S. 7.

³⁹⁾ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung, Konzeption des Landes zur Verbesserung der Situation der zweiten Ausländergeneration, Stuttgart o. J., S. 18.

⁴⁰⁾ Sozialpolitische Informationen, Jg. XV/18 vom 2. November 1981.

35 135 ausländische Schüler die allgemeinbildenden Schulen besuchten, waren es 1975/76 bereits 352 275. Zu Beginn des Schuljahres 1980/81 wurden 637 100 gezählt, erneut 85 000 oder 15,4 % mehr als im Vorjahr. Die Ausländeranteile an den Schülergesamtzahlen lagen zuletzt in den Grundschulen bei 11,8 % und in den Hauptschulen bei 10,1 % im Bundesdurchschnitt. Hinter diesen Durchschnittszahlen verbergen sich allerdings weit größere Anteile in den Ballungsgebieten. So waren in Berlin je-

Tabelle 11: Ausländische Schüler an allgemeinbildenden Schulen

Schuljahr	Anzahl	% ¹⁾
Schuljahr 1965/66	35 135	
Schuljahr 1970/71	159 007	1,77
Schuljahr 1975/76	385 275	3,82
Schuljahr 1976/77	404 351	3,99
Schuljahr 1977/78	434 503	4,40
Schuljahr 1978/79	486 265	4,98
Schuljahr 1979/80	552 050	5,80
Schuljahr 1980/81	637 073	

¹⁾ Anteil an der Gesamtzahl der Schüler

Quelle: Sekretariat der KMK, Ausländische Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1980, Dokumentation Nr. 74, Bonn September 1981; Sekretariat der KMK, Ausländische Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1979, Dokumentation Nr. 69, Bonn Oktober 1979.

Tabelle 12: Ausländeranteile nach Schularten und ausgewählten Bundesländern im Schuljahr 1980/81

Land	Grundschulen	Hauptschulen	Realschulen	Gymnasien	Sonderschulen
BaWü	14,5	13,9	2,9	2,2	16,2
Berlin	33,3	34,1	6,4	3,5	13,7
Hessen	16,2	17,4	3,8	2,6	10,0
Hamburg	13,4	15,8	2,0	2,0	9,4
NRW	14,8	11,9	2,2	1,9	6,7
Bundesgebiet	11,8	10,1	2,1	1,9	7,8

Quelle: Sekretariat der KMK, Ausländische Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1980, Dokumentation Nr. 74, Bonn September 1981.

Tabelle 13: Ausländische Schüler an berufsbildenden Schulen

Schulart	Schuljahr 1970/71	Schuljahr 1980/81
Berufsschule	21 580	72 460
Berufsfachschule	1 343	10 744
Fachoberschule	612	2 701
Fachschule	2 488	1 738
Berufsaufbauschule	266	336
Berufsgrundbildungsjahr	10	11 208
Sonstige	2 505	1 953
insgesamt	28 763	101 140

Quelle: Sekretariat der KMK, Ausländische Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1980, Dokumentation Nr. 74, Bonn Oktober 1981, S. 99.

der dritte Grundschüler und jeder dritte Hauptschüler ein Ausländer. In Hamburg hatten mehr als 40 Schulen einen Ausländeranteil von über 30 %.

Weiter angestiegen ist der Anteil der ausländischen Schüler aus den Hauptherkunftsländern. Im Schuljahr 1980/81 lag er bei 87,6 %. Wiederum am stärksten in dieser Gruppe vertreten waren die türkischen Schüler, die ihren Anteil auf nahezu die Hälfte (49,7 %) vergrößerten.

Derzeit noch geringer als in den allgemeinbildenden Schulen ist der Anteil ausländischer Schüler in den beruflichen Schulen. Allerdings ist die Zahl im Schuljahr 1980/81 gegenüber dem Vorjahr um 26 400 (34,4 %) auf nun 101 100 Schüler angewachsen. Auch hier verzeichnen die Türken einen überproportionalen Zuwachs: 1970/71 lag ihr Anteil noch bei 10,6 %, 1975/76 hatte er sich auf 27,4 % fast schon verdreifacht und 1980/81 überschritt er die 50 %-Marke (52,7 %). Während der Ausländeranteil an den Berufsschulen nur 3,9 % beträgt, sind von den Teilnehmern am Berufsgrundbildungsjahr 13,4 % ausländische Jugendliche (in Nordrhein-Westfalen sogar 25,1 %⁴¹⁾).

⁴¹⁾ Zahlen aus: Sekretariat der KMK, Ausländische Schüler in der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1980, Dokumentation Nr. 74, Bonn, September 1981.

II. Die Ausländerbeschäftigung

1. Zahlenmäßige Entwicklung

Die nach der Währungsreform auf Expansion gerichtete Wirtschaftspolitik führte zu einem stark wachsenden Arbeitskräftebedarf, der vor allem zu Beginn der sechziger Jahre aufgrund der ungünstigen deutschen Alters- und Erwerbsstruktur, der Arbeitszeitverkürzung und der Verlängerung der Ausbildungszeit nicht mehr durch das inländische Erwerbspotential gedeckt werden konnte.

Obwohl wegen strukturell auftretender Arbeitskräfteverknappungen bereits 1955 mit Italien eine Anwerbevereinbarung unterzeichnet worden war, gab es im Juni 1959 nur 166 829 ausländische Arbeitnehmer⁴²⁾. Als 1960 jedoch die Zahl der offenen Stellen (490 514) erstmals nach dem Kriege die Zahl der Arbeitslosen (270 678) überstieg, erlebte die Ausländerbeschäftigung einen rapiden Anstieg. Während sich die Gesamtzahl der Erwerbstätigen zwischen 1960 und 1966 nurmehr um 492 000 erhöhte, stieg die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer im selben Zeitraum um 939 588. Mit 1 314 031 und einem Anteil von 6,1 % an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten erreichte die Ausländerbeschäftigung im Juni 1966 einen ersten zahlenmäßigen Höhepunkt.

Tabelle 14: Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer

Jahr	Anzahl	% ¹⁾	Jahr	Anzahl	% ¹⁾
1954	72 096	0,4	1968	1 089 873	5,2
1955	79 697	0,4	1969	1 501 409	7,0
1956	98 818	0,5	1970	1 948 951	9,0
1957	108 190	0,6	1971	2 240 793	10,3
1958	127 083	0,6	1972	2 359 392	10,8
1959	166 829	0,8	1973	2 595 000	11,9
1960	329 356	1,5	1974	2 286 625	10,9
1961	548 916	2,5	1975	2 038 779	10,1
1962	711 459	3,2	1976	1 920 895	9,5
1963	828 743	3,7	1977	1 869 453	9,3
1964	985 616	4,4	1978	1 864 051	9,1
1965	1 216 804	5,7	1979	1 947 475	9,3
1966	1 313 491	6,3	1980	2 015 593	9,5
1967	991 255	4,7	1981	1 917 239	9,1

bis 1959 jeweils Juli, ab 1960 jeweils September eines Jahres.

¹⁾ Anteil der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Für eine vorübergehende Unterbrechung dieser Entwicklung sorgte die wirtschaftliche Rezession in den Jahren 1966/67, als die Arbeitslosenquote auf für damalige Verhältnisse beruhigende 3,1 % stieg. Im Laufe der Rezessionsphase nahm die Zahl der ausländischen Beschäftigten bis Januar 1968 um rund 410 000 Personen oder 31,2 % ab. Trotz dieses konjunkturellen Abbaus zeigte sich bereits damals, daß die Ausländerbeschäftigung nicht allein zur Deckung von Arbeitskräftelücken diente, sondern zusehends strukturelle Funktionen erfüllte. Immer häufiger wurden ausländische Arbeitskräfte erforderlich, um Arbeitsplätze zu besetzen, die von deutschen Arbeitnehmern wegen der schlechten Arbeitsbedingungen, der unterdurchschnittlichen Entlohnung und des negativen Sozialprestiges gemieden wurden.

Tabelle 15: Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach Herkunftsländern

Herkunftsland	1960	1970	1980
Italien	144 176	381 140	308 365
Griechenland	20 782	242 184	129 706
Spanien	16 459	171 671	84 879
Türkei	—	353 898	588 012
Portugal	—	44 796	57 988
Jugoslawien	—	423 228	348 874
insgesamt	329 356	1 948 951	2 015 593

—) nicht erfaßt

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Bei der anhaltenden Abnahme der Zahl deutscher Erwerbspersonen führte der Anfang 1968 einsetzende wirtschaftliche Aufschwung in kürzester Zeit zu einer explosionsartigen Ausdehnung der Ausländerbeschäftigung. Innerhalb von rund fünf Jahren, zwischen Juli 1968 und September 1973, erhöhte sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer von 1 014 774 auf 2 959 000. Damit war im Herbst 1973 bei einem Ausländeranteil von 11,9 % an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten fast jeder achte Arbeitnehmer in der Bundesrepublik ein Ausländer⁴³⁾.

⁴²⁾ BfA, Ausländische Arbeitnehmer 1971, Nürnberg 1972, S. 54.

⁴³⁾ BfA, Arbeitsstatistik. Jahreszahlen 1980. ANBA-Sondernummer, Nürnberg, Juli 1981.

Im September 1973 war damit zugleich der Höhepunkt der Ausländerbeschäftigung erreicht. Aufgrund der sich schon Mitte des Jahres abzeichnenden Konjunkturabschwächung, aber auch als Reaktion auf die zahlreichen mit der Ausländerbeschäftigung verbundenen sozialen und gesellschaftlichen Probleme, verfügte die Bundesregierung im November 1973 einen Anwerbestopp, wodurch für Ausländer aus Nicht-EG-Ländern die Einreise zum Zwecke der Arbeitsaufnahme weitgehend unterbunden wurde.

Zusammen mit der sich 1974 drastisch verschlechternden Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie der im November 1974 erlassenen Verordnung der Bundesanstalt, bei der Arbeitsvermittlung deutsche und ihnen gleichgestellte ausländische Arbeitnehmer zu bevorzugen, bewirkte der Anwerbestopp einen nachhaltigen Rückgang der Zahl ausländischer Arbeitnehmer. Allein im ersten Jahr verringerte sie sich um 308 375 oder 11,9 %, bis Ende Dezember 1977 um 761 536 oder 29,4 %. Zwar brachte die vorübergehende Entspannung auf dem Arbeitsmarkt nochmals einen Anstieg auf 2 071 658 (Ende Juni 1980), mit dem neuerlichen Wirtschaftseinbruch ist die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer abermals zurückgegangen. Gleichzeitig wurde mit 249 708 (12 %) arbeitslosen Ausländern im Februar 1982 eine Rekordmarke erreicht⁴⁴⁾.

Wenngleich die Arbeitsmarktperspektiven für die achtziger Jahre nicht besonders günstig erscheinen, besteht dennoch kein Zweifel daran, daß die Wirtschaft der Bundesrepublik auch in Zukunft auf eine größere Zahl ausländischer Arbeitnehmer angewiesen sein wird. Dies um so mehr, da es auch weiterhin jene „sozial und ökonomisch abgewerteten“ typischen Ausländerjobs geben wird, die selbst in Krisenzeiten mit Deutschen nicht besetzt werden könnten⁴⁵⁾.

2. Regionale Schwerpunkte der Ausländerbeschäftigung

Entsprechend der örtlichen Wirtschaftsstrukturen und der sich daraus ergebenden Arbeitskräftenachfrage sowie der Entwicklung des jeweiligen inländischen Arbeitskräfteangebots wurde in den einzelnen Bundesländern bzw. in einzelnen Regionen in unterschiedlichem Umfang auf ausländische Arbeitskräfte zurückge-

griffen. Eindeutige Schwerpunkte der Ausländerbeschäftigung waren von Beginn an die Landesarbeitsamtsbezirke Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. Noch Ende der sechziger Jahre waren in diesen drei Bezirken über 70 % aller ausländischen Arbeitnehmer beschäftigt, im Jahresdurchschnitt 1979 immerhin noch 67,7 %. Die Ausländerquote an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten reichte Ende Juni 1980 von 5,9 % im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen bis zu 14,4 % in Baden-Württemberg (siehe Tabelle 16).

Tabelle 16: Ausländische Arbeitnehmer nach Landesarbeitsamtsbezirken Ende Juni 1980

LAA-Bezirk	Anzahl	% ¹⁾
Schleswig-Holstein-Hamburg	105 098	7,0
Niedersachsen-Bremen	146 285	5,9
Nordrhein-Westfalen	561 175	9,9
Hessen	233 199	11,6
Rheinland-Pfalz-Saarland	98 537	6,7
Baden-Württemberg	494 522	14,4
Nordbayern	99 731	6,1
Südbayern	237 634	11,4
Berlin (West)	94 809	13,0

¹⁾ Anteil der ausländischen Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der beschäftigten Arbeitnehmer.

Quelle: BMAS, Arbeits- und Sozialstatistik Hauptergebnisse 1981, Bonn Oktober 1981, S. 46 f.

Noch erheblich über diesen Durchschnittszahlen liegen die Ausländerquoten in einzelnen Arbeitsamtsbezirken. Spitzenreiter sind hier vor allem Arbeitsamtsbezirke in Baden-Württemberg: Ludwigsburg (19,8 %), Göppingen (18,8 %), Stuttgart (18,6 %) und Waiblingen (18,4 %). Auf der anderen Seite gibt es einige Arbeitsamtsbezirke wie Heide, Emden, Leer, Schwandorf oder Deggendorf, in denen der Ausländeranteil unter 2 % liegt⁴⁶⁾.

Nicht nur die ausländischen Arbeitnehmer insgesamt, auch einzelne Nationalitäten verteilen sich ungleichmäßig über das Bundesgebiet. So liegt der Anteil türkischer Arbeitnehmer in Berlin mit 47,7 % weit über dem Durchschnitt, ebenso in Nordbayern (35,8 %) und in Schleswig-Holstein (33,6 %). Dagegen sind die Jugoslawen in Baden-Württemberg (26,6 %) und in Südbayern (27,1 %) unter den ausländischen Arbeitnehmern besonders stark vertre-

⁴⁴⁾ ANBA Nr. 2/1982, S. 202.

⁴⁵⁾ Verena McRae, Die Gastarbeiter. Daten, Fakten, Probleme, München 1980, S. 30.

⁴⁶⁾ Sonderdruck aus ANBA Nr. 9/1979, S. 80 ff.

ten. Italiener und Griechen sind schwerpunktmäßig in Baden-Württemberg, Portugiesen in Hamburg und Bremen beschäftigt⁴⁷⁾.

3. Sektorale Verteilung

Bei der Verteilung auf einzelne Wirtschaftsgruppen liegt das Verarbeitende Gewerbe wie schon seit Jahren in der Ausländerbeschäftigung mit 1 163 016 oder 57,7 % deutlich vorn, gefolgt vom Dienstleistungsbereich mit 304 210 (15,1 %) und dem Baugewerbe mit 215 662 (10,1 %) ausländischen Beschäftigten. Zahlenmäßig keine Bedeutung hat die Ausländerbeschäftigung in der Landwirtschaft, obgleich 1955 für diesen Wirtschaftszweig die ersten ausländischen Arbeitskräfte angeworben wurden.

In den einzelnen Wirtschaftszweigen verlief die Entwicklung in den vergangenen Jahren unterschiedlich. Bei einem Ausländeranteil von 22,4 % war Ende September 1971 im Baugewerbe nahezu jeder vierte Arbeitnehmer Ausländer. Heute dagegen beträgt die Ausländerquote in diesem Bereich etwas mehr als 12 %. Im Gegensatz dazu hat sich die Ausländerquote in den Bereichen Handel und Dienstleistungen vor allem in den siebziger Jahren erhöht.

Eine über dem Durchschnitt von 9,5 % liegende Ausländerquote wies Ende September 1980 mit 13,3 % das Verarbeitende Gewerbe und mit 12,4 % das Baugewerbe auf. Darunter lagen die Ausländeranteile in der Land- und Forstwirtschaft (8,0 %), im Bergbau (7,2 %), im Handel (4,3 %) sowie dem Kredit- und Versicherungsgewerbe (1,8 %)⁴⁸⁾. Innerhalb dieser Wirtschaftsgruppen sind allerdings einige Teilbereiche besonders erwähnenswert, weil die Ausländerquote von den Durchschnittswerten abweicht. Dies gilt vor allem für die Gießereibetriebe, wo die Ausländerquote 27,3 % beträgt, sowie für die Fischerei und das Gaststättengewerbe mit Ausländeranteilen von 22,3 % bzw. 21,9 %⁴⁹⁾.

In einigen Regionen ist die sektorale Konzentration noch erheblich größer. So sind z. B. in Berlin in der Textilverarbeitung 56,3 % der Beschäftigten Ausländer, in den Gießereien und Gaststätten Südbayerns 37,7 bzw. 30,7 %⁵⁰⁾.

⁴⁷⁾ Ebda., S. 80 ff.

⁴⁸⁾ Bundesarbeitsblatt 10/1981, S. 108.

⁴⁹⁾ Sonderdruck aus ANBA 9/1981, S. 76 ff.

⁵⁰⁾ Ebda., S. 76 ff.

Tabelle 17: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte ausländische Arbeitnehmer nach Wirtschaftsgruppen Ende Juni 1980

Wirtschaftsabteilung, -gruppe	ausländische Arbeitnehmer	Anteil in % ¹⁾
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	18 682	8,5
Fischerei, Fischwirtschaft	1 004	24,4
Energie, Bergbau	34 996	7,3
Verarbeitendes Gewerbe	1 191 366	13,8
Chemische Industrie	128 215	13,3
Kunststoffverarbeitung	29 363	13,2
Eisen- und Stahlerzeugung	52 499	15,5
Gießerei	33 963	27,7
Zieherei, Stahlverformung	51 338	18,8
Straßenfahrzeugbau	170 441	17,7
Elektrotechnik	160 860	15,5
EMB-Waren	73 337	18,4
Säge- u. Holzverarbeitung	46 830	10,2
Papierverarbeitung	18 361	16,9
Leder, Schuhe	14 613	14,0
Textilverarbeitung	65 755	20,0
Bekleidung	32 171	10,6
Nahrung- u. Genußmittel	67 291	9,2
Baugewerbe	218 247	12,9
Handel	135 344	4,6
Verkehr	76 395	7,7
Kreditinstitute, Versicherungen	15 088	2,0
Dienstleistungen	315 011	8,9
Gaststätten	94 987	23,1
Reinigung	34 790	11,6
insgesamt	2 071 658	9,9

¹⁾ Ausländeranteil an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer

Quelle: BMAS, Arbeits- und Sozialstatistik Hauptergebnisse 1981, Bonn Oktober 1981, S. 46

4. Arbeitslosigkeit ausländischer Arbeitnehmer

Zum einen durch ihr niedriges berufliches Qualifikationsniveau, zum anderen durch ihre starke Konzentration in besonders konjunkturanfälligen Branchen (Baugewerbe, Gaststättenwesen, Textil- und Bekleidungsindustrie, Automobilindustrie), gehören die ausländischen Arbeitnehmer zu den Personengruppen, die in Krisenzeiten von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen sind.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß der tatsächliche Umfang der Arbeitslosigkeit ausländischer Arbeitnehmer durch Rückwanderungen und Unterefassungen nicht registrierter Ausländer, insbesondere Jugendlicher, verdeckt wird. Während der Rezession 1966/67, als die ausländischen Arbeitnehmer erstmals die Rolle des „Konjunkturpuffers“ spielten, wies die Arbeitslosenstatistik im März 1967 lediglich 28 977 (2,7 %) arbeitslose Ausländer aus, obgleich sich die Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer zwischen Juni 1966 und Juni 1967 um 22,1 % verringert hatte⁵¹⁾.

Ähnlich verlief die Entwicklung auch zu Beginn der Krise 1973/74. Nach der Arbeitslosenstatistik waren die ausländischen Arbeitnehmer bis September 1974 prozentual weniger stark von der Arbeitslosigkeit betroffen als die Beschäftigten insgesamt. Tatsächlich waren im September 1974 nur 66 764 Ausländer als arbeitslos registriert, in den zwölf Monaten zuvor jedoch mindestens 308 375 Personen aus dem Arbeitsprozeß ausgeschieden⁵²⁾.

Seitdem allerdings lag die Arbeitslosenquote der Ausländer praktisch ununterbrochen über der Gesamtarbeitslosenquote. Während die allgemeine Arbeitslosenquote 1975 im Jahresdurchschnitt 4,7 % betrug, waren 151 493 bzw. 6,8 % der Ausländer arbeitslos. Auch von der relativen Verbesserung der Beschäftigungssituation im Jahre 1978 profitierten vor allem die einheimischen Arbeitnehmer. Nach Feststellung der Bundesanstalt für Arbeit kam der „höhere Beschäftigungsstand Ende 1977 gegenüber Ende 1976... ausschließlich den deutschen Arbeitnehmern zugute. Ende 1977 wurden 114 700 = 0,6 % deutsche Arbeitnehmer mehr beschäftigt als vor Jahresfrist. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer um 40 400 = 2,2 %⁵³⁾.

Die Feststellung, daß ausländische Arbeitnehmer überproportional an der Arbeitslosigkeit beteiligt sind, bestätigt sich erneut in der derzeitigen Krise. Obgleich die Zahl der Arbeitslosen insgesamt einen absoluten Höhepunkt erreichte, lag die Arbeitslosenquote der Ausländer mit 12 % Ende Februar 1982 doch deutlich über der Gesamtarbeitslosenquote von 8,2 % in jenem Monat⁵⁴⁾.

⁵¹⁾ BfA, Ausländische Arbeitnehmer 1967, Nürnberg 1968.

⁵²⁾ Eigene Berechnungen.

⁵³⁾ BfA, Pressemeldung Nr. 61/78.

⁵⁴⁾ ANBA Nr. 2/1982, S. 202.

Tabelle 18: Arbeitslose Ausländer 1970 bis 1982

Jahr	Anzahl	Arbeitslosenquote ¹⁾	
		Ausländer	insgesamt
1970 D	5 002	0,3	0,7
1971 D	11 777	0,6	0,8
1972 D	17 028	0,7	1,1
1973 D	19 750	0,8	1,2
1974 D	69 128	2,9	2,6
1975 D	151 493	6,8	4,7
1976 D	106 394	5,1	4,6
1977 D	97 692	4,9	4,5
1978 D	103 524	5,3	4,3
1979 D	93 499	4,7	3,8
1980 D	107 420	5,0	3,8
1981 D	168 492	7,9	5,5
1982 (Febr.)	249 708	12,0	8,2

¹⁾ Arbeitslose in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Wirtschaft und Statistik, 2/1982, S. 75.

Einschränkend ist allerdings anzumerken, daß die einzelnen Nationalitäten von dieser Entwicklung unterschiedlich stark betroffen sind. Während die Arbeitslosenquote der Türken 13,9 %, der Italiener 11,6 %, der Griechen und Jugoslawen jeweils 8,7 % betrug, war die der Spanier mit 6,3 % und die der Portugiesen mit 5,3 % vergleichsweise niedrig⁵⁵⁾.

Ganz besonders ungünstig wirkt sich die schlechte Arbeitsmarktsituation für die ausländischen Jugendlichen aus. Gegenüber Mai 1979 stieg die Zahl der arbeitslosen ausländischen Jugendlichen unter 20 Jahren bis Ende September 1980 von 6 626 auf 11 128 an. Während die Arbeitslosenzahl in dieser Altersgruppe gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 18,2 % zunahm, erhöhte sie sich bei den Ausländern um 55,6 %⁵⁶⁾. Das tatsächliche Ausmaß der Beschäftigungslosigkeit bei jugendlichen Ausländern ist indes weitaus größer. Schätzungen zufolge befanden sich 1978 rund 75 000 (fast ein Drittel) der Ausländer im Alter von 15 bis unter 20 Jahren „weder in einem Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis noch in einer Vollzeitschule“⁵⁷⁾.

⁵⁵⁾ Ebda., S. 202.

⁵⁶⁾ ANBA Nr. 2/1981, S. 164 u. 169.

⁵⁷⁾ Karen Schober, Zur Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland — Gegenwärtige Lage und künftige Perspektiven, in: MittAB 1/1981, S. 20.

„Es sind einfach zu viele ...“

Bemerkungen zur Ausländerpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland

„Es sind einfach zu viele, nicht auf der Baustelle und nicht in der Fabrik und nicht im Stall und nicht in der Küche, aber am Feierabend, vor allem am Sonntag sind es plötzlich zu viele. Sie fallen auf. Sie sind anders.“ Erhellender als mit dieser Bemerkung von Max Frisch¹⁾, wenige Zeilen nach dem bekannteren Wort von den „Menschen“, die kamen, während man doch „Arbeitskräfte“ gerufen hatte, läßt sich das Problem wohl kaum kennzeichnen, das uns in der Bundesrepublik ebenso sehr beschäftigt wie unsere Nachbarn in der Schweiz, in Belgien, in Frankreich oder in jedem anderen der europäischen Industrieländer: Was einmal ökonomisch erwünscht war und durchweg noch immer erwünscht ist, beunruhigt und irritiert, wenn andere „Werte“ — wirkliche oder nur eingebildete — in Rede stehen, und insbesondere auch wenn wirtschaftliche Schwierigkeiten sichtbar werden. Und nicht nur den Ausländerfamilien, die der Arbeitsplätze wegen bei uns leben, begegnen wir mit dieser zwiespältigen Einstellung. Auch wer uns gestern noch als Mensch in Not oder Verfolgung willkommen war, den können wir heute nicht mehr davor schützen, als „Wirtschaftsflüchtling“ oder „Scheinasylant“ diskreditiert zu werden.

Ein optimistischer Betrachter mag glauben, daß hier vornehmlich nur Unsicherheit und Ratlosigkeit ihren Ausdruck finden. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß eine ernstere Entwicklung in Gang gekommen ist: Überfremdungängste und Ausländerfeindlichkeit nehmen zu, und zwar nicht nur dort, wo sich primitive Blut-, Boden- und Rassemystik wieder an die Öffentlichkeit wagt, in Wanderschmierereien, Schmäh- und Drohbriefen manifestiert oder gar — wie im Frühjahr 1980 in Lörrach und Hamburg²⁾ — wieder zu erschreckenden, lebensvernichtenden Gewaltakten versteigt. Auch der der Radikalität unverdächtige und vorurteilsfrei denkende Bürger fühlt sich mehr und mehr beeinträchtigt

und belastet durch die Kumulation der objektiven Schwierigkeiten, die die Anwesenheit von heute über 4,5 Millionen Menschen fremder Nationalität und zu einem großen Teil sehr fremder kultureller Prägung unbestreitbar mit sich bringt.

Dabei kamen diese Menschen keineswegs unerwartet. Im Gegenteil: Eine nicht unbeträchtliche Zahl wurde im Hochgefühl immerwährender wirtschaftlicher Prosperität „angeworben“ und planvoll unserem Arbeitsmarkt zugeführt. Unerwartet konnte es auch nicht gewesen sein, daß den Arbeitskräften Familien und Kinder folgen würden; und es wäre ein Wunder gewesen, wenn dies keine besonderen Anforderungen an die Kindergärten und Schulen gestellt hätte, wenn diese Menschen nicht auch Wohnungen gesucht und vor allem nicht auch eine Antwort auf die Frage nach ihren längerfristigen Zukunftsperspektiven erwartet hätten. Auf ein solches Wunder hatte man sich jedoch offenbar weithin und über lange Zeit verlassen.

Deshalb überrascht es nicht, wenn heute in der Schulfrage, in der Wohnsituation, in bezug auf die Lage der jugendlichen Ausländer und vor allem auch in den „atmosphärischen“ Bedingungen zwischen der ausländischen und der einheimischen Bevölkerung eine mehr als beunruhigende Situation eingetreten ist, die allein mit Toleranzappellen und halbherzigen Maßnahmen nicht mehr zu überwinden ist.

Zum Abbau der Probleme gibt es freilich weder Patentlösungen noch bislang unentdeckte Konzepte. Die Vorstellung einer groß angelegten „Repatriierung“³⁾ ist ebenso illusionär wie das Wunschbild der Hinwendung zu einer „multikulturellen“ Gesellschaft, was immer dies sein mag.

Eine realistische Einschätzung muß davon ausgehen, daß das allzulange Treibenlassen einer vorwiegend nur an partiellen Interessen — insbesondere des Arbeitsmarktes — orientierten Entwicklung Bedingungen gesetzt hat, die heute nicht mehr disponibel oder umzusto-

¹⁾ Stich-Worte, Frankfurt 1975, S. 190.

²⁾ Bei Anschlägen auf Unterkünfte von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Lörrach und Hamburg wurden zwei Menschen getötet und mehrere verletzt.

³⁾ So z. B. Jürgen Schilling, in: Die Zeit v. 20. 11. 1980.

ben sind⁴⁾. Den größten Teil der bei uns lebenden Ausländer hat man — nicht formaljuristisch aber faktisch — nicht anders denn als Einwanderer behandelt, an ihre spätere Rückkehrwilligkeit und Rückkehrfähigkeit zwar stets fest geglaubt, aber mindestens letztere untätig verkümmern und schwinden lassen. Dies hat zweifellos auch (Mit-)Verantwortlichkeit für die Überwindung der Folgen begründet. Nur, dies läßt sich für die Versäumnisse der Vergangenheit nicht durch ein schlichtes Rückdrehen der Entwicklung bewerkstelligen. Dafür ist es zu spät. Hier sind mittlerweile nicht nur soziale, humanitäre Dimensionen erwachsen; verfassungsrechtliche Bindungen treten hinzu.

Dies war Konsens des deutschen Juristentages 1980: „Für die politische Diskussion eröffnen sich neue Dimensionen durch eine verfassungsrechtliche Betrachtung“, heißt es im Gutachten von Gunther Schwerdtfeger⁵⁾. Und weiter: „Nachdem die politischen Instanzen der Gastarbeiterwelle ihren Lauf gelassen haben, greift nunmehr die Automatik des Verfassungsrechts ein. Sieht man vom politischen Status und von Einbürgerung ab, ist die bisherige Politik ‚kein Einwanderungsland‘ (erg.: für die hier lebenden Ausländer) aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr möglich. Dieses Ergebnis beruht nicht auf der ... Methode eines neuen Naturrechts, welches alles und jedes als verfassungsgeboden ansieht, was den Ausländer aus seinem Helotendasein befreit. Es drängt sich vielmehr gerade auch dann auf, wenn man methodisch dem Bundesverfas-

sungsgericht folgt und Ansätze fortdenkt und abrundet, welche in der höchstrichterlichen Rechtsprechung enthalten sind: Mit *fortschreitender Aufenthaltsdauer* verlagert sich die *reale* Existenz des Ausländers mehr und mehr derart in die Bundesrepublik, daß sich seine Persönlichkeitsentwicklung *objektiv* gesehen (nicht notwendig nach den subjektiven Vorstellungen des Ausländers) schließlich wie bei einem Deutschen ohne Bruch *nur noch* in der Bundesrepublik *weitervollziehen* kann. Die Rückkehr ins Land der Staatsangehörigkeit ist eine *Auswanderung aus* der Bundesrepublik und trotz etwa vorhandener Kenntnisse der heimischen Sprache, Kultur und sozialen Verhaltensweisen ein *personaler Neuanfang*.“

Für die in Deutschland geborene und aufgewachsene oder im Kindesalter eingereiste junge Generation gilt dies in besonderem Maße, da sie — trotz aller integratorischen Defizite — ihre stärkste Prägung zweifellos durch die Verhältnisse in der Bundesrepublik erhalten hat⁶⁾. Ihre Probleme können deshalb primär auch nur bei uns und nicht in der Heimat ihrer Eltern gelöst werden. Dies darf nicht hindern, über Möglichkeiten sinnvoller Rückkehrförderung dort, wo entsprechende reale Chancen erkennbar sind, neu nachzudenken. Vor übertriebenen Hoffnungen kann jedoch nur gewarnt werden⁷⁾. Es bleibt deshalb kaum anderes übrig, als die vorhandenen Hypothesen zu übernehmen und mit aller Anstrengung abzutragen.

Erfahrungen

Integrationsprobleme sind sowohl für unser Land als auch für die europäischen Nachbarländer kein Novum der Nachkriegsgeschichte. Im Jahre 1905 gaben in Preußen 4,2 von 37 Millionen Einwohnern eine andere Muttersprache als deutsch an, weitaus die meisten von ihnen polnisch, masurisch oder kaschubisch⁸⁾. In Westfalen bewegte sich um die Jahrhundertwende der Anteil der Polen an der Wohnbevölkerung bei 15 v. H., in manchen Orten bei

weit über 50 v. H. Die Ausweisung von 30 000 neu eingereisten Polen in den Jahren 1885/86 kommentierte Bismarck mit den Worten: „Wir wollen die fremden Polen los sein, weil wir an unseren eigenen genug haben.“⁹⁾

Die Einstellung gegenüber diesen Menschen wich damals kaum von dem ab, was heute nicht nur an Stammtischen oder in Leserbriefen etwa in Richtung auf Türken vorgetragen wird. Die damals staatlicherseits gesetzten Bedingungen waren zudem in jedem Falle diskriminierender und integrationshemmender, als sie es heute sind. Wenn die Eingliederung hier

⁴⁾ So im Ergebnis deutlich das Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom September 1979. Es ist im vollen Umfang abgedruckt bei: Karl-Heinz Meier-Braun, „Gastarbeiter“ oder Einwanderer?, Berlin 1980.

⁵⁾ Vgl. „Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten?“ (Teilgutachten Ausländerintegration), München 1980, S. 131.

⁶⁾ Heinz Kühn, a. a. O. (Anm. 4), Rz. 3.4.

⁷⁾ Entsprechend aufschlußreiche Hinweise finden sich etwa bei Elisabeth Harder, Rückkehr oder Verbleib?, Melle 1980 (Forschungsbericht 6, hrsg. im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung).

⁸⁾ Hans Stirn, Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1974, S. 16.

⁹⁾ Stirn, a. a. O.

dennoch unstrittig gelungen ist, so sicherlich nicht als Verdienst wohlhabenderer Politik oder aufgeschlossener Zuwendung der Mehrheit zur Minderheit, sondern offenbar allein als Ergebnis einer zwei bis drei Generationen übergreifenden, quasi naturgesetzlichen Entwicklung, die wohl nur in soziologischen und psychologischen Kategorien nachvollziehbar und erklärbar ist.

Diese Entwicklung sollte aber auch gegenüber den heutigen Problemen zuversichtlicher machen und eigentlich ausschließen, bereits dort schon unüberwindbare „ethnische“ oder sonstige Grenzen auszumachen, wo in Wahrheit vielleicht doch wiederum nur alte Vorurteile und Sentiments in neuem Aufguß geboten werden¹⁰⁾. Es mag sein, daß z. B. „die andere Welt der Türken“¹¹⁾ manches erschwert, aber die Vermutung, daß sie das tolerante Miteinander mit Mitteleuropäern selbst noch für die dritte Generation ausschließen sollte, kennzeichnet m. E. einen Pessimismus, den die Geschichte jedenfalls nicht bestätigt¹²⁾, und der vor allem auch im Hinblick auf die für unser Jahrhundert existenznotwendige Annähe-

rung der Völker — weltweit und kontinental — anachronistisch wäre. Hier geht manchem die These von der Unwilligkeit und der Unfähigkeit zur Integration allzu leicht von den Lippen, wie auf der anderen Seite mancher wohlmeinende Ratgeber ebenso wirklichkeitsfern meint, die Probleme seien schon allein durch eine hinreichende Öffnung der Herzen des Menschen zu lösen.

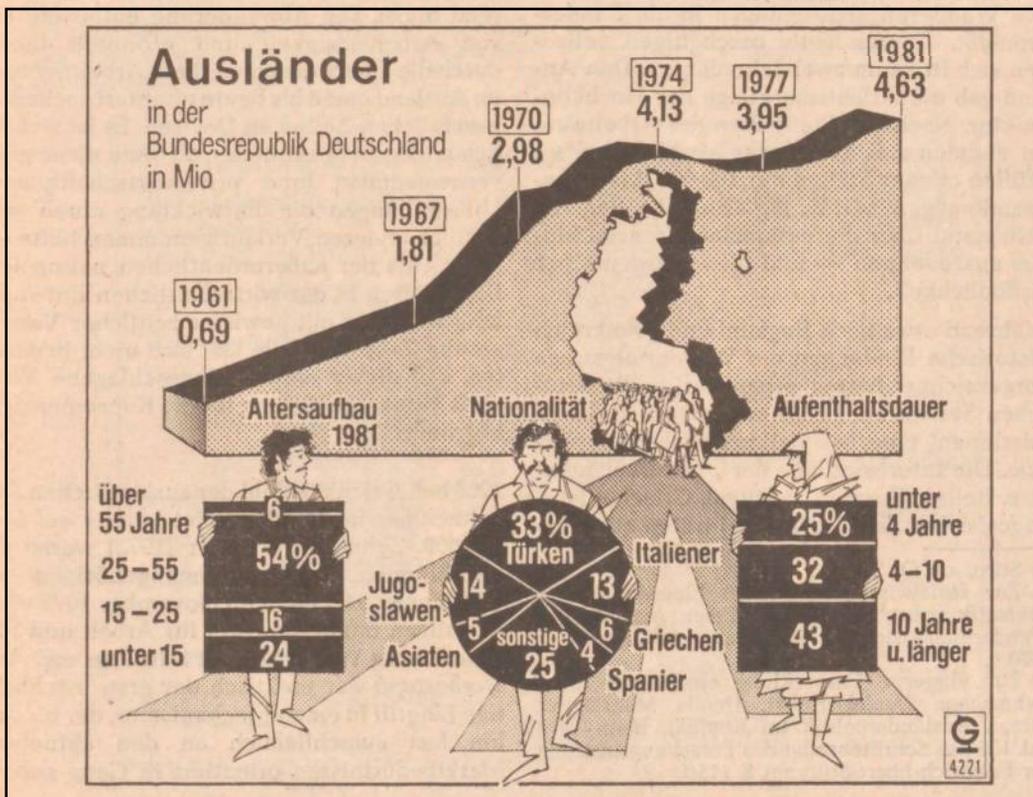
Es wird sicherlich eingewandt werden können, vielfach seien die fundamentalen Religionsunterschiede eine zusätzliche schwer zu überwindende Barriere. Dies ist richtig. Am Import einer fanatischen und politischen Religionspraxis¹³⁾ kann niemand interessiert sein. Wo dies zu befürchten ist, muß selbst unter der grundgesetzlichen Garantie der Religionsfreiheit Abwehr möglich sein, auch ernsthafte Prüfung und Kontrolle, z. B. gegenüber zweifelhaften „Koranschulen“ und gegenüber Vereinigungen, die von Religion sprechen, aber Agitation meinen. Ebenso wenig wie die Kreuzzugsideologie jedoch *das* Christentum ausmacht, läßt sich die Khomeini-Doktrin mit *dem* Islam gleichsetzen. Aber auch hier gilt vor allem, daß sich die zweite und dritte in unserer säkularen Umwelt geprägte Generation mit Sicherheit — ohne Zwang zur Selbstver-

¹⁰⁾ Vgl. auch Walter Scheel, Die Zukunft der Freiheit, Düsseldorf und Wien 1979, S. 177: „Wir Deutsche haben allen Anlaß, hier sehr selbstkritisch zu sein“.

¹¹⁾ Schilling, a. a. O.

¹²⁾ Vgl. z. B. Brandt, Eppler, Jens, Koschnik, Kühn, Rastatter Reden, Stuttgart 1979, S. 56.

¹³⁾ Hierzu eindrucksvoll: John Laffin, Islam. Weltbedrohung durch Fanatismus, München 1980.



leugnung — auch einer liberaleren Religionsauffassung annähern wird.

Die Erfahrungen mit den preußischen „Fremdstämmigen“, wie sie die zeitgenössische Terminologie bezeichnete¹⁴⁾, vermitteln freilich auch die auf der Seite der Ausländer ungenährte, jedoch unanfechtbare Überzeugung, daß mit einer geglätteten Integration zwangsläufig eine Beeinträchtigung der vom Einwanderer aus seinem Heimatland „importierten“ Identität einhergeht. Man mag dies als „Assimilationsdruck“ beklagen (fast jede Ausländerorganisation tut dies, obgleich sie den Einwandererstatus ebenso nachhaltig fordert). Eine wirkliche, nicht nur utopische Alternative ist jedoch nicht erkennbar. Insoweit wirken offenkundig Mechanismen, die beim Aufeinandertreffen von Mehrheiten und Minderheiten überall auf der Welt zu beobachten sind¹⁵⁾.

Wer in einer solchen Situation kompromißloser „Fremder“ bleiben will, kann unter günstigen Bedingungen selbstverständlich ein Höchstmaß an Toleranz und Sicherheit erwarten, muß aber damit rechnen, daß die Mehrheit distanziert bleibt und im Konfliktfall sogar aggressiv werden kann. An solcher bislang

Stationen¹⁶⁾

Die Wanderungsbewegungen in die Bundesrepublik, die uns heute beschäftigen, vollzogen sich in kaum zwei Jahrzehnten. Den Anstoß gab die Arbeitsmarktlage der Hochkonjunktur. Nach den Statistiken der Arbeitsämter standen z. B. 1961 mehr als einer halben Million offener Stellen nur 180 000 Arbeitssuchende gegenüber. Es lag also nahe, den Arbeitsmarkt über die nationalen Grenzen hinaus auszudehnen — und dies mit deutscher Gründlichkeit.

Während etwa nach England und Frankreich historische Bindungen die Wanderungswege vorgezeichnet hatten, organisierten die deutschen Stellen über Staatsverträge und „Kommissionen“ eine beispiellose Anwerbungsaktion. Die Interessenlage der „Anwerbeländer“ (u. a. Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Jugoslawien und die Türkei) traten stimulie-

¹⁴⁾ Stirn, a. a. O., S. 17.

¹⁵⁾ Zur sozialwissenschaftlichen Einordnung der Thematik vgl. etwa Hartmut Esser, Aspekte der Wanderungssoziologie, Neuwied und Darmstadt 1980.

¹⁶⁾ Zur jüngeren Entwicklung eingehend: Ernst Gehmacher, Daniel Kubat, Ursula Mehrländer (Hrsg.), Ausländerpolitik im Konflikt, Bonn 1978 (Bd. 136 der Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 115 ff.

unbeherrschbaren Gesetzmäßigkeit müssen einstweilen alle Ideale harmonischen „multikulturellen“ Zusammenlebens zerbrechen. Hoffnungen in dieser Richtung — gerne immer wieder vorgetragen — bergen deshalb die Gefahr in sich, das Erreichbare aus dem Auge zu verlieren.

Dies alles hat nichts mit verordnetem Zwang zur Aufgabe der individuellen kulturellen Prägung der Zuwanderer zu tun. Eine Politik mit solchen Zielen darf es nicht geben und gibt es auch nicht. Nichts jedoch kann den „Migranten“ davor bewahren, durch seine Wanderung in Konflikte und Spannungen gestürzt zu werden, die aus der Verschiedenheit seiner alten und seiner neuen Lebensumwelt zwangsläufig erwachsen. Weltoffenheit und Unvoreingenommenheit auf beiden Seiten können diese Konflikte und Spannungen mildern, aber nie ganz ausschließen. Hier sind allen Gestaltungsmöglichkeiten Grenzen gesetzt. Daß es aber gelingen kann, durch sinnvolle Förderung die uneingeschränkte „Kommunikationsfähigkeit“ mit der Herkunftsnation zu erhalten — und damit auch einen hohen Grad der Rückkehrfähigkeit —, kann ernsthaft nicht in Zweifel gezogen werden.

rend hinzu. Die Abwanderung entlastete sie von Arbeitslosigkeit und eröffnete ihnen durch die Überweisungen ihrer Arbeitnehmer im Ausland einen bis heute ununterbrochenen beachtlichen Zufluß an Devisen. Es ist sicherlich müßig zu spekulieren, ob ohne diese gouvernementalen (und privatwirtschaftlichen) Hilfestellungen die Entwicklung einen wesentlich anderen Verlauf genommen hätte — angesichts der außerordentlichen nationalen Disparitäten in der wirtschaftlichen Entwicklung wohl nur mit gewisser zeitlicher Verzögerung. In jedem Falle läßt sich nicht bestreiten, daß dieser einmal eingeschlagene Weg auch Mitverantwortung für die Konsequenzen begründet hat.

1963 belief sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer im Bundesgebiet bereits auf fast 900 000. Zehn Jahre später (1973) waren es 2,5 Millionen, mit Familienangehörigen rd. 4 Millionen. Der dann im November 1973 vom damaligen Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Walter Arendt initiierte sog. *Anwerbestopp* war praktisch der erste nachhaltige Eingriff in einen Mechanismus, der bis dahin fast ausschließlich an den aktuellen Marktbedürfnissen orientiert in Gang gehal-

ten worden war¹⁷⁾. Mag auch diese Entscheidung, die bis heute zu Recht fortgilt und auch weiterhin unverzichtbar ist, ebenfalls primär durch (längerfristige) Arbeitsmarktüberlegungen bestimmt worden sein, so war sie aber dennoch die entscheidende Voraussetzung dafür, in die bis dato nahezu alleinige *Ausländerbeschäftigungspolitik* auch *gesellschaftspolitische* Dimensionen einzubeziehen.

Entsprechende Ansätze fanden sich erstmals in einem von der Bundesregierung im Juni 1973 vorgelegten „Aktionsprogramm“ zur Ausländerbeschäftigung. Es zielte darauf ab, den Umfang der Ausländerbeschäftigung auch von der Aufnahmefähigkeit der sozialen Infrastruktur her zu bestimmen¹⁸⁾.

Die allzulange vorrangig beschäftigungspolitische Ausrichtung der „Ausländerfrage“ war aber nicht allein für das rapide Anwachsen der Ausländerquote mitursächlich, sondern sie bestimmte auch weitgehend die allgemeinen ausländerpolitischen Festlegungen. Die erwünschte besondere Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte wurde durch ein flexibles, ermessensbetontes Ausländerrecht unterstützt. Der nur temporäre Aufenthalt des Ausländers war die maßgebliche Vorstellung, wenn auch längst nicht mehr die Wirklichkeit. Die Beratung und „Betreuung“ der ausländischen Arbeitnehmer — mit finanzieller Unterstützung durch Bund und Länder von den

Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften organisiert — konzentrierte sich auf den Arbeitsplatz und sein Umfeld. Die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung der ausländischen Arbeitnehmer mit deutschen Beschäftigten war de jure und weitgehend auch de facto gewährleistet, abgesichert durch Verträge mit den Herkunftsländern.

Eine weitere, vorsichtige Umorientierung brachten im Frühjahr 1977 die Vorschläge einer „Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik“. Die ausdrücklich so bezeichneten „Grundpositionen“ der Kommission bewegten sich zwischen den Postulaten der *Konsolidierung*, d. h. hier Einschränkung der Ausländerbeschäftigung, und der *temporären Integration*. Die integrativen Vorschläge zielten im wesentlichen auf Verbesserungen des Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechts, aber auch auf eine intensivere Förderung der ausländischen Kinder und Jugendlichen¹⁹⁾.

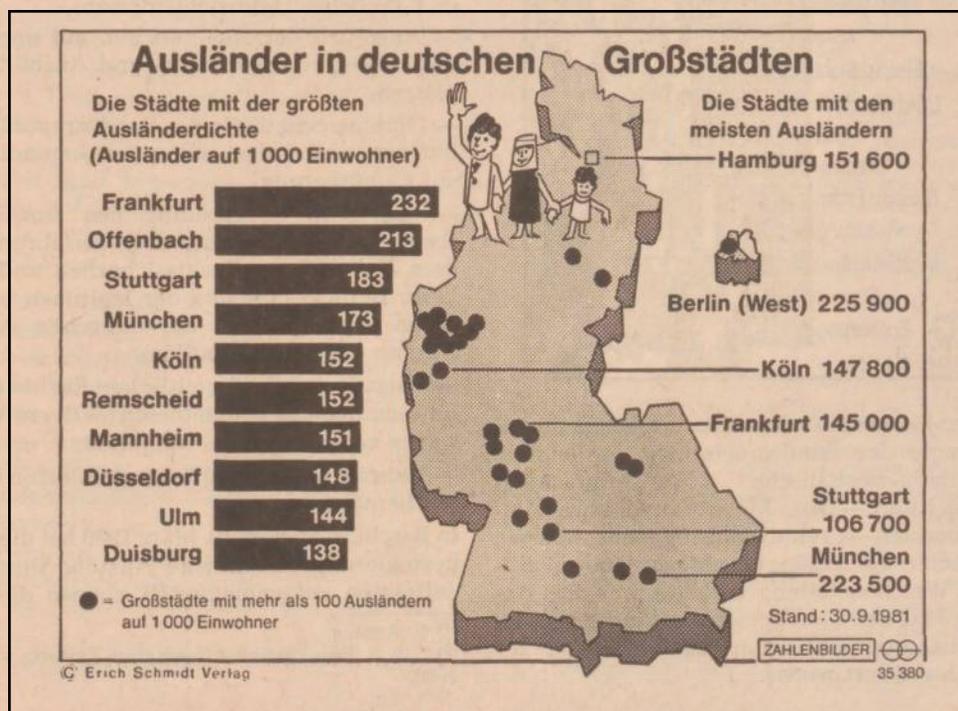
Die offenkundige Problematik der Position der „Bund-Länder-Kommission“ resultierte aus der Tatsache, daß sie — weiterhin geprägt durch eine arbeitsmarktbestimmte Grundeinstellung — undifferenziert eine Integration *auf Zeit* vertrat, während die tatsächliche Entwicklung, namentlich im Hinblick auf die zweite und dritte Ausländergeneration, *dauerhafte* Lösungen verlangte²⁰⁾.

¹⁷⁾ Mehrländer, a. a. O. (Anm. 14), S. 120.

¹⁸⁾ H. Ernst, *Wende in der Ausländerpolitik?*, in: *Arbeit und Sozialpolitik*, Heft 6/7, 1973, S. 186.

¹⁹⁾ Vgl. Heinz Kühn, a. a. O., Rz. 2.2.

²⁰⁾ Heinz Kühn, a. a. O., Rz. 3.1.



Diese notwendige Kritik soll nicht leugnen, daß Bund, Länder und Kommunen wie auch die gesellschaftlichen Gruppen schon seit langem vielfältige Anstrengungen unternommen haben, um den immer augenfälliger werdenden Problemen entgegenzuwirken. Daß der „ausländerbezogene“ Anteil am Aufwand für

die soziale Infrastruktur praktisch nicht erreichbar ist, namentlich z. B. im Schulsektor, sollte nicht zu dem voreiligen Schluß führen, er sei nicht vorhanden. Fraglich kann nur sein, was notwendig (und selbstverständlich auch verkraftbar) ist.

Wandlungen

Politiker und die Bürokratien standen gewiß nicht an der Spitze derjenigen, die dem Bürger die Tragweite und die Brisanz der sich aufbauenden Probleme zeitig ungeschminkt vor Augen geführt haben. Es waren eher die Kirchen, die Wohlfahrtsverbände und nicht zuletzt die Ausländer selbst. Man hatte zwar zur Kenntnis genommen, daß die Schweiz einige Volksbegehren gegen die „Überfremdung“ durchzusetzen hatte, daß es in Frankreich ein „Algerierproblem“ und in den Niederlanden ein solches der Molukker gab, zog jedoch daraus in der Vergangenheit wenig Lehren.

Zu den entscheidenden Punkten des „Kühn-Memorandums“²¹⁾ gehörte die Hervorhebung der unter dem Primat der arbeitsmarktpolitischen Akzente vernachlässigten sozial- und gesellschaftspolitischen Fragen, vornehmlich im Blick auf die in der Bundesrepublik aufwachsende zweite Generation. Aufgrund seiner alarmierenden Diagnose bezeichnete Kühn das Ausländerproblem als eines der zentralen innenpolitischen Probleme der achtziger Jahre überhaupt.

Die Vorschläge des Memorandums konzentrierten sich auf eine *konsequente Integrationspolitik* mit folgendem Schwerpunkten:

— Anerkennung der faktischen Einwanderung (bei fortdauerndem Ausschluß neuer Zuwanderung);

— 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 z. B. 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 (aktiven) Wahlrechts nach längerem Aufenthalt;

— Verstärkung der problemorientierten sozialen Beratung.

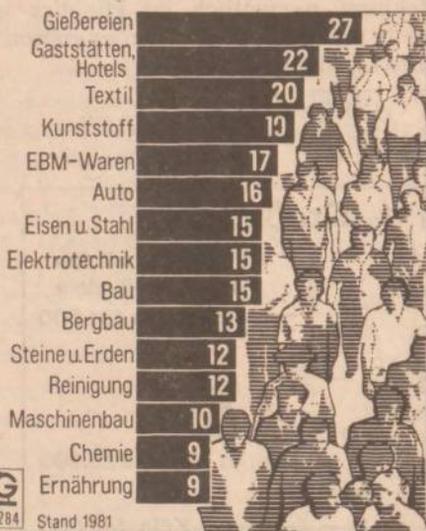
In Beschlüssen vom 19. März 1980 hat die Bundesregierung wesentliche Anstöße ihres Beauftragten aufgenommen²²⁾, ebenso die ten-

²¹⁾ S. Anm. 4.

²²⁾ S. z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20. 3. 1980.

Wo Ausländer arbeiten

Von je 100 Beschäftigten sind Ausländer
(ausgewählte Branchen)



Als im Herbst 1979 der damalige Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, der frühere nordrhein-westfälische Ministerpräsident Heinz Kühn — neun Monate zuvor ehrenamtlich berufen —, seine beunruhigende Analyse und seine Vorschläge für eine ausländerpolitische Weichenstellung vorlegte, war dies das erste Mal, daß die Thematik auf einer herausgehobeneren politischen Ebene in komplexer Weise erörtert wurde.

denziell vergleichbaren Anregungen des „Koordinierungskreises Ausländische Arbeitnehmer“, eines beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung etablierten Expertenkreises. Schließlich wurde in der Regierungserklärung vor dem 9. Deutschen Bundestag bekräftigt, daß in der neuen Legislaturperiode diesen Fragen abermals eine hohe Priorität zugemessen werden würde²³⁾.

Seither hat die Thematik an Aktualität noch weiter gewonnen. Die öffentliche Diskussion nimmt stetig zu, vielfach nicht mehr frei von Emotionen. Besonders beunruhigen muß, daß inzwischen dubiose Organisationen versuchen, das Thema für ihre ebenso dubiosen Ziele politisch auszuschlachten. Die Wandschmierereien mit fremdenfeindlichen Parolen häufen sich. Menschenverachtende „Witze“ über Türken machen die Runde und wecken fatale Erinnerungen. Wer ausländische Mitbürger aus besserer Einsicht oder qua Amt öffentlich in Schutz nimmt, muß mit massiven Beschimpfungen und sogar Bedrohungen leben. Bei Kommunal- und Landtagswahlen können Listen mit dem Ein-Punkt-Programm „Ausländerstopp“ mit beachtlichen Stimmenzahlen rechnen. An anderer Stelle kann ein in Strafhaf sitzender Rechtsextremist aus der Haftanstalt verkünden: „Das Ausländerthema, das kann uns keine Gruppe wegnehmen.“²⁴⁾

Dieser Hintergrund verdeutlicht die großen Schwierigkeiten für eine nüchterne und differenzierte Betrachtung der komplexen Zusammenhänge. Die verantwortungsbewußten politischen Kräfte bemühen sich hierum gegenwärtig auf allen Ebenen. Dem Deutschen Bundestag liegen z. Zt. Entschließungsanträge aller drei Fraktionen zur Ausländerpolitik vor²⁵⁾. Trotz unterschiedlicher Akzente betonen sie gemeinsam die Verantwortung gegenüber den seit langem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden und arbeitenden Ausländern. Ähnliche Initiativen gibt es in den Landesparlamenten und auch auf gemeindlicher Ebene.

In ihrer Antwort vom 3. Mai 1982 auf eine „Große Anfrage“ der Fraktionen der SPD und FDP im Deutschen Bundestag hat die Bundesregierung eine umfassende Tatbestandsaufnahme unterbreitet²⁶⁾. Die ausländerpolitischen Grundpositionen der Bundesregierung werden dabei — entsprechend einem Kabinettsbeschuß vom 3. Februar 1982 — wie folgt formuliert:

²³⁾ BT-Drucksache 9/5, S. 36.

²⁴⁾ Vgl. „Witterung der Braunen“, in: Die Zeit v. 23. 4. 1982.

²⁵⁾ BT-Drucksache 9/1154 und 9/1288.

²⁶⁾ BT-Drucksache 9/1629.

„I. Die Ausländerpolitik der Bundesregierung ist darauf gerichtet,

— die weitere Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland wirksam zu begrenzen,

— die Rückkehrbereitschaft zu stärken sowie

— die wirtschaftliche und soziale Integration der seit vielen Jahren in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer zu verbessern und ihr Aufenthaltsrecht zu präzisieren.

II. Nur durch eine konsequente und wirksame Politik zur Begrenzung des Zuzugs aus Ländern, die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, läßt sich die unverzichtbare Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Ausländerintegration sichern. Dies ist zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens unerlässlich.

Der Anwerbestopp für Ausländer wird deshalb uneingeschränkt aufrechterhalten. Dies schließt auch die Zulassung von ausländischen Saisonarbeitnehmern aus. Veränderungen von Namens- und Geburtsdaten zum Zwecke der Einreise sind für inländische Behörden nicht bindend.

Die Wartezeiten für den Zugang von Familienangehörigen ausländischer Arbeitnehmer und von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt bleiben bestehen.

Der Familiennachzug von Ausländern muß sozialverantwortlich gesteuert werden. Die Bundesregierung hat dazu am 2. Dezember 1981 Beschlüsse für Sofortmaßnahmen gefaßt²⁷⁾.

²⁷⁾ Beschlossen wurde folgendes:

„1. Die Bundesregierung bittet die Bundesländer, als Sofortregelung zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten (ausgenommen Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge) bundeseinheitlich durch Beschluß der Länder unverzüglich folgende Personengruppen vom Nachzug auszuschließen:

a) 16- und 17jährige ausländische Jugendliche,
b) ausländische Kinder, wenn sich nur ein Elternteil in der Bundesrepublik Deutschland aufhält (Ausnahmen für Halbweisen und Kindern von Geschiedenen oder Ledigen),

c) Angehörige von Ausländern, die sich in der Bundesrepublik Deutschland zur Aus- oder Fortbildung sowie als Werkvertragsarbeiter aufhalten,
d) Ehegatten von Ausländern, die als Kinder von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland eingereist oder hier geboren sind, wenn sie sich nicht bereits mindestens 8 Jahre ununterbrochen hier aufhalten, das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die Ehe nicht bereits ein Jahr besteht.

Von diesen Nachzugsbeschränkungen sind für Härtefälle Ausnahmen vorgesehen. Diese Nachzugsbeschränkungen gelten nicht für Fälle, in denen keine integrationspolitischen Bedenken bestehen. Für die Beschränkung des Ehegattennachzugs ist außerdem eine Übergangsregelung vorzusehen. Die Bundesregierung beauftragt den Bundesmini-

Die Länder sind dem im wesentlichen gefolgt.

Das Asylverfahren muß — unter Wahrung des Grundrechts auf Asyl — so ausgestaltet werden, daß gerade im Interesse der politisch Verfolgten diejenigen Fälle schnell entschieden werden können, in denen der Antrag offensichtlich aus asylfremden Motiven gestellt wurde. Die Bundesregierung erwartet, daß Bundestag und Bundesrat die Beratungen zum Asylverfahrensgesetz unverzüglich zum Abschluß bringen.

Das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 15. Dezember 1981 hat die Voraussetzungen geschaffen, die illegale Einreise und die illegale Beschäftigung von Ausländern zu unterbinden. Die Bundesregierung fordert die für die Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zuständigen Bundesländer auf, in vollem Umfang von den gesetzlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

Die Bundesregierung will in den Verhandlungen zwischen der EG und der Türkei über die endgültige Regelung der Freizügigkeit im Rahmen der bestehenden Assoziation der Türkei an die EG eine Regelung erreichen, die den weiteren Zuzug von Arbeitnehmern aus der Türkei ausschließt.

III. Die Bundesregierung bekennt sich zur Integrationspolitik hinsichtlich der dauerhaft bei uns lebenden Ausländer. Schwerpunktauf-

Maßnahmen

Im Mittelpunkt der aktuellen ausländerpolitischen Entscheidungen steht neben der Begrenzung neuer Zuwanderung das Angebot der Hilfe zu einer *dauerhaften* Integration an diejenigen, die dies wünschen und nach einem entsprechend langen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland erwarten können, daß sie hier *gleichberechtigte* und *gleichverpflichtende* Lebenschancen erhalten werden. Daß hierbei die junge Ausländergeneration im Vordergrund steht, ist keine Vernachlässigung der älteren, sondern nur Konsequenz der Tatsache, daß die Kinder und Jugendlichen unter den ungünstigsten Bedingungen, buchstäblich „zwischen den Natio-

nen“ aufwachsen. Dies bedeutet einen Zwang zu außerordentlichen Anstrengungen vor allem im Bereich der *schulischen* und *beruflichen* Bildung, aber auch die Notwendigkeit, die rechtlichen Rahmenbedingungen vorbehaltlos neu zu überdenken. Der Vorschlag des damaligen Ausländerbeauftragten, dem hier geborenen und aufgewachsenen Ausländerkind ein *Optionsrecht auf die deutsche Staatsbürgerschaft* einzuräumen²⁹⁾, zeigt den Weg in die richtige Richtung. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt inzwischen dem Deutschen Bundestag vor³⁰⁾. Freilich kann der Paß allein Integration nicht ersetzen.

Im *Schulsektor* geht es sicherlich auch um die Unerläßlichkeit, mit Finanz- und Stellenaufwand bessere Bedingungen zu schaffen. Eine „Sonderschule“ für ausländische Kinder darf es dabei unter keinen Umständen geben. Ebenso-

²⁹⁾ BT-Drucksache 9/1574.

³⁰⁾ Vgl. Anm. 28.

gabe ist die Integration der zweiten und dritten Ausländergeneration. Nur ein enges Zusammenwirken der gesellschaftlichen Gruppen wird ein besseres Zusammenleben von Deutschen und Ausländern erreichbar machen. Daher wendet sich die Bundesregierung gegen alle Aktivitäten, die Ausländerfeindlichkeit schüren.

Von wesentlicher Bedeutung sind Hilfen für die Eingliederung ausländischer Jugendlicher in das Berufsleben. Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation der Jugendlichen zielen deshalb auch auf die berufliche Integration junger Ausländer.

Die Länder und Gemeinden tragen für die Integrationshilfen eine besondere politische Verantwortung. Dies gilt vor allem für Bildungsmaßnahmen, die sprachliche Förderung und die Bereitstellung von Wohnungen.

Zur Verbesserung der Integration bereitet die Bundesregierung zur Gesetzgebung noch im Kalenderjahr 1982 eine Novelle des Ausländergesetzes mit dem Ziel vor, klarere Grundlagen für die Lebensplanung der Ausländer zu schaffen. Außerdem hat die Bundesregierung am 2. Dezember 1981 einen Gesetzentwurf zur Erleichterung der Einbürgerung hier geborener und aufgewachsener Ausländer beschlossen²⁸⁾. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Einbürgerung ein wirksames Instrument der Integrationspolitik darstellen kann."

nen", aufwachsen. Dies bedeutet einen Zwang zu außerordentlichen Anstrengungen vor allem im Bereich der *schulischen* und *beruflichen* Bildung, aber auch die Notwendigkeit, die rechtlichen Rahmenbedingungen vorbehaltlos neu zu überdenken. Der Vorschlag des damaligen Ausländerbeauftragten, dem hier geborenen und aufgewachsenen Ausländerkind ein *Optionsrecht auf die deutsche Staatsbürgerschaft* einzuräumen²⁹⁾, zeigt den Weg in die richtige Richtung. Ein entsprechender Gesetzentwurf liegt inzwischen dem Deutschen Bundestag vor³⁰⁾. Freilich kann der Paß allein Integration nicht ersetzen.

Im *Schulsektor* geht es sicherlich auch um die Unerläßlichkeit, mit Finanz- und Stellenaufwand bessere Bedingungen zu schaffen. Eine „Sonderschule“ für ausländische Kinder darf es dabei unter keinen Umständen geben. Ebenso-

²⁹⁾ Heinz Kühn, a. a. O., Rz. 7.11.

³⁰⁾ Vgl. Anm. 28.

wenig darf freilich die unverzichtbare Hereinnahme der ausländischen Kinder in die Schulgemeinschaft mit den deutschen Kindern das allgemeine Lernniveau mindern, nur weil die ausländischen Kinder mit ihren Defiziten in unserer Sprache nicht zu Rande kommen.

Im schulischen und außerschulischen Bereich gibt es heute eine Reihe von einschlägigen Hilfen und Maßnahmen wie z. B.

- Stützkurse im Fach Deutsch,
- Stützkurse in Sachfächern,
- Lehrbücher im Fach Deutsch als Fremdsprache für den Unterricht an Grundschulen, Hauptschulen und Berufsschulen,
- Unterrichtsorganisationen mit gemeinsamem Unterricht von deutschen und ausländischen Schülern, überwiegend gemeinsamem Unterricht und überwiegend getrenntem Unterricht,
- Unterricht mit zwei Unterrichtssprachen,
- außerunterrichtliche Fördermaßnahmen (Hausaufgabenhilfe, Freizeitangebote),
- Lehrerfortbildung,
- Berufsbefähigungskurse,
- Lehrmaterialien für Kindergärten,
- Kinderliteratur aus den Herkunftsländern für Bibliotheken,
- mobile Bibliotheksversorgung,
- Weiterbildung für ausländische Erwachsene³¹⁾.

Zum Teil sind dies freilich immer noch Modellmaßnahmen mit der stets gegebenen Gefahr, daß sie zum Alibi für Nachlässigkeit in globalen Anstrengungen werden können.

Auf der anderen Seite scheint aber auch die Frage, ob die schulischen Probleme der ausländischen Kinder zu einem guten Teil nicht auch damit zusammenhängen, daß unsere Bildungspolitik die Akademisierung für alles und die Ausbildung der anderen menschlichen Fähigkeiten für zu gering erachtet, noch nicht zu Ende gedacht. Damit wird allerdings ein Punkt berührt, der kein spezifisch ausländerpolitisches Problem mehr ist, jedoch hier erheblich zu Buche schlägt. Es wäre wenig hilfreich, wenn allein bereits der Verdacht eines möglicherweise „verzerrten und unausgewogenen Bildungsideals“ nicht eine Diskussion der Sache, sondern nur Proteste derer auslöst, die dieses Ideal traditionell verwalten³²⁾.

In einer geregelten *beruflichen Ausbildung* steht z. Zt. immer noch allenfalls jeder vierte

³¹⁾ Antwort auf die „Große Anfrage“ (Anm. 26), S. 9.
³²⁾ Vgl. z. B. die Reaktionen auf Überlegungen des Hessischen Ministerpräsidenten Holger Börner lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3. 1. 1981.

der berufsschulpflichtigen ausländischen Jugendlichen. Die Arbeitslosigkeit unter den ausländischen Jugendlichen liegt nach der Beurteilung von Experten ganz erheblich über dem statistisch ausgewiesenen Umfang. Soweit die ausländischen Jugendlichen und Heranwachsenden in ein Beschäftigungsverhältnis gelangen, dürfte dies bei vier von fünf eine ungelernete, allenfalls eine angelernte Tätigkeit sein. Zudem konzentriert sich auch diese Beschäftigung auf die gleichen Wirtschaftszweige, die schon traditionell einen hohen Ausländeranteil aufweisen. Insgesamt wird deutlich, daß unter den derzeitigen Gegebenheiten nur ein kleiner Teil der ausländischen Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt Chancen für eine qualifiziertere und mit Aufstiegserwartungen verbundene Tätigkeit hat. Eine besondere Problemgruppe bilden dabei die Jugendlichen, die erst im fortgeschrittenen Alter in die Bundesrepublik einreisen und demnach hier nicht einmal ansatzweise eine schulische Betreuung erfahren können. Ihr Anteil ist unter den türkischen Jugendlichen besonders hoch. Gerade diese Jugendlichen werden in eine Außenseiterrolle gedrängt, die nicht nur für den einzelnen schwerste persönliche Probleme schafft, sondern auch bereits in den Kriminalstatistiken evident wird.

Im Mittelpunkt bisheriger Maßnahmen stehen berufsvorbereitende Lehrgänge, die gemeinsam von der Bundesanstalt für Arbeit, dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sowie den Arbeits- und Sozialresorts der Länder finanziert werden. Sie stellen die ersten berufsvorbereitenden Maßnahmen für ausländische Jugendliche dar, die bundesweit angeboten werden. Das Programm bildet einen Schwerpunkt der Integrationspolitik der Bundesregierung. Durch Sprachvermittlung, praktische Berufsvorbereitung in mehreren Berufsfeldern und Allgemeinbildung sowie sozialpädagogischen Hilfen soll die berufliche und soziale Eingliederung der ausländischen Jugendlichen ohne Schulabschluß gefördert und vorrangig ihre Möglichkeit zu einer Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses verbessert werden. Diese Maßnahmen sind in der Vergangenheit in allen Bundesländern ausgebaut worden. Ihre Gesamtkapazität beträgt heute rd. 15 000 Plätze. Damit ist das Angebot seit 1979/80 verdoppelt worden. Ein weiterer Ausbau auf rd. 16 000 Plätze ist im Rahmen des Beschäftigungsprogramms der Bundesregierung ab Herbst 1982 geplant³³⁾.

Der Zwang zur *Begrenzung neuer Zuwanderung* wird im Grundsatz allseits akzeptiert. Er

³³⁾ Antwort auf die „Große Anfrage“ (Anm. 26), S. 11f.

ist ein Schritt, der notwendig ist, um in der Ausländerproblematik nicht doch zu scheitern. Wenn er nicht gelingt, wird auch die Integrationsfähigkeit gegenüber den bisher hier lebenden ausländischen Mitbürgern gefährdet und letztlich vielleicht sogar verloren gehen. Dies würde niemandem nützen, aber allen schaden. Schwierig ist freilich die Grenzziehung. Darüber, daß illegale Einreise und illegaler Aufenthalt effektiv unterbunden werden müssen, besteht Einigkeit. Daß es insoweit noch Handlungsmöglichkeiten gibt, sollte auch nicht bestritten werden. Über die Unerläßlichkeit, strikt am *Anwerbestopp* festzuhalten und Umgehungstatbestände auszuschließen, besteht ebenfalls weitgehend Übereinstimmung.

Entlastend wird auch eine *Neugestaltung des Anerkennungsverfahrens für Asylbewerber* wirken³⁴⁾. Gravierende Probleme treten jedoch auf, wenn Vorschläge zur Begrenzung des „Familiennachzugs“ zur Diskussion gestellt werden. Mit guten Gründen vertreten läßt sich sicherlich eine Höchstgrenze für den Zuzug von Jugendlichen in einem Alter, in dem offenkundig das Interesse am Zugang zum Arbeitsmarkt vor dem Wunsch nach familiärem Zusammenleben rangiert. Vorstellungen jedoch, 12- oder 13jährigen oder noch jüngeren Kindern das Zusammenleben mit ihren Eltern in der Bundesrepublik zu verwehren, schaffen schwerwiegende menschliche, moralische und rechtliche Probleme, die m. E. unlösbar sind. Wenn aus einem Einreiseverbot für Kinder faktisch ein Heimreisegebot für Eltern, die mit ihren Kindern zusammenleben möchten, wird, dann wird damit zugleich das bisher noch unstrittige Prinzip des Respekts vor der freien Entscheidung der seit langem hier lebenden und arbeitenden Ausländer in Frage gestellt. Sicherlich liegt es im Integrationsinteresse, daß die Kinder der ausländi-

schen Arbeitnehmer, die in Deutschland bleiben wollen, in einem Alter zu uns kommen, in dem Integrationsbemühungen noch erfolgsversprechend sind. Dies sollte den ausländischen Eltern nachdrücklich und bei jeder Gelegenheit vor Augen geführt werden. Zwangsmaßnahmen jedoch eröffnen eine andere Dimension.

Rückkehrförderung ist ein Schlagwort, das im Augenblick mit der Gefahr behaftet ist, Illusionen zu wecken. Wenn auch hier das Prinzip der freien Entscheidung der Betroffenen aufrechterhalten werden soll (und m. E. aufrechterhalten werden muß), wird es, solange die außerordentlichen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Heimatländern und der Bundesrepublik Deutschland nicht weiter abgebaut werden können, über diesen Weg sicherlich zu keiner Massenrückwanderung kommen können. Denkbar ist der Abbau einiger Rückkehrhemmnisse und — in finanziell verkraftbarem Rahmen — auch u. U. die Zugabe gewisser finanzieller Anreize. Ob damit jedoch eine über das vorhandene Maß hinausgehende Mobilität erzeugt werden kann, muß bezweifelt werden. Ausländerpolitik kann eine effektive Entwicklungspolitik nicht ersetzen.

Die Wanderungsbewegungen in Europa sind, sofern es um die Wanderung aus Arbeitslosigkeit hin zu Arbeitsplätzen geht, Teil einer weltweiten Bewegung, für kritische Betrachter sogar erst der Anfang einer neuen zweiten großen Völkerwanderung. Die daraus resultierenden Probleme werden sich deshalb global nur dann lösen lassen, wenn energisch gegen die *Wanderungsursachen* angegangen wird. Auf dem Wege dorthin wird es kleinere Lösungen geben müssen, nicht immer ohne Friktionen. Noch besteht Aussicht, daß die Anforderungen einigermaßen zu bewältigen sind. Die verantwortlichen politischen Kräfte stehen sich in ihren Auffassungen zu dieser Frage glücklicherweise nicht so fern, wie es hin und wieder den Anschein hat. Kooperation im praktischen Handeln ist notwendig, aber auch möglich.

³⁴⁾ Vgl. das vom Deutschen Bundestag am 14. Mai 1982 verabschiedete „Gesetz über das Asylverfahren“ (BR-Drucksache 172/82), das allerdings noch der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

Chancen und Grenzen der Integration türkischer Jugendlicher

Was taugen die „Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung“ (MBSE)?¹⁾

I. „Für wen ist Integration möglich?“ — eine Tabufrage?

Ausländer sind anders als Deutsche. Dieses Anderssein auszuhalten — das bedeutet einen erheblichen Härtestest für die politische Toleranz, letztlich für die politische Kultur in der Bundesrepublik. Der Weg in eine multinationale Staaten- und Kulturgemeinschaft läßt sich aber nur so angehen.

Dieses Anderssein nicht aushalten zu wollen, das verbindet in eigentümlicher Weise die angeblich besonderen Freunde und die besonderen Feinde der Ausländer: Die einen wollen häufig die Ausländerfrage durch rasche und totale Integration, die auf eine Zwangsgermanisierung hinausläuft, „lösen“, die anderen durch ein Hinausdrängen der Ausländer. Die Gegner hatten bisher aus wirtschaftlichen Gründen stillgehalten, sehen jetzt aber Raum für ihre Argumente.

Beide Wege sind falsch. Wir müssen die ganze Ausländerfrage viel weiträumiger und langfristiger sehen lernen. Wir müssen uns z. B. ernsthaft fragen, ob ein Zusammenwohnen von Ausländern mit Begriffen wie „Ghettoisierung“ korrekt beschrieben ist. Wenn ausländische Mitbürger zusammenwohnen wollen und es gleichzeitig deutsche Mitbürger an andere Wohnorte drängt, so wird keine noch so eifrige Ausländerpolitik den Prozeß der sozialen Distanzierung aufhalten können. Es kommt dann darauf an, die Phase der sozialen Aggressionen zu verhindern. Ein Übermaß an Ausländerpolitik kann aber die Zunahme sozialer Spannungen beschleunigen. Besser ist es, die Möglichkeit gesellschaftlicher Politikprozesse und Initiativen zu stärken und einige wenige Grundsätze festzuschreiben und im übrigen die gesamte Ausländerfrage erheblich zu entdramatisieren. Sie bleibt dann immer noch schwierig genug.

Die Integration von Gastarbeitern und ihren Familien stellt die bundesrepublikanische Ge-

¹⁾ Bei dem Aufsatz handelt es sich um eine erweiterte Fassung eines Beitrags, der auch demnächst in dem Sammelband von R. Hoberg (Hrsg.), Sprachprobleme ausländischer Jugendlicher: Aufgaben der beruflichen Bildung, Frankfurt, erscheint.

sellschaft vor andere Aufgaben, als sie bei der Integration der Ostflüchtlingen zu lösen waren. Gesellschaftlicher Konsens besteht darin, die Nichteingliederung einer größeren Bevölkerungsgruppe²⁾ nicht hinnehmen zu wollen; anderenfalls gilt der hohe Stand an sozialer Stabilität, der hier nach dem Krieg erreicht worden ist, als gefährdet.

Die zur Lösung dieser Aufgabe nötigen Fragen, nämlich: „Unter welchen Voraussetzungen sind Gastarbeiter in diese Gesellschaft integrierbar? und: Sind diese Voraussetzungen gegeben?“ werden indessen tabuisiert. Wer dieses Tabu in der öffentlichen Diskussion bricht, sieht sich massiven Angriffen bis hin zur Beschimpfung als „Faschist“ oder „Rassist“ ausgesetzt³⁾.

Andererseits und paradoxerweise weht der Wind denen, die sich praktisch um die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien bemühen, immer eisiger ins Gesicht⁴⁾. In Gerichtssälen, bei Behörden, in den Medien — überall mehren sich die „besorgten“ Stimmen, wird harscher Umgang mit Ausländern die Regel und werden immer komplizierter konstruierte Vorschriften immer pedantischer ausgelegt. Erfahrungen mit deutschen

²⁾ 1981 lebten 4,63 Mio. Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, darunter 43 % zehn Jahre und länger. Ein Drittel sind Türken, 16 % zwischen 15 und 25 Jahren alt, 24 % unter 15 und lediglich sechs % über 55 Jahre.

³⁾ Diese hemmungslose und letztlich unpolitische Polemik der „Scene“, die sich für Ausländer einsetzt und zumeist unter sich ist (ob nun in Parteien, Kirchen oder Gewerkschaften), führt im Ergebnis zu einer lautstarken, aber qualitativ miserablen „Ausländerlobby“ in diesen Institutionen, die weniger bewegt als erregt und entzweit.

⁴⁾ „Selten hat sich in einer so wichtigen Frage binnen kurzer Zeit ein solch massiver Wandel vollzogen wie in der Einstellung zu den Ausländern... In anderer Hinsicht ist dieser Umschwung sogar völlig ohne Beispiel: Er ereignete sich fast ohne öffentlichen Einfluß“, resümiert der Spiegel (Nr. 185/1982, S. 37) die Ergebnisse zweier alarmierender Meinungsumfragen von Infas (Dezember 1981) und Etnid (März 1982). Titel des Artikels: „Ausländerfeindlichkeit: Exodus erwünscht“.

Jugendlichen zeigen, daß auch positive eigene Erlebnisse, z. B. mit jungen Türken, wenig vor offenbar tiefsitzenden Ressentiments schützen, die nach dem Motto „Mein Ali ist in Ordnung, aber die Türken insgesamt gehören in den Ofen“ alle aus unleidlichen Judenwitzen sattsam bekannte unheilvolle Stereotypen zu neuem Leben erwecken.

II. Falscher Begriff „Zweite Generation“

Das Berliner Bundesinstitut für Berufsbildung hat in einer Untersuchung festgestellt, daß neun von zehn ausländischen Jugendlichen erst im schulpflichtigen Alter oder später in die Bundesrepublik eingereist sind; davon waren 39 % älter als 15 Jahre. Hierbei sind die Jugendlichen türkischer Nationalität stark vertreten⁵⁾.

Im Zuge der Familienzusammenführung, die hauptsächlich von Türken wahrgenommen wurde, drängen viele türkische „Späteinsteiger“ auf den Arbeitsmarkt, ohne Berührung mit dem deutschen Bildungssystem gehabt zu haben⁶⁾. Man zögert wohl zurecht, bei dieser Gruppe von Jugendlichen den Begriff „zweite Generation“ zu ihrer Kennzeichnung zu benutzen, weil damit suggeriert sein könnte, daß hier mehr Chancen zur beruflichen und sozialen Eingliederung bestehen als bei den Eltern. Tatsächlich aber hat sich die Arbeitsmarktlage aufgrund struktureller Umwandlungen dahingehend geändert, daß diese Jugendlichen bei gleicher oder ähnlicher Qualifikation wie ihre Väter deren Arbeitsplätze nicht mehr vorfinden.

Während bei ausländischen Jugendlichen, die hier geboren wurden oder eine längere Schulzeit absolviert haben, der Wunsch nach einer Ausbildungsstelle vorrangig ist⁷⁾, ergaben

Die verständliche Furcht, hier wider Willen das Feuer weiter zu schüren, darf nicht dazu führen, daß die Frage nach den konkreten Chancen zur Eingliederung ausländischer Jugendlicher vermieden wird, möglicherweise mit der fatalen Konsequenz, daß dann doch administrativ und ohne öffentliche und sachverständige Diskussion entschieden wird.

Umfragen nach den Zukunftsplänen bei „Seiteneinsteigern“ eher die Tendenz zur baldigen Arbeitsaufnahme⁸⁾. Als Erklärung hierfür sind zwei sich nicht widersprechende Aussagen plausibel: Eine Qualifizierung in Form einer mehrjährigen Ausbildung ist in den Herkunftsländern nicht die Regel und zum anderen erwartet die Familie von dem Jugendlichen, der erst nach seiner Schulausbildung in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist, häufig einen unmittelbaren Beitrag für den Lebensunterhalt.

Somit sind diese Jugendlichen bei den ungelerten Arbeitslosen überpräsentiert, zumal ihre sprachlichen und fachlichen Qualifikationen sowie auch ihre spezifische Situation ein Arbeitslosendasein oft geradezu herausfordern⁹⁾. Es gehört zu den extrem schwierigen Aufgaben im Bereich der Ausländerintegration, dieser Gruppe Hilfestellung bei der sozialen und beruflichen Eingliederung zu geben.

Integration — was ist das?

Natürlich stellt sich an dieser Stelle die Frage nach dem Integrationsbegriff. Die Diskussion kann und soll hier nicht in epischer Breite wiedergegeben werden. Es reicht, darauf hinzuweisen, daß für die einen jemand in der Gesell-

⁵⁾ Die Zahl der im Bundesgebiet lebenden ausländischen Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren stieg in den Jahren 1976 bis 1980 von rund 221 000 auf rund 318 000. Die besonders nach Aufhebung der Stichtagsregelung während der letzten zwei Jahre stark gewachsene Zahl ist vor allem Auswirkung verstärkten Familiennachzugs, vornehmlich bei türkischen Jugendlichen.

⁶⁾ Vgl. hierzu auch V. Hecker/D. Schmidt-Hackenberg, Bildungs- und Beschäftigungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, Teil I, Heft 30, BiBB, Berlin 1980.

⁷⁾ H. Stegmann, Ausländische Jugendliche zwischen Schule und Beruf, Mitteilungen aus dem Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 1, 1981, s. Übersicht 8, S. 8. Bei dieser Befragung ergab sich weiter, daß ausländische Jugendliche, die hier ihre Schulausbildung absolviert haben, ein ähnliches Profil in bezug auf die Häufigkeit von Berufsausbildungswünschen haben wie die deutschen Mitschüler (vor allem Metall, Elektro).

⁸⁾ Eine Umfrage bezüglich der Zukunftspläne von türkischen Seiteneinsteigern ergab, daß 32 % sofort im Anschluß an den Förderkurs eine Arbeit aufnehmen wollen, 33 % konnten noch keine Entscheidungen treffen und 30 % streben eine Ausbildung an, hiervon die meisten wiederum im Metall- und Elektrobereich (je 15 %). Quelle: Forschungsstelle der hessischen Wirtschaft, empirische Erhebung Herbst 1981.

⁹⁾ Der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren beträgt 3,8 %, ausländische Jugendliche unter 20 Jahren haben einen Anteil von 9,1 %, darunter vor allem ungelernete bzw. Jugendliche ohne Hauptschulabschluß. Quelle: ANBA Nr. 2, 1981. Und: Nur rund die Hälfte der berufsschulpflichtigen Ausländer besuchen die Berufsschule. Vgl. Karin Schober, Zur Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland — Gegenwärtige Lage und künftige Perspektive, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 1/1981.

schaft „sozial handlungsfähig“ und damit integriert ist, wenn er in ihr arbeitet. Für andere beginnt die Integration erst oder schon dann, wenn sich jemand seiner Lage nur bewußt ist. Für Dritte liegt der Schlüssel zur sozialen Integration vor allem in der beruflichen Eingliederung und hier vor allem in einer beruflichen Qualifikation und nachfolgenden Fachkräftetätigkeit. Dieser Vorstellung von Integration stehen wir am nächsten. Aus der Sicht desjenigen, um dessen Integration es geht, sieht die Sachlage wieder anders aus. Es kann wohl als Faustregel gelten: Je umfassender das Integrationsangebot ist, desto bedrohlicher wird es von Ausländern empfunden. Die Formel „Integration ja, Identität verlieren nein“ verhilft nur Sonntagsrednern zu Erfolgserlebnissen.

Die realistische Berufssituation ist wichtig für die Vermittlung sozialer Bezüge; auch das Erlernen der Sprache gewinnt erst seinen Sinn im Kontext von Lebensform. Vor allem Jugendliche lernen eine Sprache leichter und schneller im Leben als in der Schule. Weiterhin trägt das Erlebnis des Jugendlichen, beim Lernen eigene praktische Beiträge leisten zu können, zu einem besseren Selbstwertgefühl bei, was sich dann wiederum in einer gesteigerten Lernbereitschaft niederschlägt. Das Arbeiten mit anderen — deutschen — Kollegen ist eine gute Basis für eine Chance zur Integration, da hier Vorurteile abgebaut und durch andere Einschätzungen ersetzt werden können.

Bei der Frage nach den Integrationsmöglichkeiten und -grenzen ist besonders das Angebot dieser Gesellschaft für die türkischen Seiteneinsteiger zu bewerten. Es gibt Intensivsprachkurse von in der Regel dreimonatiger Dauer; im Hauptschulbereich gibt es als Aufgabebereich sogenannte Vorbereitungsklassen und im Berufsschulbereich das Berufsvorbereitungsjahr, in einigen Bundesländern in einer speziell für Seiten- und Späteinsteiger eingerichteten Variante. Im Mittelpunkt aber stehen die von der Arbeitsverwaltung angebotenen „Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung junger Ausländer“ (MBSE), die es seit 1980 mit einem bundesweiten Angebot von 15 000 Plätzen gibt. An der Finanzierung dieser Kurse sind die Bundesanstalt für Arbeit mit 75 % und Bund und Länder mit 25 % beteiligt.

Träger von MBSE-Kursen waren im Kursjahr 1980/81 Länder und Kommunen mit 21,5 % der durchgeführten Maßnahmen, Organisationen der Wirtschaft und Einzelbetriebe zu 29,6 %,

nen. Unsere Beobachtung ist, daß derjenige, der im Bereich der beruflichen Integration an eine Ausbildung herangeführt werden kann, auch im Bereich der sozialen Integration schon eine erhebliche Wegstrecke hinter sich hat. Es wäre auch illusionär, anzunehmen, daß gerade der Seiteneinsteiger, der bereits seine Enkulturationsphase¹⁰⁾ im Heimatland abgeschlossen hat und mit der Erwartung in die Bundesrepublik Deutschland kommt, hier zu arbeiten oder eine Ausbildung zu beginnen, ohne ein attraktives und seinen Bedürfnissen entsprechendes Angebot starkes Verlangen danach verspürt, hier sofort einen Akkulturationsprozeß¹¹⁾ in Gang zu setzen.

Integration kann — wenn sie nicht als eine Leerformel je nach politischer Zielsetzung mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt werden soll — nur als Erwerb von Handlungsfähigkeit verstanden werden, mit deren Hilfe es dem ausländischen Jugendlichen möglich ist, eine Identität zu entwickeln, die seine gesamten Erfahrungen umfaßt.

Der ausländische Seiteneinsteiger kommt mit gewissen Fertigkeiten und Kenntnissen in die Bundesrepublik Deutschland; die Schwierigkeit besteht darin, dieser relativ heterogenen Gruppe ein jeweils spezifisches Angebot zu machen. Setzen hier die „Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung“ (MBSE) Qualitätsmaßstäbe, an der schulische Angebote zu messen sind?

III. Nagelprobe MBSE

das Jugendsozialwerk mit 8 %, das Christliche Jugenddorfwerk mit 1,7 %, konfessionelle Zweckgemeinschaften mit 12,2 % und „Sonstige“ mit 26,6 %. In der Rubrik „Sonstige“ sind gewerkschaftseigene Träger enthalten; die Kommunen setzen häufig ihre Volkshochschulen als Träger ein.

Der MBSE-Kurs läuft als sogenannte Vollzeitmaßnahme über elf Monate mit insgesamt 1850 Unterrichtsstunden. Diese teilen sich auf in ungefähr 19 % Berufsschule, 27 % reinen Sprachunterricht und 54 % Berufsvorbereitung einschließlich fachpraktischem Anteil. Für jeweils ca. 45 Jugendliche stehen drei Ausbilder, zwei Lehrer sowie ein Sozialpädagoge, zur Verfügung. In dem entsprechenden Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit steht als Zielset-

¹⁰⁾ Enkulturation = Übernahme spezifischer kultureller Denkstrukturen, Verhaltensweisen, Sprach- und emotionaler Muster, Rolle des Staatsbürgers.

¹¹⁾ Akkulturation = Prozeß der Auseinandersetzung mit und Anpassung an die dominante Kultur (erneute Anpassung an neue Lebensformen).

zung, bei den ausländischen Jugendlichen „vorrangig die Möglichkeit der Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses sowie ihre gesellschaftliche Handlungsfähigkeit zu verbessern“¹²⁾. Von allen Verantwortlichen wurde aber von vornherein eingeräumt, daß die Teilnahme an den MBSE-Kursen auch für solche Jugendliche in Betracht kommen muß, die trotz Absolvierung des einjährigen Lehrgangs anschließend keine Berufsausbildung aufnehmen können.

Die Frage, ob zielgruppengerechte Lernangebote für die Gruppe der Seiteneinsteiger möglich sind, wird in der von eher praxisfernen Trägern und von Schulseite incl. Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft bestimmten Literatur¹³⁾ über MBSE vorwiegend negativ beantwortet. Vor allem die hohen Praxisanteile werden kritisiert.

Geht man jedoch auch einmal von den Zielvorstellungen der jungen Türken selber aus („Arbeit finden“), so setzt gerade das MBSE-Konzept bei diesem Wunsch an. Erst über den praktischen Bereich — der relativ sprachunabhängig ist — ist ein Weg zur perzeptiv-begrifflichen Abstraktion möglich. Dies gilt auch für ausländische Jugendliche, die Mißerfolgserlebnisse mit dem deutschen Schulsystem hinter sich haben. Hierzu werden im folgenden eigene Erfahrungen mitgeteilt¹⁴⁾.

¹²⁾ Erlaß 339/79 der Bundesanstalt für Arbeit.

¹³⁾ Den besten Überblick gibt folgende Aufsatzsammlung zu MBSE: Materialien zur Berufsvorbereitung und Berufsausbildung ausländischer Jugendlicher. Zusammenstellung: Jan Vink, im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, Bonn 1981.

¹⁴⁾ Diese Erfahrungen kommen aus der praktischen Verantwortung der Verfasser für zwei MBSE-Projekte in Frankfurt mit rund 250 Jugendlichen und in Darmstadt (Süd Hessen) mit rund 150 Jugendlichen sowie aus der wissenschaftlichen Begleitung der Kurse, die im Rahmen des Bildungswerks der Hessischen Wirtschaft für rund 800 Jugendliche hessenweit durchgeführt werden, sowie an der Beteiligung am Modellversuchsprogramm zur Förderung der Ausbildung von ausländischen Jugendlichen in anerkannten Ausbildungsberufen, initiiert vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft über das Bundesinstitut für Berufsbildung Berlin. Das Bildungswerk arbeitet bei der Durchführung der Förderkurse mit Ausbildungsbetrieben zusammen. In diesem kooperativ-betrieblichen Modell ist der Betrieb Lernort und für den Praxisteil der Kurse verantwortlich. Die Sprachlehrer sind den regionalen eigenständigen Projekten über das Institut Kreatives Lernen (Frankfurt) zugeordnet, die Sozialpädagogen stellt das Bildungswerk.

Im folgenden wird auf die Erfahrung in dieser Organisationsstruktur Bezug genommen, wobei die Sozialdaten bundesweit recht ähnlich sein dürften. Die referierten Testergebnisse wurden durch Gutachtenvergabe des hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik an das Bildungswerk und Prof. Dr. Rudolf Amthauer ermöglicht. Die Schlußfolgerungen sind unsere persönliche Auffassung.

Voraussetzungen der Teilnehmer

Natürlich gibt es nicht „den“ typischen Seiten- oder Späteinsteiger, es gibt aber einige Merkmale der Gesamtgruppe der MBSE-Teilnehmer: Das Angebot, an den Kursen teilzunehmen, wird fast nur von 15—18jährigen Türken (98 %) wahrgenommen. Die Teilnehmer kommen ganz überwiegend aus agrarisch-strukturierten Gebieten der Türkei; viele von ihnen sind nach Erledigung der heimatlichen Schulpflicht auch in diesem Bereich tätig gewesen. 60 %¹⁵⁾ der Teilnehmer haben in ihrer Heimat höchstens fünf Jahre die Schule besucht. Drei Viertel der Teilnehmer waren vor Beginn der Kurse höchstens ein Jahr, knapp die Hälfte nur ein halbes Jahr in Deutschland. 55 % der Teilnehmer beherrschten faktisch kein Deutsch¹⁶⁾. Jeder dritte Teilnehmer hat in der Heimat zunächst ohne Vater und Mutter gelebt; zwei von fünf der Jugendlichen leben auch hier wieder in unvollständigen Familien. Drei Viertel der Familien haben drei und mehr Kinder. Fast jeder Teilnehmer hat noch zwei jüngere Geschwister im Heimatland. Etwa 50 % der Jugendlichen hatten Berührung mit dem deutschen Schulsystem; man wird wohl davon ausgehen müssen, daß dies zum großen Teil Mißerfolgserlebnisse waren¹⁷⁾.

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Hinführung auf eine Berufsausbildung sind mit diesen Daten als keineswegs als sehr günstig zu bezeichnen.

Mit den Jugendlichen wurde zu Beginn der Kurse ein weitgehend sprachfreier Eingangstest durchgeführt, der am Ende wiederholt wurde. Dieser Intelligenz-Struktur-Test (IST) wurde uns von Prof. Rudolf Amthauer zur Verfügung gestellt. Mit Hilfe des Tests wollten wir kurzfristig ein an den tatsächlichen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Jugendlichen orientiertes Angebot entwickeln und durch die Wiederholung die tatsächlichen Lernfortschritte feststellen.

Auf den Test und seine Ergebnisse soll hier im einzelnen nicht eingegangen, sondern es sollen nur die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung referiert werden, die sich auf Handgeschick, praktisch-technisches Verständnis, Zeichenfertigkeit, Leistungsbereit-

¹⁵⁾ Die Breite dieser und weiterer Daten ergibt sich aus der Einbeziehung zweier Kursjahrgänge (1980/81 und 1981/82), wobei in einigen Punkten die Sozialdaten Unterschiede aufweisen. Die Unterschiede sind aber nicht gravierend. Zugrunde liegen die Daten von je Kurs für etwa 800 Teilnehmer.

¹⁶⁾ Im laufenden Kursjahr waren statistisch gesehen die Aufenthaltsdauer länger (Warten auf Zulassung zu MBSE) und die Deutschkenntnisse ein wenig besser.

¹⁷⁾ Eine Hypothese, für die es Einzelbelege gibt.

schaft, Deutschkenntnisse, Rechenfähigkeiten und Aufmerksamkeit beziehen¹⁸⁾.

Die hervorstechendsten Fähigkeiten bei unseren MBSE-Gruppen liegen in den Bereichen Handgeschick, Zeichnen sowie in der Leistungsbereitschaft¹⁹⁾. Weniger ausgeprägt ist das praktisch-technische Verständnis, und es existieren starke Schwankungen in der Konzentrationsfähigkeit, was mit zu den schlechten Leistungen im Grundrechnen beigetragen haben dürfte.

Daß die Sprachkenntnisse eine Schlüsselfunktion haben, läßt sich auch daran erkennen, daß türkische Jugendliche, die einen Sprachintensivkurs absolviert haben, bessere Ergebnisse zu verzeichnen haben als türkische Jugendliche, die von der Berufsschule oder vom Berufsvorbereitungsjahr in unsere Gruppe übergewechselt sind. Sie wirken sich vor allem aus auf die Konzentrationsfähigkeit. An dem Konstrukt „Konzentrationsfähigkeit“ kann gezeigt werden, daß es als ein kulturspezifisches Merkmal vielfältigen Einflüssen unterliegt, die vor allem vom Bildungsniveau bestimmt werden.

So haben Jugendliche aus agrarisch-strukturierten Gebieten signifikant schlechtere Aufmerksamkeitsleistungen erbracht als Jugendliche aus Ballungsgebieten. Sprachkenntnisse, die Anzahl der im Heimatland besuchten Schuljahre sowie der dortige Schulabschluß und die Berufspläne wirken sich je nach Aspirationsniveau positiv aus auf die Konzentrationsfähigkeit. Auch das häusliche Milieu hat unmittelbaren Einfluß: Wenn beide Eltern in der Bundesrepublik Deutschland leben, so ist die Aufmerksamkeitsleistung signifikant besser, als wenn nur ein Elternteil oder keiner hier ist.

Nimmt man beide Testdurchgänge des Jahrgangs 1980/81 zum Vergleich, so läßt sich feststellen, daß es eine durchgehende Leistungssteigerung aller Teilnehmer im Verlauf der Kurse gegeben hat. Dennoch gibt es vor allem in den Bereichen praktisch-technisches Verständnis, Deutsch, Rechnen und Konzentrationsfähigkeit aber weiter einen großen Abstand zu einer gleichaltrigen deutschen Gruppe (ohne Oberschüler).

Zwar haben sich die Jugendlichen, die im Anschluß einen Ausbildungsvertrag erhielten, stärker als der Durchschnitt der anderen Ju-

¹⁸⁾ Vgl. die Nr. 1/1981 unserer eigenen Reihe „Beiträge zur Bildung“: Amthauer/Peppler/Reichling/von Vierregge/Zimmermann, MBSE in kooperativbetrieblicher Form.

¹⁹⁾ Diese Ergebnisse sind vorläufiger Art und haben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Weitere Messungen in diesen Bereichen sind geplant.

gendlichen insgesamt verbessert, aber auch sie liegen noch deutlich in den genannten Bereichen unter dem Niveau, das bisher als Untergrenze für eine erfolgreiche Facharbeiterausbildung galt. Damit bedürfen die Betriebe und die ausländischen Jugendlichen nicht nur einer gezielten Ermutigung, sondern auch der Unterstützung bei der Erarbeitung kompensatorischer Angebote, die sich auf die Lernorte Betrieb und Berufsschule beziehen müssen und sozialpädagogisch begleitet sein sollten.

Rund 30 % aller MBSE-Teilnehmer galten nach ihren Eingangsergebnissen als „leistungsschwach“. Sie lagen in ihren Gesamtleistungen weit unter dem einer vergleichbaren deutschen Gruppe. 97 % dieser „Leistungsschwachen“ haben sich in allen Bereichen zum Ende der Kurse stärker verbessert als der Durchschnitt der anderen Teilnehmer, — womit sich MBSE als breitgreifendes Förderprogramm bewährt hat²⁰⁾. Dies ist freilich ein relativer Erfolg. Eine Heranführung der schwächeren Jugendlichen an das Anforderungsniveau einer Berufsausbildung ist in einem knappen Jahr nicht möglich. Die Frage, inwieweit eine zeitliche Verlängerung der Förderkurse die Zahl der „ausbildungsreifen“ Jugendlichen steigern könnte, kann nur spekulativ beantwortet werden. Notwendig erscheint aber auf jeden Fall ein Angebot arbeitsbegleitender Förderung mit dem Ziel externer Facharbeiterprüfungen oder betrieblicher Qualifikationsstufen²¹⁾.

Von der Notwendigkeit, Vorbild zu sein

Wodurch zeichnen sich erfolgreiche von weniger erfolgreichen Angeboten der Integration aus? — Einige Grundwahrheiten erfolgreichen pädagogischen Wirkens sind auf die Tauglichkeit einer neuen Zielgruppe gegenüber zu überprüfen, das ist im Grunde alles.

²⁰⁾ Übrigens wohl auch in der Sicht der Jugendlichen und ihrer Eltern, wie eine Untersuchung des Instituts für empirische Psychologie, Köln, im Auftrag des BMBW belegt. Die Kölner Umfrage hat herausgefunden, daß die persönliche Zufriedenheit der Jugendlichen sich im Laufe des Kurses von 37 % auf 85 % deutlich verändert hat, daß die Jugendlichen die Chance zu neuen Freundschaften positiv einschätzen und daß vier Fünftel der ehemaligen Teilnehmer den Kursbesuch ihren Freunden und Bekannten weiterempfehlen. Das positive Urteil über MBSE wird auch von den Eltern und Bekannten geteilt, von denen 87 % die Teilnahme an MBSE als wichtig/sehr wichtig einschätzen. Zit. nach Friedrich Peppler, Integration junger Ausländer, in: Der Arbeitgeber, Nr. 24/33 — 1981.

²¹⁾ Hier ist auf beispielhafte Bemühungen der Fa. Carl Freudenberg, Weinheim, und des „Projekts Weinheim“ mit dem gemeinsamen „Jungarbeiter plus Programm“ hinzuweisen.

Nach unseren Beobachtungen reagieren die ausländischen Jugendlichen noch sensibler als deutsche Jugendliche darauf, ob Pädagogen sich ihnen aufschließen oder nicht. Die häufigen Klagen von Lehrkräften über fehlende Zusatzqualifikationen (Deutsch als Fremdsprache oder Sonderpädagogik etc.) sind gewiß nicht unberechtigt, dürfen aber andererseits auch nicht als Entschuldigung für die mangelnde Bereitschaft anerkannt werden, sich der Herausforderung zu stellen. Uns sind viele Einzelfälle bekannt, in denen nicht der mit den meisten und besten Zertifikaten ausgerüstete Pädagoge erfolgreich und von den Jugendlichen akzeptiert arbeitet; interessant ist, daß in den meisten Fällen der betriebliche Ausbilder zum Vorbild der Jugendlichen wird²²).

Stellenwert Sprache

Über die Möglichkeiten des Spracherwerbs in einem Gesamtkonzept zur Integration läßt sich auch aus praktischer Sicht sehr streiten. In den Köpfen vieler Entscheider und Meinungsbildner ist offenbar unausrottbar die Vorstellung vorhanden, die ausländischen Jugendlichen könnten zunächst quasi im luftleeren Raum die Sprache erlernen und dann — mit diesem Werkzeug wohlversehen — sich an die Integration machen. Diese Vorstellung hat ihren Ursprung wohl mehr in der speziellen Bildungserfahrung von Intellektuellen als in der praktischen Arbeit mit Gastarbeiterkindern.

Auch ist die Anfrage sicher nicht unpolemisch, ob die Beliebtheit dieser Argumentationsfigur vielleicht damit zusammenhängt, daß jede Bildungsinstitution (Hauptschule, Berufsschule etc.) auf dieser Grundlage mit der Forderung hausieren gehen kann, „der Jugendliche möge zuerst die deutsche Sprache erlernen, dann ist er uns willkommen“. Hakt man nach und fragt, wo denn der Jugendliche die Sprache erlernen solle, so nennt der Befragte jeweils alle Institutionen außer der eigenen, vielleicht noch das neutrale „Sprachlabor“.

Aber nur für einen Bruchteil der Gastarbeiterkinder — nämlich für jene, die in längerer Schulbildung im Heimatland das Lernen gelernt haben und die nicht nur bildungserfahren, sondern auch bildungsmotiviert sind — dürften solche Ratschläge sinnvoll sein²³).

²²) So Rolf Spinner, Einstellungen türkischer Jugendlicher zu Bildung, Arbeit und Beruf. Eine Fallstudie, Examensarbeit, unveröffentlicht, Darmstadt 1981, S. 19.

²³) Für den türkischen Jugendlichen, der nur fünf Jahre die Grundschule in der Heimat besucht hat,

Diese Jugendlichen sind dann aber auch in MBSE-Kursen mit starkem Praxisanteil bei der falschen Adresse. Für die anderen gilt, daß sie über Situationen und über Erfolge, die nur im praktischen Bereich liegen können, an die Sprache und die weiteren Wissens- und Kenntnisnotwendigkeiten herangeführt werden. Hier sind Förderkurse mit starken Praxiselementen das bessere Angebot.

Wir haben türkische Jugendliche kennengelernt, die trotz mehrjähriger Aufenthalts in deutschen Schulen sprachliche Nullanfänger waren und die im Förderkurs so weit gekommen sind, daß sie anschließend einen Ausbildungsplatz angeboten bekamen. Freilich mußte besonders untersucht werden, ob die relativen Lernerfolge im Rahmen der MBSE-Kurse tatsächlich wesentlich auf die Praxisanteile zurückzuführen sind oder ob vielmehr die „menschliche Komponente“ besonders ausschlaggebend war — oder ob die Mischung aus beiden erst den Erfolg gesichert hat.

Die MBSE-Kurse finden, verglichen mit dem schulischen Angebot, in weitgehend „entschulter“ Atmosphäre statt. Die personale Verantwortung der MBSE-Pädagogen ist großgeschrieben, die Zahl der Ansprechpartner für die Jugendlichen möglichst kleingehalten. Die sozialpädagogische Betreuung durch Ausbilder, Lehrer und Sozialpädagogen ist intensiver als im Schulbereich. Daß diese intensive Betreuung im vertretbaren Finanzrahmen stattfindet, die Betreuungsvorsprünge gegenüber den schulischen Angeboten also weniger auf Geld²⁴) als vielmehr auf eine vernünftige, auf die Belange der Jugendlichen ausgerichtete

ergibt sich nicht nur ein Sprachproblem, sondern vor allem ein Problem des „Lernen-lernens“. Diese Jugendlichen stellen die größte Gruppe bei den Schwächsten in der Aufmerksamkeit und Konzentration und zeigen signifikante Unterschiede zu denen, die mehr als acht Jahre in die Schule gegangen waren. Ähnliches gilt für die Leistungen im Grundrechnen und für das praktisch-technische Verständnis, wengleich hier die Sprachkomponente eine wichtige Rolle spielt. So ist es für den Sprachlehrer nahezu unmöglich, diesen Jugendlichen den Dativ und Akkusativ — diese Fälle werden im Türkischen nicht unterschieden — oder den Unterschied von „sollen, müssen und dürfen“ (ein Wort im Türkischen), zu erklären. In vielen Situationen ist es für den Pädagogen nur mit Hilfe eines zweisprachlichen Helfers möglich, herauszubekommen, ob das Nichtverstehen inhaltliche oder nur sprachliche Gründe hat. Bestehen diese Möglichkeiten des „Team-Teaching“ nicht (der Regelfall), muß sich der Pädagoge anders helfen.

²⁴) Bezogen auf die Unterrichtsstunde ist MBSE in der Trägerschaft des Bildungswerks der Hessischen Wirtschaft deutlich kostengünstiger als das Berufsvorbereitungsjahr, das höhere Klassenzahlen, ein Vielfaches an Abwesenheit der Schüler hat und dem spezielle Sprachübung und sozialpädagogische Begleitung fehlen.

Organisation zurückzuführen sind, ist keine Besonderheit. Das Beispiel vieler „freier Schulen“ zeigt, daß es keine Unmöglichkeit ist, die Ziele Kosteneinsparung, Effizienzsteigerung und humane Qualität gleichzeitig zu verbessern²⁵⁾.

Relativer Erfolg gleich relativer Mißerfolg

Was für die einen relativer Erfolg ist, ist für die anderen relativer Mißerfolg. Wir haben aus unseren Erfahrungen heraus geschildert, daß mit Hilfe eines tragfähigen pädagogischen Konzepts und einer administrativ ziemlich großzügigen Betreuung (wohl eben nicht zufällig außerhalb der Kultusverwaltung) ausländischen Jugendlichen ein qualitativ vernünftiges Angebot gemacht werden kann, das auch den internationalen Vergleich mit Integrationsbemühungen anderer Länder nicht zu scheuen braucht. Der Schwerpunkt „Vorbereitung auf berufliche Eingliederung“ ist für die Zielgruppe richtig gesetzt. Die Erfolge einer Vermittlung in Ausbildung und Arbeit sowie beim Vergleich von Eingangs- und Ausgangstest sind vorzeigbar:

Von unseren Teilnehmern haben im ersten Jahr über 95 % den Kurs abgeschlossen, 17,1 % sind anschließend in ein Ausbildungsverhältnis übernommen worden, insgesamt waren zum Abschluß des Kurses über 70 % der Jugendlichen in Arbeit oder Ausbildung vermittelt. Erfolg oder Mißerfolg des Programms?

Unter jenen, die einen Mißerfolg des MBSE-Programms behaupten, gibt es zwei Gruppierungen: Solche, die die Familienzusammenführung insgesamt drosseln wollen, und solche, die MBSE für im Ansatz falsch halten.

Die letzte Gruppe hat ideologische Vorbehalte gegen Bildungsangebote außerhalb des öffentlichen Schulwesens und arbeitet der ersten ungewollt zu.

²⁵⁾ Dieser hohe Anspruch sichert den Kursen nicht nur die (willkommene) kritische Begleitung der Öffentlichkeit, sondern auch außerordentlich heftige Angriffe durch die hessische GEW, die einige Mühlen darauf verwendet, den Einbruch in die Tabuzone „Bildung macht der Staat und sonst niemand“ wettzumachen. Offenbar hat das Engagement der hessischen Arbeitgeber Irritation ausgelöst. Vgl. die anonyme Polemik „Gemacht wird, was uns nützt! MBSE-privatisiertes Bildungswesen im Hoheitsbereich der hessischen Arbeitgeberverbände“ in: Hessische Lehrerzeitung Nr. 4 und 5/1982, in der die Sorge dargetan wird, es könnte die Situation entstehen, „wo selbst nachdenkliche Gemüter davon abgelenkt werden, daß sie die eigentlichen Zusammenhänge nicht mehr nachvollziehen können oder wollen“ (Nr. 4, S. 43). Man solle sich nicht von den Erfolgen irritieren lassen (ebd.). Wodurch denn sonst?

Die andere Gruppe argumentiert vor allem mit Blick auf die knapper fließenden öffentlichen Mittel und nimmt Argumente für die Aussage, daß Jugendliche in diesem Alter nicht mehr integrierbar seien, dankbar auf.

Die Familienzusammenführung ist für Bürger aus Nicht-EG-Ländern schon seit Dezember 1981 enger gefaßt. Nun gilt, daß die Jugendlichen bei Einreise das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben dürfen (früher 18) und nur die Zureise zu beiden Eltern erlaubt ist. Erschwert worden ist auch der Zuzug durch Heirat. Mittlerweile liegt im Bundesrat ein Gesetzesantrag vor, der vorsieht, die Aufenthaltserlaubnis sowohl für neu einreisende als auch für bereits in der Bundesrepublik lebende Kinder auf sechs Jahre herabzusetzen²⁶⁾.

Über die politische Bewertung von MBSE ist damit nicht entschieden. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes verfaßten zu diesen MBSE-Kursen einen gemeinsamen Aufruf (1980), in dem es heißt, es handle sich um ein „langfristig angelegtes Programm, das einen Schwerpunkt der Integrationspolitik in den achtziger Jahren“ bilden soll. Die finanziellen Probleme aller öffentlichen Haushalte, insbesondere aber auch der Bundesanstalt für Arbeit, lassen mittlerweile das Programm aber keineswegs als langfristig gesichert erscheinen. Der vorgesehene Ausbau auf 20 000 Plätze ist zunächst einmal unterblieben. Politisch durchsetzbar erscheint zum jetzigen Zeitpunkt allenfalls eine Konsolidierung des Programms auf mittelfristiger Basis sowie eine Veränderung der zur Zeit über den Sprachverband betreuten Intensivsprachkurse zu MBSE-Vorkursen, die sicherstellen, daß die Teilnehmer über ausreichende Mindestsprachkenntnisse zu Kursbeginn verfügen.

Weitergehende Forderungen, wie sie sich in der Literatur zuhauf finden, sind nicht reali-

²⁶⁾ Beraten am 30. 4. 1982 im Bundesrat (Drucksache 98 und 99/82). In der Aussprache wies der niedersächsische Innenminister Egbert Möcklinghoff darauf hin, daß die Herabsetzung der Altersgrenze auf 16 rechtlich unbedenklich sei, „da eine Einreise nach Vollendung des 16. Lebensjahres primär den Zugang zum Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland eröffnen soll. Sie läßt sich aber nicht ohne weiteres auf den Familiennachzug übertragen, der noch im Kindesalter stattfindet. Insofern dürfte dem im Artikel 6 des Grundgesetzes verbürgten Schutz von Ehe und Familie ein anderes Gewicht beizumessen sein.“ Zit. aus „Das Parlament“, Nr. 20, 22. Mai 1982, S. 9.

stisch. Man wird also, will man nicht Illusionen erzeugen, das Instrumentarium MBSE als das zur Zeit gegebene (wenn auch keineswegs gesicherte) zugrunde legen müssen, wenn es

darum geht, die Frage zu beantworten, ob und inwieweit türkische Seiten- und Späteinsteiger mit den bestehenden Angeboten in unserer Gesellschaft integriert werden können.

IV. Grenzen der Integrationsbemühungen

Nur der kleinere Teil der Jugendlichen, die in den MBSE-Kursen 1980/81 waren oder im MBSE-Kursjahr 1981/82 kurz vor ihrer Entlassung stehen, konnten und können in der zur Verfügung stehenden Förderzeit an die fachlichen und außerfachlichen Qualifikationen herangeführt werden, die für ein Durchlaufen der Facharbeiterausbildung als unabdingbar gelten²⁷⁾. Die Zahl ausbildungsfähiger²⁸⁾ Jugendlicher schwankt nach unseren Erfahrungen und Tests zwischen fünf und dreißig Prozent. Zu den Faktoren, die überdies eine Vermittlung in ein Ausbildungsverhältnis verhindern, gehört darüber hinaus eine längerfristig nicht kalkulierbare Lebensplanung vieler Gastarbeiterfamilien.

Familieninterviews, die wir durchführten, zeigten, daß all jene, die nicht nur einen Ausbildungsplatz erhielten, sondern auch hochmotiviert auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluß hinarbeiten, meist von ihrer Familien unterstützt werden; Rückkehrpläne werden zugunsten von Qualifikationserwerb zurückgestellt. Obwohl bei den meisten Rückkehrplänen von ausländischen Arbeitnehmern eine große Kluft zwischen Wunsch und konkreter Durchführung besteht, beeinflußt die entsprechende Einstellung doch oft die Entscheidung, ob ein Ausbildungsplatz auch angenommen oder abgelehnt wird.

Weiterhin bedeutet die Annahme eines Ausbildungsplatzes durch einen türkischen Jugendlichen (und dessen Familie) eine gewisse Konfliktbereitschaft, nicht nur in bezug auf die konkrete Arbeit, sondern auch im sozialen Be-

reich. Eine nicht nur auf unmittelbaren Erwerb ausgerichtete Arbeits- und Lernbereitschaft fordert die aktive Auseinandersetzung mit der hiesigen Kultur — und somit auch eine Öffnung nach außen²⁹⁾.

Dennoch verbleibt ein beträchtlicher Teil der Jugendlichen, die auch nach elf Monaten MBSE weitgehend chancenlos auf dem Arbeitsmarkt stehen und die die soziale Integration nicht schaffen werden.

Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) geht von jährlich 50 000 Jugendlichen aus, für die MBSE das richtige Angebot sei. Im Moment gibt es aber nur 15 000 Plätze, so daß das BiBB von einem Minimalprogramm spricht. So wird der erreichte Stand sozialer Stabilität in Zukunft nicht zu halten sein.

Die Grenzpflocke erfolgreicher Integration könnten weitergesteckt werden, wenn staatliche Politik stärker darauf ausgerichtet werden könnte, persönliche und gesellschaftliche Initiativen in diesem Themenfeld zu fördern. Staatliche Politik darf nicht, wie jetzt, gleichermaßen strukturell darauf abzielen, gesellschaftliche Gruppierungen, die sich dieses Themas annehmen, durch administrative Beckmesserei zu frustrieren. Gesellschaftliche Initiative bedarf der staatlichen Ermutigung. Die Bürokratie-Risiken, wie sie die Betreiber von MBSE-Kursen im Übermaß kennen, müssen reduziert werden. Der Staat und die großen Interessengruppen sollten sich darauf einrichten, daß die Bürger das Thema „Ausländer und Deutsche“ auch positiv behandeln können und daß dies allemal vielfältiger, erfolgreicher und preiswerter ist als rein staatliches Handeln.

²⁷⁾ Es geht hier vor allem um die Theorieanforderungen. Einige Anschlußfragen drängen sich auf, sollen aber hier nicht diskutiert werden: Sind die Theorieanforderungen notwendig? Werden sie intelligent vermittelt? Sollten neue, praxisbezogenere Ausbildungsgänge eingerichtet werden?

²⁸⁾ Natürlich ist der Begriff vage. Die Bandbreite zwischen den Anforderungen, denen ein Teilezurichter oder ein Elektrogerätemechaniker gerecht werden müssen, weichen beträchtlich voneinander ab.

²⁹⁾ Wir beobachten und stützen im Rahmen der erwähnten Modellversuche die Ausbildung von etwa 60 ausländischen Jugendlichen, die im Rhein-Main-Gebiet in anerkannten Ausbildungsberufen seit September 1981 ausgebildet wurden. Trotz z. T. größerer fachlicher Schwierigkeiten sind die wichtigsten Gründe, die zum Abbruch der Ausbildung führten, im „subjektiven“ Bereich zu finden.

Ausländerzunahme: objektives Problem oder Einstellungsfrage?

Aktuelle Einstellungen der Deutschen gegenüber ausländischen Mitbürgern

I. Vorbemerkung

Die Vorbehalte der deutschen Bevölkerung gegenüber Ausländern sind in den letzten Jahren parallel zur Verschlechterung der Wirtschaftserwartungen deutlich größer geworden: Der Anteil der Bürger, die sich bei der Alternative, die Gastarbeiter sollten wieder in ihr Heimatland zurückkehren oder die Möglichkeit erhalten, für immer hier zu bleiben, für Rückkehr und nicht für Integration aussprechen, ist von nur 39 % im November 1978 auf 68 % im März 1982 angestiegen:

und Regierungen des Bundes, der Länder, der Kommunen wie auch in vielen gesellschaftlichen Organisationen wurden Diskussionen und Entscheidungsprozesse auf einem Felde ausgelöst, auf dem aus vielerlei rechtlichen, außenpolitischen und humanitären Gründen der Spielraum für politisches Handeln sehr klein ist. Deshalb gewinnt die Frage, wie der deutsche Bürger zur ausländischen Bevölkerung in unserem Lande steht und auf ausländerpolitische Entscheidungen reagiert, zune-

Wirtschaftslage und Einstellung zu Ausländern

	Nov. 1978 %	April 1980 %	Aug. 1981 %	Dez. 1981 %	Febr. 1982 %	März 1982 %
Gastarbeiter sollen						
... für immer hierbleiben können	60	50	46	18 *)	42	31*)
... wieder in ihr Land zurückkehren	39	48	53	66 *)	55	68*)
keine Angabe	2	2	1	16 *)	3	1*)
Als gut/sehr gut beurteilen						
... allgemeine Wirtschaftslage	68	67	23	20	20	21
... eigene Wirtschaftslage	78	76	69	70	71	70

Quelle: mit Ausnahme der mit *) markierten Ergebnisse Infratest-Politik-Barometer

*) Dezember 1981: infas, März 1982: EMNID; Abweichungen infolge unterschiedlicher Fragebogenformate

Diese Stimmungsveränderung ist alarmierend, weil fast alle Indikatoren der politischen und wirtschaftlichen Stimmung in der Bundesrepublik Deutschland sich nur relativ langsam verändern, das Meinungsbild generell sehr stabil ist. Ähnliche Ausnahme: Der dramatische Anstieg der Befürworter der Todesstrafe unter dem Druck der terroristischen Anschläge und des Entführungsfalles Schleyer im Frühherbst 1977.

Diese demoskopischen Trends sowie im ganzen Bundesgebiet und Berlin (West) sichtbar gewordene Anschläge und Diffamierungskampagnen gegenüber Ausländern haben das Problem der ausländischen Mitbürger bei zunehmender Arbeitslosigkeit ebenso virulent werden lassen wie das Phänomen der Ausländerfeindlichkeit selbst. In den Parlamenten

und an politischer Bedeutung. Denn wäre die durch 4,7 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland hervorgerufene Belastung ein objektives „Ausländerproblem“, müßten einschneidende politische Entscheidungen etwa zum Familiennachzug oder zur Dezentralisierung erfolgen, die außerordentlich schwierig und langwierig ausfallen dürften.

Wäre es aber zum großen Teil „nur“ ein Problem der Empfindungen und Einstellungen der deutschen Mitbürger, ein Problem der „Ausländerfeindlichkeit“, so könnte es auch möglich sein, manche Emotionen, Mißverständnisse und Vörurteile wie sicher auch faschistoide Tendenzen durch Gespräche in den Parteien, Kirchen und Gewerkschaften und vor allem in den Medien, durch politische Bil-

derung und staatliche Öffentlichkeitsarbeit wieder abzubauen, um die faktisch unvermeidbare Integrationspolitik gegenüber dem größten Teil der in Deutschland arbeitenden und lebenden Ausländer in einem wieder verbesserten sozialen Klima fortsetzen zu können.

Sozialforschung und Demoskopie müssen hierzu sehr bald ermitteln:

— Sind die deutschen Bürger durch ihre ausländischen Mitbewohner und Arbeitskollegen persönlich — und auf welchen Feldern — unerträglich belastet?

— Ist ein großer Teil der deutschen Bevölkerung dabei, auf der Grundlage falscher Informationen und aufhetzender Parolen sich ein Feindbild zu schaffen, das ihnen die ver-

schlechterte Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zu erklären scheint?

— Welche Gruppen von Bürgern sind es, die in eine derartige ausländerfeindliche Bewußtseinsstimmung hineinzuschlittern drohen?

— Welche Zusammenhänge bestehen zwischen spürbarer gewordenen rechtsextremistischen Strömungen und zunehmender Ausländerfeindlichkeit?

— Wie ist die Gefahr dimensioniert, die unsere politische Kultur bedroht?

Die im folgenden analysierten Ergebnisse einer Studie des infas-Instituts, die im Dezember 1981 bei 1 600 Bundesbürgern durchgeführt wurde, kann einige Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen geben.

II. Generelle Einstellungen

Auf die Frage „Wenn man sich bei uns im (Wohnort) als Deutscher nicht mehr wohl fühlen kann und sich bedroht fühlt, dann liegt das vor allem daran, daß es hier zu viele Ausländer

gibt“, ergibt sich bei der Gesamtbevölkerung und den unterschiedlichen soziologischen Gruppen folgende Antwortverteilung:

Es zeigt sich deutlich: das Bedrohungsgefühl ist am stärksten ausgeprägt bei älteren, weniger gut ausgebildeten und wirtschaftlich besorgteren Mitbürgern, deutlich geringer bei besser ausgebildeten Angestellten und Beamten unter 34 Jahren mit optimistischerer Wirtschaftseinschätzung.

Ein ähnliches Einstellungsstatement — „Die hohe Kriminalität bei uns ist vor allem darauf zurückzuführen, daß es hier so viele Ausländer gibt“ —, ergibt ein entsprechendes Muster: 42 %, darunter 47 % Volksschüler mit Lehre, aber nur 25 % der Befragten mit Abitur und Studium und 53 % der über 65jährigen geben eine zustimmende Antwort. Auch hier zeigt sich: Von den Befragten, die ihre eigene Wirtschaftslage im Vergleich zum Vorjahr als besser bewerten, stimmen nur 26 %, von denen, die sie als schlechter beurteilen, 43 % zu. Aufschlußreich ist dabei, daß die Befragten, die noch nie Kontakt mit Ausländern hatten, mit 48 % im höchsten Maße zustimmen. Dies obwohl sie ihre Erkenntnis von der durch die Ausländer verursachten hohen Kriminalität in Deutschland nur aus den Medien oder am Biertisch — am Arbeitsplatz hätten sie ja Kontakt mit Ausländern gehabt — gewonnen haben können. Schon die Antworten auf solche Einstellungsfragen lassen somit erkennen, daß weniger die unmittelbare und persönliche Erfahrung als vielmehr die eigene reale und psychologische Lage — Alter, Bildungsstand, sozialer Status und subjektive Einschätzung der wirtschaftlichen Lage — die Einstellungen gegenüber den ausländischen Mitbürgern bestimmt.

Bedrohungsgefühl durch Ausländer	Stimme zu	Stimme nicht zu	Weiß nicht, keine Angabe
	%	%	%
Befragte insgesamt	43	50	7
bis 24 Jahre	44	52	4
25 bis 34 Jahre	37	58	5
35 bis 49 Jahre	44	52	4
50 bis 64 Jahre	39	52	9
65 und älter	53	37	10
Volksschule ohne Lehre	46	42	12
Volksschule mit Lehre	51	45	4
Mittel-, Fachschule	31	64	5
Abitur, Studium	21	72	7
Berufstätigkeit			
Selbständige	47	52	1
Angestellte	39	59	2
Beamte	33	67	0
Facharbeiter	47	46	7
an-, ungelernete Arbeiter	48	44	8
Nicht Berufstätige			
Hausfrauen	43	50	7
Rentner	51	36	13
Sonstige	30	56	14
Einschätzung der eigenen wirtschaftl. Lage im Vergleich zum Vorjahr			
Besser	36	59	5
Gleich	44	49	7
Schlechter	46	49	5

III. Erwartungen an die Ausländerpolitik

Wenn politisches Handeln nach demoskopischen Gesichtspunkten ausgerichtet werden könnte, müßten die Entscheidungen der zuständigen Staatsorgane sehr restriktiv ausfallen. Der infas-Umfrage zufolge sind

— 58 % der Bundesbürger für eine Verminderung oder Begrenzung der Ausländerzahlen in der Bundesrepublik; für Toleranz und die Gestaltung eines Nebeneinanders von Deutschen und Ausländern nur 15 %.

— 56 % für strengere Maßstäbe und geringe Quoten bei Aufnahme von Asylsuchenden; nur 23 % dafür, jegliche politische oder humanitäre Ungerechtigkeit bei der Begrenzung des Asylanflusses zu vermeiden.

— 63 % dagegen, daß Gastarbeiter ihre Familien in die Bundesrepublik nachholen.

— 76 % der Meinung, daß die Hauptursache für den Zuzug von Ausländerkindern das hohe deutsche Kindergeld sei.

Im Gegensatz zu dieser ablehnenden Haltung steht — wie bei stark stimmungsbetonten Themen nicht ungewöhnlich —, daß größere Mehrheiten der Bundesbürger gleichzeitig

— für einen gemeinsamen Unterricht der Ausländerkinder mit deutschen Kindern eintreten (65 %);

— den Anspruch der hier arbeitenden Ausländer auf gleiche Sozialleistungen bejahen (68 %);

— trotz mehrheitlich anderer Erwartungen in Sachen Rückkehr und Begrenzung den Eindruck haben, die Bundesregierung (75 %), ihre Landesregierung (77 %) sowie ihre Gemeinde (77 %) täten hinsichtlich des Ausländerproblems das Mögliche und Notwendige.

Daß nur 27 % in ihrem täglichen Leben regelmäßig bzw. häufig mit Ausländern Kontakt haben, 71 % selten bzw. praktisch nie, belegt die Praxisferne mancher Einstellungen und Urteile. Daß nur 9 % der Bundesbürger eher schlechte Erfahrungen mit Ausländern in der Bundesrepublik gemacht haben (eher gute Erfahrungen 20 %, teils/teils 42 %, keine Erfahrungen 26 %), weist ebenfalls auf die große Kluft zwischen persönlicher Erfahrung und allgemeiner Stimmung hin. Allerdings: Mehr Kontakte als bisher mit Ausländern zu pflegen wären nur 24 % bereit, an mehr Informationen über die Probleme der Ausländer nur 19 % der Bundesbürger interessiert. Die Chancen, durch Kontakte und Informationen die Einstellungen gegenüber Ausländern zu ändern, sind demnach sehr begrenzt.

IV. Latent ausländerfeindlich: 49 % der Bundesbürger

Auf der Basis der Antwortergebnisse auf über 60 Einzelfragen ermittelte infas mit Hilfe eines Typologisierungsverfahrens drei in Verhalten und Einstellungen gegenüber Ausländern homogene Gruppen. Demnach sind:

— 49 % ausländerfeindlich (darunter sehr viel häufiger Rentner, Hausfrauen, über 50jährige und Befragte mit Volksschulbildung);

— 29 % ausländerfreundlich (darunter häufiger jüngere, besser ausgebildete Bundesbürger);

— 22 % in Einstellungen und Verhalten ambivalent (häufiger mittlere Jahrgänge und Berufstätige).

Neben ihrem Alter (von den unter 20jährigen sind nur 23 % ausländerfeindlich, von den über 65jährigen aber 63 %) und Ausbildungsstand (ausländerfeindlich 60 % der Befragten mit Volksschulabschluß ohne Lehre, aber nur 28 % der Bundesbürger mit Abitur/Studium) ist auch die Parteipräferenz deutliches Unterscheidungskriterium der beiden polarisieren-

den Gruppen: ausländerfeindlich sind 37 % der FDP-Anhänger, 47 % der SPD-Anhänger und 54 % der CDU/CSU-Anhänger.

Deutlich ist der Zusammenhang auch zwischen Wirtschaftserwartungen und Ausländerfeindlichkeit. Nur unter den Befragten mit optimistischen Wirtschaftserwartungen finden sich in überdurchschnittlichem Maße ausländerfreundliche Einstellungen:

Von Befragten, die für die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik ...	sind .. ausländerfreundlich %	ambivalent %	ausländerfeindlich %
... Verbesserung erwarten	40	25	36
... keine Veränderung sehen	29	22	49
... Verschlechterung erwarten	26	21	53

Wichtiges Unterscheidungskriterium der Einstellungsgruppen sind schließlich ihre allgemeinen politischen Erwartungen: Mehr Demokratie wollen 31 % der ausländerfreundlichen Bundesbürger, aber nur 18 % der ausländerfeindlichen, mehr Leistung 28 % der ausländerfreundlichen, aber 42 % der ausländerfeindlichen Bürger. Pflichtbewußtsein, Ordnung und Sicherheit, Sitte und Moral haben bei der ausländerfeindlichen Gruppe einen überdurchschnittlich hohen, Solidarität und Freiheit für Andersdenkende einen überdurchschnittlich geringen Stellenwert.

Wie emotional die Einstellungen der ausländerfeindlichen Bevölkerungsgruppen bestimmt sind, bestätigt auch eine Allensbach-Untersuchung¹⁾. Danach befürchtet mehr als jeder zweite Angehörige der unteren Schicht (53%), daß die Türken an der derzeitigen oder zukünftigen Arbeitslosigkeit Schuld sind, räumen aber gleichzeitig ein, daß sie meist Arbeiten verrichten, die wir nicht tun wollen (58%). Dieser Widerspruch, so schlußfolgert Allensbach, gibt einen Hinweis „auf den nicht nur rationalen Untergrund der Ängste und Aversionen gegen die Türken“. Es scheint, daß gerade in jenen Bevölkerungsgruppen, die keinen Kontakt zu Ausländern haben, jedoch in hohem Maße sicherheitsorientiert sind, die Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung fremdenfeindliche Nebeneffekte ausgelöst haben. Hinzu kommt, daß die Ausländerproblematik bei den ängstlicheren, weniger flexiblen und weniger welterfahrenen Mitbürgern zusätzlich mit der dramatischen Wahrnehmung von Kriminalität verbunden ist²⁾.

¹⁾ Deutsche über Türken in Deutschland: Allensbacher-Berichte 11/82.

²⁾ Vgl. auch Manfred Murck, Soziologie der öffentlichen Sicherheit, Frankfurt/Main 1980.

Ausländerfreundlichkeit und Ausländerfeindlichkeit sind durch ein Moment der Irrationalität verbunden: Ähnlich wie die ausländerfeindlichen Befragten im wesentlichen von der Erfahrung abgehobene Vorurteile und Ängste zu Protokoll geben, haben die ausländerfreundlichen Befragten den Test auf ihre positiven Einstellungen ebenfalls noch nicht in der Konfrontation mit der Realität bestehen müssen. Sie sind generell zum Kontakt stärker bereit, haben aber nur zu 37 % regelmäßigen oder häufigen Kontakt mit Ausländern.

Einstellungen und Urteile über Ausländer und Ausländerpolitik sind also für die Mehrheit der Bundesbürger nicht Erfahrungs-, sondern Glaubenssache. Das hat zwei Konsequenzen:

— Positiv: Die 4,7 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik stellen — mit Ausnahme einiger weniger Ballungszentren — kein objektiv erfahreneres Problem dar, wären also auch weiterhin integrierbar, wenn es gelingt, die Barriere der unterschweligen Wirtschafts- und Sicherheitsängste in großen Teilen der Bevölkerung zu überwinden.

— Negativ: Diese Ängste, Mißverständnisse und Irritationen sind auf eine beunruhigende Dimension angewachsen, der mit Information allein kaum beizukommen sein dürfte. Ebenso wenig sind sie durch ausländerpolitische Maßnahmen allein zu kontrollieren.

Sinnvoll könnte allenfalls vorerst sein, das bisher eher ignorierte Problem der Ausländerfeindlichkeit auch emotional — durch den Appell und die Anmahnung der vom Grundgesetz den Deutschen auferlegten Pflichten auch mit Blick auf die deutsche Geschichte — direkt anzusprechen, um so auf noch labile und amorphe Einstellungen konstruktiv einzuwirken, ehe sie sich zu endgültigen Vorurteilen und Impulsen verfestigen.

Martin Frey: Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Ein statistischer Überblick

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/82, S. 3—16

Seit einiger Zeit steht das Thema „Ausländerpolitik“ im Brennpunkt der öffentlichen Diskussion. Immer neue Zahlen, die auf eine Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung hinweisen, sorgen für Beunruhigung und lassen in Teilen der deutschen Bevölkerung Überfremdungssängste laut werden.

Während bei der Volkszählung im Juni 1961 unter der Wohnbevölkerung des Bundesgebiets lediglich 686 160 oder 1,2 % Ausländer waren, hielten sich am 30. September 1981 in der Bundesrepublik Deutschland 4 629 729 Ausländer auf. Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug zu diesem Zeitpunkt etwa 7,5 %, d. h. nahezu jeder 13. Einwohner besitzt eine fremde Staatsangehörigkeit.

Bedeutsam ist allerdings nicht allein diese enorme Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung, viel gewichtiger für die derzeitigen Probleme und zukünftigen Entwicklungen sind eine Reihe struktureller Veränderungen innerhalb der Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung. Zu nennen sind hier insbesondere die steigende Zahl der Familienangehörigen, die abnehmende Erwerbstätigkeitsquote, die wachsende Zahl ausländischer Schüler und arbeitssuchender Jugendlicher, die zunehmend längere Verweildauer sowie der anhaltende Geburtenüberschuß bei der ausländischen Bevölkerung. Diese Probleme werden anhand zahlreicher statistischer Übersichten in ihrer Entwicklung dargestellt.

Karlfriedrich Eckstein: „Es sind einfach zu viele . . .“. Bemerkungen zur Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/82, S. 17—34

Der Verfasser geht unter Berücksichtigung historischer Aspekte („Ruhrpolen“) auf die Entwicklung der Arbeiterwanderungen in die Bundesrepublik Deutschland seit den sechziger Jahren ein und befaßt sich mit den ausländerpolitischen Reaktionen. Nach seiner Auffassung ist durch eine nur zögerliche Bewertung und Behandlung der Frage ein „Problemstau“ eingetreten, für den es Patentlösungen nicht gibt. Der Autor wertet die Entwicklung als „faktische Einwanderung“ mit gewissen — auch verfassungsrechtlich gebotenen — unvermeidbaren Konsequenzen. Die aktuelle Politik muß diese „Hypothek“ übernehmen und kann sie — nicht ohne außerordentliche Anstrengungen — nur abtragen, wenn das weitere Ansteigen der „Ausländerquote“ verhindert wird.

Für die betroffenen Ausländer ist die angestrebte „gleichberechtigende und gleichverpflichtende“ Integration — wie stets in solchen Fällen — zwangsläufig mit einem gewissen Verlust ihrer mitgeführten Identität verbunden.

Christel Köhler Vargas / Joachim Reichling / Henning von Vieregge: Chancen und Grenzen der Integration türkischer Jugendlicher. Was taugen die „Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung“ (MBSE)?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/82, S. 27—34

Integration ist für uns keine Leerformel, die je nach politischer Richtung mit entsprechenden Inhalten versehen werden kann. Speziell für den ausländischen Seiteneinsteiger in den Beruf wurde ein Konzept erarbeitet, das bei seinen bereits erworbenen Qualifikationen ansetzt und ihm durch eine betriebliche Mitarbeit Erfolgserlebnisse vermitteln soll. Hierbei werden auch die Erwartungen der türkischen Familie mitberücksichtigt, die den Jugendlichen häufig nachkommen lassen, damit auch er einen Beitrag zum Lebensunterhalt leistet. Integration kann als ein Erwerb von Handlungsfähigkeit verstanden werden, mit dessen Hilfe es dem ausländischen Jugendlichen möglich ist, eine Identität zu entwickeln, die seine gesamten Erfahrungen umfaßt.

Die Voraussetzungen, welche die türkischen Jugendlichen in die von der Arbeitsverwaltung angebotenen „Maßnahmen zur Berufsvorbereitung und sozialen Eingliederung junger Ausländer“ (MBSE) mitbringen, sind sehr heterogen und nicht immer die besten. Durch das auf die spezifischen Fähigkeiten zugeschnittene Konzept der MBSE (das natürlich immer noch verbesserungsbedürftig ist) können die Jugendlichen in pragmatischer Weise an die Bereiche hingeführt werden, die ihren Bedürfnissen entsprechen.

Insgesamt kann von einem relativen Erfolg gesprochen werden, da immerhin über 70 Prozent aller Teilnehmer in Arbeit oder Ausbildungsstellen vermittelt werden konnten und alle Teilnehmer konkrete Fortschritte bezüglich ihrer Sprachkompetenz, ihren fachspezifischen Kenntnissen und auch im sozialen Bereich aufweisen. Somit hat sich der MBSE-Kurs als breitgreifendes Förderprogramm bewährt und bedarf der mittelfristigen und finanziellen Absicherung. Man kann von jährlich 50 000 Jugendlichen ausgehen, für die MBSE das richtige Angebot wäre; im Moment sind aber nur 15 000 Plätze finanziert. So wird die Integration der ausländischen Jugendlichen ohne weitere Hilfen nicht zu schaffen sein.

Dieter Just/Peter Caspar Mühlens: Ausländerzunahme: objektives Problem oder Einstellungsfrage? Aktuelle Einstellungen der Deutschen gegenüber ausländischen Mitbürgern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/82, S. 35—38

Laut demoskopischem Befund haben die Vorbehalte der Bundesbürger gegenüber Ausländern und Gastarbeitern im Verlauf der letzten zwei Jahre deutlich zugenommen. Einer der Auslöser ist die Verschlechterung der Wirtschaftslage. Nach der Erhebung des infas-Instituts muß knapp die Hälfte der Bundesbürger als ausländerfeindlich eingestuft, können nur 29 % als ausländerfreundlich betrachtet werden. Zwar steigt die Ausländerfreundlichkeit mit dem sozialen Status und sinkendem Lebensalter — jedoch ist sie fast ebenso wenig wie die Ausländerfeindlichkeit auf konkrete Erfahrungen mit Ausländern und Gastarbeitern zurückzuführen. Konsequenz: Das „Ausländerproblem“ ist auch ein originär deutsches Problem, die Auswirkung unterschwelliger Wirtschafts- und Sicherheitsängste, die durch ausländerpolitische Maßnahmen allein kaum abgebaut werden können.