

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Martin Frey  
Ausländerpolitik in Europa

D. von Delhaes-Günther/  
O. N. Haberl/G. Parwez/  
H.-B. Schlumm/H.-P. Schmidtke

Rückwanderung –  
eine Perspektive für  
ausländische Arbeitskräfte?

Uwe Andersen/Manfred Cryns  
Beteiligungsmöglichkeiten  
von Ausländern  
im Kommunalbereich

ISSN 0479-611 X

B 32/84

11. August 1984

Martin Frey, Dipl.-Volkswirt, geb. 1954; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politikwissenschaft in Bonn, zwischenzeitlich hauptamtlicher pädagogischer Mitarbeiter in der außerschulischen politischen Bildung, z. Zt. wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bonn.

Veröffentlichungen: Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Ein statistischer Überblick, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/82; (Mitherausgeber), Ausländer bei uns — Fremde oder Mitbürger, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 186, Bonn 1982.

Dietrich von Delhaes-Günther, PD., Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1941; Studium der Wirtschaftswissenschaften und romanischen Sprachen in Marburg, Wien, Lyon und Porto Alegre; 1982 Habilitation in Volkswirtschaftslehre; z. Zt. Vertretung einer Professur für Wirtschaftspolitik an der Universität Essen; seit 1982 Mitglied des Kommissarischen Vorstands des „Instituts für Migrationsforschung, Ausländerpädagogik und Zweitsprachendidaktik“ an der Universität Essen — GHS.

Veröffentlichungen u. a.: Industrialisierung in Südbrasilien, Köln-Wien 1973; Internationale und nationale Arbeitskräftewanderungen (Habilitationsschrift, erscheint 1984).

Othmar Nikola Haberl, PD, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1948; Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Slawistik in Münster, Heidelberg und Berlin; Wiss. Assistent an der Universität Essen (Zeitgeschichte Osteuropas) und Mitglied des Kommissarischen Vorstands des „Instituts für Migrationsforschung, Ausländerpädagogik und Zweitsprachendidaktik an der Universität Essen — GHS.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. m. Klaus-Detlev Grothusen und Wolfgang Höpken), Jugoslawien am Ende der Ära Tito, Bd. 1: Innenpolitik; Sowjetunion und Osteuropa zwischen Weltkrieg und Kaltem Krieg (Habilitationsschrift), Essen 1983.

Gisela Parwez, geb. 1955; Studium der Geschichte und Anglistik an der Universität Gesamthochschule Essen; z. Z. Doktorandin im Bereich Remigration von Arbeitskräften.

Hans-B. Schlumm, Dr. phil., geb. 1948; Studium der Philosophie, Germanistik und Sozialwissenschaft in Frankfurt und Thessaloniki; seit 1982 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Zentralstelle für Weiterbildung an der Universität Essen — GHS.

Hans-Peter Schmidtke, Dr. päd., geb. 1944; mehrjährige Tätigkeit als Sonderschullehrer und in spanischen Vorbereitungsklassen; seit 1974 Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Essen; Mitglied der Forschungsgruppe ALFA (Ausbildung von Lehrern für Ausländerkinder), Lehrstuhlvertretungen für Ausländerpädagogik an den Universitäten Bremen, Hamburg und Bielefeld; Redakteur der Zeitschrift „Ausländerkinder in Schule und Kindergarten“, Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zu Schulproblemen ausländischer Kinder; 1983 Pilotstudie zum Thema Rückwanderung nach Spanien.

Uwe Andersen, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1940; Professor für Politikwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der FU Berlin und der Yale University, New Haven.

Manfred Cryns, Dipl.-Volkswirt, geb. 1947; Studium der Volkswirtschaftslehre und Politikwissenschaft in Bonn und Köln; seit 1982 wissenschaftlicher Angestellter an der Ruhr-Universität Bochum, Abt. Sozialwissenschaften.



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

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/4604-0, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— 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.

## Ausländerpolitik in Europa

### Neuere Entwicklungen in Belgien, Frankreich, der Schweiz, in Österreich, Luxemburg, den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland

#### I. Einleitung

Eines der Probleme, die gegenwärtig sowohl die staatlichen Behörden als auch die Öffentlichkeit der meisten europäischen Industrieländer in hohem Maße beschäftigen, ist ohne Zweifel die sogenannte Ausländerfrage. Vor dem Hintergrund einer tiefgreifenden und langanhaltenden Struktur- und Beschäftigungskrise, unzureichenden schulischen und sozialen Infrastrukturen und einer sich zunehmend schwieriger gestaltenden kulturellen Eingliederung sind nicht nur in der Bundesrepublik, sondern ebenso in fast allen Nachbarländern verstärkte Bemühungen feststellbar, zumindest einen Teil jener Ausländer loszuwerden, um die man noch in den sechziger Jahren teilweise vehement konkurriert hatte.

Bei allen nationalen Besonderheiten sind die derzeitigen Gemeinsamkeiten in bezug auf die anstehenden Probleme und vorgeschlagenen bzw. bereits ergriffenen Maßnahmen im ausländerpolitischen Bereich keineswegs überraschend, wenn man den Verlauf der europäischen Wanderungsprozesse in den letzten 25 Jahren betrachtet. Von einer Ausländerpolitik im engeren Sinne kann bis Ende der sechziger Jahre in keinem der Länder gesprochen werden. Kennzeichnend für diese Periode war vielmehr eine ausgesprochene Enthaltsamkeit der Regierungen. Staatlicherseits wurden allenfalls die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Wirtschaft möglichst reibungslos ausländische Arbeitskräfte importieren konnte, wobei für den Umfang allein ökonomische Kriterien ausschlaggebend waren. Bereits damals geäußerte Warnungen über mögliche langfristige soziale und gesellschaftliche Implikationen wurden lange Zeit mit dem Hauptargument vom Tisch gewischt, daß es sich bei der Ausländerbeschäftigung lediglich um ein temporäres konjunkturelles Phänomen handle.

Selbst als sich in der zu heute vergleichsweise leichten Wirtschaftskrise der Jahre 1966/67 in einigen Ländern deutlich zeigte, daß die

Ausländerbeschäftigung keineswegs so konjunkturreagibel war, wie man allgemein angenommen hatte, wurden daraus politischerseits keine Konsequenzen gezogen. Statt dessen folgte in allen Ländern Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre erst die eigentliche Expansionsphase der Ausländerbeschäftigung.

Zweifel an dem allein an ökonomischen Vorteilen ausgerichteten europäischen Wanderungssystem kamen erst auf, als zu Beginn der siebziger Jahre mit der Zunahme der Aufenthaltsdauer und dem verstärkten Familiennachzug die menschlichen Probleme und die Engpässe in der sozialen Infrastruktur unübersehbar wurden, und man in einigen Ländern konstatieren mußte, daß man jegliche Kontrolle über die Wanderungsströme verloren hatte (vor allem in Frankreich, aber auch in anderen Ländern). Wenn auch mit unterschiedlicher Intensität, nun wurden in den meisten Ländern erste Maßnahmen ergriffen, um zumindest den gravierendsten sozialen Mißständen zu begegnen. In Anbetracht der jahrelangen Versäumnisse waren die eingeleiteten Maßnahmen jedoch kaum in der Lage, mit den sich verschärfenden Problemen Schritt zu halten, zumal die grundsätzliche Dominanz arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen noch nicht in Frage gestellt wurde.

Erst als sich im Laufe des Jahres 1974 im Anschluß an die internationale Energiekrise in allen Ländern ein spürbarer Konjunkturerinbruch bemerkbar machte, gelangte die Ausländerpolitik an einen Wendepunkt. Obgleich die in jener Zeit von fast allen Regierungen verfügten Anwerbe- bzw. Zuwanderungsstopps als „vorübergehende konjunkturbedingte Maßnahmen“ ausgegeben wurden, handelte es sich dabei — wie sich später herausstellen sollte — um grundlegende politische Weichenstellungen<sup>1)</sup>, die im Hinblick

<sup>1)</sup> Vgl. Rapport-SOPEMI 1974, OECD, Paris 1974, S. 4f.

auf die vorangegangenen strukturellen Veränderungen der Migrationsprozesse (Zunahme des Familiennachzugs, Verlängerung der Aufenthaltsdauer, steigender Anteil ausländischer Kinder und Jugendlicher) längst überfällig waren. Hinzu kam, daß nun in voller Deutlichkeit bewußt wurde, daß einmal in Gang gesetzte Wanderungsprozesse nicht so einfach aufzuhalten waren<sup>2)</sup>.

Im Laufe der Jahre hatte sich aber nicht nur die Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung geändert, sondern auch die Funktion der Ausländerbeschäftigung. Dies zeigte sich nicht zuletzt darin, daß trotz allgemeiner Verschlechterung der Beschäftigungslage zunächst Massenentlassungen von ausländischen Arbeitskräften ausblieben und in einigen Ländern sogar zu Beginn der Krise die Arbeitslosenquoten für Ausländer hinter der allgemeinen Entwicklung zurückblieben. Eine der Hauptursachen dafür war, daß die ausländischen Arbeitskräfte in den hochentwickelten Industrieländern längst nicht mehr allein dazu dienten, die im Zuge des rapiden Wirtschaftswachstums geschaffenen zusätzlichen Arbeitsplätze zu besetzen; immer häufiger und in immer größerem Umfang war auf sie zurückgegriffen worden, um jene unattraktiven Arbeitsplätze zu besetzen, für die es zusehends schwieriger geworden war, einheimische Arbeitskräfte zu gewinnen. Die Dauerarbeitslosigkeit vieler einheimischer Arbeitnehmer hat diese Tendenz in letzter Zeit etwas geändert. Noch immer gibt es aber zumindest in einigen Ländern Gewerbebezweige — allen voran das Fremdenverkehrsgewerbe z. B. in Österreich und der Schweiz —, die weiterhin einen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften haben<sup>3)</sup>.

Die Veränderungen in der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (hierzu gehört auch, daß viele Unternehmen ab Ende der sechziger Jahre aus betriebswirtschaftlichen Gründen zunehmend auf die anfänglich praktizierte Rotation verzichtet hatten) sowie die mittlerweile stattgefundenen Familienzunwanderung beschränkten in erheblichem Maße die traditionellen Steuerungsinstrumente, zumal sich in vielen Ländern die illegale Arbeitskräftezunwanderung verstärkte.

<sup>2)</sup> Vgl. E. Gehmacher/D. Kubat/U. Mehrländer (Hrsg.), *Ausländerpolitik im Konflikt*, Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 139, S. 10.

<sup>3)</sup> Vgl. Feilschen um jeden Fremdarbeiter, in: *Die Wirtschaft*, (1984) 12.

Durch die jahrelange Unterschätzung, vielfach aber auch bewußte Verharmlosung der entstandenen Probleme verfügte jedoch kaum eine der Regierungen über langfristige kohärente Lösungskonzepte. Mit Ausnahme von Schweden reagierten die Regierungen und Behörden auf die wachsenden Schwierigkeiten überwiegend mit restriktiven Ad-hoc-Maßnahmen. Erst als deren Erfolglosigkeit (z. B. Zuzugsbeschränkungen in „überlastete“ Gemeinden, Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen für nachziehende Familienangehörige) immer offensichtlicher wurde, begannen einige Länder damit, sich verstärkt um die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in die Gesellschaft zu bemühen. Zwar weigerten sich einige weiterhin, sich als „Einwanderungsland“ zu bezeichnen, gingen in ihren Überlegungen aber immerhin davon aus, daß ein großer Teil der anwesenden Ausländer zumindest auf lange Zeit, wenn nicht gar für immer, in den Aufnahmeländern verbleiben wird. Dem wiederholten Bekenntnis zur Förderung der Integration und zur Verbesserung der sozialen und rechtlichen Stellung der seit langem anwesenden Ausländer, das inzwischen zum Standardpostulat geworden ist, folgten meist nur bescheidene Initiativen, um diese Zielsetzung in die Praxis umzusetzen. Selbst dort, wo es an Quantität nicht mangelt — und tatsächlich gibt es sogar eine oft kaum mehr übersehbare Vielzahl an Initiativen, Förderungsmaßnahmen und Projekten —, fehlt bislang ein kohärentes gesellschaftspolitisches Konzept, das geeignet wäre, die komplexen Probleme einer allmählichen Lösung zuzuführen.

Gänzlich falsch wäre es indessen, die Schuld an der derzeitigen Situation allein den Politikern zuschreiben zu wollen. Kontroversen über den richtigen ausländerpolitischen Weg gibt es nicht nur zwischen politischen Parteien; auch Wissenschaft und Forschung waren bisher nicht in der Lage, weithin anerkannte Lösungsansätze zu entwickeln. Dasselbe gilt für die Ausländer und ihre Vereinigungen, ganz besonders aber für die Regierungen der Heimatländer. Zwar sind letztere derzeit angesichts gravierender Arbeitsmarktprobleme kaum an der Rückkehr ihrer Staatsbürger interessiert, lassen auf der anderen Seite aber kaum eine Gelegenheit aus, den temporären Charakter des Auslandsaufenthalts zu betonen. Entsprechend skeptisch reagieren sie mitunter auf Maßnahmen, die zu einer Festigung des Aufenthalts und einer verstärkten Integration der Ausländer beitragen sollen.

Hinzu kommt, daß die Ausländerproblematik in ganz besonders starkem Maße von langfristigen Entwicklungen geprägt „und in sozio-ökonomische Strukturwandlungen eingebettet ist, deren ‚Sachzwänge‘ ... unmittelbar kaum zu modifizieren sind“<sup>4)</sup>. Gerade diese Rahmenbedingungen sind es, die die Ausländerpolitik vor allem in den letzten Jahren in der Bundesrepublik ebenso wie in den übrigen europäischen Industrieländern ganz entscheidend predeterminiert haben. Insgesamt

ungünstige Verteilungsbedingungen, ein ungewohnt hohes Arbeitslosenniveau, Kürzungen im sozialen Leistungssystem sowie weiterhin düstere Zukunftsperspektiven haben dazu geführt, daß zur Zeit ein Eintreten für die berechtigten Interessen und Belange der ausländischen Bevölkerung eher unpopulär ist, restriktive Schritte dagegen von der jeweiligen einheimischen Bevölkerung begrüßt werden.

## II. Ausländerpolitik in verschiedenen Staaten Europas

Im folgenden soll kurz darauf eingegangen werden, in welchem Umfang und welcher Weise sich das „Ausländerproblem“ in einzelnen Staaten stellt und welche Schritte sie unternommen haben, dieses zu bewältigen. Der vorhandene Raum zwingt dazu, sich auf die wichtigsten Aspekte zu konzentrieren.

### 1. Belgien

Nach Jahren einer kontinuierlichen Zunahme<sup>5)</sup> scheint sich die Ausländerzahl in Belgien nunmehr einigermaßen stabilisiert zu haben. Ende 1982 waren es 891 244 — 12 492 weniger als Ende 1980, jedoch 5 514 mehr als im Vorjahr. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung beträgt gegenwärtig rund 8,9%; allerdings sind es in Flandern nur 4,1%, in Wallonien 12,4% und in Brüssel fast 25%<sup>6)</sup>. Von der sich drastisch verschlechternden Beschäftigungslage sind auch in Belgien in überproportionalem Maße die ausländischen Arbeiter betroffen. Im September 1982 registrierte man 61 887 vollunterstützte ausländische Arbeitslose. Die Arbeitslosenquote der Ausländer dürfte zur Zeit somit bei über 20% liegen.

Die extremen Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt und in den öffentlichen Finanzen, die die wirtschaftliche Lage Belgiens seit Jahren kennzeichnen, veranlaßten die Regierungen, den mit Wirkung vom 1. August 1974 verfüigten Immigrationsstopp konsequent beizubehalten. Da auch hier der weiterhin gestattete

Familiennachzug zu einer anhaltend starken Nachfrage nach ersten Arbeitserlaubnissen führte, wurden durch Erlaß vom 5. Oktober 1979 zusätzliche Zuwanderungsbeschränkungen zur Bekämpfung des Mißbrauchs bei der Anwendung der Bestimmungen über die Familienzusammenführung verordnet<sup>7)</sup>.

Das in Belgien in den siebziger Jahren in der ausländerpolitischen Diskussion jedoch bei weitem am meisten interessierende Thema war zweifellos die von Gewerkschaften, kirchlichen Gruppen und einer Reihe anderer Organisationen seit langem geforderte Reform des Ausländerpolizeigesetzes von 1952, das den Behörden einen extrem breiten Ermessensspielraum gewährte. Nach fast zehnjährigen öffentlichen Auseinandersetzungen und langwierigen parlamentarischen Debatten wurde am 15. Dezember 1980 ein neues Ausländergesetz verabschiedet<sup>8)</sup>. Das am 1. Juli 1981 in Kraft getretene Gesetz versucht den Zustand rechtlicher Unsicherheit weitgehend zu beseitigen und gewährt den Ausländern einen insgesamt besseren Rechtsschutz. So räumt es dem Ausländer nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt einen Rechtsanspruch auf eine Niederlassungsbewilligung ein. Ferner können bestimmte Ausländergruppen (z. B. jene mit einem zehnjährigen Aufenthalt) nunmehr bei gravierender Beeinträchtigung der Landessicherheit des Landes verwiesen werden; zugleich erhalten zugelassene Ausländer ein Rekursrecht gegen alle Entfernungmaßnahmen. Darüber hinaus regelt das Gesetz das Beschwerdeverfahren und

<sup>4)</sup> K. Manfrass, Ausländerpolitik in Frankreich seit 1981, in: ZAR, 3 (1983) 4, S. 163.

<sup>5)</sup> Nach den Volkszählungsergebnissen ist die belgische Bevölkerung zwischen 1970 und 1981 um 16 408, die ausländische Bevölkerung dagegen um 182 295 Personen angewachsen.

<sup>6)</sup> INS, Statistiques démographiques, (1983) 1, S. 183f.

<sup>7)</sup> Arrête royal du 5 octobre 1979 (M. B. du 10. 10. 1979).

<sup>8)</sup> Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M. B. du 31. 12. 1980).

schafft eine beratende Ausländerkommission, die u. a. als Berufungsinstanz fungiert<sup>9)</sup>.

Nach einer ebenfalls sehr langen, 1966 begonnenen Debatte verabschiedete der Senat am 30. Juli 1981 ein Gesetz zur Ahndung bestimmter, aus Rassismus und Ausländerfeindlichkeit begangener Handlungen<sup>10)</sup>. Kein Erfolg beschieden war dagegen den verschiedenen, von lebhaften öffentlichen Kampagnen unterstützten parlamentarischen Vorstößen zugunsten der Einführung des Kommunalwahlrechts. Eine dafür erforderliche Verfassungsänderung lehnte das belgische Parlament am 14. November 1978 mit 142 gegen 25 Stimmen ab<sup>11)</sup>. Dennoch versuchen neuerdings wieder einige Organisationen, das öffentliche Interesse auf diese Frage zu lenken<sup>12)</sup>.

Die Erfolgsaussichten derartiger Bestrebungen dürften angesichts des sich nachdrücklich verschlechternden ausländerpolitischen Klimas äußerst gering sein. Anlässlich des Wahlkampfes zu den Kommunalwahlen vom 12. Oktober 1982 wurden die verstärkten Aktivitäten rassistischer, fremdenfeindlicher Gruppierungen allenthalben sichtbar. Seit September 1981 verweigerten zudem immer mehr Gemeinden Ausländern aus Nicht-EG-Staaten den weiteren Zuzug<sup>13)</sup>.

Vor diesem Hintergrund bekräftigte der Premierminister in einer Regierungserklärung am 16. März 1983 das uneingeschränkte Festhalten am Immigrationsstopp. Zugleich kündigte er Maßnahmen an, um den Zuzug von Ausländern in „überlastete“ Gemeinden, die Familienzusammenführung und die Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch Ausländer zu beschränken. Außerdem machte er deutlich, daß die Regierung in der Einbürgerung ein vorrangiges Instrument sieht, um die Integration der Ausländer in die belgische Gesellschaft zu erleichtern<sup>14)</sup>.

Einige der beabsichtigten Schritte wurden noch im Laufe des Jahres verwirklicht. So können Kinder ausländischer Arbeitnehmer

gemäß einer Verordnung vom 27. Juli 1983 zukünftig nur dann eine unbefristete Arbeitserlaubnis erhalten, wenn sie mit ihren Eltern, spätestens jedoch sechs Monate nach dem letzten Elternteil nach Belgien eingereist sind<sup>15)</sup>. Bereits am 1. März 1983 war zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung für Staatsangehörige Marokkos, Tunesiens und des Senegal die Visumpflicht wieder eingeführt worden. Weitere Einschränkungen betrafen die Gewährung der Sozialhilfe<sup>16)</sup> sowie die Zulassung ausländischer Studenten<sup>17)</sup>.

Besonders heftige Reaktionen seitens der Ausländer und der sie unterstützenden Organisationen, aber auch einiger Juristen rief vor allem ein am 10. Juni 1983 vom Ministerrat verabschiedeter Gesetzentwurf hervor, der im wesentlichen darauf abzielte, den fortgesetzten Familiennachzug der zweiten Generation sowie die Freizügigkeit der Ausländer in Belgien zu beschränken. Vorgesehen war u. a. die Reduzierung des Nachzugalters von 21 auf 18 Jahre und die Aufhebung des automatischen Rechts auf Ehegattennachzug für Ausländer der zweiten Generation. Ferner sollte der Justizminister ermächtigt werden, für bestimmte Gemeinden Ausländerzugangssperren verhängen zu können. Auf letzteres drängten vor allem einige Gemeinden des Brüsseler Raumes, die schon jetzt Ausländerquoten von über 40% aufweisen<sup>18)</sup>. Ungeachtet der Proteste wurde der Entwurf am 22. März 1984 mit den Stimmen der Regierungsparteien ohne wesentliche Änderungen verabschiedet<sup>19)</sup>.

Ebenfalls diskutiert wird seit Beginn des Jahres die Gewährung von Rückkehrprämien. Im Januar vereinbarten das Gesundheitsministerium und das CIM (Comité Intergouvernemental pour les migrations) die Durchführung eines Unterstützungsprogramms für die freiwillige Rückkehr von abgelehnten Asylsuchenden und bedürftigen Ausländern. Für das Projekt, das vorerst noch experimentellen Charakter haben soll, wurde ein Betrag von 7 500 000 FB zur Verfügung gestellt<sup>20)</sup>. Die Li-

<sup>9)</sup> Vgl. CSC-STM, Le nouveau statut administratif des immigrés, Bruxelles 12 janvier 1981 (81/5).

<sup>10)</sup> Loi du 30 juillet 1981 tendant à renformer certains acts inspirés par le racisme et la xenophobie (M. B. du 8. 8. 1981).

<sup>11)</sup> Vgl. IEV, Une politique de l'immigration, Bruxelles 1979, S. 132.

<sup>12)</sup> Vgl. EG-Kommission, Bericht über die soziale Entwicklung — Jahr 1982, Luxemburg 1983, S. 36.

<sup>13)</sup> Vgl. MRAX-Information, (1984) 33, S. 9.

<sup>14)</sup> Vgl. Bulletin d'information du SPIA, Nr. 1 du février 1984, S. 1.

<sup>15)</sup> Arrête royal du 27 juillet 1983 (M. B. du 20. 8. 1983, S. 1419).

<sup>16)</sup> Arrête ministériel du 20 mai 1983 (M. B. du 28. 5. 1983).

<sup>17)</sup> Vgl. M. Decat, (Re)naissance du mouvement étudiant, in: MRAX-Information, (1984) 33, S. 9 ff.

<sup>18)</sup> Vgl. INS, Statistiques démographiques, (1982) 1, S. 142 ff.; Doc. Parl. Chambre. Session 1983—1984, 17 octobre 1983, Nr. 756/1, S. 1 ff.

<sup>19)</sup> Loi du 28 juin relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (M. B. du 10 juillet 1984, S. 9951).

<sup>20)</sup> Comité Intergouvernemental pour les migra-

beralen, einer der Partner der Regierungskoalition, streben allerdings an, auch jenen Ausländern eine Rückkehrprämie anzubieten, die seit mehr als drei Jahren in Belgien arbeitslos sind<sup>21)</sup>.

## 2. Frankreich

Einen ähnlich hohen Stellenwert wie in der Bundesrepublik nimmt die Ausländerfrage in der innenpolitischen Diskussion in Frankreich ein, zumal auch dort trotz verschiedenster Begrenzungsmaßnahmen die Ausländerzahl keinen nennenswerten Rückgang nahm, vielmehr seit Anfang der achtziger Jahre sogar noch beträchtlich zugenommen hat. Ende 1982 wurden 4 459 068 Ausländer gezählt, 212 074 mehr als im Jahr davor. Der Ausländeranteil beträgt damit 8,2%<sup>22)</sup>. Dagegen hat die Ausländerbeschäftigung deutlich abgenommen. Allein in der Automobilindustrie waren von den 385 000 Arbeitsplätzen, die zwischen 1976 und 1981 abgebaut wurden, vorher 225 000 mit ausländischen Arbeitern besetzt<sup>23)</sup>. Ende 1983 wurden schließlich 275 647 ausländische Arbeitsuchende gezählt, 24,5% mehr als ein Jahr davor (die Zahl der Arbeitsuchenden insgesamt stieg lediglich um 10,6%)<sup>24)</sup>.

Die im Juli 1974 mit der Verhängung eines Immigrationsstopps eingeleitete neue Ausländerpolitik hatte ursprünglich die Zielsetzung, einerseits die Stellung der sich rechtmäßig in Frankreich aufhaltenden Ausländer schrittweise zu verbessern, andererseits unter allen Umständen ein weiteres Anwachsen der Ausländerzahl zu verhindern<sup>25)</sup>. Abgesehen davon, daß die konkreten Integrationsbemühungen von Beginn an eher bescheiden blieben, überwogen als Folge der Arbeitsmarktentwicklung spätestens in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre eindeutig die restriktiven Elemente. So wurde durch Dekret vom

10. November 1977 die Familienzusammenführung für drei Jahre suspendiert und nur noch solche Familienmitglieder zugelassen, die ausdrücklich darauf verzichteten, eine Arbeit aufzunehmen<sup>26)</sup>. Der Zielsetzung der Reduzierung der Ausländerzahlen entsprach auch das im Juni 1977 gestartete Programm der Rückkehrhilfen (aide de retour), das zunächst arbeitslosen, ab Oktober des Jahres den meisten ausländischen Arbeitern, die seit mindestens fünf Jahren in Frankreich gelebt haben, bei Verzicht auf ihre Sozialversicherungsansprüche im Falle der Rückkehr eine pauschale Abfindung von 10 000 FF anbot<sup>27)</sup>. Unter Inanspruchnahme dieser Prämie verließen bis Ende 1981 insgesamt 93 999 Ausländer Frankreich, darunter 13 354 Arbeitslose<sup>28)</sup>. Weitere einschneidende Restriktionsmaßnahmen konnte die damalige Regierung nurmehr teilweise durchsetzen. Hierzu gehörte allerdings das heftig umstrittene „Loi Bonnet“ vom 10. Januar 1980, das im wesentlichen die Gründe erweiterte, die herangezogen werden können, um einen Ausländer auszuweisen oder ihm die Einreise nach Frankreich zu verweigern<sup>29)</sup>.

Die nach den Wahlen vom Mai/Juni 1981 gebildete sozialistische Regierung bemühte sich unverzüglich darum, die bisherige Ausländerpolitik auf neue Grundlagen zu stellen, wobei sie die Zielsetzung einer strikten staatlichen Kontrolle der Zuwanderung keineswegs aufgab. Anders als ihre Vorgängerin versuchte sie jedoch, die Legalität von Restriktionsmaßnahmen eindeutig sicherzustellen und vorhandene administrative Ermessensspielräume soweit wie möglich einzuschränken. Daneben legte die neue Regierung ein stärkeres Schwergewicht auf die Integration der in Frankreich lebenden Ausländer, die Stärkung ihrer rechtlichen Stellung sowie die solidarische Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Ihr besonderes Interesse galt darüber hinaus der konsequenten Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des unrechtmäßigen Aufenthaltes.

Hierzu gehörte auch die über die Grenzen Frankreichs hinaus bekanntgewordene Lega-

tions C.I.M., Programme pour le rapatriement volontaire, Texte d'information, février 1984. Für Einzelpersonen ist eine pauschale Beihilfe bis zu 10 000 FB vorgesehen. Für jedes Kind zusätzlich 5 000 FB. Außerdem werden Zuschüsse zu den Umzugs- und Reisekosten gewährt.

<sup>21)</sup> Vgl. La Cite vom 15. 3. 1984.

<sup>22)</sup> Vgl. J. O. Débats parlementaires AN du 14. 11. 1983.

<sup>23)</sup> Vgl. A. Colonna-Cesari, Le poids des travailleurs immigrés dans l'économie, in: *Lé Monde* vom 26. 6. 1984, S. 21.

<sup>24)</sup> Vgl. Statistiques du Travail, Avril 1984, S. 36.

<sup>25)</sup> Secrétariat d'Etat aux Travailleurs Immigrés, La nouvelle politique de l'immigration, Paris o. J. (1976).

<sup>26)</sup> Décret Nr. 77—1239 du 10 novembre 1977; vgl. auch: GISTI, Immigration familiale, Fascicule 2, Droit et Politique, Paris o. J.

<sup>27)</sup> Vgl. Le Maitain du Paris vom 28. 7. 1977; Ministère du Travail et de la Participation, Le dossier d'immigration, Paris juin 1980.

<sup>28)</sup> Vgl. N. Lafay, L'immigration en France en 1981. Rapport SOPEMI, Paris Juillet 1982, S. 35f.

<sup>29)</sup> Vgl. *Le Monde* vom 15. 3. 1979; Loi Nr. 80-9 du 10 janvier 1980.

lisierungsaktion, in deren Rahmen vor dem 1. Januar 1981 nach Frankreich eingereisten Ausländern bei Nachweis eines Arbeitsplatzes bis zum 15. Februar 1982 die Möglichkeit gegeben wurde, ihren Aufenthalt legalisieren zu lassen. Bei Abschluß der Aktion waren insgesamt 149 707 Anträge eingegangen, von denen 126 096 positiv entschieden wurden.

Während diese Aktion vornehmlich der Vergangenheitbewältigung galt, bildeten die ebenfalls 1981 verabschiedeten drei Gesetze über die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen<sup>31)</sup>, die illegale Beschäftigung<sup>32)</sup> und die Vereinsfreiheit der Ausländer<sup>33)</sup> die engere rechtliche Grundlage der neuen Ausländerpolitik. Hauptpunkte dieser Gesetze waren die Beschneidung der Befugnisse von Verwaltungsbehörden, die Verschärfung der Strafmaßnahmen gegenüber Arbeitgebern, die Ausländer rechtswidrig beschäftigten, die Gewährung der Vereinigungsfreiheit sowie der Ausbau des Rechtsschutzes (z. B. richterliche Überprüfung von negativen Aufenthaltsbescheiden). Darüber hinaus können Ausländer, die in Frankreich geboren oder vor dem 10. Lebensjahr eingereist sind, die sich seit mindestens 15 Jahren in Frankreich aufhalten oder mit einem französischen Staatsbürger verheiratet sind — von wenigen Sonderfällen abgesehen — nicht mehr ausgewiesen werden. Schließlich wurde mit Runderlaß vom 25. November 1981 die Rückkehrhilfe abgeschafft. Ergänzt wurden die rechtlichen Maßnahmen durch Inangriffnahme einer Vielzahl von Initiativen und Projekten, die darauf abzielen, allmählich die sozialen Mißstände abzubauen und die notwendigen Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Integration zu schaffen<sup>34)</sup>.

Daß die Implementation und der Erfolg einer mit besten Absichten versehenen Politik nicht allein vom Willen der Verantwortlichen abhängt, bekam die sozialistische Regierung alsbald zu spüren. Vor dem Hintergrund tie-

fer sozialer Konflikte im Zusammenhang mit den Umstrukturierungsmaßnahmen in krisenbetroffenen Industrien sowie einer generell ungünstigen Arbeitsmarktlage nahmen die Oppositionsparteien (darunter insbesondere die rechtsextreme „Front National“, die seit langem durch rassistische Parolen Schlagzeilen macht) das Andauern der illegalen Zuwanderung sowie den verstärkt einsetzenden Zustrom von Asylsuchenden<sup>35)</sup> zum willkommenen Anlaß, um die ohnehin vorhandene Unzufriedenheit in weiten Teilen der französischen Bevölkerung nachhaltig zu schüren. Die zunehmende Fremdenfeindlichkeit, die bei den Arbeitskämpfen in den Talbot-Werken Anfang 1984 in gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen entlassenen ausländischen und arbeitswilligen einheimischen Arbeitern kulminierte<sup>36)</sup>, erklärt zu einem erheblichen Teil auch den spektakulären Erfolg der „Front National“ bei der Europawahl am 17. Juni 1984, die 10,2% aller Stimmen auf sich vereinigen konnte<sup>37)</sup>.

Mit zunehmender Dauer kam die Regierung nicht umhin, den wachsenden Widerständen gegen ihre Ausländerpolitik in der einheimischen Bevölkerung Rechnung zu tragen. Verschiedene, vom Ministerrat am 31. August 1983 beschlossene Maßnahmen hatten dann auch das hauptsächliche Ziel, die illegale Zuwanderung noch konsequenter als bisher zu bekämpfen. Nachdem bereits 1982 ein Beherbergungsausweis bei kurzfristigen Verwandtenbesuchen sowie außerordentlich verschärfte Grenz- und Ausweiskontrollen eingeführt worden waren, wurde nun u. a. die Möglichkeit der „provisorischen“ Abschiebung geschaffen, gegen deren Vollzug ein Einspruch keine aufschiebende Wirkung hat. In dem Bestreben, dem öffentlichen Druck zu begegnen, hat sich die sozialistische Regierung mittlerweile zu Vorgehensweisen drängen lassen, die die Linksparteien in der Opposition aufs heftigste gebrandmarkt hatten<sup>38)</sup>.

An die Politik der alten Regierung erinnert schließlich auch die grundsätzliche Wiederaufnahme der Rückkehrförderung, zu der sich die Regierung am 4. April 1984 vor allem unter dem Eindruck der Massenentlassungen

<sup>30)</sup> Circulaire interministerielle du 11 août 1981 relative à la régularisation de la situation de certains étrangers (A. M. Nr. 1); siehe auch: ONI-Actualité-Migrations, Nr. 21 du 15 octobre 1982, S. 2—13.

<sup>31)</sup> Loi Nr. 81—973 du 29 septembre 1981 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (J. O. du 30 octobre 1981).

<sup>32)</sup> Loi Nr. 81—941 du 17 octobre 1981 relative à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière (J. O. du 20. 10. 1981).

<sup>33)</sup> Loi Nr. 81—909 du 9 octobre 1981 (J. O. du 10 octobre 1981).

<sup>34)</sup> La nouvelle réglementation de l'immigration, in: Migrations-Informations, (1982) 41.

<sup>35)</sup> Die Zahl der Asylsuchenden erhöhte sich von 1891 im Jahre 1974 auf 22 285 im Jahre 1983; vgl. B. le Genre, Vrais et faux réfugiés politiques, in: Le Monde vom 11. 2. 1984.

<sup>36)</sup> Vgl. K. Manfrass, Aktuelle Entwicklung der Ausländerpolitik, in: ZAR, 4 (1984) 2, S. 113.

<sup>37)</sup> Vgl. Le Monde vom 18. 6. 1984.

<sup>38)</sup> Vgl. K. Manfrass (Anm. 36).

ausländischer Arbeiter in der Automobilindustrie sowie der unbefriedigenden Erfahrungen mit Umschulungsmaßnahmen entschlossen hat<sup>39)</sup>. Von entsprechenden früheren Maßnahmen unterscheidet sich die neue Initiative allerdings dadurch, daß sie auf Vereinbarungen mit den Sozialpartnern und den Heimatländern beruht. Einen Anspruch auf Rückkehrhilfen haben nach den bisher bekannten Regelungen unverschuldet beschäftigungslos gewordene Ausländer, die seit mindestens sechs Monaten arbeitslos sind, endgültig in ihre Heimat zurückkehren wollen und deren letzter Arbeitgeber eine besondere Vereinbarung mit dem Office national d'immigration getroffen hat. Die Leistungen setzen sich zusammen aus dem kapitalisierten Arbeitslosengeld (zwei Drittel des Anspruchs), Abfindungszahlungen des bisherigen Arbeitgebers, staatlichen Beihilfen (maximal 20 000 FF) sowie Zuschüssen zu den Reise- und Umzugskosten (maximal 10 000 FF). In den günstigsten Fällen sind Entschädigungssummen bis zu insgesamt 100 000 FF möglich<sup>40)</sup>.

Entsprechenden Bekundungen zufolge hält die Regierung nichtsdestoweniger an dem Ziel fest, die Integration zu fördern und die Rechtsstellung der anwesenden Ausländer zu festigen. In diesem Zusammenhang wurde die Einführung einer einheitlichen zehnjährigen Aufenthaltsberechtigung sowie die Verschärfung der Strafbestimmungen für rassistische Vergehen angekündigt<sup>41)</sup>. Selbst an der in der Bevölkerung nicht besonders populären Absicht soll festgehalten werden, den Ausländern das kommunale Wahlrecht zu gewähren<sup>42)</sup>. Als Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten ist der im Juni 1984 geschaffene „Conseil national des populations immigrées“ anzusehen, indem die Ausländer sechs Mitglieder stellen<sup>43)</sup>.

### 3. Schweiz

Bedeutend länger als in den übrigen Ländern steht die „Fremdarbeiterfrage“ in der Schweiz im Mittelpunkt der innenpolitischen Diskus-

sion. Obwohl die Schweiz ihren Ausländerbestand seit 1974 um gut 13% auf 925 926 Personen bis Ende 1983 reduziert hat, ist der Ausländeranteil mit 14,4% noch immer beträchtlich höher als in vergleichbaren Industrieländern<sup>44)</sup>.

Nachdem der Bundesrat vor dem Hintergrund mehrerer ab 1970 zur Abstimmung gelangter ausländerfeindlicher Volksinitiativen<sup>45)</sup> zu Beginn der siebziger Jahre die Einreisebestimmungen sukzessive verschärft und 1974 für ausländische Arbeiter einen faktischen Zuzugstopp erlassen hatte<sup>46)</sup>, verstärkten sich in der Folgezeit die Bemühungen, die vorrangig quantitativen Zielsetzungen durch eine qualitative Ausländerpolitik zu ergänzen<sup>47)</sup>.

Die aktuelle schweizerische Ausländerpolitik basiert auf den in den „Richtlinien zur Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975-1979“ formulierten beiden Hauptpfeilern; danach soll einerseits der Ausländerbestand soweit abgebaut werden, bis ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung erreicht ist und andererseits die gesellschaftliche Eingliederung verbessert wird, indem Ausländern mit zunehmender Aufenthaltsdauer eine verbesserte Rechtsstellung eingeräumt wird<sup>48)</sup>.

Weniger als Folge restriktiver Bestimmungen, sondern hauptsächlich aufgrund des Beschäftigungseinbruchs verzeichnete die ausländische Wohnbevölkerung seit Ende 1974, als sie mit 1 064 526 Personen und einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 16,8% einen Höchststand erreicht hatte, einen erheblichen Rückgang. Ende 1980 wurden nurmehr 882 836 Ausländer gezählt. Obwohl man sich offiziell entschieden gegen den Vorwurf wendet, die Schweiz habe „Hunderttausende von arbeitslosen Ausländern ‚exportiert‘ bzw. weg- oder ausgewiesen“, wird eingeräumt, daß die Krise unter den Ausländern eine allge-

<sup>39)</sup> Vgl. ONI-Actualités-Migrations, Nr. 28 du 21 mai 1984 und Nr. 31 du 12 juin 1984.

<sup>40)</sup> Vgl. Le Matin vom 16. 5. 1984.

<sup>41)</sup> Vgl. K. Manfrass (Anm. 36).

<sup>42)</sup> Im August 1981 sprachen sich bei einer Umfrage 58% der Befragten gegen die Beteiligung der Ausländer an Kommunalwahlen aus.

<sup>43)</sup> Décret Nr. 84-399 du 28 mai 1984 instituant un Conseil national des populations immigrées (J. O. du 29 mai 1984, S. 1678).

<sup>44)</sup> Vgl. EJDP, Ausländer- und Asylstatistik Ende Dezember 1983, Pressemitteilung.

<sup>45)</sup> Vgl. Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden u. a. (Hrsg.), Ausländer in der Gemeinde, Handbuch, Bern 1979, S. 82.

<sup>46)</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juli 1974.

<sup>47)</sup> Vgl. R. Riedo, Die Schweiz: Das Ende der Überfremdungsideologie, Referat, angedruckt in: epd-Dokumentation, Nr. 48/80 vom 27. Oktober 1980, S. 10.

<sup>48)</sup> Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975-1979 (Bundesblatt, 1976, Bd. I, S. 442, Ziff. 351).

meine Verunsicherung ausgelöst hat, die viele veranlaßte, auch ohne konkrete behördliche Veranlassung in die Heimat zurückzukehren<sup>49)</sup>.

Durch die Abnahme des Ausländerbestandes entspannte sich das ausländerpolitische Klima immerhin soweit, daß es möglich schien, die Rechtsstellung der Ausländer zumindest partiell zu verbessern. Diese Zielsetzung lag dem am 19. Juli 1981 von der Bundesversammlung verabschiedeten neuen Ausländergesetz zugrunde, durch das die Ausländerpolitik gesetzlich verankert und vor allem der Rechtsschutz der Ausländer verbessert werden sollte<sup>50)</sup>. Obwohl das Gesetz letztlich als eine Mittellösung zwischen extremen Positionen gelten konnte, ergriff die „Nationale Aktion für Volk und Heimat“ das Referendum. In der dadurch notwendigen Volksabstimmung am 6. Juni 1982 wurde das Gesetz trotz der von allen großen Parteien ausgegebenen Ja-Parole von den Schweizern mit rund 690 000 gegen 680 000 Stimmen knapp verworfen<sup>51)</sup>.

Der neuerliche Stimmungsumschwung, der sich bereits durch die überaus deutliche Ablehnung der fremdenfreundlichen „Mitenand-Initiative“ in der Volksabstimmung vom 5. April 1981<sup>52)</sup> angedeutet hatte, wurde verursacht durch die wieder steigenden Ausländerzahlen sowie den starken Zustrom von Asylsuchenden<sup>53)</sup>. Zwar ersuchten am 21. März 1983 rund 120 Organisationen den Bundesrat, trotz der Ablehnung des Gesetzes weiterhin für eine Verbesserung der Rechtsstellung der Ausländer einzutreten, Oberwasser haben gegenwärtig aber eindeutig die Überfremdungsgegner, zumal sich die Ausländerpolitik des Bundesrates zunehmend in die Defensive gedrängt sieht. In dieser Situation präsentierte die „Nationale Aktion“ am 11. August 1983 den Textvorschlag für einen neuen fremdenfeindlichen Zusatz zur Bundesverfassung unter dem Titel „Volksinitiative für die Begrenzung der Einwanderung“<sup>54)</sup>.

<sup>49)</sup> Vgl. Bundesamt für Ausländerfragen, Übersicht über die wesentlichen Änderungen und Verbesserungen des neuen Ausländergesetzes im Vergleich zum geltenden Recht, Bern 18. November 1981.

<sup>50)</sup> Vgl. EKA, Auswirkungen der Rezession auf die Ausländer, in: Die Volkswirtschaft, (1977) 10.

<sup>51)</sup> Vgl. VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Juni 1982, Publ. Nr. 17, August 1982, S. 12 ff.

<sup>52)</sup> VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 5. April 1981, 6 (1981) 6, S. 3 ff.

<sup>53)</sup> Im Jahr 1983 begehrten 7 886 Personen in der Schweiz Asyl.

<sup>54)</sup> Vgl. B. Reimann, Rechtsstellung und Rechts-

Wie stark derzeit die Vorbehalte gegenüber Ausländern in der schweizerischen Bevölkerung sind, erfuhr der Bundesrat Ende 1983, als ein weiteres ausländerpolitisches Reformvorhaben scheiterte. In der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1983 haben Volk und Stände mit 55,2% Nein-Stimmen eine Vorlage verworfen, die eine erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer der zweiten Generation Flüchtlinge und Staatenlose ermöglichen sollte. Immerhin gab es bei derselben Abstimmung eine Mehrheit dafür, Mann und Frau beim Erwerb des Schweizer Bürgerrechts gleichzustellen<sup>55)</sup>.

In der Asylfrage, die seit 1983 in wachsendem Umfang die ausländerpolitische Diskussion in der Schweiz in stark emotionaler Weise bestimmte, hat der Gesetzgeber das erst 1980 in Kraft getretene Asylgesetz<sup>56)</sup> in einigen Punkten verschärft. Nach einer am 1. Juni 1984 in Kraft getretenen Neuregelung kann auf eine persönliche Anhörung des Bewerbers zukünftig verzichtet werden, wenn das Asylgesuch „offensichtlich unbegründet“ ist<sup>57)</sup>.

Im übrigen setzte der Bundesrat in der Fremdarbeiterregelung mit gewissen Verschärfungen die seit Jahren verfolgte restriktive Zulassungspolitik fort. Zu erwähnen sind aber auch gewisse Liberalisierungen: eine Verkürzung der Frist für den Familiennachzug von 15 auf 12 Monate sowie die Gewährung der Niederlassung für Italiener nach fünf Jahren. Ferner wurden Mann und Frau in bezug auf den Nachzug von Familienangehörigen gleichgestellt<sup>58)</sup>.

#### 4. Österreich

Nach den jüngsten Volkszählungsergebnissen ist die Zahl der in Österreich lebenden Ausländer zwischen 1971 und 1981 um rd. 80 000 auf 291 448 gestiegen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung dürfte derzeit etwa 3,9% betragen<sup>59)</sup>. Die Anzahl der ausländischen Be-

schutz der Ausländer in der Schweiz, in: ZAR, 3 (1984) 4, S. 172.

<sup>55)</sup> Vgl. Der Bund vom 5. 12. 1983.

<sup>56)</sup> Vgl. V. Lieber, Zum aktuellen schweizerischen Asyl- und Auslieferungsrecht, in: ZAR, 3 (1983) 1, S. 18.

<sup>57)</sup> Asylverordnung, Änderung vom 1. Mai 1984 (AS 1984, S. 534).

<sup>58)</sup> Vgl. K. Aeschbach, Falsche Weichenstellung in der Ausländerpolitik, in: SGB-Communiqué vom 21. 7. 1983, S. 231 f.

<sup>59)</sup> Vgl. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Statistische Übersichten, (1983) 1.

schäftigten belief sich Mitte April 1984 auf nurmehr 138 556; dies stellt eine deutliche Reduzierung gegenüber dem Höchststand vom November 1973 (250 775) dar<sup>60</sup>). Trotz eines leichten Rückgangs waren im Februar 1984 noch rund 13 000 Ausländer arbeitslos. An Bedeutung verloren hat dagegen der Zustrom von Flüchtlingen. Ließen sich 1981 noch 34 557 Einreisende als Flüchtlinge registrieren, so waren es 1982 lediglich 6 314 Personen<sup>61</sup>).

Konsequenter noch als die Schweiz verfolgt die österreichische Regierung seit Jahren eine an der jeweiligen Arbeitsmarktlage ausgerichtete restriktive Zulassungspolitik. Gestützt auf das am 1. Januar 1976 in Kraft getretene „Ausländerbeschäftigungsgesetz“ wird das Ziel verfolgt, das Schutzbedürfnis der inländischen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt mit den Bedürfnissen der Wirtschaft nach Arbeitskräften sowie mit den allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Interessen in Einklang zu bringen. Aufgrund der Entspannung auf dem Arbeitsmarkt sowie des erhöhten inländischen Arbeitskräfteangebots verlangten die arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogramme in den letzten Jahren regelmäßig einen Abbau der Ausländerzahlen<sup>62</sup>).

Ohne den grundsätzlichen Vorrang arbeitsmarktpolitischer Ziele in Frage zu stellen, enthielt der Erlaß vom 29. September 1982 zur Durchführung der Ausländerbeschäftigung immerhin die Feststellung, daß „mit zunehmender Dauer der Beschäftigung von Ausländern im Inland... im allgemeinen ein Integrationsgrad erreicht (wird), der zur Folge hat, daß sozial-humanitären Gesichtspunkten immer mehr Gewicht zukommt“<sup>63</sup>). Nach wie vor wird allerdings Familienangehörigen von in Österreich beschäftigten Ausländern für den Fall ihres Nachzugs auf dem Arbeitsmarkt generell keine bevorzugte Stellung eingeräumt<sup>64</sup>).

Obwohl die Ausländerzulassung in Österreich kaum als liberal eingestuft werden kann, hat sich auch in Österreich die Stimmung zusehends gegen die Ausländer entwickelt. Während 1971 nur 24% der Österrei-

cher der Meinung waren, daß „die Gastarbeiter den Österreichern die Arbeitsplätze wegnehmen“, stimmten bei einer entsprechenden Umfrage im Sommer 1982 bereits 56% dieser Aussage zu<sup>65</sup>). Für rechtsradikale und deutschnationale Kreise sind dabei nicht nur die Arbeitsplätze bedroht, sondern die ganze abendländische Kultur und die Sicherheit der Republik. So hat eine der NDP nahestehende „Bürgerinitiative“ vor einiger Zeit zu einem Volksbegehren für ein Bundesgesetz „betreffend den Schutz Österreichs vor Überfremdung und Unterwanderung“ aufgerufen<sup>66</sup>).

## 5. Luxemburg

In vieler Hinsicht erheblich anders stellt sich die „Ausländerfrage“ in Luxemburg. Obgleich bei der Volkszählung vom März 1981 immerhin 95 878 Ausländer gezählt wurden — dies entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 26,3% —, sind ausländerfeindliche Tendenzen in Luxemburg kaum zu spüren. Auch wenn seit Anfang 1978 die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte im wesentlichen suspendiert ist, gibt es in Luxemburg einen weitgehenden Konsens darüber, daß man schon aus demographischen Gründen langfristig auf eine beträchtliche Zahl von ausländischen Arbeitern angewiesen sein wird. Trotz der Wirtschaftskrise hat die Ausländerbeschäftigung auch in jüngster Zeit noch zugenommen. Immerhin stellen die Ausländer in der Industrie insgesamt die Mehrheit der beschäftigten Arbeitnehmer<sup>67</sup>).

Der besonderen Lage Rechnung tragend, hatte die Regierung im März 1975 unter Einbeziehung der Ausländer eine „Nationale Einwanderungskonferenz“ organisiert, um künftig die Bedürfnisse und legitimen Forderungen von Ausländern und Einheimischen miteinander besser in Einklang zu bringen<sup>68</sup>). Die sich dieser Konferenz anschließenden verstärkten Integrationsbemühungen führten im Juli 1977 zur Schaffung eines „Conseil National d'immigration“, in dem die Ausländer 8

<sup>60</sup>) Vgl. Journal für Sozialforschung, (1982) 22/2.

<sup>61</sup>) Vgl. F. Danimann, Ausländische Arbeitnehmer in Österreich. Behauptungen und Tatsachen, in: Das Menschenrecht, (Dezember 1982) 4, S. 7 ff.; Arbeitsplatzsicherung durch „Gastarbeiter“abbau, in: Mitbestimmung, (1982) 2, S. 9 ff.

<sup>62</sup>) Vgl. STATEC, Annuaire statistique du Luxembourg 1983/84, Luxembourg Janvier 1984.

<sup>63</sup>) Vgl. Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, Rapport de la première Séance plénière de la Conférence Nationale de l'immigration, Luxembourg 1975.

<sup>64</sup>) Quelle: Ministerium für soziale Verwaltung.

<sup>65</sup>) Vgl. Die Presse vom 23. 7. 1983.

<sup>66</sup>) Vgl. Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 20. März 1975 (BGBl. Nr. 218, S. 987).

<sup>67</sup>) Erlaß des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom 29. September 1982, Zl. 35. 470-2/82.

<sup>68</sup>) Vgl. Österreichs Gastarbeiterpolitik, in: Hotel-Gaststätten Persönlicher Dienst, (1982) 7/8, S. 4.

der 22 Mitglieder stellen. Von diesem Organ, das die Regierung in allen die Ausländer betreffenden Fragen berät, sind in den letzten Jahren eine Reihe bedeutsamer Impulse ausgegangen<sup>69)</sup>.

Im Mittelpunkt der Diskussion standen in den letzten Jahren vor allem die schulischen Probleme der Ausländerkinder<sup>70)</sup> sowie die Frage, ob Ausländern das kommunale Wahlrecht eingeräumt werden soll. Durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit war es der „Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés“ zu Beginn der achtziger Jahre gelungen, die meisten großen Parteien zu einer positiven Haltung in der Frage des Ausländerwahlrechts zu bewegen<sup>71)</sup>. Dies hat sich inzwischen grundlegend geändert, so daß in absehbarer Zeit nicht mit der Verwirklichung des Ausländerkommunalwahlrechts gerechnet werden kann. Zwar ist man sich in Luxemburg einig, daß ein derart großer Bevölkerungsanteil nicht auf Dauer von jeder politischen Partizipation ausgeschlossen werden kann, statt des Wahlrechts wird jedoch von breiten Kreisen als ein erster Schritt der Ausbau kommunaler Ausländerbeiräte favorisiert. Hierzu wird gegenwärtig ein Gesetzesprojekt beraten, das vorsieht, Gemeinden mit einem Ausländeranteil von mehr als 20% zu verpflichten, beratende kommunale Ausländerkommissionen einzurichten<sup>72)</sup>.

## 6. Niederlande

Die Situation in den Niederlanden unterscheidet sich insofern von der anderer Staaten, als es dort nicht allein um die Probleme derjenigen Ausländer geht, die im Zuge der Arbeitskräftewanderung ins Land gekommen sind, sondern auch um die der ethnischen Minderheiten (Surinamer, Antillenen, Molukker), deren Anwesenheit und Status eine Folge kolonialer Vergangenheit der Niederlande ist. Folgt man dem Staatsangehörigkeitskriterium, gab es Ende 1982 in den Nie-

derlanden 542 597 Ausländer; dies entspricht einem Bevölkerungsanteil von 3,8%. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein erheblicher Teil der ethnischen Minderheiten die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt. Schätzungen gingen davon aus, daß bereits Ende 1980 insgesamt 732 260 Personen in den Niederlanden lebten, die fremder ethnischer Abstammung waren<sup>73)</sup>.

Nachdem bis Ende der siebziger Jahre gegenüber jeder dieser Gruppen eine besondere Politik verfolgt worden war, geht man nunmehr davon aus, daß es eines Gesamtkonzeptes bedarf, um die vielfältigen, häufig identischen Probleme der verschiedenen ethnischen und kulturellen Minderheiten zu lösen. Einen ersten Niederschlag fand die neue Betrachtungsweise im Februar 1979, als dem Innenminister die Koordination der Minderheitenpolitik übertragen wurde. Entscheidende Anstöße für die Erarbeitung einer neuen Minderheitenpolitik gingen jedoch vor allem von einer 1979 vorgelegten wissenschaftlichen Analyse aus<sup>74)</sup>.

So machte sich die Regierung u. a. die Auffassung zu eigen, daß große Teile der Immigranten sich niedergelassen haben und vermutlich auf Dauer im Lande verbleiben werden. Zugleich erkannte sie an, daß die Niederlande zu einer multi-ethnischen und multi-kulturellen Gesellschaft geworden sind<sup>75)</sup>. Entsprechend zielt die in einem im September 1983 veröffentlichten Grundsatzdokument definierte Politik, die sich bewußt nicht nur auf ausländische Arbeiter, sondern auf ethnische Minoritäten insgesamt bezieht<sup>76)</sup>, darauf ab, eine Gesellschaft zu schaffen, in der die in den Niederlanden lebenden Minoritäten, sowohl individuell wie als Gruppe, einen gleichberechtigten Platz und volle Entwicklungsmöglichkeiten haben. Um dies zu erreichen sollen vorrangig die folgenden Einzelziele

<sup>69)</sup> Loi du 29 juillet 1977 (Mémorial A — Nr. 45, 8. 8. 1977, S. 1347); Conseil National de l'Immigration: Le bialn de son deuxième mandat: 1980 à 1983, Luxembourg Novembre 1983.

<sup>70)</sup> Vgl. Problematique Enseignement — Immigration, Chambre des Députés, Session ordinaire 1982—1983, Doc. Nr. 2682, 16 février 1983.

<sup>71)</sup> Vgl. ASTI, Les partis politiques et la politique d'immigration, 4<sup>e</sup> Festival de l'immigration, 8 avril 1984.

<sup>72)</sup> Vgl. G. Als, Les étrangers au Luxembourg, in: BENELUX, (1981) 1; ASTI, Les CCI au Grand Duché, Luxembourg octobre 1983; Conseil National de l'immigration, Compte-rendu de la reunion du 6 avril 1984, Luxembourg, 18 avril 1984.

<sup>73)</sup> Vgl. R. Penninx, Migration, Minorities and Policy in the Netherlands, Recent trends and developments, SOPEMI-Netherlands-1983, Rijswijk, August 1983.

<sup>74)</sup> Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Ethnic Minorities, Report Nr. 17, The Hague 1979.

<sup>75)</sup> Vgl. Ministry of Home Affairs, Draft discussion document on minorities. Summary, The Hague April 1981, S. 1.

<sup>76)</sup> Minderhetennota, Tweede Kamer, zitting 1982—83, 16102 nrs. 20—21. Zu den Minderheiten i. S. dieses Berichtes werden gerechnet: Ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien, Personen, die von den Antillen und Surinam stammen, Molukker, Flüchtlinge, Zigeuner sowie Wohnwagenbewohner.

verfolgt werden: Schaffung von Bedingungen, die den Minoritäten die Emanzipation und Partizipation am Gesellschaftsleben erlauben; Förderung der gegenseitigen Akzeptanz und Anpassung aller Bevölkerungsgruppen; Verringerung des sozialen und wirtschaftlichen Rückstandes der Minoritäten; Verhinderung von Diskriminierung und, sofern erforderlich, deren entschiedene Bekämpfung sowie Verbesserung der rechtlichen Stellung von Mitgliedern der Minderheitengruppen<sup>77)</sup>.

Damit diese Politik erfolgreich sein kann, hält es die Regierung für dringend erforderlich, daß sich die gesamte Gesellschaft der Verantwortung für die Minoritätenfrage bewußt wird. Ebenso läßt sie keinen Zweifel daran, daß die Verwirklichung dieses anspruchsvollen Konzeptes eine Fortführung der restriktiven Einwanderungspolitik zwingend voraussetzt. In Ergänzung will sie zudem Möglichkeiten prüfen, wie die freiwillige Rückkehr erleichtert werden kann<sup>78)</sup>.

Als Ausdruck der neuen Minderheitenpolitik, über deren Grundzüge es zwischen den großen Parteien keine prinzipiellen Meinungsverschiedenheiten gibt, ist schließlich auch die mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossene, am 17. Februar 1983 verkündete neue Verfassung zu verstehen; Artikel 130 sieht vor, daß Ausländern das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen gewährt werden kann. Gegenwärtig sind Vorarbeiten im Gange, die Kommunalwahlgesetze entsprechend zu ändern.

Inwieweit das durchaus beachtenswerte Konzept in die Praxis umgesetzt werden kann, wird — ähnlich wie in Frankreich — in starkem Maße von der Entwicklung der Rahmenbedingungen abhängen. Auch in den Niederlanden haben die hohe Arbeitslosigkeit sowie die wachsenden Infrastrukturprobleme in den städtischen Ballungsgebieten, in denen sich die Ausländer konzentrieren, zu einem spürbaren Anwachsen der Ausländerfeindlichkeit geführt. Zwar ist es seit 1976 nicht mehr zu direkten gewalttätigen Ausschreitungen gegen Ausländer gekommen, dafür jedoch verzeichneten „Anti-Ausländer-Listen“ bei den Kommunalwahlen alarmierende Stimmengewinne. Der vornehmlich mit ausländerfeindli-

chen Parolen operierenden „Centrum Partij“ gelang es bei den Parlamentswahlen im September 1982 sogar, ein Mandat in der Zweiten Kammer zu erringen. Ihr Stimmenanteil von seinerzeit 0,8% ist bei der Europawahl im Juni 1984 auf mehr als 5% gestiegen<sup>79)</sup>.

## 7. Dänemark, Norwegen, Schweden

Eine weitaus geringere Brisanz als in den bisher behandelten Staaten hat die Ausländerfrage in den Skandinavischen Ländern. Eine der Ursachen dafür ist zunächst einmal sicher der zahlenmäßig geringere Umfang der ausländischen Bevölkerungsanteile. Ende 1982 wurden in Dänemark 103 052, in Norwegen Ende 1983 94 443 Ausländer gezählt. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung betrug damit in beiden Ländern nur etwas mehr als zwei Prozent<sup>80)</sup>. Die ausländische Bevölkerung in Schweden, die seit 1977 eine leicht fallende Tendenz aufweist, belief sich Ende 1983 auf 397 140 Personen (4,8 % der Gesamtbevölkerung). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß seit 1978 mehr als 120 000 Ausländer die schwedische Staatsbürgerschaft erhielten. Die Bedeutung der Einbürgerung zeigt sich auch darin, daß Ende 1982 immerhin 635 129 Personen oder 7,6 % der Bevölkerung im Ausland geboren waren. Die Zahl der Personen mit ausländischer Abstammung wurde sogar auf 997 000 geschätzt (dies entspräche fast 12 % der Bevölkerung)<sup>81)</sup>.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß ein erheblicher Teil der Ausländer aus Ländern kommt, die dem 1954 geschaffenen Gemeinsamen Nordatlantischen Arbeitsmarkt angehören. Ähnlich wie in der Europäischen Gemeinschaft genießen die Bürger dieser Staaten das Recht auf Freizügigkeit. Gerade was die Rechtsstellung dieser Bürger in anderen Mitgliedstaaten anbetrifft, ist man innerhalb des Nordischen Rates jedoch deutlich weiter als in der EG (z. B. kommunales Wahlrecht, gegenseitig eingeräumte äußerst kurze Fristen für die Einbürgerung).

Die zumindest zu anderen Staaten vergleichsweise geringeren Probleme sind sicherlich auch ein Ergebnis der dort verfolgten Auslän-

<sup>77)</sup> Minderheitennota (Anm. 76).

<sup>78)</sup> Die niederländische Regierung hat bereits seit 1975 verschiedene Programme zur Rückkehrförderung durchgeführt, deren Wirksamkeit allerdings wenig überzeugend war; vgl. R. Penninx, SOPEMI-Netherlands-1981, Rijswijk August 1981, S. 34 ff.

<sup>79)</sup> Vgl. R. Penninx, SOPEMI-Netherlands-1983, (Anm. 73), S. 67; ders., De mythe van verkleurend Nederland, in: *intermediar*, 20 (1984) 11, S. 1 ff.

<sup>80)</sup> Vgl. *Særtrykk fra statistisk ukehefte* (SU nr. 10, 1984); *Indenrigsministeriet, Statistik om invandring*, København, Marts 1983.

<sup>81)</sup> Vgl. SIV, *Invandrare i Sverige 1982*, Norköping (December 1983) 3.

derpolitik, deren Grundlagen Anfang der siebziger Jahre in Schweden entwickelt worden waren und die inzwischen in wesentlichen Teilen von Norwegen<sup>82)</sup> und Dänemark<sup>83)</sup> übernommen wurden.

Nach den im Mai 1975 vom schwedischen Riksdag verabschiedeten einwanderungspolitischen Richtlinien, die sich auf Empfehlungen einer 1968 eingesetzten Einwandererkommission stützten, versteht sich Schweden als ein Einwandererland. Entsprechend ist es ein Hauptziel der schwedischen Politik, den Einwanderern die gleichen Rechte, Pflichten und Möglichkeiten wie schwedischen Bürgern einzuräumen. Daneben soll es den Einwanderern überlassen bleiben, in welchem Ausmaß sie Sprache und Kultur ihrer Heimat bewahren wollen. Von der Einwandererpolitik sollen ferner Impulse zur Förderung der Solidarität und Zusammenarbeit zwischen Schweden und Einwanderern ausgehen<sup>84)</sup>. Die Definition als „Einwandererland“ bedeutet aber keineswegs offene Grenzen. Vielmehr wird eine restriktiv gehandhabte Zulassungspolitik praktiziert. Grundsätzlich sollten zu Zeiten der Hochkonjunktur nur soviel Einwanderer zugelassen werden, wie auch während einer Rezession behalten werden können.

Ebenso wie Schweden verfolgen Norwegen, wo seit dem 1. Februar 1975 ein Einwanderungsstopp gilt, und Dänemark (Anwerbestopp seit Herbst 1973) eine restriktive Zulassungspolitik. Einreisen dürfen in der Regel nur engste Familienangehörige, Flüchtlinge und Asylsuchende<sup>85)</sup>. Durch die Gewährung des Anspruchs auf eine Niederlassungsbewilligung bzw. Daueraufenthaltsurlaubnis nach relativ kurzen Aufenthaltszeiten sowie eines umfangreichen Rechtsschutzes haben alle drei Länder in den vergangenen Jahren den rechtlichen Status der Einwanderer sukzessive verfestigt<sup>86)</sup>.

<sup>82)</sup> Vgl. St. meld. nr. 74 (1979—80) Om invandrere i Norge.

<sup>83)</sup> Vgl. Indenriksministeriet, Redegørelse om Invandrerpolitikken, København April 1983.

<sup>84)</sup> Vgl. Arbetsmarknadsdepartementet, Invandrarna och minoriteterna. Invandrarutredningen 3, SOU 1974: 69, Stockholm 1974; Arbetsmarknadsdepartementet, Invandringpolitiken. Bakgrund. Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén, SOU 1982: 49, Stockholm 1982.

<sup>85)</sup> Vgl. ebd.

<sup>86)</sup> Vgl. Utlänninglagen 1980: 376; Udlændingelov nr. 226 af 8. juni 1983; in Norwegen wird derzeit ein neues Ausländergesetz beraten; siehe: Ny fremmedlov, NOU 1983: 47, Oslo November 1983.

Die stärker auf Akzeptanz verschiedener Ethnien und gegenseitigen Respekt ausgerichtete Ausländerpolitik kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß nach Schweden (1975) nun auch Dänemark (1981) und Norwegen (1983) den Ausländern das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Bezirksstagswahlen gewährt haben<sup>87)</sup>.

Trotz vielfältiger Förder- und Unterstützungsmaßnahmen sowie einer umfangreichen Aufklärungsarbeit in Richtung der einheimischen Bevölkerung gibt es auch in diesen Ländern einige Probleme im Zusammenhang mit dem ausländischen Bevölkerungsanteil. So ist beispielsweise in Schweden die Arbeitslosenquote der Ausländer seit einigen Jahren fast doppelt so hoch wie die der einheimischen Arbeitnehmer<sup>88)</sup>. In den Sommermonaten 1982 häuften sich in Schweden sogar Zeitungsberichte, die von feindseligen, bisweilen gewalttätigen Angriffen auf einzelne Einwandererfamilien und von Schlägereien zwischen Gruppen von einwandererfeindlichen Jugendlichen und jugendlichen Einwanderern handelten<sup>89)</sup>. Im Gegensatz zu anderen Ländern scheint es sich hier tatsächlich um Einzelfälle zu handeln. Eine aufgrund ähnlicher Ereignisse im Frühjahr 1978 eingesetzte „Diskriminierungskommission“ hat in einer landesweiten Erhebung jedenfalls festgestellt, daß sich die Einstellung der Schweden seit 1969 ganz bedeutend in Richtung auf eine größere Toleranz gegenüber den Einwanderern und auf größeres Verständnis für die Verhältnisse der eingewanderten Minderheiten verändert hat<sup>90)</sup>.

## 8. Bundesrepublik Deutschland

Geradezu entgegengesetzt verlief in den letzten Jahren die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Hier war die ausländerepolitische Diskussion entscheidend geprägt durch die seit September 1977 zu verzeichnende erneute Zunahme der ausländischen

<sup>87)</sup> In Schweden hatte die Regierung sogar angestrebt, den Ausländern das Wahlrecht zum Parlament zu gewähren, mußte aber derartige Initiativen wieder zurückziehen; vgl. Kommittédirektiv. Röstret för invandrare vid riksdagsval, Dir. 1983: 6.

<sup>88)</sup> Vgl. SIV, Invandrare på arbetsmarknaden 1982, Norköpping April 1983.

<sup>89)</sup> Vgl. E. Bergmann, A Swedish dilemma — ethnic conflicts in Sweden, in: Current Sweden, Nr. 298, December 1982.

<sup>90)</sup> Vgl. Diskrimineringsutredningen, Majoritet om Minoritet. En studie över enisk tolerans i attåtlets Sverige, Stockholm Februar 1984.

Wohnbevölkerung. Bei anhaltend schlechter Beschäftigungslage und fortbestehendem Anwerbestopp stieg die Ausländerbevölkerung bis September 1982 um 718 635 (+18,2%) auf 4 666 917, im wesentlichen als Folge eines verstärkten Familiennachzugs und eines erheblich gestiegenen Zustroms von Asylbewerbern<sup>91)</sup>. Die zwischenzeitlich ergriffenen Restriktionsmaßnahmen waren insoweit wirksam, als zunächst die Zahl der Asylsuchenden deutlich abnahm (von 107 818 im Jahre 1980 auf 19 737 im Jahre 1983) und sich seit geraumer Zeit der Familiennachzug spürbar abschwächte. Sichtbares Ergebnis dieser Entwicklung sind die neuesten Ausländerzahlen; diesen zufolge lebten Ende September 1983 noch 4 534 863 Ausländer in der Bundesrepublik; das entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 7,2%<sup>92)</sup>.

Keine Entspannung ist dagegen auf dem Arbeitsmarkt zu registrieren. Mit 1 679 665 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hatte die Ausländerbeschäftigung Ende März 1983 den seit 1970 tiefsten Stand erreicht. Gleichzeitig hält sich die Arbeitslosenquote der Ausländer seit Dezember 1981 beständig über der Zehn-Prozent-Marke. Bei einer Gesamtarbeitslosenquote von 10,2% waren Ende Februar 1984 immerhin 303 723 oder 15,2% der ausländischen Arbeitnehmer als Arbeitslose registriert<sup>93)</sup>.

Vor diesem Hintergrund waren Bund und Länder seit Jahren in besonderer Weise darum bemüht, den weiteren Zustrom aus dem Ausland nachhaltig zu bremsen, zumal ihrer Auffassung nach andernfalls jede Integrationspolitik scheitern muß. Dieser Zielsetzung folgend beschloß das Bundeskabinett am 2. Dezember 1981 Empfehlungen „zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs von Ausländern“, die von den Ländern nach und nach übernommen wurden. Danach dürfen nurmehr Kinder einreisen, wenn beide Elternteile in der Bundesrepublik wohnen und die Kinder das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Außerdem können Ausländer der zweiten Generation einen Ehegatten aus dem Ausland nur nachholen, wenn sie selbst mindestens acht Jahre hier gelebt haben, über 18 Jahre alt und wenigstens ein Jahr verheiratet sind<sup>94)</sup>.

<sup>91)</sup> Vgl. BMAS, Ausländer-Daten, Stand: 31. März 1984.

<sup>92)</sup> Ebd.

<sup>93)</sup> Ebd.

<sup>94)</sup> Die Beschlüsse der Bundesregierung vom 2. Dezember 1981, abgedruckt in: Politik, Informationen aus Bonn, (Februar 1982) 1, S. 6.

Im übrigen gelten bis heute im wesentlichen die bereits am 3. Februar 1982 beschlossenen ausländerpolitischen Grundpositionen<sup>95)</sup>, auch wenn die neue Regierung gewisse Akzentverschiebungen vorgenommen hat. Gemäß den Regierungserklärungen vom 13. Oktober 1982 und 3. Mai 1983 verfolgt die neue Bundesregierung in ihrer Ausländerpolitik folgende drei Hauptziele: Integration der seit langem bei uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien, Begrenzung des weiteren Zuzugs sowie Förderung der Rückkehrbereitschaft<sup>96)</sup>.

Während das Integrationsziel weniger umstritten ist, stießen verschiedene in den beiden anderen Bereichen beabsichtigte Maßnahmen auf zum Teil heftigen Widerstand, zumindest aber auf Bedenken. Dies gilt insbesondere für die von einigen CDU-Politikern angestrebte Herabsetzung des Höchstnuzugsalters für Kinder von derzeit 16 auf 6 Jahre. Politischer Widerstand seitens der FDP, aber auch verfassungsrechtliche Bedenken sowie humanitäre Aspekte scheinen dieses Thema vorläufig aus der Diskussion gebracht zu haben<sup>97)</sup>.

Bereits verwirklicht hat die neue Bundesregierung ihre Vorstellungen hinsichtlich einer stärkeren Förderung der Rückkehrbereitschaft. Den Beschlüssen des Kabinetts vom 22. Juni 1983 folgend, verabschiedete der Bundestag am 28. November das „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“. Danach konnten Ausländer, die durch eine Betriebsstillegung arbeitslos geworden oder von Kurzarbeit betroffen waren, im Falle ihrer endgültigen Rückkehr (die allerdings die gesamte Familie einschließen mußte) bis zum 30. Juni 1984 einen Antrag auf Gewährung einer Rückkehrhilfe stellen, deren Höhe sich auf 10 500 DM zuzüglich 1 500 für jedes mitausreisende Kind belief. Darüber hinaus hatten die Ausländer in der Zeit vom 1. Oktober 1983 bis 30. Juni 1984 die Möglichkeit, ihre Beiträge zur Rentenversicherung ohne die übliche Wartezeit von zwei Jahren erstattet zu bekommen. Zum Abbau von „Rückkehrhemmnissen“ sieht das Gesetz ferner zeitlich

<sup>95)</sup> Die ausländerpolitischen Grundpositionen der Bundesregierung, in: Bundestags-Drucksache 9/1629 vom 5. Mai 1982, S. 1f.

<sup>96)</sup> Regierungserklärungen von Bundeskanzler Helmut Kohl am 13. 10. 1982 (Bulletin Nr. 93, S. 859) und am 5. 5. 1983 (Bulletin Nr. 43, S. 406).

<sup>97)</sup> Vgl. K. Nave, Zur Begrenzung des Familiennachzugs von Ausländern — für eine Lösung in Anlehnung an das EG-Aufenthaltsrecht, in: ZAR, 3 (1983) 3, S. 73ff.

## Strukturdaten zur „Ausländerfrage“ einzelner westeuropäischer Staaten

	Ausländische Wohnbevölkerung Ende 1982		Zu-/Abnahme gegenüber 1974 in %	Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer im Jahre 1981		Arbeitslose Ausländer Dezember 1983	
Bundesrepublik	4 666 917	7,5	+ 13,1	1 832 166	9,0	296 391	14,9
Belgien	891 244	8,9	+ 10,7	273 200	11,1	67 204 <sup>5)</sup>	20,4
Niederlande	542 597	3,8	+ 71,6	192 700	4,1	62 149	25,1
Luxemburg	95 985	26,3	+ 14,4	46 159	30,8	873 <sup>2)</sup>	0,5
Frankreich	4 459 068	8,2	+ 8,0	1 478 100 <sup>4)</sup>	6,8	275 647	15,7
Schweiz	925 926	14,5	- 13,0	515 084	22,6	9 114	1,4
Österreich	296 500	4,9	- 12,5	171 773	6,1	9 787	6,5
Schweden	405 475	4,9	+ 1,1	222 300	5,3	13 600	6,2
Norwegen	90 637	2,1	+ 46,7	38 279 <sup>1)</sup>	2,0	—	—
Dänemark	103 052	2,0	+ 9,7	46 547 <sup>1)</sup>	1,9	9 511 <sup>3)</sup>	16,9
zusammen	12 477 401	7,3	+ 12,2	4 816 308		744 276	13,4

1) jeweils 1980, 2) September 1982, 3) Juni 1982, 4) Schätzung, 5) Juni 1983

	Ausländergeburten im Jahr 1981		Wanderungen von Ausländern im Jahr 1981		Einbürgerungen <sup>3)</sup> im Jahr 1981	
	insgesamt	in % <sup>1)</sup>	Immigration	Emigration	insgesamt	in % <sup>2)</sup>
Bundesrepublik	80 009	12,9	501 960	415 750	13 643	0,22
Belgien	19 373	15,5	41 319	29 160	1 942	0,19
Niederlande	14 467	8,1	40 930	28 094	14 750	1,03
Luxemburg	1 700	38,5	6 866	6 460	395	1,08
Frankreich	100 374	12,5	57 022	—	34 400	0,64
Schweiz	12 136	16,5	80 446	63 958	7 848	1,22
Österreich	6 828	7,3	39 800 <sup>4)</sup>	—	7 980	1,05
Schweden	6 800	7,2	27 404	20 799	18 858	2,27
Norwegen	—	—	11 833	7 288	2 441	0,59
Dänemark	2 559	4,8	13 361	11 069	3 629	0,71
zusammen	244 246	11,9	820 941	582 578	105 886	0,63

1) in % aller Lebendgeburten, 2) in ‰ der Gesamtbevölkerung, 3) nur „ordentliche“ Einbürgerungen, 4) nur Arbeitnehmer

unbegrenzte Regelungen vor, wie etwa Abfindungen unverfallbarer Anwartschaften aus der betrieblichen Altersversorgung, die vorzeitige Verfügung über staatlich begünstigte Spareinlagen oder den Beratungsanspruch<sup>98)</sup>. Bis zum Stichtag sind 140 000 Anträge auf Rentenerstattung sowie 16 833 Anträge auf Rückkehrbeihilfen gestellt worden. Insgesamt dürften auf diese Weise bis Ende September rund 300 000 Ausländer die Bundesrepublik verlassen<sup>99)</sup>.

<sup>98)</sup> Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28. November 1983 (BGBl. I S. 1377).

<sup>99)</sup> Information des BMAS.

Gestützt auf die von der Bund-Länder-Kommission „Ausländerpolitik“ am 13. Februar 1983 vorgelegten Empfehlungen wird derzeit an einer Reform des Ausländergesetzes gearbeitet<sup>100)</sup>.

Für die zukünftigen Lebensbedingungen der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik ist derzeit nicht nur die staatliche Ausländerpolitik entscheidend, sondern ebenso eine zunehmende Ausländerfeindlichkeit. Be-

<sup>100)</sup> Information des BMI; vgl. auch: F. Franz, Ausländerpolitik im Umbruch?, in: ZAR, 3 (1983) 2, S. 61 ff.

trachtet man die voraussichtliche Entwicklung des Erwerbspotentials in Verbindung mit wenig günstigen Arbeitsmarktprognosen, kann man kaum auf eine Trendwende hoffen,

sondern muß — falls nicht ganz entschiedene Gegenmaßnahmen ergriffen werden — mit einer weiteren Zunahme der Spannungen rechnen.

### III. Fazit und Ausblick

Wie die vorstehende Übersicht zeigt, ist die „Ausländerfrage“ kein singuläres Problem eines einzelnen Landes, sondern ein internationales Problem. Dennoch scheinen gerade diesbezüglich länderübergreifende Lösungsversuche eher die Ausnahme zu sein, sieht man einmal von den Verhandlungen zwischen den einzelnen Herkunftsländern und bestimmten Aufnahmeländern ab. Obwohl die Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu einem konstitutiven Element der Europäischen Gemeinschaft gehört, sind Initiativen auf dieser Ebene in den letzten Jahren äußerst bescheiden ausgefallen. Immerhin bemüht sich die Kommission derzeit darum, im Rahmen der Vereinten Nationen an der Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien teilzunehmen<sup>101)</sup>. Ansonsten dominiert — ähnlich der nationalen Ebene — gegenwärtig eher das Bemühen, bei einer eventuellen Erweiterung der Gemeinschaft keine neuen Wanderungsprozesse in Gang zu setzen. In diesen Rahmen fallen insbesondere die Bestrebungen einiger Mitgliedstaaten, jenen Teil des Assoziierungsabkommens mit der Türkei nicht in Kraft treten zu lassen, der für türkische Staatsbürger mit Wirkung vom 1. Januar 1986 die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft vorsieht.

Was die Ausländerpolitik in den einzelnen Ländern anbetrifft, kristallisieren sich folgende Schwerpunkte heraus:

— Im Vordergrund steht in allen Ländern das Ziel, die weitere Zuwanderung auf ein Mindestmaß zu begrenzen, wenn möglich jedoch eine Reduzierung der ausländischen Bevölkerung zu erreichen. Da die Arbeitskräftezuwanderung ohnehin bereits seit langem suspendiert ist, geht es hierbei vor allem um die

Beschränkung der Familienzusammenführung. Während man den Familiennachzug der ersten Generation kaum in Frage stellt, wird in einer Reihe von Ländern die Frage diskutiert, inwieweit es möglich ist, den Ehegattennachzug der zweiten Generation zu beschränken. Damit soll vor allem erreicht werden, daß die ehemalige Anwerbung nicht zu einem Zuwanderungsprozeß über Generationen hinweg führt.

— Unterschiedlich ist der Stellenwert, den die Rückkehrförderung in den einzelnen Ländern einnimmt. Eine Förderung der Rückkehrbereitschaft mittels finanzieller Anreize versuchen vor allem Frankreich und die Bundesrepublik. Grundsätzlich diskutiert wird die Frage aber auch in anderen Ländern, ohne daß es dort bislang zu konkreten Schritten gekommen ist.

— Eine stärkere Integration, insbesondere der seit langem im Aufnahmeland anwesenden Ausländer, gehört zwar inzwischen zu den Zielsetzungen aller Regierungen, die Anstrengungen, die in dieser Richtung in den einzelnen Ländern unternommen werden, weichen jedoch stark voneinander ab. Während einige Länder (z. B. Schweden und die Niederlande) eine auf einem langfristigen Konzept basierende gezielte Minoritätenpolitik verfolgen, ist man in anderen Ländern bislang kaum über fragmentarische Ansätze hinausgekommen. Ein Problem, das alle Länder gleichermaßen beschäftigt, ist vor allem die Zukunft der zweiten Generation.

— Zu einem bedeutenden Faktor der Ausländerpolitik ist unterdessen die in allen Ländern zunehmende Ausländerfeindlichkeit geworden. Anlaß zu Sorgen geben dabei nicht nur die verstärkten rassistischen und allgemein fremdenfeindlichen Aktivitäten sowie die steigende Zahl gewalttätiger Ausschreitungen gegenüber Ausländern, sondern mehr noch die in breiten Bevölkerungskreisen verbreiteten Vorbehalte und Überfremdungsängste. Eine verstärkte Aufklärungsarbeit kann zwar eine gewisse Abhilfe schaffen, entscheidend wird jedoch sein, wie sich die wirtschaftliche Lage in der Zukunft entwickelt.

<sup>101)</sup> EG-Kommission, Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Gemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen an der Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien teilzunehmen, KOM (83) 429 endg., Brüssel 8. Juli 1983.

## Rückwanderung — eine Perspektive für ausländische Arbeitskräfte?\*)

### I. Einleitung

Die ökonomische Entwicklung der Industrieländer war während der siebziger Jahre durch weltweite Stabilisierungsprobleme gekennzeichnet, die sich durch die drastische Anhebung des Mineralölpreises Mitte 1973 und Ende 1979 verschärften. Unter dem Einfluß der weltwirtschaftlichen Rezession verringerten sich auch in den westeuropäischen Zielländern internationaler Arbeitskräftewanderungen die Wachstums- und Beschäftigungsspielräume. Deshalb erhöhte sich der Zwang zu längerfristigen strukturellen Anpassungen.

Diese veränderten Rahmenbedingungen auf den Arbeitsmärkten Westeuropas bilden seit einem Jahrzehnt die Antriebskräfte der Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften einschließlich der Familienangehörigen zurück in den Mittelmeerraum. Die zurückkehrenden Migranten sehen sich jedoch mit einer Fülle von ökonomischen und sozialen Wiedereingliederungshindernissen konfrontiert, die von den Behörden der jeweiligen Herkunftsländer zwar wahrgenommen und bestenfalls in proklamatorischen Programmen aufgegriffen, doch nur selten in eine wirksame Reintegrationspolitik umgesetzt werden.

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat sich erst in jüngster Zeit mit den Problemen der Arbeitskräftere migration auseinandergesetzt.

Neuere Veröffentlichungen — z. B. der ILO (Internationale Arbeitsorganisation), die sich seit kurzem mit der Problematik befaßt, bzw. die Ergebnisse der „Ersten europäischen Konferenz über internationale Rückwanderungen“ Ende 1981 in Rom — verdeutlichen, daß der theoretische und empirische Kenntnisstand in diesem Forschungsbereich erhebliche Lücken aufweist.

Ziel der folgenden Ausführungen ist es, einen Überblick über den Umfang und die Zusammensetzung der Rückwanderungsbewegungen aus der Bundesrepublik Deutschland in die wichtigsten Anwerbeländer (Griechenland, Italien, Jugoslawien, Spanien, Türkei) zu vermitteln. Dabei sollen neben den politischen, sozialen und ökonomischen Randbedingungen sowie den Motiven für die Rückwanderung auch Wiedereingliederungsprobleme in den Herkunftsländern der Remigranten diskutiert werden. Darüber hinaus wird im Rahmen des verfügbaren Datenmaterials der Versuch unternommen, nationenspezifische und nationenübergreifende Charakteristika der Rückwanderungsproblematik zu verdeutlichen. Bei all diesen Ergebnissen ist allerdings zu berücksichtigen, daß keine international angelegten, vergleichenden Repräsentativbefragungen zur Verfügung standen, so daß Verzerrungen durch den Vergleich sehr heterogener Einzelbefragungen durchaus möglich sind.

### II. Quantitativer Verlauf der Rückwanderung

Ein Vergleich der Daten zur Wohnbevölkerung und der Erwerbsquote der Ausländer für die Jahre 1970 und 1979 (Tabelle 1) zeigt deutliche Veränderungen.

Die Wohnbevölkerung ist mit Ausnahme der Spanier bei allen Nationen angestiegen, die türkische Wohnbevölkerung hat sich sogar fast verdreifacht. Die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen und Erwerbslosen in v.H. der Wohnbevölkerung) hingegen ist bei allen fünf Gruppen erheblich gesunken. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer (Tabelle 2) ist bei den Griechen, Jugoslawen und Spaniern seit 1972 kontinuierlich gefallen, bei den Italienern schwanken

\*) Obwohl es sich hier um eine kollektive Arbeit handelt, gibt es doch klare länderspezifische Verantwortlichkeiten: D. von Delhaes-Günther für Italien, O. N. Haberl für Jugoslawien, G. Parwez für die Türkei, H.-B. Schlumm für Griechenland und H.-P. Schmidtke für Spanien.

Tabelle 1. Ausländer in der Bundesrepublik (Wohnbevölkerung, Erwerbspersonen, Erwerbsquoten) 1961, 1970 und 1979

Erhebungszeitpunkt	Nation	Wohnbevölkerung (in 1 000)	Erwerbspersonen (in 1 000)	Erwerbsquote
Bevölkerungs- zählung 6. 6. 1961	Griechen	42,1	35,1	83,4
	Italiener	196,7	177,6	90,3
	Jugoslawen	16,4	12,1	73,8
	Spanier	44,2	38,9	88,0
	Türken	6,7	4,4	65,7
	Ausländer insgesamt	686,2	460,5	67,1
	Deutsche	55 488,7	26 360,6	47,5
Bevölkerungs- zählung 27. 5. 1970	Griechen	305,3	228,3	74,8
	Italiener	527,5	383,2	72,7
	Jugoslawen	409,8	365,1	89,1
	Spanier	239,0	181,2	75,8
	Türken	429,4	342,5	79,8
	Ausländer insgesamt	2 438,6	1 726,7	70,8
	Deutsche	58 212,0	24 883,4	42,7
Mikrozensus April 1979	Griechen	345	192	55,5
	Italiener	626	368	58,7
	Jugoslawen	612	384	62,8
	Spanier	197	111	56,4
	Türken	1 293	562	43,4
	Ausländer insgesamt	4 062	2 138	52,6
	Deutsche	57 254	25 061	43,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Tabelle 2. Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer nach Nationen seit 1967 (Jahresdurchschnitt in 1000)

Nation Jahr	Griechen	Italiener	Jugoslawen	Spanier	Türken	Ausländer insgesamt
1967	150,1	266,8	94,3	127,0	133,1	1 013,9
1968	139,8	276,0	106,4	112,6	141,2	1 018,9
1969	177,9	327,0	222,7	135,0	215,8	1 365,6
1970	229,8	363,7	373,6	162,9	323,1	1 806,8
1971	260,9	393,6	452,2	179,7	418,5	2 128,4
1972	268,1	411,8	462,9	181,1	488,7	2 284,5
1975	203,0	292,9	416,6	129,1	550,5	2 060,5
1976	178,4	274,0	387,7	110,8	523,5	1 924,7
1977	160,6	277,3	374,4	99,6	512,9	1 872,2
1978	146,4	284,4	366,8	92,5	510,8	1 857,5
1979	139,2	297,0	364,5	89,7	535,9	1 924,4
1980	132,2	304,5	353,8	86,1	578,2	2 018,4
1981	123,3	286,5	336,7	81,6	578,0	1 912,0

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

die Daten, während die Türken als einzige Gruppe in den Jahren 1980 und 1981 über dem offiziell ausgewiesenen Maximum von 1975 liegen. Diese Entwicklungen lassen vermuten, daß zwar ein Teil der ausländischen

Arbeiter in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt ist. Die große Mehrheit hat sich jedoch zusammen mit ihren Familien auf einen längerfristigen Aufenthalt in der Bundesrepublik eingerichtet.

Tabelle 3. Wanderungsbilanz der Bundesrepublik nach Nationen seit 1967

Jahr	Land	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Jahr	Land	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
1967	Griechenland	20 589	73 828	- 53 239	1975	Griechenland	18 196	65 709	- 47 513
	Italien	105 961	174 320	- 68 359		Italien	50 907	104 498	- 53 591
	Jugoslawien	37 890	40 797	- 2 907		Jugoslawien	45 561	100 016	- 54 455
	Spanien	17 012	67 725	- 49 313		Spanien	7 606	40 077	- 32 471
	Türkei	33 106	53 890	- 20 784		Türkei	98 562	148 475	- 49 913
1968	Griechenland	53 107	29 043	24 064	1976	Griechenland	16 004	58 200	- 41 196
	Italien	178 296	121 607	56 689		Italien	66 361	87 755	- 21 394
	Jugoslawien	95 277	30 562	64 715		Jugoslawien	40 705	74 393	- 33 688
	Spanien	38 042	26 643	11 399		Spanien	6 269	32 780	- 26 511
	Türkei	79 711	27 740	51 971		Türkei	105 758	130 354	- 24 596
1969	Griechenland	87 884	24 394	53 490	1977	Griechenland	15 276	48 000	- 32 724
	Italien	190 571	132 097	58 474		Italien	80 230	75 396	4 834
	Jugoslawien	220 450	54 633	165 817		Jugoslawien	41 922	58 415	- 16 493
	Spanien	59 273	25 609	33 664		Spanien	5 641	24 543	- 18 902
	Türkei	151 142	31 622	119 520		Türkei	114 515	113 531	984
1970	Griechenland	94 307	30 259	54 048	1978	Griechenland	15 387	36 258	- 20 871
	Italien	183 980	136 531	47 449		Italien	83 037	73 925	9 112
	Jugoslawien	238 502	88 991	149 511		Jugoslawien	38 553	50 943	- 12 390
	Spanien	61 318	31 939	29 379		Spanien	5 277	17 447	- 12 230
	Türkei	176 972	42 355	134 617		Türkei	131 019	88 080	42 939
1971	Griechenland	71 064	40 119	30 945	1979	Griechenland	14 787	29 247	- 14 460
	Italien	167 570	139 040	28 530		Italien	89 292	73 931	15 361
	Jugoslawien	159 398	107 709	51 688		Jugoslawien	40 573	44 413	- 3 840
	Spanien	52 434	35 924	16 510		Spanien	5 049	12 139	- 7 090
	Türkei	186 955	60 883	126 072		Türkei	171 880	66 256	105 624
1972	Griechenland	51 083	48 060	3 023	1980	Griechenland	15 811	22 318	- 6 507
	Italien	147 207	127 472	19 735		Italien	86 138	77 429	8 709
	Jugoslawien	134 117	97 209	36 908		Jugoslawien	41 884	41 078	806
	Spanien	44 540	36 124	8 416		Spanien	5 402	10 001	- 4 599
	Türkei	184 549	75 008	109 541		Türkei	212 254	70 583	141 671
1973	Griechenland	36 102	48 807	- 12 705	1981	Griechenland	18 536	15 782	2 754
	Italien	152 545	121 463	31 082		Italien	65 044	80 728	- 24 684
	Jugoslawien	151 056	91 534	59 522		Jugoslawien	33 945	40 026	- 6 081
	Spanien	46 234	39 203	7 031		Spanien	5 674	8 899	- 3 225
	Türkei	249 670	87 094	162 576		Türkei	84 052	70 905	13 147
1974	Griechenland	29 960	48 732	- 18 768	1982	Griechenland	12 838	18 137	- 5 299
	Italien	85 591	120 317	- 34 726		Italien	41 367	81 771	- 40 404
	Jugoslawien	72 289	101 955	- 29 676		Jugoslawien	22 207	41 210	- 19 003
	Spanien	13 760	47 574	- 33 814		Spanien	3 781	10 392	- 6 611
	Türkei	160 750	110 825	49 925		Türkei	42 713	86 852	- 44 139

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Die in Tabelle 3 zusammengestellten Daten zur Wanderungsbilanz über die Grenzen der Bundesrepublik machen zwei stark ausgeprägte Rückwanderungswellen deutlich. Während der Rezession von 1966/67 erreicht die Rückwanderungswelle der Italiener mit 174 320 und die der Spanier mit 67 725 ihr jeweiliges Maximum. In der zweiten Welle, in den siebziger Jahren, klettern die Rückwanderungszahlen der Griechen 1973 auf 48 807, der Jugoslawen 1974 auf 101 955 und der Tür-

ken 1975 auf 148 475. Diese Werte stellen gleichzeitig die Maximalwerte der Rückwanderung dar. In der Folgezeit reduziert sich die Rückwanderung bei allen fünf Nationen; zu Beginn der achtziger Jahre steigt sie jedoch, abgesehen von den Jugoslawen, erneut an. Von 1980 auf 1981 erhöht sich der italienische Rückwanderungsstrom um 4%, 1982 liegt die Zunahme der griechischen Rückwanderung im Vergleich zum Vorjahr bei 15%, der Spanier bei 16% und der Türken bei 23%. Nach

B 32  
 Tabelle 4. Wanderungssaldo der Bundesrepublik nach Nationen und Bundesländern seit 1967

Jahr	Land	Bundesland										
		Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Berlin
1967	GR	491	709	4 132	247	17 919	5 002	1 301	13 038	9 627	26	553
	I	282	922	3 523	319	15 281	6 642	2 525	27 001	8 514	3 037	333
	YU	44	37	202	12	603	715	86	2 971	446	3	10
	E	544	785	6 669	363	16 165	10 362	1 153	9 826	4 167	177	152
1968	TR	494	728	1 044	225	8 814	1 863	588	3 385	3 328	185	130
	GR	174	309	1 213	10	6 846	1 638	479	6 782	6 470	1	171
	I	110	60	3 672	2	15 783	5 181	1 387	22 124	8 355	57	84
	YU	524	1 665	1 823	331	13 632	6 854	1 196	22 087	12 712	111	3 780
1969	E	256	28	2 068	83	4 217	1 451	162	2 127	1 144	28	53
	TR	1 086	1 017	4 430	531	12 155	5 966	1 384	11 843	9 808	74	3 677
	GR	1 100	1 071	4 050	207	18 405	5 864	1 827	16 077	13 687	67	1 135
	I	143	439	3 003	69	19 472	6 354	2 169	14 753	9 140	631	309
1970	YU	1 478	3 829	7 628	651	33 893	15 967	3 899	60 085	29 551	330	7 386
	E	730	320	5 525	254	11 031	7 254	1 422	4 102	2 824	18	184
	TR	2 811	2 184	8 330	1 568	35 675	12 519	4 273	21 446	21 311	537	8 868
	GR	829	933	4 642	243	21 328	5 254	1 783	13 193	14 144	281	2 048
1971	I	216	588	3 248	53	16 103	5 169	2 400	9 326	8 972	2 331	233
	YU	1 596	3 467	9 521	961	31 237	15 727	4 742	43 921	30 086	879	7 374
	E	707	360	4 841	210	10 363	5 138	1 423	2 775	3 243	214	105
	TR	4 120	3 859	11 682	1 776	39 729	11 862	5 108	18 682	24 180	989	12 630
1972	GR	729	567	2 122	151	10 274	3 165	891	5 187	7 151	56	764
	I	81	337	1 617	60	6 869	3 721	1 717	4 958	7 727	1 078	355
	YU	821	1 308	3 449	473	10 030	5 824	2 058	9 775	15 336	194	2 421
	E	1 005	307	2 207	183	6 064	1 993	982	1 707	1 947	62	53
1973	TR	3 995	3 178	10 191	2 327	34 028	17 773	5 098	18 329	19 779	1 187	9 192
	GR	193	270	118	60	281	385	87	771	2 559	2	65
	I	132	368	1 628	91	5 869	4 875	1 624	4 204	4 496	690	114
	YU	522	1 363	2 432	42	7 263	5 204	1 158	9 379	8 919	110	599
1974	E	848	279	1 973	12	3 284	142	595	1 031	1 492	20	26
	TR	3 579	2 164	9 518	1 746	31 519	7 912	4 984	20 770	19 569	1 195	6 595
	GR	129	75	547	39	4 770	515	370	3 884	2 238	27	315
	I	152	651	3 982	8	8 103	5 547	1 715	6 056	3 958	712	198
1975	YU	469	2 097	4 623	409	13 146	7 009	2 069	15 731	12 998	16	945
	E	511	360	392	28	2 387	434	914	84	902	50	137
	TR	5 352	3 288	14 748	1 847	45 287	15 892	7 025	29 336	30 859	1 147	7 785
	GR	295	205	994	9	6 560	2 229	370	3 927	3 689	10	502
1976	I	66	34	2 430	4	6 742	3 691	1 259	15 631	4 575	208	86
	YU	326	78	1 193	252	1 817	5 107	954	10 581	8 704	88	767
	E	950	508	3 730	229	10 776	7 106	1 569	6 155	2 537	86	172
	TR	2 185	756	4 896	1 204	24 641	2 473	1 374	6 580	3 335	324	4 160

Jahr	Land	Bundesland										
		Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Berlin
1975	GR	- 554	- 663	- 2 755	- 179	- 15 847	- 4 485	- 1 074	- 12 910	- 8 145	- 9	- 890
	I	- 117	- 219	- 3 652	- 91	- 12 891	- 6 034	- 2 103	- 21 207	- 6 645	- 665	- 25
	YU	- 422	- 930	- 3 391	- 683	- 7 742	- 7 074	- 2 026	- 18 085	- 12 388	- 205	- 1 569
	E	- 781	- 471	- 4 565	- 238	- 9 914	- 6 017	- 1 314	- 6 294	- 2 710	- 101	- 86
1976	TR	- 1 200	- 1 019	- 4 960	- 966	- 3 033	- 5 536	- 2 234	- 24 463	- 9 402	- 85	- 5 589
	GR	- 360	- 635	- 2 231	- 125	- 14 734	- 4 063	- 814	- 11 963	- 6 245	- 46	- 983
	I	- 151	- 204	- 592	- 95	- 4 855	- 2 309	- 625	- 8 317	- 1 055	- 449	- 142
	YU	- 389	- 808	- 2 017	- 413	- 6 810	- 4 186	- 1 206	- 10 129	- 6 551	- 125	- 1 056
1977	E	- 547	- 326	- 3 508	- 202	- 9 455	- 4 825	- 899	- 4 829	- 1 688	- 116	- 114
	TR	- 678	- 716	- 2 249	- 1 263	- 2 825	- 967	- 1 135	- 6 399	- 4 376	- 76	- 4 064
	GR	- 243	- 521	- 1 489	- 70	- 12 970	- 3 271	- 714	- 8 327	- 4 479	- 28	- 712
	I	- 46	- 37	- 549	- 23	- 1 914	- 749	- 107	- 334	- 1 134	- 251	- 138
1978	YU	- 263	- 445	- 870	- 249	- 3 494	- 1 856	- 407	- 5 213	- 3 153	- 81	- 462
	E	- 388	- 264	- 1 932	- 151	- 7 392	- 3 408	- 651	- 3 432	- 1 225	- 35	- 25
	TR	- 313	- 18	- 166	- 715	- 1 658	- 442	- 152	- 267	- 1 435	- 24	- 1 244
	GR	- 182	- 281	- 891	- 24	- 7 909	- 1 806	- 456	- 4 898	- 3 996	- 14	- 514
1979	I	- 118	- 105	- 761	- 21	- 2 763	- 8 164	- 432	- 3 003	- 568	- 95	- 272
	YU	- 120	- 331	- 523	- 134	- 2 420	- 917	- 319	- 3 915	- 3 615	- 8	- 108
	E	- 245	- 119	- 1 204	- 91	- 4 608	- 2 220	- 460	- 2 116	- 1 062	- 7	- 27
	TR	- 714	- 1 313	- 3 570	- 241	- 15 179	- 5 598	- 2 130	- 7 235	- 4 220	- 145	- 2 594
1980	GR	- 44	- 134	- 618	- 19	- 5 655	- 1 640	- 330	- 3 070	- 2 632	- 19	- 237
	I	- 34	- 115	- 1 069	- 31	- 2 731	- 1 478	- 965	- 5 630	- 3 030	- 99	- 251
	YU	- 34	- 100	- 298	- 103	- 382	- 280	- 122	- 2 624	- 1 248	- 45	- 362
	E	- 142	- 59	- 690	- 75	- 2 735	- 1 260	- 287	- 1 288	- 526	- 6	- 17
1981	TR	- 2 227	- 3 581	- 8 049	- 1 223	- 33 905	- 11 201	- 5 099	- 21 030	- 11 898	- 569	- 6 834
	GR	- 17	- 17	- 28	- 9	- 2 740	- 683	- 77	- 1 399	- 1 502	- 13	- 39
	I	- 58	- 157	- 679	- 33	- 1 659	- 460	- 621	- 2 773	- 1 740	- 131	- 398
	YU	- 111	- 139	- 102	- 68	- 1 621	- 462	- 1	- 1 534	- 852	- 32	- 792
1982	E	- 117	- 26	- 608	- 262	- 1 760	- 864	- 125	- 757	- 326	- 18	- 19
	TR	- 4 120	- 5 535	- 10 618	- 2 212	- 45 943	- 9 000	- 6 753	- 25 532	- 17 861	- 964	- 11 133
	GR	- 62	- 224	- 421	- 11	- 418	- 270	- 116	- 798	- 163	- 19	- 252
	I	- 35	- 75	- 580	- 9	- 5 096	- 2 026	- 541	- 5 202	- 3 129	- 42	- 275
1983	YU	- 69	- 192	- 267	- 93	- 1 465	- 579	- 29	- 2 117	- 2 087	- 78	- 219
	E	- 3 225	- 25	- 241	- 720	- 1 280	- 1 186	- 1 796	- 617	- 1 021	- 793	- 151
	TR	- 594	- 931	- 1 115	- 287	- 3 672	- 1 748	- 15	- 729	- 3 853	- 102	- 1 561

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

dem Anwerbestopp vom November 1973 sind die Wanderungssalden von Griechenland, Jugoslawien und Spanien negativ. Diese Entwicklung ist primär auf eine Verminderung bzw. Stagnation der Zuzüge und nicht so sehr auf eine verstärkte Rückwanderung zurückzuführen.

Für die Italiener weist dieselbe Tabelle in den Jahren von 1977 bis 1980 einen positiven Wanderungssaldo aus, ebenso für die Türken von 1977 bis 1981, deren Familiennachzug gerade nach dem Anwerbestopp stark ausgeprägt ist. Nach der Einführung der Visumpflicht im Oktober 1980 und durch die Verschlechterung der ökonomischen Situation reduzieren sich die Zuzüge in den achtziger Jahren erheblich. 1982 verzeichnen auch die Türken wie die anderen Nationalitäten einen Anstieg der Rückwanderungszahlen und damit einen negativen Wanderungssaldo. Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, daß die Rückwanderer zu einem großen Teil aus den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern stammen, d. h. also aus Bundesländern, in denen auch der Hauptteil der Ausländer arbeitet.

In allen Herkunftsländern gibt es Regionen, die als Zielgebiete für die Rückwanderung fa-

vorisiert werden, doch in einzelnen Gebieten liegen die Remigrationsquoten über denen der Emigration. Abgesehen vom Großraum Athen übersteigen diese Quoten auch die prozentualen Anteile der Wohnbevölkerung dieser Regionen an der Wohnbevölkerung insgesamt (Tabelle 5). Weit über die Hälfte der griechischen Rückwanderer lassen sich in Athen und den städtischen Zentren Makedoniens nieder; die Spanier bevorzugen Madrid Valencia und Katalonien, die Türken die Marmararegion, den ägäischen und den Mittelmeerraum. In diesen Ländern verzeichnen also gerade die Metropolen und die entwickelteren Gebiete Wanderungsgewinne. Diese sind identisch mit den Zielen der Binnenwanderungen. In Jugoslawien dagegen kehren überdurchschnittlich viele Rückwanderer in die unterentwickelten Gebiete Kosovo und Mazedonien zurück und belasten damit die ohnehin prekäre Situation auf dem dortigen Arbeitsmarkt zusätzlich. Nur in Italien weisen die Gebiete mit hohen Emigrationsraten auch ähnlich hohe Remigrationsquoten auf; diese Quoten liegen deutlich über dem Anteil der Wohnbevölkerung dieser Gebiete an der Wohnbevölkerung insgesamt. Das gilt insbesondere für Apulien, Kampanien, Venetien und Sizilien.

### III. Der qualitative Verlauf der Rückwanderung

Von allen befragten Rückkehrern weisen die Griechen die höchste Aufenthaltsdauer auf: 73% waren über acht Jahre und 59% über zehn Jahre in der Bundesrepublik. Von den Jugoslawen hielten sich 69% zwischen zwei und sieben Jahren und von den Türken 41% zwischen drei und sechs Jahren in der Bundesrepublik auf (Tabelle 6). Die durchschnittlich längere Aufenthaltsdauer der Griechen schlägt sich auch darin nieder, daß der Anteil der über 50jährigen prozentual größer ist als bei den Italienern, Jugoslawen und Türken (Tabelle 7). 78,6% der Italiener verbrachten nur bis zu zwei Jahre in der Bundesrepublik. Es ist zu vermuten, daß sich hier die Saisonarbeit und die Gruppe der Migranten bemerkbar machen, die mehrfach zwischen der Bundesrepublik und Italien wandern, was aufgrund ihres Status als EG-Angehörige möglich ist. Für die rückkehrenden Spanier gibt es keine vergleichbaren Befragungsergebnisse.

Die Altersgruppengliederung der Rückkehrer (Tabelle 7) zeigt, daß bei den Türken viele Fa-

milien mit Kindern und Jugendlichen zurückkehren. Die Gruppe der unter 18jährigen umfaßt fast 50% aller türkischen Rückwanderer, während es sich bei den Jugoslawen fast ausschließlich um Personen im erwerbsfähigen Alter handelt. Bei den Griechen und Italienern machen die Kinder und Jugendlichen 17% bzw. 11%, bei den Spaniern 25% aus. Die 20- bis 40jährigen stellen mit etwa zwei Dritteln aller Rückkehrer die stärkste Gruppe bei Griechen, Italienern und Jugoslawen. Der Anteil der 40- bis 50jährigen beträgt bei den Spaniern und Italienern ca. 17%, bei den Jugoslawen gut 27%. In allen Ländern sind Personen im Rentenalter nur in äußerst geringem Maße an der Rückwanderung beteiligt. Die Remigration bedeutet also für alle Herkunftsländer ein Ansteigen des Arbeitskräftepotentials und damit einen verstärkten Druck auf den Arbeitsmarkt, wobei sich wegen des relativ hohen Alters der Rückkehrer zusätzliche Schwierigkeiten bei der Arbeitsvermittlung ergeben. Mit Ausnahme der Griechen sind mindestens zwei Drittel der in der Bun-

Tabelle 5. Bevölkerung, Emigration in die, Remigration aus der Bundesrepublik nach Regionen (in %)

Land Region	Anteile Bevölkerung	Emigration	Remigration
Griechenland <sup>1)</sup>			
Athen	31,1	7,3	11,5
Rest Zentralgriechenlands und Euboea	11,3	3,2	2,6
Peloponnes	10,4	3,6	3,3
Ionische Inseln	1,9	1,6	1,4
Epirus	3,3	9,9	7,0
Thessalien	7,2	10,5	7,1
Makedonien	21,7	46,8	52,6
Thrazien	3,6	11,9	9,8
Ägäische Inseln	4,5	1,7	2,0
Kreta	5,2	3,4	2,7
Italien <sup>2)</sup>			
Venetien	7,7	10,4	12,9
Friaul-Julisch-Venetien	2,2	1,9	2,3
Abruzzen	2,2	5,7	5,6
Molise	0,6	2,2	2,6
Kampanien	9,6	14,8	14,4
Apulien	6,8	20,5	19,8
Basilikata	1,1	5,3	5,2
Kalabrien	3,6	11,0	10,8
Sizilien	8,6	15,1	12,8
Sardinien	2,8	3,0	2,7
10 übrige Regionen Nord- und Mittelitaliens	54,8	10,1	10,9

Land Region	Anteile Bevölkerung	Emigration	Remigration
Jugoslawien <sup>3)</sup>			
Bosnien und Herzegowina	18,4	23,7	9,2
Montenegro	2,6	0,8	1,0
Kroatien	20,5	38,3	26,7
Mazedonien	8,5	6,0	15,2
Slowenien	8,4	7,3	8,2
engeres Serbien	25,4	10,7	10,1
Kosovo	7,0	4,4	10,8
Vojvodina	9,1	8,7	19,2
Spanien <sup>4)</sup>			
Andalusien	17,1	26	11
Galizien	7,5	12	8
Extremadura	3,0	6	2
Murcia	2,7	6	3
Katalonien	15,8	5	19
Madrid	12,2	5	19
Valencia	9,5	5	10
Vasco-Navarra	7,1	—	1
Türkei <sup>5)</sup>			
Marmara	16	26	33
Ägäis	15	16	17
Mittelmeer	11	8	9,5
Südostanatolien	8	1	1
Nordostanatolien	6	4	3,8
Schwarzmeer	13	13	7,2
Ostzentralanatolien	8	6	4,5
Nordzentralanatolien	15	17	16,5
Südzentralanatolien	9	10	7,4

<sup>1)</sup> Bevölkerungszählung von 1980. Emigration in die und Remigration aus der Bundesrepublik nach offiziellen Erhebungen für die Jahre 1970—1977.

<sup>2)</sup> Bevölkerungszählung vom 25. 10. 1981. Emigration in die und Remigration aus der Bundesrepublik nach offiziellen Erhebungen für die Jahre 1960—1980. Abruzzen und Molise 1960—1962 gemeinsam erfaßt.

<sup>3)</sup> Bevölkerungszählung vom 31. 3. 1981. Emigration in die Bundesrepublik aufgrund der Daten der Bevölkerungszählung vom 31. 3. 1971. Remigration aus der Bundesrepublik nach offiziellen Erhebungen für die Jahre 1971—1981.

<sup>4)</sup> Befragung von 1567 Rückkehrern aus Europa (davon 37% aus der Bundesrepublik) in Städten mit über 50 000 Einwohnern.

<sup>5)</sup> Bevölkerungszählung von 1970. Emigration ins Ausland nach offiziellen Erhebungen des Turkish Employment Service für die Jahre 1969—1979; Absichtserklärungen von potentiellen Rückkehrern im Jahre 1975.

Quellen:  
Griechenland: K. Unger, Die Rückkehr der Arbeitse migranten. Eine Studie zur Remigration nach Griechenland, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1983, S. 309.

Italien: Annuario di Statistiche del Lavoro (bis 1970) und Annuario di Statistiche Demografiche (ab 1970).

Jugoslawien: Bundesbüro für Angelegenheiten der Beschäftigung, Belgrad. Bundesamt für Statistik, Belgrad.

Spanien: J. Castillo Castillo, La emigración española en la encrucijada. Estudio empirico de la emigración de retorno, Madrid 1980, S. 192f.; R. Tamames, Introducción a la economía española, Madrid 1980, S. 504.

Türkei: A. Kudat/Y. Ozkan, Internal and External Migration. Effects on the Experience of Foreign Workers in Europe, Berlin 1976, Tab. 34; S. Paine, Exporting Workers. The Turkish Case, London 1974, S. 73.

Tabelle 6. Aufenthaltsdauer der Rückkehrer in der Bundesrepublik (in %)

Aufenthaltsdauer in Jahren \ Land	Griechenland <sup>1)</sup>	Italien <sup>2)</sup>	Jugoslawien <sup>3)</sup>	Spanien <sup>4)</sup>	Türkei <sup>5)</sup>
0 bis unter 0,5	}	18,2	} 5,0		}
0,5 bis unter 1		48,9			
1 bis unter 2	} 2,1	11,5	7,6		} 24,3
2 bis unter 3		6,1	12,5		
3 bis unter 4	}	3,8	13,4		}
4 bis unter 5		2,8	16,0		
5 bis unter 6	} 6,8	9,0 <sup>6)</sup>	15,6		}
6 bis unter 7		14,5	11,5		
7 bis unter 8	}		6,2		} 24,7
8 bis unter 9		13,9	3,5		
9 bis unter 10	}		3,8		}
10 bis unter 12		14,3	4,9 <sup>7)</sup>		
12 bis unter 14	}	17,2			} 8,7
14 bis unter 15		16,4			
15 bis unter 16	}				}
16 bis unter 18		11,1			
18 bis unter 20	3,1 <sup>8)</sup>				0,3
über 20					0,5
	100,0	100,0	100,0		100,0

<sup>1)</sup> Befragung der Rückkehrer in Athen, Saloniki und Serres im Jahre 1980.

<sup>2)</sup> Aufenthaltsdauer aller in italienischen Statistiken ausgewiesenen Rückkehrer aus der Bundesrepublik zwischen 1964 und 1980.

<sup>3)</sup> Aufenthaltsdauer aller im Ausland beschäftigten Jugoslawen.

<sup>4)</sup> Spezifische Befragungen der Rückkehrer aus der Bundesrepublik liegen nicht vor. Das „Instituto Español de Emigración“ gibt die Zahl der Rückwanderer aus Europa für das Jahr 1981 mit 62 000 an, davon aus der Bundesrepublik 6 000 (!), d. h. daß außer den vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen und für die Darstellung in dieser Tabelle ungeeigneten Daten keine genaueren Angaben vorliegen.

<sup>5)</sup> Befragung der Rückkehrer in den Gebieten Bursa, Afyon und Kirsehir im Jahre 1975.

<sup>6)</sup> Gefragt nach einer Aufenthaltsdauer von über 5 Jahren.

<sup>7)</sup> Gefragt nach einer Aufenthaltsdauer von über 10 Jahren.

<sup>8)</sup> Gefragt nach einer Aufenthaltsdauer von über 18 Jahren.

#### Quellen:

Griechenland: K. Unger, Die Rückkehr, S. 333.

Italien: Annuario di Statistiche del Lavoro seit 1964 und Annuario Demografico seit 1970.

Jugoslawien: I. Nejašmić, Povratak jugoslavenskih vanjskih migranata i njihovo uključivanje u gospodarski i društveni život zemlje, in: Rasprave o migracijama, (1981) 73, S. 30.

Türkei: A. Gitmez, S. Libermann, B. Ralle, Return Migration of Turkish Workers. Effects and Implication for Policy, Ankara 1977, Tab. 7b.

desrepublik beschäftigten Ausländer und der Rückkehrer Männer (Tabellen 8 und 9). Die italienischen und jugoslawischen Männer sind anteilmäßig unter den Rückwanderern in einem höheren Maße vertreten als unter den Beschäftigten in der Bundesrepublik. Dieses Ergebnis und die Altersgruppengliederung der Rückkehrer lassen den Schluß zu, daß nach Italien und Jugoslawien Familien in einem geringeren Ausmaß zurückkehren als bei den anderen Nationen. Bei den Griechen und bei den Spaniern haben die zurückkehrenden Frauen mit 44% bzw. 33% etwa den gleichen Anteil wie unter den in der Bundesrepublik beschäftigten Griechen und Spaniern. Bei den türkischen Frauen hingegen

übersteigt der Anteil der Rückwanderinnen den Anteil der beschäftigten Frauen. Hierbei dürften sowohl ein höherer Anteil von Mädchen ausschlaggebend sein wie auch die Tatsache, daß viele Ehefrauen erst nach dem Anwerbestopp in die Bundesrepublik gekommen sind und deshalb nicht über eine Arbeitserlaubnis verfügen, d. h. zurückwandern, ohne daß sie in der Bundesrepublik erwerbstätig werden konnten.

Prinzipiell ist für alle hier untersuchten Länder eine Beschäftigungsverlagerung weg vom primären Sektor zu konstatieren. Aufgrund vorliegender Daten ist für Spanier und Türken zu beobachten, daß nach der Rückkehr eine Verlagerung der Beschäftigung von der

Tabelle 7. Alter der Rückkehrer aus der Bundesrepublik (in %)

Alter in Jahren	Land				
	Griechenland <sup>1)</sup>	Italien <sup>2)</sup>	Jugoslawien <sup>3)</sup>	Spanien <sup>4)</sup>	Türkei <sup>5)</sup>
0 bis unter 15	17,7	11,4 <sup>6)</sup>	} 1,0	25,3 <sup>7)</sup>	47,4 <sup>7)</sup>
15 bis unter 20	} 29,1	6,6 <sup>8)</sup>		} 11,8 <sup>9)</sup>	} 11,0 <sup>9)</sup>
20 bis unter 25		12,9	7,6		
25 bis unter 30	} 36,5	16,0	17,3	} 38,4	} 28,0
30 bis unter 35		14,3	18,5		
35 bis unter 40	} 13,1	11,8	21,4	} 17,0	} 9,3
40 bis unter 45		9,3	17,9		
45 bis unter 50	} 3,7	6,6	9,5	} 6,2	} 3,0
50 bis unter 55		} 9,7	4,8		
55 bis unter 60	1,1		0,8		
60 bis unter 65	} 1,4	0,8	0,1	} 1,3	
über 65		1,4	0,1		

<sup>1)</sup> Altersgruppengliederung aller Rückkehrer zwischen 1970 und 1977.

<sup>2)</sup> Altersgruppengliederung aller Rückkehrer zwischen 1965 und 1980.

<sup>3)</sup> Altersgruppengliederung aller 1977 befragten Rückkehrer in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Serbien.

<sup>4)</sup> Altersgruppengliederung aller Rückkehrer zwischen 1974 und 1981.

<sup>5)</sup> Altersgruppengliederung der Rückkehrer zwischen 1974 und 1981.

<sup>6)</sup> unter 14.

<sup>7)</sup> unter 18.

<sup>8)</sup> zwischen 14 und 20.

<sup>9)</sup> zwischen 18 und 25.

Quellen:

Griechenland: K. Unger, Die Rückkehr, S. 314.

Italien: Annuario di Statistiche Demografiche und Ministero degli Affari Esteri.

Jugoslawien: wie Tab. 7, S. 24.

Spanien: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Türkei: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Tabelle 8. Rückkehrer aus der Bundesrepublik nach Geschlecht und Land (in %)

Geschlecht	Land				
	Griechenland <sup>1)</sup>	Italien <sup>2)</sup>	Jugoslawien <sup>3)</sup>	Spanien <sup>4)</sup>	Türkei <sup>5)</sup>
Männer	56,3	80,4	71,2	67,2	67,1
Frauen	43,7	19,6	28,8	32,8	32,9

<sup>1)</sup> Alle Rückkehrer aus der Bundesrepublik zwischen 1970 und 1981.

<sup>2)</sup> Alle Rückkehrer aus der Bundesrepublik zwischen 1955 und 1980.

<sup>3)</sup> Alle Rückkehrer zwischen 1976 und 1981.

<sup>4)</sup> Alle Rückkehrer aus der Bundesrepublik zwischen 1970 und 1981.

<sup>5)</sup> Alle Rückkehrer aus der Bundesrepublik zwischen 1964 und 1981.

Quellen:

Griechenland: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Italien: Annuario di Statistiche del Lavoro e dell'Emigrazione und Annuario di Statistiche Demografiche.

Jugoslawien: Bundesbüro für Angelegenheiten der Beschäftigung, Belgrad.

Spanien: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Türkei: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Tabelle 9. In der Bundesrepublik 1980 im Jahresdurchschnitt sozialversicherungspflichtig versicherte beschäftigte Ausländer nach Geschlecht und Land (in %)

Geschlecht	Land				
	Griechenland	Italien	Jugoslawien	Spanien	Türkei
Männer	59,3	74,2	62,8	68,4	73,7
Frauen	40,7	25,8	37,2	31,6	26,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

Landwirtschaft in den sekundären und in den tertiären Sektor stattgefunden hat (Tabelle 10 und 11).

Tabelle 10. Beruflicher Status der Rückkehrer in Spanien (in %)

Beruflicher Status	vor Emigration	nach Remigration
abhängig beschäftigt	92	74
Selbständiger	8	26
primärer Sektor	19	4
sekundärer Sektor	53	41
tertiärer Sektor	26	52
Hilfsarbeiter	35	22
Dienstbote	3	2
Angestellter	25	36
Hausfrau	10	15
Sonstige	27	25

Quelle:

J. Castillo Castillo, *La emigración española*, S. 85.

Tabelle 11. Beruflicher Status der Rückkehrer in der Türkei (in %)

Beschäftigungsbereich	vor Emigration	nach Remigration
Landwirtschaft	32	23
nicht-landwirtschaftliche Kleinbetriebe	10	10
industrielle Lohnarbeit	32	24
Handel	6	16
öffentliche Dienstleistungen	5	3
private Dienstleistungen	5	5
Arbeitslose	10	19

Quelle:

eigene Berechnung nach: B. Ralle, *Modernisierung und Migration am Beispiel der Türkei*, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1981, S. 123.

Von den rückkehrenden Spaniern sind nur noch 4 % im primären Sektor beschäftigt, während es vor der Abwanderung noch 19 % waren. Im sekundären Sektor erfolgte durch die Arbeitskräfteemigration eine Reduzierung von 53 % auf 41 %, im tertiären Sektor hingegen eine Zunahme von 26 % auf 52 %. In der Türkei arbeitet im Agrarsektor nach der Rückwanderung ca. ein Viertel im Vergleich zu einem Drittel vor der Abwanderung. Die Anzahl der in der Industrie Beschäftigten verminderte sich von einem Drittel auf ein Viertel. Der Anteil der Erwerbstätigen im Handel

kleinerte von 6 % auf 16 %, was einer Steigerung um 160 % entspricht. In Jugoslawien (Tabelle 12) sinkt der Anteil der „individuellen Bauern“, d. h. der privaten Landwirte, von einem Drittel auf ein Fünftel, der der Erwerbstätigen im privaten Sektor von 6 % auf 2 %, während sich die Gruppe der selbständigen Handwerker von 2 % auf 6 % erhöht. In Italien (Tabelle 13) sind 15 % der Rückkehrer im Agrarsektor und 12 % in der Industrie beschäftigt. Je ein Fünftel arbeitet im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor. Nur bei den spanischen Rückkehrern scheint diese Tendenz nicht zuzutreffen, denn von den beschäftigten spanischen Rückkehrern arbeiten 22 % (vorher 35 %) als Hilfsarbeiter und 36 % (vorher 25 %) als Angestellte. Es könnte also sein, daß z. T. ein beruflicher Aufstieg stattgefunden hat. Vergleichbare Daten für Grie-

Tabelle 12. Beruflicher Status der Rückkehrer in Jugoslawien (in %)

Beruflicher Status	vor Emigration	nach Remigration
beschäftigt im gesellschaftlichen (staatlichen) Sektor	41,8	40,4
beschäftigt im privaten Sektor	6,2	2,2
selbständige Handwerker	1,6	5,8
individuelle (selbständige) Bauern	33,3	18,8
Hausfrauen	6,3	2,2
Schüler/Studenten	1,6	—
Rentner (altersbedingt, Frühinvaliden)	—	1,3
Arbeitslos	7,9	28,6
unbekannt	1,3	0,7

Quelle:

I. Nejašmić, *Povratak*, S. 60.

Tabelle 13. Beruflicher Status der Rückkehrer in Italien nach Beschäftigungsbereichen (in %)

Beschäftigungsbereich	Anteil
Landwirtschaft	14,8
Baugewerbe	19,6
Industrie	11,4
Dienstleistungen	20,2
Übrige (Nichterwerbstätige, Rentner und Arbeitslose)	32,1
keine Angabe	1,2

Quelle:

A. Signorelli, M. Tiriticco, S. Rossi, *Scelte senza potere*, Rom 1977, S. 63.

Tabelle 14. Beruflicher Status der Rückkehrer in Griechenland (in %)

Beruflicher Status	Anteil
ungelernter Arbeiter	11,7
angelernter Arbeiter	23,4
Facharbeiter	2,4
Meister	0,9
Angestellter (nicht höherer)	9,1
höherer Angestellter	1,7
Beamter	1,6
Selbständiger (1-Mann-Betrieb)	31,2
Selbständiger mit Angestellten	4,9
Arbeitslos	11,7
Rentner	1,4

Quelle:  
K. Unger, Die Rückkehr, S. 334.

chenland liegen nicht vor; aus den Angaben in Tabelle 14 lassen sich jedoch ähnliche Tendenzen ableiten. Insgesamt kann also festgestellt werden, daß die in der ausländischen Industrie gemachten Erfahrungen nur zu einem geringen Prozentsatz nach der Rückkehr eingesetzt werden.

Auffallend für alle Länder ist, daß ein erheblicher Teil der Rückkehrer arbeitslos ist und daß diese Quote teilweise höher liegt als vor der Abwanderung. Für Spanien gilt, daß von den 1967 Befragten nur 8 % direkt nach der Rückkehr arbeitslos waren, dieser Anteil aber auf 15 % zum Zeitpunkt der Befragung von 1979 gestiegen ist. Es deutet sich also für Spanien eine weitere Verschlechterung der ökonomischen Reintegrationsmöglichkeiten mehrere Jahre nach der Remigration an.

Tabelle 15 weist die Sparziele der ausländischen Arbeitnehmer im Hinblick auf ihre Herkunftsländer aus. Ohne größere nationale

Unterschiede liegt mit etwa einem Drittel aller Nennungen die Präferenz beim Bau bzw. Erwerb eines Hauses oder einer Eigentumswohnung. Auffallend hingegen sind die Unterschiede beim Erwerb eines Grundstückes (Griechen und Türken 10 %, Italiener 7,5 % und Jugoslawen und Spanier nur etwa 4 %). Bei den Jugoslawen vermuten wir Zusammenhänge mit gesetzlichen Bestimmungen über maximalen Privatbesitz an landwirtschaftlich nutzbarem Boden (10 ha). Bei den Spaniern dürfte die ausgeprägte Tendenz zum Erwerb von Eigentumswohnungen als Ursache für diese Unterschiede gewertet werden.

Eng verbunden mit dem Ziel „Haus- oder Wohnungsbau“ ist das Sparziel der Wohnungsausstattung. Es wird von 8 % der Türken, 11 % der Griechen, Italiener und Jugoslawen und 15 % der Spanier aufgeführt. Unterschiede ergeben sich ferner bei der Kategorie Aufbau bzw. Erweiterung einer selbständigen Existenz (hier ist etwa der Auf- oder Ausbau eines eigenen Geschäftes, des eigenen Betriebes oder die Anschaffung landwirtschaftlicher Maschinen gemeint). Griechen, Italiener und Türken erwähnen sie zu 10 %, Jugoslawen zu 6,2 %, bei den Spaniern haben sie mit 2,8 % nur eine marginale Bedeutung.

Als Indiz für eine etwaige Rückkehrbereitschaft dürfen aber nicht nur die erwähnten Sparziele bewertet werden. Das tatsächliche Volumen des Geldtransfers spielt eine ebenfalls nicht zu unterschätzende Rolle. Die in Tabelle 16 aufgeführten geschätzten Transfers dürfen nicht in direktem Bezug zur Zahl der beschäftigten Ausländer (Tabelle 2) gesetzt werden. Doch kann trotz des Anstiegens der Beträge, insbesondere bei den Türken seit

Tabelle 15. Wichtigste Sparziele der in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländer nach Nationen (in %)

Sparziel	Nation				
	Griechenland	Italien	Jugoslawien	Spanien	Türkei
Haus/Eigentumswohnung	29,3	30,6	35,3	32,4	24,6
Wohnungseinrichtung	11,2	10,5	11,1	16,8	8,1
Land-/Grundstückskauf	9,8	7,5	4,2	3,9	9,6
Eigenes Geschäft/Betrieb	7,3	7,1	2,6	2,8	5,4
Landwirtschaftliche/gewerbliche Maschinen	2,9	2,5	3,6	0,0	2,5
Versorgung der Kinder	13,2	11,8	10,6	10,6	10,3
Alterssicherung	12,0	10,4	12,8	6,7	24,1

Quellen:  
Berechnung nach: U. Mehrländer u. a., Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung '80, Bonn 1981, S. 278.

Tabelle 16. Überweisungen ausländischer Arbeitskräfte seit 1960 (in Mio DM)<sup>1)</sup>

Land Jahr	Griechenland	Italien	Jugoslawien	Spanien	Türkei	alle Länder
1960	50	200	0	50	0	300
1961	50	350	50	100	0	550
1962	100	500	50	200	50	900
1963	200	600	100	250	100	1 250
1964	250	700	100	350	150	1 550
1965	350	850	150	450	300	2 150
1966	400	1 000	200	500	350	2 500
1967	350	850	200	350	300	2 150
1968	300	850	250	300	350	2 150
1969	400	950	600	400	700	3 300
1970	600	1 100	1 150	550	1 250	5 000
1971	850	1 100	1 600	500	1 900	6 450
1972	900	1 250	1 800	550	2 300	7 450
1973	900	1 150	2 200	600	2 600	8 200
1974	900	950	1 700	700	2 650	7 700
1975	900	800	1 800	600	2 500	7 400
1976	800	800	1 700	500	2 150	6 700
1977	700	800	1 600	450	1 800	6 100
1978	650	900	1 550	450	1 900	6 250
1979	550	1 000	1 500	350	2 600	6 950
1980	550	1 100	1 500	300	2 950	7 450
1981	550	1 150	1 500	300	3 350	7 900
1982	550	1 100	1 500	300	3 350	7 800

<sup>1)</sup> Die Angaben beruhen auf Schätzungen unter Berücksichtigung der auf Heimatreisen mitgenommenen Barbeträge.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Frankfurt.

1978, und trotz der Stagnation der Überweisungen bei den anderen Nationen tendenziell auf ein Absinken der transferierten Geldbeträge pro Ausländer geschlossen werden. Denn Lohnsteigerungen bzw. Inflationsraten vorausgesetzt, müßten die Transfers von An-

fang der siebziger zu Anfang der achtziger Jahre eine sehr deutliche Steigerung erfahren haben. Daraus ist zu schlußfolgern, daß ein ständig größer werdender Teil des Realeinkommens in der Bundesrepublik gespart oder gar konsumiert wird.

#### IV. Sozio-ökonomische und politische Rahmenbedingungen des Rückwanderungsprozesses

Die bisherige Interpretation der Tabellen ließ bereits deutlich werden, daß der Anwerbestopp einen deutlichen Einschnitt in die bisherige Art und Weise der Wanderungsprozesse zwischen den hier zum Vergleich stehenden Entsendeländern von Arbeitskräften und dem Aufnahmeland Bundesrepublik darstellt. Waren die Zu- und Abwanderungen in den sechziger Jahren aus den Anwerbeländern noch eindeutig abhängig vom konjunkturellen Verlauf und der damit verbundenen jeweiligen Arbeitsmarktsituation, ist im Laufe der siebziger Jahre dieses Abhängigkeitsverhaltens nicht mehr nachweisbar. So ist infolge der restriktive Ausländerpolitik konterka-

rierenden Entwicklung ein grundlegender Umschichtungsprozeß innerhalb der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik zu beobachten. Die grundlegenden Veränderungen deuten darauf hin, daß weder die Rückwanderung noch die Rückkehrbereitschaft sich einfach aus der jeweiligen Arbeitsmarktsituation erklären lassen wie noch in den sechziger Jahren.

Schon in den siebziger Jahren versuchte die Bundesrepublik, Anreize zur Rückwanderung durch die Förderung von Arbeitnehmergesellschaften in Griechenland und der Türkei zu schaffen. Rückkehrwillige ausländische

Arbeitnehmer sollten dieser Maßnahme zufolge durch berufliche Fortbildung, betriebswirtschaftliche Beratung und günstige Kredite auf der Basis bilateraler Abkommen zu Betriebsgründungen in ihren Heimatländern bewegt werden, um sich selbst einen Arbeitsplatz zu schaffen. Für Griechenland jedoch, das eine Vereinbarung im Mai 1980 unterzeichnete, war diese Maßnahme ineffektiv, weil das griechische Parlament die Ratifizierung bis heute blockiert hat. In der Türkei, die ein entsprechendes Abkommen bereits im Dezember 1972 unterzeichnet hatte, ist eine Reihe von solchen Arbeitnehmergesellschaften eingerichtet worden. Die effizient arbeitenden Betriebe werden jedoch nach und nach von den kapitalkräftigeren Banken übernommen.

Jugoslawien kennt ohne die Förderung durch die Bundesrepublik die Einrichtung „Devisenfabriken“, die vom Konzept her den türkischen Arbeitnehmergesellschaften ähneln. In der Türkei wie in Jugoslawien ist der beschäftigungspolitische Effekt dieser Initiative praktisch zu vernachlässigen. Dagegen hat es die Bundesrepublik offiziell abgelehnt, finanzielle Anreize für die Rückkehr von Italienern zu schaffen, da sie den EG-Freizügigkeitsbestimmungen widersprechen. Erfolglos blieb auch bisher das jugoslawische Anliegen, die Bundesrepublik für die finanzielle Förderung der Devisenfabriken zu gewinnen.

Eine neue Initiative des Bundesinnenministers zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Nicht-EG-Angehörigen vom 22. Juni 1983 sieht vor, daß jeder Ausländer, der aufgrund von Konkursen oder Betriebsstillegungen arbeitslos geworden ist bzw. seit einem halben Jahr Kurzarbeit verrichtet, eine Rückkehrhilfe von DM 10 500,— sowie DM 1 500,— für jedes Kind, das vor Juni 1983 in die Bundesrepublik gekommen ist, bekommen soll. Um den vollen Betrag dieser Rückkehrprämie zu erhalten, muß die Rückwanderung im ersten Monat der Arbeitslosigkeit erfolgen, andernfalls verringert sich die Summe pro Monat um DM 1 500,—, bei Kurzarbeitern um DM 750,—. Obwohl das Programm bereits angelaufen ist, ist angesichts der geringen Höhe der Prämie kaum damit zu rechnen, daß hiervon Rückwanderungsbewegungen in größerem Umfang ausgelöst werden.

Eine Reintegrationspolitik ist in den hier untersuchten Anwerbeländern bisher in der Regel nur in bescheidenen Ansätzen entwickelt worden. In Jugoslawien ist seit 1973 in drei Bereichen eine Fülle von Maßnahmen als Anreiz zur Rückkehr ergriffen worden, im einzelnen: Zollerleichterungen für Rückkehrer, Förderung des Privatsektors im Dienstleistungs- und Agrarbereich und Förderung produktiver Anlagen der Gastarbeiterersparnisse. Seitens der italienischen Regierung ist kein Konzept für eine Reintegrationspolitik entwickelt worden; die Initiative für entsprechende Maßnahmen liegt bei den Regionalbehörden. Dementsprechend haben sich einige Regionen verpflichtet, Reintegrationshilfen durch gezielte Arbeitsvermittlung und Umschulungskurse zu leisten. Die griechische Reintegrationspolitik besteht bisher im wesentlichen darin, Zinsanreize für den Transfer von Ersparnissen zu bieten und diverse Zoll-erleichterungen für die Rückkehr zu gewähren.

Italien läßt in verschiedenen Städten der Bundesrepublik Kurse im Rahmen der Erwachsenenbildung durchführen. Italiener ohne abgeschlossene Schulbildung haben dadurch die Möglichkeit, den Hauptschulabschluß nachzuholen, um im Falle einer Rückkehr auf dem Arbeitsmarkt in Italien selbst konkurrenzfähig zu sein. Über schulische Einrichtungen verfügen auch die Jugoslawen. Darüber hinaus bieten die Jugoslawen in der Bundesrepublik berufsqualifizierende Maßnahmen bis hin zum Abschluß einer Ingenieurschule an. Inwieweit die im Ausland erworbenen schulischen und berufsfachlichen Abschlüsse die Reintegration tatsächlich erleichtern, ist bisher freilich empirisch noch nicht überprüft worden.

Für Spanien und die Türkei ist noch nicht einmal in Ansätzen eine Reintegrationspolitik entwickelt worden. Doch selbst wenn es der Fall wäre, stieße die Umsetzung einer differenzierten Reintegrationspolitik in allen fünf Ländern angesichts der prekären ökonomischen Situation dieser Länder an ihre Grenzen. Im Hinblick auf eine solche Lage drängt sich geradezu die Frage auf, inwiefern diese Länder überhaupt ein wirkliches ökonomisch begründetes Interesse an einer Rückwanderung haben können.

## V. Motive der Rückkehr

An die Rückkehr werden in der Regel Bedingungen wie ein Arbeitsplatz im Heimatland, Ersparnisse in ausreichender Höhe, Möglichkeit zur Gründung einer selbständigen Existenz sowie die Rückkehr der gesamten Familie geknüpft. Die Motive und Interessen, mit denen die ausländischen Arbeiter selbst die Rückkehr in ihr Herkunftsland begründen, gehen aus Tabelle 17 hervor. In weit mehr als 50 % der Fälle werden jedoch familiäre Gründe oder die Ausbildung der Kinder als Motive für die erfolgte Rückkehr genannt. Bei den Italienern hat das Motiv des Heimwehs, das die Hälfte der Befragten angibt, ein starkes Gewicht. Arbeitslosigkeit, Unfall und Krankheit waren für 18 % der Jugoslawen, 16 % der Griechen und jeweils für 9 % der Spanier und der Türken entscheidend. Ausreichende Ersparnisse bzw. die Realisierung

der gesteckten Ziele werden von den Griechen nur zu 4 %, von den Jugoslawen zu 10 % und von den Türken zu 18 % erwähnt. (Das letzte Ergebnis kann mit dem früheren Erhebungszeitpunkt — 1971 — zusammenhängen, als noch die Möglichkeit einer erneuten Emigration bestand und als die Familien noch nicht in der Bundesrepublik waren.)

Diese Aussagen lassen den Schluß zu, daß mit einer Rückwanderung in steigendem Ausmaß nicht zu rechnen ist, es sei denn, die politischen, sozialen und ökonomischen Schwierigkeiten der in der Bundesrepublik lebenden und arbeitenden Ausländer nehmen noch größere Ausmaße an und gleichzeitig verbesserten sich — wider Erwarten — die sozio-ökonomischen Bedingungen in den Herkunftsländern.

Tabelle 17. Motive für die Remigration

Motive	Land				
	Griechenland <sup>1)</sup>	Italien <sup>2)</sup>	Jugoslawien <sup>3)</sup>	Spanien <sup>4)</sup>	Türkei <sup>5)</sup>
Familiäre Gründe	10,1	12,1	42,8	50	44
Ausbildung der Kinder	33,5	2,6			
Kinder im Heimatland zurückgeblieben			11,3		
Heimweh	19,0			3	
Hausbau beendet	11,2	52,4		24	
Arbeitsplatz gesichert		2,7	3,5		1
Dienstleistungsbetrieb eingerichtet		4,6		7	7
Genügend verdient / alle Ziele verwirklicht		1,6			
In der Bundesrepublik unzufrieden	3,8		10,2	11	18
Mangelnde Integration in der Bundesrepublik			3,9		11
Arbeitslosigkeit		11,6	9,7		
Gesundheit/Arbeitsunfall		0,9	8,5	3	3
	15,7		10,1	5	6

<sup>1)</sup> Befragung von 573 Rückkehrern in Athen, Saloniki und Serres im Jahre 1980.

<sup>2)</sup> Zwischen 1972 und 1974 durchgeführte Befragungen von 825 in der Bundesrepublik beschäftigten Italienern.

<sup>3)</sup> Befragung von 822 Rückkehrern in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Serbien.

<sup>4)</sup> Befragung von 1567 Rückkehrern in Städten mit über 50 000 Einwohnern.

<sup>5)</sup> Untersuchung des türkischen Staatlichen Planungsamtes von 1971.

### Quellen:

Griechenland: K. Unger, Die Rückkehr, S. 340.

Italien: L. Favero/G. Rosoli, I lavoratori emarginati, in: Studi Emigrazione, (1975) 38/39, S. 313.

Jugoslawien: I. Nejašmić, Povratak, S. 34.

Spanien: J. Castillo Castillo, La emigración española, S. 47.

Türkei: S. Paine, Exporting Workers, S. 208.

## VI. Schlußbemerkungen

Die Übersicht zeigt, daß es je nach Nation unterschiedliche Grade von Remigrationsbereitschaft gibt. Bei Griechen, Jugoslawen und Spaniern ist sie offenbar recht deutlich ausgeprägt, während sich bei den Türken Remigration und Emigration praktisch die Waage halten. Für die vier genannten Nationen gilt, daß nach einem mittel- bzw. längerfristigen Aufenthalt in der Bundesrepublik remigriert wird. Lediglich Italiener kehren offenbar früher in ihr Heimatland zurück, weil sie als EG-Angehörige die Möglichkeit einer erneuten Emigration haben.

Die Wiedereingliederung in das soziale und ökonomische System des Herkunftslandes ist für die meisten Remigranten mit längerfristigen Problemen verbunden; für die Erwerbspersonen vor allem aufgrund der geringen Absorptionsfähigkeit der lokalen Arbeitsmärkte. Zusätzlich erschwert das relativ hohe Durchschnittsalter der Remigranten den erneuten Eintritt ins Erwerbsleben. Den zuständigen Stellen ist es bisher nicht gelungen, diese zentralen Reintegrationsprobleme effizient zu lösen.

Ein großer Teil der Rückwanderer bindet sich geographisch an seine Herkunftsgemeinde über den Kauf von Häusern und Grundstücken. Diese Remigranten überlagern vielfach als Minorität das dörfliche Normengefüge durch den Transfer von Konsumgewohnheiten und Verhaltensmustern der Industriegesellschaft, ohne daß dadurch gleichzeitig auch tiefgreifende Veränderungen der traditionellen sozialen Strukturen bewirkt würden. Ebenso sind die hier aufgezeigten wirtschaftlichen Impulse der Remigration auf Dauer

sehr skeptisch zu beurteilen. Vielfach investieren die Remigranten ihre Ersparnisse, um sich im Dienstleistungssektor selbständig zu machen. Da sich jedoch solche Investitionen regional häufen und die Ersparnisse schneller als geplant aufgebraucht sind, erweist sich im nachhinein die ökonomische Reintegration als unerwartet schwierig. Es entsteht der Wunsch nach einer erneuten, allerdings kaum realisierbaren Abwanderung.

Gerade angesichts der Widersprüchlichkeit der hier gemachten Aussagen ist die sozialwissenschaftliche Forschung aufgerufen, sich künftig intensiv der Remigrationsprobleme anzunehmen. Insbesondere müßten weitere länderspezifische, aber auch gezielt vergleichend angelegte Fragestellungen bearbeitet werden:

- regionale Verteilung der Rückkehrer in den Herkunftsländern;
- Binnenwanderungsetappen nach der Rückkehr;
- Position der Rückkehrer auf dem heimischen Arbeitsmarkt;
- Berufsausübung im Migrationszyklus;
- regionen-, berufs- und altersspezifische Arbeitslosigkeit;
- sozialer Status der Rückkehrer;
- Verwendung der Ersparnisse.

Trotz der eingangs angemeldeten Vorbehalte folgt aus den hier angestellten Untersuchungen, daß die freiwillige Rückwanderung keine Perspektive für ausländische Arbeitskräfte ist, d. h. die Zahl der hier lebenden Ausländer wird nicht schnell und spürbar sinken.

# Politische Beteiligungsmöglichkeiten von Ausländern im Kommunalbereich

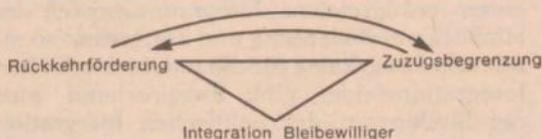
## I. Problemaufriß: Ausländische Einwohner und politische Beteiligungsmöglichkeiten

Schwerpunkt der folgenden Ausführungen sind die konsultativen Formen politischer Beteiligung von Ausländern in den Kommunen, insbesondere ihre Verbreitung, wobei auf erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes zurückgegriffen wird. Einleitend soll versucht werden, die Streitfrage politischer Beteiligungsrechte von Ausländern in einer breiteren Problemperspektive zu diskutieren.

Hintergrund der Diskussion nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in den meisten westeuropäischen Staaten ist die Wanderungsbewegung aus den ökonomisch schwach entwickelten Randzonen Europas in die industriellen Ballungszentren. Die Mitte der fünfziger Jahre beginnende Anwerbepolitik der Bundesrepublik, die der zunehmenden Arbeitskräfteknappheit begegnen sollte, führte dazu, daß 1973, als in Reaktion auf die schwere Wirtschaftskrise ein Anwerbestopp verhängt wurde, 2,6 Millionen ausländische Beschäftigte (11,9 %) und 4 Millionen Ausländer insgesamt (6,4 % der Wohnbevölkerung) in der Bundesrepublik Deutschland lebten. Anders als noch in der leichteren Krise 1966/67 kam es zu keinem großen Rückstrom der ausländischen Arbeitnehmer in ihre Heimatländer. Vielmehr wurden die Familien verstärkt in die Bundesrepublik nachgeholt, so daß 1983 die Zahl der ausländischen Beschäftigten zwar auf 1,7 Millionen (8,5 %) abgesunken, die ausländische Wohnbevölkerung gleichzeitig aber auf 4,5 Millionen (7,4 %) angewachsen war. Damit verbunden war ein Anstieg der Verweildauer, so daß inzwischen über die Hälfte der Ausländer bereits mehr als zehn Jahre in der Bundesrepublik Deutschland lebt.

Damit ist das von der Bundesrepublik Deutschland ursprünglich verfochtene Rotationsmodell — befristete Tätigkeit als „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, dann Rückkehr in das Herkunftsland — eindeutig gescheitert. Die von kurzfristigen ökonomischen Überlegungen dominierte Ausländerpolitik der Bundesrepublik hat sich zwar ge-

danklich am bequemen Rotationsmodell orientiert, es andererseits aber wegen der humanitären, politischen und kurzfristigen ökonomischen Kosten vermieden, dieses auch zwangsweise durchzusetzen. Spätestens die Entwicklung nach dem Anwerbestopp von 1973 hat gezeigt, daß die Bundesrepublik sich zu einem „Einwanderungsland wider Willen“ entwickelt hat. Es ist davon auszugehen, daß ein großer Teil der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer auf Dauer hierbleiben wird, zumal zumindest die zweite und dritte Generation dem Herkunftsland weitgehend entfremdet sind. Die deutsche Ausländerpolitik hat dieser Entwicklung zögernd Rechnung getragen. Als Minimalkonsens, der die Politik der parteipolitisch unterschiedlich zusammengesetzten letzten Bundesregierungen und der Landesregierungen bestimmt hat, ist das folgende Zieldreieck anzusehen:



Strittig sind weiterhin die eingesetzten Instrumente, z.B. die Altersgrenze für den Nachzug von Kindern ausländischer Familien, und insbesondere die Relation der Ziele. Während weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß eine wirksame Zuzugsbegrenzung eine wichtige Voraussetzung dafür ist, daß eine verstärkte Integrationspolitik gegenüber den Bleibewilligen auch von der deutschen Bevölkerung akzeptiert wird, ist umstritten, ob eine intensive Diskussion um Rückkehrförderung die Unsicherheit der Ausländer erhöht und die Integrationsbereitschaft negativ beeinflusst.

„Integration“ wird im wissenschaftlichen wie im praktisch-politischen Sprachgebrauch sehr unterschiedlich verwendet. Die aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden zusammengesetzte Kommission „Ausländerpoli-

tik" umschreibt Integration wie folgt: „Der Begriff ‚Integration‘ beschreibt einen sozialen Prozeß der Ein- und Zuordnung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Integration ist also weder statisch noch einseitig, sondern setzt Anpassungsbeiträge aller Beteiligten voraus ... Anzustreben ist demnach eine soziale Struktur, die ein Zusammenleben von Deutschen und Ausländern ermöglicht und in der die Ausländer — unter Wahrung ihrer Identität — selbständig und frei von Diskriminierung handeln können.“<sup>1)</sup>

Der Anpassungsbedarf und die Verteilung notwendiger Anpassungslasten dürften in unterschiedlichen Integrationsfeldern abweichen, wie die Beispiele Kultur und Politik verdeutlichen. Während der kulturelle Bereich gerade durch eine möglichst große Toleranz und Bandbreite unter Einbeziehung von Traditionselementen der Ausländer eine Bereicherung erfahren kann, ist das politische Steuerungssystem auf einen engeren Minimalkonsens fixiert, wie er im Grundgesetz durch die freiheitlich-demokratische Grundordnung verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Hier kann es keine beiderseitige Anpassung geben, vielmehr wird von Ausländern, die in der Bundesrepublik Deutschland leben wollen, die strikte Beachtung der politischen Rahmenbedingungen verlangt.

Weitgehend ungeklärt ist die Frage, ob es für einen erfolgreichen Integrationsprozeß im Hinblick auf Bedeutung und Zeitverlauf so etwas wie Rangskalen für die unterschiedlichen Integrationsfelder gibt. Entsprechend wird der Stellenwert der politischen Integration für den gesamten Integrationsprozeß auch unterschiedlich bewertet.

## 1. Politische Rechte ausländischer Einwohner

Politische Rechte der ausländischen Einwohner sind teilweise verfassungsrechtlich abgesichert, wie im Fall der Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 GG), Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) und des Petitionsrechtes (Art. 17 GG), die als allgemeine Menschenrechte auch Ausländern zustehen. Andere politisch relevante Grundrechte wie die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und die Vereinsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) werden nach dem Grundsatz zwar nur Deutschen garantiert, durch einfache Gesetze sind sie aber auch Auslän-

dern eingeräumt worden, im Fall der Vereinsfreiheit allerdings mit besonderen Auflagen. Ausländische Parteien sind nach der deutschen Rechtslage unzulässig, da der Parteienstatus nach dem Parteiengesetz u. a. eine Mehrheit von Deutschen in der Mitgliedschaft und im Vorstand verlangt. Eine Mitgliedschaft von Ausländern in deutschen Parteien ist dagegen grundsätzlich möglich<sup>2)</sup>.

Behördliche Verbote bzw. Beschränkungen politischer Aktivitäten von Ausländern ermöglichen insbesondere die Paragraphen 6 (Verbot politischer Betätigung) und 10 (Ausweisung) des Ausländergesetzes, wobei Kritiker vor allem die generalklauselartige Ausformung und damit verbunden die weiten Ermessensspielräume bei der Anwendung angreifen und davon eine Einschüchterung der ausländischen Bevölkerung und deren Verzicht auf die Wahrnehmung legaler politischer Rechte befürchten<sup>3)</sup>.

Die Wahrnehmung der bestehenden politischen Beteiligungsrechte durch die Ausländer ist unterschiedlich. Zum Beispiel entspricht der Organisationsgrad der Ausländer in den Gewerkschaften in etwa dem der Deutschen<sup>4)</sup>, während die Zahl ausländischer Mitglieder in deutschen Parteien bisher sehr niedrig ist und nach Schätzungen deutlich unter 1 % der Mitglieder liegt<sup>5)</sup>.

## 2. Der Streit um das Wahlrecht für Ausländer

Von der wichtigsten direkten Beeinflussungsmöglichkeit der staatlichen Willensbildung, den Wahlen, sind die Ausländer bisher ausgeschlossen. Es ist daher verständlich, daß die Verleihung des Wahlrechtes an Ausländer in

<sup>2)</sup> Die Möglichkeit ist abhängig von den Parteienstatuten. Alle im Bundestag vertretenen Parteien mit Ausnahme der CSU haben inzwischen die Aufnahme von Ausländern ermöglicht. Sie haben grundsätzlich gleiche Rechte, dürfen sich aufgrund der bestehenden Rechtslage allerdings an der Kandidatenauswahl für die Wahlen in den Gebietskörperschaften nicht beteiligen.

<sup>3)</sup> Vgl. F. Decker, Ausländer im politischen Abseits. Möglichkeiten ihrer politischen Beteiligung, Frankfurt-New York 1982, S. 44 ff.

<sup>4)</sup> Ausländer haben auch das aktive und passive Wahlrecht für die Betriebsratswahlen und stellen inzwischen eine beachtliche Zahl von Betriebsräten. Gemessen an ihrem Anteil an den Beschäftigten sind sie in den Betriebsräten aber nach Schätzungen im Verhältnis von 1:3 bis 1:4 noch unterrepräsentiert.

<sup>5)</sup> Größenordnungen: 0,1 % für die CDU, 1 % für die SPD und 3 % für die GRÜNEN.

<sup>1)</sup> Kommission „Ausländerpolitik“, Bericht, Bonn 1983, S. 12 f.

der Vergangenheit eine dominierende Rolle in der kontroversen Diskussion um die politische Integration der Ausländer gespielt hat. In dieser Wahlrechtsdebatte hatten verfassungsrechtliche Argumente großes Gewicht. Nach vorherrschender Meinung der Verfassungsjuristen schließt das Grundgesetz ein Wahlrecht für Ausländer auf der Bundes- und Landesebene aus. Dagegen wird die Möglichkeit eines kommunalen Wahlrechtes für Ausländer verfassungsrechtlich günstiger beurteilt<sup>6)</sup>. Hinzu kommt, daß die Gemeinden am stärksten unmittelbar mit den Problemen der Ausländer konfrontiert sind und die ausländische Wohnbevölkerung sich in den Städten und Gemeinden der industriellen Ballungsräume konzentriert. Im westeuropäischen Vergleich haben einige Länder — Schweden, Dänemark, Niederlande — ihren ausländischen Einwohnern das kommunale Wahlrecht eingeräumt. Die wichtigsten Argumente in der Diskussion um ein kommunales Wahlrecht sind:

*pro* — Es widerspricht dem Selbstverständnis einer demokratischen Gesellschaft, einer quantitativ gewichtigen Gruppe, die Steuern zahlt und von den politischen Entscheidungen betroffen ist, das Wahlrecht vorzuenthalten;

— die ausländischen Einwohner können die politische Berücksichtigung ihrer legitimen Interessen erst erwarten, wenn sie über das Druckmittel des Stimmzettels verfügen;

— das Wahlrecht für Ausländer symbolisiert die Anerkennung ihrer Gleichberechtigung und beugt einer möglichen politischen Radikalisierung vor.

*kontra* — Staatsangehörigkeit und Wahlrecht gehören zusammen. Von ausländischen Einwohnern kann keine ungebrochene Loyalität zum Staat Bundesrepublik Deutschland erwartet werden, so daß insbesondere bei internationalen Konfliktsituationen eine ausländische Beeinflussung der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik zu befürchten ist<sup>7)</sup>;

— ein Wahlrecht für Ausländer würde die gebotene Symmetrie von Rechten und Pflichten verletzen, da Ausländer z. B. nicht der Wehrpflicht unterliegen. Außerdem könnten sich ausländische Einwohner den Konsequenzen ihrer Wahlentscheidungen durch Rückkehr in ihr Heimatland entziehen;

— die Prägung durch die politische Kultur des Heimatlandes werde zu einer Übertragung außerdeutscher Konflikte auf die Bundesrepublik und möglicherweise zur Bildung ausländisch gesteuerter politischer Parteien und Wählervereinigungen führen;

— gegen ein auf die Kommunen beschränktes Wahlrecht für Ausländer wird aus zwei Richtungen argumentiert: Die kommunalen Spitzenverbände z. B. wenden sich gegen die Abkoppelung der Wahlrechtsvoraussetzungen der Kommunen von denen des Bundes und der Länder und sehen darin eine Abwertung des kommunalen Wahlrechtes. Andere interpretieren das kommunale Wahlrecht als reines Trostpflaster für die ausländischen Einwohner, das ihre politische Benachteiligung festschreibe, da die für die Ausländer zentralen politischen Entscheidungen im Bund und in den Ländern fielen;

— das Argument, gegen ein Ausländerwahlrecht spräche die Einschränkung anderer wahlrelevanter Grundrechte für Ausländer, findet sich auch in der Umkehrform, daß mit einem Ausländerwahlrecht der Ausbau anderer Rechtspositionen, insbesondere die Absicherung des Aufenthaltsrechtes, zu verbinden sei<sup>8)</sup>.

Angesichts einer überwiegend negativen Haltung der deutschen Bevölkerung zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer<sup>9)</sup> und einer entsprechenden Haltung der meisten Parteien und Verbände ist eine Realisierung dieser Forderung auf mittlere Sicht nicht zu erwarten. Auch der Vorschlag, diese Frage auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft zu lösen, ist auf mittlere Frist wohl als „Begräbnis 1. Klasse“ zu interpretieren, abgesehen davon, daß eine solche Lösung sich auf die „EG-Ausländer“ beschränken würde.

Ausländerrechts, Vortrag vor der Carl Friedrich von Siemens Stiftung am 24. 2. 1981, Miesbach 1981, S. 62.

<sup>6)</sup> Vgl. F. Decker (Anm. 3), S. 80.

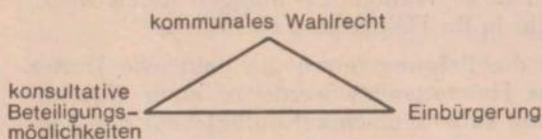
<sup>7)</sup> In einer 1982 durchgeführten Meinungsumfrage befürwortete ein knappes Drittel der Bevölkerung eine solche Lösung, wobei unter den Parteihängern die Zustimmung bei den Anhängern der GRÜNEN (Mehrheit) und der F.D.P. (knapp die Hälfte) am stärksten war. Vgl. ipos, Meinungen zu Grundsatzen der Innenpolitik, Mannheim 1983, S. 16.

<sup>8)</sup> Eine zusammenfassende Darstellung der unterschiedlichen juristischen Positionen bieten z. B. F. Decker (Anm. 3), S. 68 ff.; U. Andersen/M. Cryns, Die verfassungsrechtliche Diskussion um ein Kommunalwahlrecht für Ausländer, in: HDF meint, (März 1984) 5, S. 9 ff.

<sup>9)</sup> Als Beispiel wird etwa auf den Einfluß der US-Bürger griechischer Herkunft auf die amerikanische Außenpolitik gegenüber der Türkei verwiesen. Vgl. H. Quaritsch, Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland? Aktuelle Reformfragen des

### 3. Neue Diskussionsschwerpunkte

Die Diskussion hat sich inzwischen stärker zu einer weitergehenden und einer eingeschränkteren Lösung verlagert:



Die Einbürgerung erscheint insbesondere für die Verfechter einer Symmetrie politischer Rechte und Pflichten als die saubere Lösung. Die bisherigen Einbürgerungszahlen — seit 1974 jährlich zwischen 10 und 15 000 — sind aber auch im internationalen Vergleich außerordentlich niedrig. Die Gründe dafür können sowohl auf der „Angebotsseite“ — restriktive Bedingungen für die Einbürgerung — als auch der „Nachfrageseite“ — kein Interesse der Ausländer an Einbürgerung — liegen. Diskutiert werden daher einerseits erleichterte Voraussetzungen für die Einbürgerung — u. a. geringere Kenntnisse der Schriftsprache, befristeter Anspruch auf Einbürgerung für die zweite und dritte Ausländergeneration, verstärkte Inkaufnahme von Doppelstaatsbürgerschaften, falls die Entsendeländer einen Wechsel der Staatsbürgerschaft behindern —, wobei teilweise ähnliche Gegenargumente wie in der Wahlrechtsfrage gebraucht werden<sup>10)</sup>. Andererseits ist vorgeschlagen worden, den Entscheidungszwang zu verstärken und den Anreiz für eine Einbürgerung zu erhöhen, indem die Nichtwahrnehmung der Einbürgerungsmöglichkeit mit einer Verschlechterung des Rechtsstatus der betreffenden Ausländer verbunden wird<sup>11)</sup>. Das Interesse der Ausländer an einer Einbürgerung ist

nach einer repräsentativen Befragung 1980 mit knapp 7 % sehr gering<sup>12)</sup>, wobei als wichtigste Gründe genannt werden: 1. Bindung an die bisherige Nationalität, 2. Rückkehrabsicht, 3. Notwendigkeit, die bisherige Staatsbürgerschaft aufzugeben<sup>13)</sup>.

Die konsultativen Beteiligungsmöglichkeiten für Ausländer in den Kommunen werden im Verhältnis zu Wahlrecht und Einbürgerung sehr unterschiedlich eingeschätzt:



Während die einen sie positiv als Alternative zum abgelehnten Wahlrecht werten, lehnen die anderen sie wegen dieses Alternativcharakters als Alibi und „Linsengericht“, für das das Wahlrecht verkauft werde, ab. Eine andere Gruppe sieht sie dagegen als Kampfinstrument für und ersten Schritt zum Ausländerwahlrecht. Aus einer weiteren Perspektive erscheinen beide Positionen als Verkürzung, da die konsultative Beteiligungsform für eine Minderheitsgruppe mit spezifischen Problemen wie die Ausländer unabhängig vom Wahlrecht sinnvoll sei. Schließlich werden aus einer institutionenkritischen Position Konsultation wie potentiell auch das Wahlrecht skeptisch betrachtet, da sie vom vorrangigen Ziel, nämlich der Selbstorganisation der betroffenen Ausländer, eher ablenkten.

## II. Konsultative Beteiligungsformen auf kommunaler Ebene

### 1. Entstehungshintergrund

Im Rahmen der mit der föderativen Verfassungsstruktur der Bundesrepublik verbundenen Kompetenzzuweisung ist den Kommunen

durch Art. 28 Abs. 2 GG das Recht garantiert, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung regeln zu können. In diesem Zusammenhang verpflichten die Gemeindeordnungen die Kommunen

<sup>10)</sup> Vgl. Kommission „Ausländerpolitik“ (Anm. 1), S. 121 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. ebd., S. 128 ff.

<sup>12)</sup> Auch die Unterschiede nach Nationalität und Alter bleiben in einem engen Rahmen, z. B. ist der Wert für die jüngste erfaßte Altersgruppe (15—24) 8,7 %.

<sup>13)</sup> Vgl. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland — Repräsentativuntersuchung '80 —, in: Forschungsberichte des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Nr. 50 Sozialforschung, Bonn o. J., S. 554 ff.

Tabelle 1: Ausländer in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik Deutschland am 31. 12. 1982

Stadt	Wohnbevölkerung			Ausländeranteil		
	Einwohner insgesamt	Rangfolge*)	davon Ausländer	Rangfolge*)	%	Rangfolge*)
Berlin West	1 869 584	1	248 121	1	12,6	14
Hamburg	1 623 848	2	156 896	3	9,7	30
München	1 287 080	3	210 247	2	16,3	4
Köln	961 777	4	130 639	5	13,6	8
Essen	638 812	5	38 953	14	6,1	57
Frankfurt/M.	620 186	6	131 008	4	21,1	1
Stuttgart	573 577	9	102 045	6	17,8	3
Mannheim	302 621	17	46 956	12	15,5	5
Remscheid	126 394	51	18 920	33	15,0	6
Offenbach	109 246	60	20 597	28	18,9	2

\*) Die Rangplätze beziehen sich auf die Grundgesamtheit der 65 deutschen Großstädte (mehr als 100 000 Einwohner)

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Deutschen Gemeinden, 70 (1983), sowie eigene Berechnungen

insbesondere dazu, alle Einrichtungen und Hilfen zu schaffen, die für die Daseinsvorsorge und das soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind<sup>14)</sup>. Hierzu zählen insbesondere alle Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (Schulen, Kindergärten, Freizeiteinrichtungen usw.), aber auch Maßnahmen, die den besonderen Bedürfnissen einzelner Einwohnergruppen Rechnung tragen. Die Kommunen sind daher in besonderem Maße mit den Folgeproblemen der Ausländerbeschäftigung konfrontiert. Diese Problematik ist auch auf kommunaler Ebene lange Zeit in ihrer vollen Tragweite nicht erkannt worden. In Übereinstimmung mit der offiziellen Sichtweise wurden die sich aus der Anwesenheit ausländischer Einwohner ergebenden besonderen Anforderungen und Probleme vielerorts als lediglich vorübergehendes Phänomen betrachtet. Mit dem endgültigen Scheitern der Rotationsidee begann dann aber auch für die Kommunen eine neue Phase der Politik gegenüber Ausländern, die von dem Grundsachverhalt einer dauerhaften Anwesenheit ausländischer Minderheiten sowie eines auch individuell keineswegs kurzfristig gestalteten Aufenthalts zugehen hatte.

Diese Situation ist für das kommunale politische System bezüglich seiner Willensbildung und Entscheidungsfindung insbesondere in zweifacher Hinsicht problematisch:

— Zum einen stellt sich die Frage nach der Aufrechterhaltung seiner Legitimität angesichts der Tatsache, daß beträchtliche Teile seiner Einwohnerschaft auf Dauer systematisch von einer wirksamen Vertretung ihrer Interessen und einer Einflußnahme auf Entscheidungen, die sie selbst betreffen, ausgeschlossen sind.

— Zum anderen erscheint es zumindest fraglich, wie bei der sicherlich vorhandenen Unterschiedlichkeit der Bedürfnisse und Vorstellungen ausländischer Einwohner und der zum Teil beträchtlichen kulturellen Distanz, Einrichtungen und Maßnahmen zur Integration ohne eine zureichende Beteiligung der Betroffenen entwickelt und durchgeführt werden können.

Zur Veranschaulichung des Stellenwerts, den diese Problematik rein quantitativ inzwischen für einzelne Kommunen erreicht hat, sind in der folgenden Tabelle einige aktuelle Zahlen zum Stand der ausländischen Bevölkerung in ausgewählten Großstädten zusammengestellt worden.

In Reaktion auf diese grundsätzliche Problematik sind die Kommunen seit Beginn der siebziger Jahre zunehmend zu Versuchen übergegangen, Vertreter ausländischer Einwohner mit in die kommunalpolitische Willensbildung einzubeziehen. Angeregt und unterstützt wurden diese Aktivitäten durch Empfehlungen der zuständigen Länderminister und Senatoren sowie durch verschiedene

<sup>14)</sup> Vgl. Deutscher Städtetag, Kommunale Probleme der Ausländerbeschäftigung, Köln 1974, S. 9.

Stellungnahmen und Empfehlungen der kommunalen Spitzenvereinigungen.

## 2. Rechtliche Rahmenbedingungen und Formen konsultativer Beteiligung ausländischer Einwohner

Hinsichtlich der Einrichtung und Ausgestaltung von Beteiligungsangeboten für ausländische Einwohner sind die Kommunen aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG grundsätzlich in ihrer Entscheidung frei. Eine Begrenzung dieser Gestaltungsfreiheit ergibt sich lediglich durch die Vorschriften der jeweils geltenden Gemeindeordnung. Diese Vorschriften sind aufgrund der föderativen Verfassungsstruktur der Bundesrepublik in den einzelnen Bundesländern z. T. sehr unterschiedlich ausgestaltet. Ein gemeinsames Grundprinzip besteht allerdings darin, daß grundsätzlich das repräsentative Demokratieprinzip als Regelfall für die Strukturierung des kommunalpolitischen Willensbildungsprozesses vorgeschrieben ist<sup>15)</sup>. Das bedeutet, daß eine Beteiligung von Personen, die nicht Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft sind, an der kommunalpolitischen Willensbildung in der Regel nur in mittelbarer Form möglich ist und nicht die Entscheidungsbefugnisse der kommunalpolitischen Organe berührt. Als wichtige Ausnahme von dieser grundsätzlichen Regelung sehen allerdings einige Gemeindeordnungen (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) die Möglichkeit einer Mitgliedschaft von Personen, die nicht Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft sind, in den Ratsausschüssen vor.

Hinsichtlich der Möglichkeit einer Beteiligung ausländischer Einwohner spielt diese Regelung jedoch nur eine untergeordnete Rolle, da die Formulierungen in den Gemeindeordnungen überwiegend nur deutschen, wahlberechtigten Einwohnern eine Mitgliedschaft in den Ratsausschüssen gestatten. Die Möglichkeit einer kontinuierlichen Mitarbeit in den Ratsausschüssen ist nach geltendem Gemeinderecht für ausländische Einwohner zur Zeit lediglich in Baden-Württemberg und Niedersachsen möglich<sup>16)</sup>. Dennoch sehen auch die meisten anderen Gemeindeordnungen

zumindest die Möglichkeit einer punktuellen Beteiligung ausländischer Einwohner in Form der Anhörung oder Hinzuziehung zu Beratungen des Gemeinderates und/oder seiner Ausschüsse vor. Diese Regelungen sind allerdings zum Teil von sehr unterschiedlicher Reichweite und beruhen auf unterschiedlichen Voraussetzungen und Verfahrensvorschriften<sup>17)</sup>.

In der Praxis haben die Kommunen in der Vergangenheit von diesen in der jeweiligen Gemeindeordnung vorgesehenen Möglichkeiten nur wenig Gebrauch gemacht. Überwiegend haben sie es vorgezogen, besondere, nicht in den Gemeindeordnungen vorgesehene Gremien einzurichten, die konsultative Aufgaben gegenüber Rat und/oder Verwaltung wahrnehmen sollen. Solche Gremien sind insbesondere in der Form des sogenannten Beirats schon lange ein geläufiges Instrument zur Beteiligung von Sachverständigen und Betroffenen und erfreuen sich auch im kommunalen Bereich einer zunehmenden Beliebtheit.

Die kommunale Gestaltungsfreiheit bei der Einrichtung solcher Gremien zur Vertretung der Interessen ausländischer Einwohner hat inzwischen dazu geführt, daß eine Fülle unterschiedlicher Ausgestaltungen dieser Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene existiert, die eine Typenbildung sehr erschwert. Unabhängig von den konkreten Ausgestaltungsmerkmalen lassen sich dennoch entstellungsgeschichtlich vier Hauptformen kommunaler Vertretungsmodelle unterscheiden, die auch den Fortgang und jeweils erreichten Stand der Diskussion widerspiegeln. Dabei handelt es sich um folgende vier Typen<sup>18)</sup>:

- a) Arbeits- und Koordinationskreis
- b) Ausländerparlament
- c) Ausländerbeirat
- d) Ratsausschuß für Ausländerangelegenheiten

<sup>15)</sup> Einen Überblick über die gemeinderechtlichen Vorschriften zur Beteiligung ausländischer Einwohner an der kommunalen Willensbildung bieten: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Zulässigkeit des Wahlrechts für Ausländer, Bonn 24. 9. 1981, S. 12ff., sowie J. Henkel, Politische Integration und Repräsentation ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1974) 5, S. 19ff.

<sup>16)</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung auch H. Schröer, Zur politischen Partizipation von Ausländern, in: Materialien zum Projektbereich „Ausländische Arbeiter“, (Okt. 1979) 26, S. 149—170.

<sup>15)</sup> Vgl. hierzu P. v. Kodolitsch, Kommunale Beteiligungspolitik, Berlin 1980, S. 15ff.

<sup>16)</sup> In Nordrhein-Westfalen hat der Landtag eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung gerade beschlossen.

### a) *Arbeits- und Koordinationskreise*

Bei den Arbeits- und Koordinierungskreisen handelt es sich um die früheste Form kommunaler Ausländervertretungen. Bereits 1971 empfahlen die zuständigen Landesminister und Senatoren den Gemeinden die Beteiligung an der Gründung entsprechender Gremien. Die Bundesanstalt für Arbeit und die kommunalen Spitzenvereinigungen schlossen sich dieser Empfehlung an<sup>19)</sup>. Die Gründung dieser Gremien erfolgte zunächst überwiegend aus Gründen der wechselseitigen Information der in der Ausländerarbeit tätigen Verbände, Organisationen und Behörden sowie zur Koordinierung geplanter Maßnahmen. Arbeits- und Koordinierungskreise sind daher in erster Linie als ständige Gesprächskreise der Organisationen und Stellen zu verstehen, die mit Ausländerfragen befaßt sind<sup>20)</sup>. Die Zusammensetzung dieser Gremien orientiert sich daher weitgehend an den vor Ort gegebenen Strukturen der Ausländerarbeit. Die in der Ausländerarbeit tätigen Verbände und Behörden delegieren jeweils ihre Vertreter in diese Gremien. Ausländer sind in den meisten Fällen nur in der Person von Sozialbetreuern, die von ihren Arbeitgebern (z. B. Wohlfahrtsverbände) delegiert sind, vertreten. Der Grad der Institutionalisierung dieser Gremien ist sehr unterschiedlich. Oft handelt es sich lediglich um ständige, informelle Gesprächskreise. Eine irgendwie geartete Einbindung in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß ist für Arbeitskreise untypisch. Charakteristisches Merkmal ist daher das völlige Fehlen eigener Kompetenzen.

### b) *Ausländerparlamente*

Etwa zeitlich parallel zu den Arbeits- und Koordinierungskreisen entstanden in einzelnen Städten sogenannte Ausländerparlamente<sup>21)</sup>. Diese Gremien setzten sich ausschließlich aus gewählten ausländischen Repräsentanten zusammen, deren Aufgabe in der Artikulation und Vertretung der Interessen ausländischer Einwohner gegenüber den politischen Entscheidungsträgern bestand. Dabei wurden

diese Repräsentationsgremien bewußt unabhängig von den üblichen Organen der kommunalpolitischen Willensbildung institutionalisiert, um eine möglichst unbeeinflusste Meinungsbildung und Interessenartikulation der ausländischen Repräsentanten zu ermöglichen. Dieser vermeintliche Vorteil der Ausländerparlamente hat jedoch letztlich zu ihrer politischen Isolation und damit zur Wirkungslosigkeit ihrer Arbeit geführt<sup>22)</sup>. Ausländerparlamente waren ohnehin nur in wenigen Kommunen der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert. Die wenigen bestehenden Modelle sind als Experiment gescheitert und zugunsten anderer Vertretungsformen eingestellt worden. Zentrale Ausgestaltungsmerkmale (Urwahl durch ausländische Bevölkerung, ausschließliche Besetzung mit ausländischen Vertretungsmitgliedern) sind jedoch in verschiedenen anderen Beteiligungsformen aufgegriffen und realisiert worden.

### c) *Ausländerbeiräte*

Unter der Bezeichnung Ausländerbeiräte finden sich in der Realität sehr unterschiedlich ausgestaltete Vertretungsformen. Die gemeinsame Bezeichnung bezieht sich daher nicht auf bestimmte organisatorische Merkmale, sondern auf die diesen Gremien gemeinsame Art der Stellung zu den Organen der kommunalpolitischen Willensbildung. Unter Ausländerbeiräten sind von den Kommunen institutionalisierte Vertretungsgremien mit festem Mitgliederkreis zu verstehen, die den Organen des kommunalen politischen Systems beratend zugeordnet sind. Gegenüber den Arbeits- und Koordinierungskreisen besitzen Ausländerbeiräte den Vorteil einer stärkeren Institutionalisierung. Sie sind meistens durch einen förmlichen Beschluß der Kommunalvertretung ins Leben gerufen worden und arbeiten auf der Basis einer rechtlichen Grundlage (Satzung, Ordnung). Ihre Existenz und Arbeit ist von den politischen Entscheidungsträgern also formell anerkannt. Gegenüber den Ausländerparlamenten besitzen Ausländerbeiräte den Vorzug einer stärkeren Einbindung in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß. Diese ergibt sich nicht nur aus der formellen Einräumung bestimmter Kompetenzen gegenüber Kommunalvertretung und -verwal-

<sup>19)</sup> Vgl. P. Kevenhörster, *Ausländische Arbeitnehmer im politischen System der BRD. Die Vertretung der Interessen ausländischer Arbeitnehmer im politischen Entscheidungsprozeß*, Opladen 1974, S. 13.

<sup>20)</sup> Vgl. *Mitwirkungsmöglichkeiten für Ausländer im kommunalen Bereich*, in: *Mitteilungen des Deutschen Städtetages*, 35 (1980), Folge 18, Nr. 1135/80, S. 441.

<sup>21)</sup> S. hierzu P. Kevenhörster (Anm. 9), S. 18 ff.

<sup>22)</sup> Hinsichtlich der Erfahrungen mit dem Ausländerparlament in Troisdorf vgl. M. Dederichs, *Ausländerparlament Troisdorf stellt Arbeit ein*, in: *Städte- und Gemeinderat*, 29 (1975) 9, S. 331—333.

tung, sondern insbesondere durch die für diese Vertretungsform typische Mitarbeit von Vertretern dieser Organe. Ausländerbeiräte eröffnen daher insgesamt gesehen weiterführende Möglichkeiten zur Interessenvertretung ausländischer Einwohner als die bisher dargestellten Vertretungsformen.

#### *d) Ratsausschüsse für Ausländerangelegenheiten*

Ratsausschüsse für Ausländerangelegenheiten stellen die bislang weitestgehende Möglichkeit zur Interessenvertretung ausländischer Einwohner dar. Dabei ist unter dieser Vertretungsform ein von der Kommunalvertretung selbst gebildetes Gremium zu verstehen, dessen Aufgabe darin besteht, die Ent-

scheidungen der Vertretungskörperschaft in Ausländerfragen vorzubereiten oder in bestimmten Fällen an ihrer Stelle selbst zu entscheiden<sup>23</sup>). In den Bundesländern, deren Gemeindeordnungen bereits eine entsprechende Regelung vorsehen, eröffnet dieses Modell die Möglichkeit einer unmittelbaren Vertretung der Interessen ausländischer Einwohner in den kommunalpolitischen Organen durch die Betroffenen selbst. In allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland besteht zumindest die Möglichkeit einer Anhörung der von der Beschlußfassung betroffenen ausländischen Einwohner. Ratsausschüsse für Ausländerangelegenheiten sind allerdings bisher nur in einigen wenigen Kommunen (Wolfsburg, Hannover, Stuttgart) eingerichtet worden.

### III. Bestandsaufnahme: Kommunale Ausländervertretungen in der Bundesrepublik Deutschland

Der bislang unbefriedigende Forschungsstand zur Arbeit und Wirksamkeit kommunaler Ausländervertretungen gab den Anstoß zu einem Forschungsprojekt, das zur Zeit mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk an der Ruhr-Universität Bochum bearbeitet wird. Ziel dieses Vorhabens ist insbesondere eine hinreichend differenzierte Bestandsaufnahme der Institutionalisierung sowie der organisatorischen Strukturen und Arbeitsweisen kommunaler Ausländervertretungen im gesamten Bundesgebiet. Darauf aufbauend sollen dann durch eine vergleichende Analyse der mit unterschiedlichen Formen gemachten Erfahrungen Anknüpfungspunkte und Strategien zur Verbesserung der kommunalen Beteiligungspraxis erarbeitet werden.

Zentraler konzeptioneller Bestandteil des Projekts ist die Kombination unterschiedlicher methodischer Ansätze: Kernstück ist dabei eine breit angelegte schriftliche Umfrage bei Kommunalverwaltungen im gesamten Bundesgebiet. Zur Kontrolle und Absicherung der dabei erarbeiteten Ergebnisse werden ergänzend drei kommunale Fallstudien sowie Interviews mit einem breiteren Personenkreis in ausgewählten, besonders interessant erscheinenden Kommunen durchgeführt. Komplettiert werden soll dieser Forschungsansatz durch eine Befragung ausländischer Einwohner und einer entsprechenden deutschen Kontrollgruppe im Rahmen einer der bereits erwähnten Fallstudien.

Die Daten, auf die sich die folgenden Ausführungen stützen, sind Ergebnisse einer Zwischenauswertung ausgewählter Aspekte der bereits erwähnten schriftlichen Befragung von Kommunalverwaltungen. Diese Befragung wurde bei Kommunen mit einer Einwohnerzahl von über 50 000 in Form einer Totalerhebung und in den Gemeindegrößenklassen von 10 000 bis 50 000 Einwohner in Form repräsentativer Stichproben durchgeführt. Die Ergebnisse sind zunächst als vorläufig zu bewerten, weil die Befragungsaktion zur Zeit noch nicht endgültig abgeschlossen ist. Da die Gesamtrücklaufquote bereits jetzt nahezu 70 % beträgt und auch keine nennenswerten Abweichungen in einzelnen Teilstichproben erkennbar sind, ist jedoch davon auszugehen, daß zumindest die eindeutigen Trends auch hinsichtlich der Gesamtsituation Gültigkeit besitzen.

Insgesamt konnten in die Auswertung beim derzeitigen Stand des Rücklaufs Informationen aus insgesamt 420 Kommunen einbezogen werden. Hinzu kommen detailliertere Informationen von 101 Kommunalverwaltungsangehörigen und 66 Mitgliedern kommunaler Ausländervertretungen.

#### 1. Zum Stand der Institutionalisierung kommunaler Ausländervertretungen

Die Institutionalisierung von Ausländervertretungen ist das Ergebnis von Entscheidungen

<sup>23</sup>) Vgl. Mitwirkungsmöglichkeiten für Ausländer im kommunalen Bereich (Anm. 20), S. 411.

gen, die die Kommunen auf freiwilliger Basis treffen. Es dürfte daher von erheblichem Interesse sein, von wem die Initiative zu dieser Entscheidung ausgeht und welche Einflußfaktoren dabei eine Rolle spielen.

Die Befragungsergebnisse der Kommunen mit einer Ausländervertretung zeigen die Tabellen 2 und 3.

Tabelle 2: Gründe für die Einrichtung kommunaler Ausländervertretungen \*)

	%
Besonders gravierende Probleme im Zusammenhang mit der ausländischen Bevölkerung in der Gemeinde	35,6
Empfehlungen oder Leitlinien der Landesregierung	26,7
Eigene Erfahrungen aus der Arbeit anderer Vertretungs- bzw. Koordinationsgremien	20,8
Erfahrungen anderer Gemeinden in vergleichbarer Situation	15,8
Möglichkeiten der finanziellen Bezuschussung entsprechender Maßnahmen	9,9
Empfehlungen und Anregungen der kommunalen Spitzenverbände	8,9
N = 101	

\*) Mehrfachnennungen möglich.

Tabelle 3: Ausgangspunkt der Initiative zur Einrichtung kommunaler Ausländervertretungen \*)

	%
Politische Initiative einer oder mehrerer Ratsfraktionen	47,5
Initiative der Verwaltung	47,5
Initiativen und Vorschläge engagierter Personenkreise außerhalb von Rat und Verwaltung	38,6
N = 101	

\*) Mehrfachnennungen möglich.

Sieht man von der vielleicht etwas unerwarteten Tatsache ab, daß immerhin 38,6 % der

Befragten angeben, daß die Initiative zur Einrichtung der Ausländervertretung von Personenkreisen außerhalb von Rat und Verwaltung ausgegangen sei, enthalten die Ergebnisse eigentlich keine Überraschungen. In vielen Fällen scheint die Einrichtung der Ausländervertretung von einem Konsens zwischen Rat und Verwaltung getragen worden zu sein. Als wichtigster Entscheidungsgrund wird die Problematik der spezifisch örtlichen Situation im Zusammenhang mit der ausländischen Bevölkerung genannt.

Auch die regionale Verteilung der kommunalen Ausländervertretungen spiegelt weitgehend die jeweiligen regionalen Problemstrukturen wider. Der weitaus überwiegende Anteil der vorhandenen Ausländervertretungen findet sich in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, den beiden Bundesländern, auf die auch die höchsten Anteile der ausländischen Wohnbevölkerung im Bundesgebiet entfallen. Dieses Ergebnis legt zunächst die plausible Vermutung nahe, daß sich die Einrichtung kommunaler Ausländervertretungen weitgehend an der vor Ort gegebenen Problemsituation, insbesondere an der Höhe des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung, orientiert. Über die Hälfte aller Ausländervertretungen findet sich auch in Kommunen mit einem Ausländeranteil von 10 % und mehr.

Betrachtet man jedoch die Situation in dieser Gruppe von Kommunen etwas genauer, so lassen sich beträchtliche regionale Unterschiede feststellen. Während z. B. in Nordrhein-Westfalen in 86 % der in der Stichprobe enthaltenen Kommunen mit einem Ausländeranteil von 10 % und mehr eine kommunale Ausländervertretung eingerichtet ist, beträgt der entsprechende Anteil in Baden-Württemberg lediglich 44 %. Die eingangs formulierte Hypothese läßt sich somit in dieser einfachen Form nicht aufrechterhalten. Deutliche Hinweise auf einen starken Einfluß der Gemeindegröße bei der Einrichtung kommunaler Ausländervertretungen ergeben sich bei einem Vergleich der in den folgenden Tabellen enthaltenen Ergebnisse.

Sowohl mit wachsender Gemeindegröße als auch mit steigendem Ausländeranteil nimmt der Anteil der Gemeinden zu, die eine kommunale Ausländervertretung eingerichtet haben. Der Einfluß beider Faktoren auf die Institutionalisierung kommunaler Vertretungsgremien ist also deutlich. Dabei scheint allerdings einiges für eine ausgeprägtere Rolle des

Tabelle 4: Die Institutionalisierung kommunaler Ausländervertretungen nach Gemeindegrößenklassen

	Gemeinden insgesamt %	Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von ...			
		100 000 und mehr %	50 000 bis unter 100 000 %	20 000 bis unter 50 000 %	10 000 bis unter 20 000 %
kommunale Ausländervertretung ... vorhanden	38,3	93,6	60,6	41,1	8,2
... nicht vorhanden	61,7	6,4	39,4	58,9	91,8
N =	420	47	66	158	147

Tabelle 5: Die Institutionalisierung kommunaler Ausländervertretungen nach Ausländeranteil

	Gemeinden insgesamt %	Gemeinden mit einem Ausländeranteil von ...			
		10 % und mehr %	7,5 % bis unter 10 % %	5 % bis unter 7,5 % %	unter 5 % %
kommunale Ausländervertretung ... vorhanden	38,3	55,2	54,5	41,0	3,5
... nicht vorhanden	61,7	44,8	45,5	58,9	96,5
N =	420	154	77	73	114

Einflusses der Gemeindegröße zu sprechen. So läßt sich etwa bei den Kommunen mit einem Ausländeranteil von 10 % und mehr feststellen, daß 89 % dieser Gemeinden, die eine Einwohnerzahl von mehr als 50 000 haben, eine Ausländervertretung eingerichtet haben. Demgegenüber beträgt der entsprechende Anteil bei den kleineren Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10 000 und 50 000 Einwohnern lediglich 44 %. Dementsprechend zählen 94 % der Gemeinden mit einem Ausländeranteil von 10 % und mehr, die keine Ausländervertretung haben, zu eben diesen kleineren Gemeindegrößenklassen.

In der Praxis scheint also der Einfluß, der von der jeweiligen örtlichen Problemsituation auf die Entscheidung zur Einrichtung einer kommunalen Ausländervertretung ausgeht, von Gegebenheiten überlagert zu werden, die mit der Gemeindegröße verknüpft sind. Die Gemeindegröße kann dabei als Indikator insbesondere für die personelle und organisatorische Kapazität der Verwaltung, die Binnendif-

ferenzierung der Entscheidungsstrukturen, aber auch für die kommunale Erfahrung mit ähnlichen Formen konsultativer Beteiligung in anderen Bereichen stehen.

Die regionale Verteilung kommunaler Ausländervertretungen folgt somit nicht nur der örtlichen Problemstruktur, sondern auch der jeweiligen regionsspezifischen Siedlungsstruktur. Dieses Ergebnis macht auch die bereits erwähnten regionalen Abweichungen plausibel.

Eine Übersicht über die regionale Verteilung der Ausländervertretungen sowie einzelner Beteiligungsformen enthält Tabelle 6. Zu den hier enthaltenen Ergebnissen ist eine Anmerkung erforderlich. Die Zuordnung kommunaler Ausländervertretungen zu einzelnen Vertretungsformen wurde zunächst lediglich anhand ihrer offiziellen Bezeichnung vorgenommen. Dahinter können sich natürlich bezüglich ihrer organisatorischen Ausgestaltung im

Tabelle 6: Die regionale Verteilung kommunaler Ausländervertretungen in der Bundesrepublik Deutschland

Bundesland	Ausländervertretungen insgesamt *)	Einzelne Vertretungsformen		
		Beiräte	Arbeits- und Koordinierungskreise	Sonstige Formen *)
		%	%	%
Baden-Württemberg	23,6	27,3	18,5	23,3
Bayern	7,5	9,1	5,6	6,7
Hessen	11,8	6,5	9,3	30,0
Niedersachsen	4,3	6,5	1,9	3,3
Nordrhein-Westfalen	47,2	45,5	63,0	23,3
Rheinland-Pfalz	2,5	3,9	1,9	—
Schleswig-Holstein	1,2	1,3	—	3,3
Saarland	—	—	—	—
N =	161	77	54	30

\*) Die Abweichung der Prozentsumme von 100% beruht auf der Nicht-Berücksichtigung der Stadtstaaten in der Tabelle.

einzelnen sehr unterschiedliche Modelle verbergen. Vergleicht man nun die Ergebnisse dieser Zusammenstellung mit Zahlenmaterial aus den Jahren 1974 bis 1975, das nach derselben Methode auf der Basis eines Adreßverzeichnisses des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung gewonnen wurde, so ergibt sich ein deutlich höherer Anteil der Beteiligungsform „Ausländerbeirat“, ein Ergebnis, das als Zeichen eines gestiegenen Maßes der institutionellen Absicherung kommunaler Ausländervertretungen gewertet werden kann. Auch in diesem Zusammenhang

macht sich der Einfluß der Gemeindegröße wieder bemerkbar, und zwar dergestalt, daß in den größeren Gemeinden deutlich höhere Anteile von Ausländerbeiräten an der Gesamtheit vorhandener Vertretungsformen zu finden sind. Ein überraschendes Ergebnis ist allerdings darin zu sehen, daß nach den vorläufigen Ergebnissen bei fast einem Fünftel der in unserer Stichprobe enthaltenen kommunalen Ausländervertretungen die ausländischen Vertretungsmitglieder bereits durch Wahlen unterschiedlicher Art von der ausländischen Bevölkerung bestimmt werden.

#### IV. Zur Wirksamkeit der kommunalen Beteiligungspraxis

Der Stellenwert kommunaler Ausländervertretungen für die politische Integration ausländischer Einwohner bestimmt sich selbstverständlich nicht nur nach der Verbreitung und Institutionalisierung dieser Modelle, sondern hängt primär von den erzielten Wirkungen ab. Deren Einschätzung wird dadurch erschwert, daß eine empirisch fundierte Aufarbeitung der Ergebnisse kommunaler Ausländerbeteiligung bisher nicht stattgefunden hat. Immerhin liegen zahlreiche Erfahrungsberichte vor. Daraus ergeben sich ungeachtet der jeweiligen örtlichen Besonderheiten einige Gemeinsamkeiten, die folgende Hypo-

thesen zur Wirksamkeit kommunaler Beteiligungsmodelle nahelegen.

Die Erfahrungsberichte deuten auf einen relativ bescheidenen Erfolg kommunaler Ausländervertretungen bei der Interessenwahrnehmung ausländischer Einwohner. Ein typisches Merkmal der Wirksamkeit kommunaler Ausländervertretungen scheint darin zu bestehen, daß eine Reihe kleinerer Verbesserungen im Verlauf eines längeren Zeitraums erreicht werden kann, entscheidende Innovationen aber nicht durchsetzbar sind<sup>24</sup>). Erzielte

<sup>24</sup>) Vgl. H. Schröer (Anm. 18), S. 164f.

Erfolge beziehen sich dabei hauptsächlich auf folgende Bereiche<sup>25)</sup>:

- Einstellungsänderungen im Sinne einer größeren Offenheit und Sensibilität für Ausländerprobleme in der Kommunalverwaltung;
- Verbesserung der Organisation und Koordination der Ausländerarbeit einer Kommune;
- Verbesserung der Durchsetzungschancen einzelner Forderungen durch Herstellung von Öffentlichkeit bezüglich der Entscheidungsprozesse in Rat und Verwaltung.

Verschiedene Erfahrungsberichte betonen außerdem die Verbesserung des Informationsstandes bei allen Beteiligten, die Schaffung neuer bzw. Absicherung vorhandener Verwaltungsstellen in der Ausländerarbeit sowie die erfolgreiche Einflußnahme auf einzelnen Fachplanungen der Verwaltung. Insgesamt gesehen scheint die Wirksamkeit der Arbeit kommunaler Ausländervertretungen im wesentlichen auf eine Stabilisierung der örtlichen Ausländerpolitik, die Verbesserung des allgemeinen politischen Klimas und Problembewußtseins sowie die Abänderung einzelner Verwaltungsmaßnahmen begrenzt zu sein. Eine wesentliche Ursache für die nur beschränkte Leistungsfähigkeit im Hinblick auf eine politische Interessenvertretung ausländischer Einwohner wird in Mängeln der organisatorischen Ausgestaltung und damit verbundenen funktionalen Problemen der Vertretungsgremien gesehen. Den Erfahrungsberichten lassen sich insbesondere folgende generelle Defizite entnehmen:

- Überrepräsentation deutscher Organisationen und Verbände;

<sup>25)</sup> Vgl. H. Schröer, Entwicklung und politische Einschätzung der Ausländerbeiräte, in: Materialien zum Projektbereich „Ausländische Arbeiter“, (Sept. 1978) 21, S. 75—91.

— unzureichende Legitimation ausländischer Vertretungsmitglieder;

- fehlende klare institutionelle Verankerung.

Mit diesen Strukturdefiziten waren insbesondere zwei Mängel in der Arbeitsweise verbunden: die unzureichende Einbindung in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozeß sowie die mangelnde Rückkoppelung zur Basis der ausländischen Wohnbevölkerung.

Die in der Untersuchung festgestellten Tendenzen zu einer verstärkten Institutionalisierung in Form von Beiräten und die damit verbundene stärkere Anbindung an den Rat sowie zu einer Legitimation der ausländischen Repräsentanten durch Wahl von seiten der ausländischen Einwohner kann als eine Reaktion der Kommunen auf die genannten Defizite interpretiert werden.

Eine Überprüfung und Differenzierung einzelner Hypothesen zur Wirksamkeit kommunaler Ausländervertretungen wird im Rahmen des Projektes unter Einsatz unterschiedlicher Methoden angestrebt. Ergebnisse dieser weiterführenden Analysen liegen zur Zeit noch nicht vor.

Immerhin signalisiert eine generelle Beurteilung der Arbeitsweise bisheriger Ausländervertretungen durch Vertretungsmitglieder erheblichen Reformbedarf. Während nur etwa jeder Zehnte die Arbeitsweise als voll befriedigend einschätzte, erklärte jeweils ein Viertel der Befragten, daß die Arbeitsweise „in einigen Punkten“ bzw. „grundlegend“ geändert werden müßte. Die Gründe dieser Einschätzung bedürfen allerdings noch genauer Analyse, um die Richtung notwendiger Änderungen bestimmen zu können und daraus konkrete Vorschläge zu entwickeln.

## **Martin Frey: Ausländerpolitik in Europa. Neuere Entwicklungen in Belgien, Frankreich, der Schweiz, in Österreich, Luxemburg, den Niederlanden und in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/84, S. 3—17

Eines der Probleme, die gegenwärtig sowohl die staatlichen Behörden wie die Öffentlichkeit der meisten Industrieländer in hohem Maße beschäftigen, ist die sogenannte Ausländerfrage. Vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit, unzureichenden sozialen und schulischen Infrastrukturen und einer sich schwierig gestaltenden kulturellen Eingliederung waren in den letzten Jahren in den meisten europäischen Immigrationsländern Bestrebungen dominierend, die Zahl der Ausländer nicht weiter steigen zu lassen oder sie sogar zu verringern.

Hierbei zeigte sich, daß die Ausländer in ihren Wanderungsentscheidungen nicht mehr allein auf die Arbeitsmarktlage reagieren, wie dies noch in den sechziger Jahren der Fall war; bedingt durch die verlängerte Verweildauer in den Aufnahmeländern, insbesondere aber aufgrund des umfangreichen Familiennachzugs, ist heute davon auszugehen, daß ungachtet der weiteren Entwicklung der Beschäftigungssituation ein erheblicher Teil der ausländischen Bevölkerung auf lange Frist, wenn nicht gar für immer in den derzeitigen Aufenthaltsländern verbleiben wird.

Ogleich das Bekenntnis zur Förderung der Integration und zur Verbesserung der sozialen und rechtlichen Stellung der seit langem anwesenden Ausländer inzwischen zum Standardpostulat praktisch aller Regierungen geworden ist, sind langfristig angelegte, kohärente gesellschaftspolitische Konzepte, die geeignet wären, diese Zielsetzung in die Praxis umzusetzen, bislang allenfalls ansatzweise erkennbar. Noch überwiegen in den meisten Ländern restriktive Ad-hoc-Maßnahmen.

Zu einem bedeutenden Faktor der Ausländerpolitik ist unterdessen die in allen europäischen Ländern zunehmende Ausländerfeindlichkeit geworden. Zu Sorgen Anlaß geben dabei nicht nur die verstärkten rassistischen und allgemein fremdenfeindlichen Aktivitäten sowie die steigende Zahl gewalttätiger Ausschreitungen gegenüber Ausländern, sondern mehr noch die weite Bevölkerungskreise zunehmend erfassenden Vorbehalte und Überfremdungsängste.

## **Dietrich von Delhaes-Günther / Othmar Nikola Haberl / Gisela Parwez / Hans-B. Schlumm / Hans-Peter Schmidtke: Rückwanderung — eine Perspektive für ausländische Arbeitskräfte?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/84, S. 19—33

In den siebziger Jahren hat sich infolge verschlechterter ökonomischer Bedingungen in Westeuropa insgesamt der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften wesentlich verringert. In die Herkunftsländer zurückkehrende Arbeitskräfte stehen jedoch einer Fülle von ökonomischen und sozialen Wiedereingliederungsproblemen gegenüber, die von den Regierungen der jeweiligen Länder geradezu systematisch vernachlässigt werden. Doch auch die feststellbaren individuellen Reintegrationsmaßnahmen (Hausbau bzw. Wohnungskauf, Investition der Ersparnisse vor allem in den Dienstleistungsbereich) sind eher skeptisch zu beurteilen; denn die kurzfristige Förderung der Baukonjunktur schafft langfristig keine Arbeitsplätze wie auch die Häufung von Dienstleistungsangeboten in den klassischen Emigrationsgebieten bzw. um die Großstädte herum eine solche Verwendung der Ersparnisse im nachhinein häufig als irrational erscheinen läßt. Es entsteht der Wunsch nach einer erneuten Emigration, die jedoch infolge des Anwerbestopps nicht möglich ist. Die Schwierigkeiten bei der Reintegration verweisen die Sozialwissenschaftler auf ein bisher vernachlässigtes Forschungsfeld: international angelegte, vergleichende Untersuchungen der Reintegrationsprobleme.

**Uwe Andersen/Manfred Cryns: Politische Beteiligungsmöglichkeiten von Ausländern im Kommunalbereich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/84, S. 35—46

Das für die bundesdeutsche Ausländerpolitik ursprünglich einmal richtungweisende Rotationsmodell ist gescheitert. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit der längerfristigen Anwesenheit von 4,5 Millionen ausländischer Einwohner zu einem „Einwanderungsland wider Willen“ entwickelt. Als Minimalkonsens der Ausländerpolitik kann heute das Zieldreieck Zuzugsbegrenzung, Rückkehrförderung und Integration Bleibewilliger gelten. Teilaspekt der Integrationsproblematik ist die politische Integration. Einleitend werden daher politische Rechte ausländischer Einwohner und alternative Partizipationsstrategien diskutiert. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt bei konsultativen Beteiligungsformen auf der kommunalen Ebene. Nach einer Vorstellung der wichtigsten vorkommenden Modelle werden erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes vorgestellt, die insbesondere die Gründe und Initiativen für die Einführung kommunaler Ausländervertretungen, deren Verbreitung, die unterschiedliche Gewichtung einzelner Modelle sowie die dafür maßgeblichen Faktoren betreffen. Abschließend werden Hypothesen zur Wirksamkeit kommunaler Vertretungsmodelle diskutiert.