

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Dietrich Thränhardt

Die Bundesrepublik Deutschland –  
ein unerklärtes Einwanderungsland

Regine Erichsen

Zurückkehren oder bleiben?  
Zur wirtschaftlichen Situation von Ausländern  
in der Bundesrepublik Deutschland

Heinrich Pehle

Das schwedische Modell.  
Erfahrungen mit dem  
kommunalen Wahlrecht für Ausländer

Hans-Jürgen Papier

Verfassungsrechtliche Probleme  
des Ausländerwahlrechts

Wolfgang Däubler

Der Ausländer als Untertan – ein Dauerzustand?

B 24/88 · 10. Juni 1988

Dietrich Thränhardt, Dr. rer. soc., geb. 1941; seit 1980 o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Münster, Dekan des Fachbereichs Sozialwissenschaften.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. mit Simone Wolken) Flucht und Asyl. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland; (Hrsg. mit Wolf D. Narr) Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung — Entwicklung — Struktur, Frankfurt 1987<sup>2</sup>; zahlreiche Bücher und Aufsätze zur Kommunal-, Ausländer- und Bildungspolitik sowie zu komparatistischen Fragestellungen.

Regine Erichsen, geb. 1947; Studium der Sozialwissenschaften und der Pädagogik; 1958—1965 Aufenthalt in der Türkei; 1985—1987 Mitarbeiterin des Zentrums für Türkeistudien, Bonn; zur Zeit Mitarbeiterin des Zentrums für Antisemitismusforschung, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (mit Faruk Şen) Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, hrsg. vom International Labour Office, Genf 1987.

Heinrich Pehle, Dr. phil., geb. 1952; Wiss. Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Schweden und Deutschland (Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Band 17), München 1985; Aufsätze zur Kommunal-, Ausländer- und Umweltpolitik.

Hans-Jürgen Papier, Dr. jur., geb. 1943; seit 1975 o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Bielefeld; Studienleiter der Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe

Veröffentlichungen u. a.: (Mitautor, Mithrsg.) Theodor Maunz/Günter Dürig, Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar, München 1985<sup>6</sup>; (Hrsg. mit Dieter Grimm) Nordrhein-Westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt 1986; zahlreiche Veröffentlichungen zum öffentlichen Wirtschafts-, Planungs- und Umweltrecht sowie zum Staatshaftungsrecht.

Wolfgang Däubler, Dr. jur., geb. 1939; seit 1971 Professor für Arbeitsrecht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen; Lehraufträge an der Sozialakademie Dortmund sowie an der Akademie der Arbeit in Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Das Arbeitsrecht. Ein Leitfaden für Arbeitnehmer, Bd. 1, Reinbek 1986<sup>8</sup>, Bd. 2, Reinbek 1986<sup>4</sup>; Zur rechtlichen und sozialen Stellung der Gastarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland, in: Demokratie und Recht, (1974); Privatisierung als Rechtsproblem, Neuwied 1980; Stationierung und Grundgesetz, Reinbek 1983<sup>3</sup>; Gläserne Belegschaften? Datenschutz für Arbeiter, Angestellte und Beamte, Köln 1987; Haftung für gefährliche Technologien, Heidelberg 1988.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 441, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland

## I. Die bundesdeutsche Situation im europäischen Kontext

Weltweit sind in den letzten Jahrzehnten neue Wanderungsbewegungen zu beobachten. Sie haben ihren Ursprung in den ärmeren Ländern und zielen in die entwickelten liberalen Industrieländer, die ihren Reichtum in den letzten Jahrzehnten sprunghaft vermehren konnten. Die Aufnahme zunächst von Italienern und später von Griechen, Spaniern, Portugiesen, Jugoslawen, Türken und anderen Zuwanderern in der Bundesrepublik Deutschland ist Teil dieses allgemeinen Migrationsmusters. Neben wirtschaftlichen Niveauunterschieden sind dafür auch die unterschiedlichen Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung grundlegend, die durch die Wanderungen zum Teil ausgeglichen werden.

Die Einwanderungsländer kontrollieren die Wanderungsprozesse insofern, als sie über das Ausmaß der Einwanderung (oder Arbeitskräfte-Anwerbung etc.) und deren Form entscheiden. In der Zulassungspolitik der liberalen Demokratien haben sich dabei unterschiedliche Muster entwickelt. Während die klassischen Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und Australien heute Einwanderer mit hohen beruflichen Qualifikationen oder einer guten Kapitalausstattung bevorzugen – mit dem Ziel, ihr Land und ihre Wirtschaft zu entwickeln, gut ausgebildetes Personal zu rekrutieren, Qualifikationslücken zu schließen und Arbeitsplätze zu schaffen –, haben sich die westeuropäischen Länder in der Zeit des Booms bis 1973/74 auf die Anwerbung von Personal am unteren Ende der Qualifikationsleiter konzentriert. Seitdem versuchen sie angesichts der Arbeitslosigkeit, von weiterer Einwanderung abzuschrecken. In Japan ist diese Politik schon immer betrieben worden, in den letzten Jahren allerdings mit immer weniger Erfolg. Auch dort wächst die Zahl der illegalen Einwanderer<sup>1</sup>). Die immer enger werdenden weltweiten Verkehrsverbindungen, der verstärkte Handelsaustausch,

der wachsende Ferntourismus und die weltweit operierenden Medien, die die Bilder der reichen Welt in die arme Welt transportieren, bieten Zusammenhänge und Anlässe, die Wanderungsprozesse begünstigen. Sie machen es in der Praxis trotz der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten der reichen Welt schwer, sich gegen die arme abzuschnitten.

In Europa und dem Mittelmeerraum können vier Wanderungszonen unterschieden werden. Eine erste kleinere Zone bilden die beiden Länder mit dem höchsten Wohlstandsniveau: Schweden und die Schweiz. Dorthin wanderten vor allem bis 1973 nicht nur Arbeitskräfte aus dem Mittelmeerraum, sondern auch aus den benachbarten Industrienationen ein, unter anderem aus der Bundesrepublik Deutschland<sup>2</sup>). Die zweite Zone bilden die übrigen entwickelten Industrieländer des westlichen Europa. In sie ist insbesondere in der Zeit bis zur Ölkrise 1973 der Hauptteil der Migration aus dem Mittelmeerraum gegangen, und zwar überwiegend aus den Ländern nördlich des Mittelmeers, die die dritte Wanderungszone bilden. Schließlich nehmen die entwickelteren Länder dieser dritten Zone (Italien, Spanien, Griechenland) ihrerseits Arbeitskräfte aus weiter südlich gelegenen Ländern auf. Innerhalb der Länder der dritten Zone sind die Entwicklungsunterschiede besonders ausgeprägt, die sich in starken Wanderungsbewegungen aus den schwach entwickelten Regionen in die Entwicklungszentren widerspiegeln, etwa aus der Osttürkei in die Räume Izmir, Ankara und insbesondere Istanbul, aus Süditalien nach Norditalien und aus Andalusien nach Madrid und Katalonien.

Daneben bestimmen noch drei weitere Faktoren das Bild der Wanderungsbewegung in Europa:

– die Einwanderung aus Osteuropa, soweit bzw. seitdem die dortigen Regime diese zulassen. Diese Bewegungen sind hauptsächlich durch das Wohlstandsgefälle bedingt, daneben aber auch durch politische Bedingungen (Emigration aus Polen

<sup>1</sup>) 1987 wurde geschätzt, daß es in Japan allein 80 000 philippinische Barfrauen gibt. Aufgrund ihres illegalen Status fallen sie ebenso wie die männlichen illegalen Arbeitskräfte, die als Tagelöhner arbeiten, vielfach Unterwelt-Organisationen zum Opfer, die sie ausbeuten. Der Zustrom selbst kann von der japanischen Regierung nicht unterbunden werden. Vgl. „Japayuki-san' go Home. To an icy welcome, illegal aliens flock to Japan seeking their fortunes, in: Newsweek vom 19. Januar 1987, S. 28–31. Siehe auch Japan: Bräute für Bauern, in: Der Spiegel vom 28. März 1988, S. 183–185.

<sup>2</sup>) Die schwedische Regierung hat 1969 sogar Broschüren für Einwanderer aus Deutschland herausgebracht: „Schweden – Dein neues Land“ und „Einwanderer in Schweden“, beide herausgegeben vom Staatlichen Einwandererwerk, Stockholm.



seit 1980, Ungarn 1956, CSSR nach 1968) und durch ethnische Gegebenheiten (Deutsche, Juden);

– die Einwanderung aus ehemaligen Kolonien bzw. „überseeischen Territorien“ in die ehemaligen „Mutterländer“, die zum Teil mit ethnischen Span-

nungen beim Aufbau der neuen Nationalstaaten zusammenhängen;

– die Fluchtbewegungen aus politischen Gründen, die aus Umstürzen, Bürgerkriegen, Katastrophen etc. resultieren und sich ebenfalls in die entwickelten Länder richten, sofern dies möglich ist.

## II. Ein- und Auswanderung seit 1945

Jahrhundertlang ist Deutschland eher ein Aus- als ein Einwanderungsland gewesen. Mit der Industrialisierung aber begannen Einwanderungsbewegungen, die allerdings durch Kriege und Wirtschaftskrisen immer wieder unterbrochen wurden. Arbeitskräfte wurden traditionell vor allem in Polen rekrutiert, aber auch Italien und Österreich-Ungarn spielten eine gewisse Rolle<sup>3)</sup>. Während des Zweiten Weltkrieges wurden als Ersatz für die an der Front stehenden Soldaten und zur weiteren Steigerung der Produktion Millionen von Kriegsgefangenen, Zwangs- und Vertragsarbeitern eingesetzt, von denen ein großer Teil aufgrund von systematisch verschlechterten Lebensbedingungen umgekommen ist.

In der Nachkriegszeit schienen die schlechte wirtschaftliche Lage und die Ungesicherheit von zwölf Millionen deutscher Flüchtlinge und Vertriebenen aus den ehemaligen Ostgebieten und aus Osteuropa eine wirtschaftliche Erholung zunächst aussichtslos zu machen. Deswegen wanderten nicht nur die ehemaligen Fremdarbeiter, nun auch von den Deutschen meist „Displaced Persons“ (DPs) genannt, auch dann aus, wenn sie nicht in ihr Heimatland zurückkonnten oder wollten<sup>4)</sup>. Vielmehr suchten auch Deutsche nach Möglichkeiten auszuwandern.

Doch nur zehn Jahre später hatte sich die wirtschaftliche Situation in bemerkenswerter Weise geändert. Die meisten deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge – insgesamt etwa 15 Millionen – und auch die etwa hunderttausend in Deutschland verbliebenen DPs waren in kurzer Zeit integriert worden, und dies in einer Zeit großer ökonomischer Schwierigkeiten. Diese Leistung steht in auffälligem Kontrast zu den Empfindungen von „Problemen“ und „Belastungen“, die sich in der Folgezeit ergaben, als die Bundesrepublik in einer Phase beispielloser wirtschaftlicher Expansion wegen des Mangels an Arbeitskräften eine weitaus kleinere

Zahl von Ausländern anwarb und deren Familien den Nachzug möglich machte.

1955, als es in der Bundesrepublik immer noch über eine Million Arbeitslose gab, schloß die Bundesrepublik den ersten Anwerbevertrag mit Italien ab. Die Anwerbezahlen blieben aber zunächst klein. Erst als Ende der sechziger Jahre die Vollbeschäftigung erreicht war und 1961 mit dem Bau der Berliner Mauer der Zufluß von Arbeitskräften aus der DDR versiegt, wuchs die Bedeutung der Arbeitskräfte-Anwerbung. Weitere Verträge mit Spanien (1960), Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965), Jugoslawien (1968) und Korea (1970)<sup>5)</sup> folgten. In zwei großen Schüben stiegen die Anwerbezahlen zwischen 1958 und 1973 um das Zwanzigfache, von 127 000 auf 2,6 Millionen, unterbrochen nur von einem im Zusammenhang der konjunkturellen Überhitzungskrise von 1966 erlassenen Anwerbestopp. Dies führte in der Zeit von Juni 1966 bis Januar 1968 zu einem Rückgang der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer von 1 314 000 auf 903 500. Schon im Juni 1969 war aber der Stand von 1966 wieder überschritten.

Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer erreichte im September 1973 ihren Höchststand mit einer Gesamtzahl von 2 691 700, davon 2 126 900 aus Anwerbestaaten. Bis 1969 wurden vor allem Italiener angeworben; sie hatten als EG-Angehörige Priorität. Aber der Arbeitskräftebedarf der deutschen Wirtschaft konnte aus dieser Quelle nicht gedeckt werden. Zudem setzten die Unternehmerverbände durch, daß die EG-Priorität faktisch unbeachtet blieb, als der Arbeitskräftebedarf in der Zeit des wirtschaftlichen Booms rasch stieg. Die bundesdeutschen Unternehmen konnten dadurch aus einem sehr viel größeren Arbeitskräftereservoir schöpfen, das sozialrechtlich weniger abgesichert war als die EG-Angehörigen. Verbunden mit dieser Art der Rekrutierung war die „Beibehaltung, Ausweitung oder Wiedereinführung traditionell-industrieller Arbeitsformen wie Fließband-, Akkord-

<sup>3)</sup> Klaus J. Bade, *Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980*, Berlin 1983.

<sup>4)</sup> Wolfgang Jacobsmeyer, *Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945–1951*, Göttingen 1985.

<sup>5)</sup> Eine Gesamtdarstellung dazu bei Yunchong Shim, *Aspekte der sozio-kulturellen Einordnung koreanischer Pflegekräfte in Deutschland*, Bern – Frankfurt 1974.



Schicht- und Nachtarbeit“<sup>6)</sup>, also von Arbeitsformen, für die Deutsche und auch EG-Bürger kaum mehr zu finden waren. Seit 1970 wurden die Jugoslawen zur stärksten Anwerbe-Nationalität, seit 1973 die Türken.

Zu diesem Zeitpunkt wurde von der Bundesregierung der zweite Anwerbestopp angeordnet, der bis heute in Kraft geblieben ist. Im Zusammenhang mit der Ölkrise und der dadurch ausgelösten Arbeitslosigkeit kam es zur Nichtverlängerung einer großen

Zahl von Arbeitsverträgen mit ausländischen Arbeitnehmern, die dadurch gezwungen waren, in ihr Heimatland zurückzukehren. Arbeitslosigkeit, von der die Ausländer seit 1974 stärker betroffen waren als die Deutschen, war der Grund für die Rückkehr weiterer Ausländer. Private Gründe traten hinzu. Insgesamt kam es zu einer beträchtlichen Reduzierung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer (siehe den Beitrag von Regine Erichsen in diesem Heft mit den entsprechenden Statistiken).

#### Ausländer aus Anwerbestaaten\*

	Sept. 1974	Dez. 1987	Veränderung	In %
Insgesamt . . . . .	3 207 300	3 209 700	+ 2 400	+ 0,1 %
Männer über 16 J. . . . .	1 675 100	1 379 200	-295 900	-17,7 %
Frauen über 16 J. . . . .	922 600	985 900	+ 63 300	+ 6,9 %
Kinder unter 16 J. . . . .	609 600	844 600	+235 000	+38,6 %
Spanier . . . . .	272 700	147 100	-125 600	-46,1 %
Portugiesen . . . . .	121 600	79 200	- 42 400	-34,9 %
Griechen . . . . .	406 400	279 900	-126 500	-31,1 %
Italiener . . . . .	629 600	544 400	- 85 200	-13,5 %
Jugoslawen . . . . .	707 800	597 600	-110 200	-15,6 %
Türken . . . . .	1 027 800	1 481 400	+453 600	+44,1 %

\* Griechenland, Italien, Jugoslawien, Marokko, Portugal, Spanien, Tunesien, Türkei.

Quelle: BMA.

Im Gegensatz dazu sank die Gesamtzahl der Ausländer in der Bundesrepublik in den Jahren nach dem Anwerbestopp nur geringfügig (von 4,13 Millionen im Jahre 1974 auf 3,95 Millionen 1976/77) und stieg anschließend wieder an. Sie erreichte 1982 einen Höchststand von 4,67 Millionen, sank bis 1984 auf 4,36 Millionen und wuchs bis 1987 wieder auf 4,58 Millionen – insgesamt also eine Konsolidierung auf einem Niveau von etwa viereinhalb Millionen.

Waren zunächst fast nur Arbeitskräfte (überwiegend Männer) nach Deutschland gekommen, so normalisierte sich in der Folgezeit die Struktur der ausländischen Bevölkerung schrittweise. Ehegatten zogen aus den Heimatländern nach, Kinder wurden in der Bundesrepublik geboren bzw. kamen ebenfalls nach. Heute ist dieser Prozeß weit fortgeschritten; die meisten Ausländer werden in den Statistiken nicht als „Beschäftigte“, sondern als „Familienangehörige“ geführt. Die Entwicklung läßt sich an

der zahlenmäßigen Balance zwischen den Geschlechtern verfolgen. Am höchsten liegen die Anteile der Frauen bei den Griechen, Spaniern und Jugoslawen.

Auch die nationale Struktur der ausländischen Bevölkerung veränderte sich. Interessanterweise fielen die Zahlen bei denjenigen Nationalitäten am meisten, die durch ihre EG-Zugehörigkeit rechtlich gut abgesichert sind. Die Zahl der Bürger aus der Türkei und Marokko stieg hingegen. Der Anwerbestopp wirkt sich anscheinend nicht so aus, wie er intendiert war. Es kommt zu kontraproduktiven Effekten: Angesichts der Unmöglichkeit, nach einer Ausreise wieder in die Bundesrepublik zurückzugelangen, sehen sich viele Türken, Marokkaner, Tunesier u. a. veranlaßt, auch dann in der Bundesrepublik zu bleiben, wenn sie an sich in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen<sup>7)</sup>. Daneben spielen wirtschaftliche Faktoren eine entscheidende

<sup>6)</sup> Sozialforschung Brög, Ausländische Arbeitnehmer und Investitions- und Standortverhalten von Betrieben, München 1974, zit. nach Knuth Dohse, Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1985<sup>2</sup>, S. 226.

<sup>7)</sup> Barbara von Breitenbach hat dies in einem Vergleich des Verhaltens der Italiener und Spanier in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland als „Festklammern“ bezeichnet (Italiener und Spanier als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. Eine vergleichende Untersuchung, München–Mainz 1982). Vgl. auch den Beitrag von Regine Erichsen in diesem Heft.



Rolle, vor allem die Arbeitslosigkeit und das niedrigere Lebensniveau in der Heimat. Auch die hohe Geburtenrate in ausländischen Familien macht sich bemerkbar. Sie ist bei allen Ausländergruppen zurückgegangen, liegt aber noch über der der deutschen Staatsangehörigen.

Während die Zahl der Türken in der Bundesrepublik vor allem zwischen 1979 und 1982 immer wieder Gegenstand erregter Debatten war, ist eine andere Entwicklung nahezu unbemerkt geblieben. Die Zahl der nordafrikanischen Araber aus den Magrebststaaten Marokko (54 738) und Tunesien (24 194) übersteigt seit 1987 die der Portugiesen. Weder in der Sozialbetreuung noch in der Publizistik (spezielle Rundfunk- und Fernsehsendungen) hat das bisher Konsequenzen gehabt.

Immer noch unterscheiden sich die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer allerdings hinsichtlich ihrer Altersstruktur stark von den Deutschen. Es fehlt vor allem die Gruppe, die bei den Deutschen ständig anwächst: die Alten. Angesichts der immer

stärkeren Überalterung der bundesdeutschen Bevölkerung ist dies insbesondere unter wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkten ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur strukturellen Ausgewogenheit.

Nicht überraschend ist es angesichts der geschilderten Einwanderungsgeschichte, daß sich die meisten Ausländer aus Anwerbeländern inzwischen recht lange in der Bundesrepublik aufhalten. In der offiziellen Statistik kommt das nur unzureichend zum Ausdruck, weil die in Deutschland geborenen Kinder bei den Berechnungen so behandelt werden, als seien sie an ihrem Geburtsdatum eingereist. Dies gilt selbst dann, wenn die Familie sich schon lange Zeit in Deutschland aufhält und das Kind zur „dritten Generation“ gehört.

Die Gesamtzahl der Ausländer aus Anwerbeländern ist in den eineinhalb Jahrzehnten seit dem Anwerbestopp fast exakt dieselbe geblieben (siehe Tabelle 1). Einige kleinere Auf- und Abbewegun-

**Ausländer am 31. Dezember 1987 nach Altersgruppen und Aufenthaltsdauer.  
In Tausend**

Alter	Aufenthalt								Insgesamt
	unter 1 Jahr	1-4 Jahre	4-6 Jahre	6-8 Jahre	8-10 Jahre	10-15 Jahre	15-20 Jahre	20 und mehr Jahre	
unter 5 . . . . .	60,2	156,0	45,6	—	—	—	—	—	261,8
5-10 . . . . .	11,3	29,8	61,9	120,2	99,1	—	—	—	322,3
10-15 . . . . .	10,8	23,1	9,7	23,8	33,0	268,1	—	—	368,7
15-20 . . . . .	22,6	36,3	12,4	32,6	33,9	99,4	156,3	—	393,4
20-25 . . . . .	43,6	85,2	21,2	58,8	43,5	73,1	66,2	55,1	446,7
25-30 . . . . .	34,2	89,7	32,5	59,9	53,5	72,9	56,9	36,8	436,5
30-35 . . . . .	23,3	57,1	24,1	50,8	49,6	110,7	94,0	33,7	443,2
35-40 . . . . .	14,8	32,6	14,1	28,1	27,0	121,3	218,5	42,3	498,8
40-45 . . . . .	9,2	19,3	8,4	15,8	15,2	73,8	236,3	70,3	448,3
45-50 . . . . .	6,2	12,8	5,6	10,8	10,2	41,9	173,2	110,2	370,8
50-55 . . . . .	4,3	8,2	3,8	7,1	6,5	21,5	110,5	97,8	259,7
55-60 . . . . .	3,2	5,6	2,7	4,4	4,1	11,7	59,2	68,8	159,8
60-65 . . . . .	2,4	4,1	2,0	2,7	2,3	6,0	23,9	51,0	94,4
65-70 . . . . .	1,5	2,9	1,5	1,7	1,3	3,2	7,9	31,4	51,3
70-75 . . . . .	0,8	1,5	0,9	1,2	1,1	2,0	3,4	17,8	28,7
75 und älter . . . .	1,1	2,4	1,3	1,6	1,7	4,1	6,1	27,6	45,8
Insgesamt . . . . .	249,4	566,8	247,6	419,6	382,0	909,7	1 212,2	642,8	4 630,2

Quelle: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Ausländer-Daten vom 22. März 1988.



gen haben sich ausgeglichen. Auch die „Rückkehrförderungs“-Programme von 1983/84 haben in der langfristigen Betrachtung kaum Auswirkungen gehabt, sondern wegen der langen Vorankündigung und der Befristung lediglich eher das Datum von Rückkehrentscheidungen beeinflusst (Mitnahme-Effekte). Die materielle Bedeutung der „Rückkehrförderung“ war wie in anderen Ländern gering. Relevant ist sie eher im Kontext der Thematisierung der Ausländerpolitik in den jeweiligen politischen Systemen<sup>8)</sup>.

Die zahlenmäßige Relevanz der Asylpolitik ist keineswegs so groß, wie es angesichts der öffentlichen Debatten der letzten Jahre scheinen könnte. Die Gesamtzahl der in der Bundesrepublik lebenden

Flüchtlinge, denen seit 1953 politisches Asyl gewährt worden ist, betrug im Jahre 1986 64 800<sup>9)</sup> (eine etwa gleich große Zahl anerkannter Flüchtlinge ist inzwischen aus der Bundesrepublik ausge-reist oder verstorben). Die Zahl der De-Facto-Flüchtlinge, die im Januar 1988 in der Bundesrepublik lebten, betrug 290 000. Davon kamen 150 000 Personen aus osteuropäischen Ländern und 140 000 aus der Dritten Welt, darunter 30 000 aus dem Iran und 22 000 aus Sri Lanka<sup>10)</sup>. Auch diese Zahlen fügen sich in ein Gesamtbild der Stabilität ein, das merkwürdig zu der aufgeregten öffentlichen Debatte kontrastiert. Die Gründe für diese Diskrepanz werden in den folgenden Abschnitten zu erörtern sein.

### III. Nomen est omen. Eine Begriffsgeschichte

Politische Begriffe prägen Denkmuster und dienen ihnen als Kürzel. In unserem Zusammenhang wird durchgehend immer wieder Fremdheit und Andersartigkeit hervorgehoben. Die traditionelle Bezeichnung für Arbeitskräfte aus dem Ausland war „Fremdarbeiter“. Dieser eindeutig abgrenzende Begriff ist in der Schweiz bis heute gebräuchlich, ganz im Einklang mit der dort ungebrochenen nationalen Tradition und der Diskussion um die „Überfremdung“, die auf der politischen Agenda lange Zeit ganz oben stand<sup>11)</sup>.

In Deutschland ist der Begriff „Fremdarbeiter“ durch den Nationalsozialismus und seine Unterdrückungs- und Diskriminierungspolitik gegenüber den Zwangs- und Vertragsarbeitern diskreditiert<sup>12)</sup>. Nach 1945 wurde er zunächst auch im Deutschen durch den Begriff „Displaced Persons“ (DPs) ersetzt, der für die ehemaligen Zwangsarbeiter und Kriegsgefangenen galt, die nicht in ihre osteuropäischen Heimatländer zurückkehren konnten oder wollten. Als in den fünfziger Jahren die Neuanwerbung begann, suchte man nach einem

neuen Begriff — der WDR veranstaltete dazu sogar einen Ideenwettbewerb — und fand den des „Gastarbeiters“. Er wurde in den sechziger und siebziger Jahren zur gängigsten Bezeichnung. Auch im benachbarten Ausland, zum Beispiel in der Schweiz und in den Niederlanden, fand er Verwendung.

Kritiker merkten schnell an, daß der Begriff „Gastarbeiter“ ein Euphemismus sei. Man läßt, so wurde eingewandt, Gäste eigentlich nicht arbeiten, vor allem nicht auf den unangenehmsten Arbeitsplätzen. Man bietet ihnen nicht die schlechtesten Wohnungen oder Baracken an, wie es zunächst vielfach üblich war, und man schließt sie nicht von Kontakten mit der Bevölkerung aus. Wichtiger für unseren Zusammenhang ist aber, daß der Begriff die Zeitweiligkeit des Aufenthalts der Angeworbenen unterstrich. Erst als die „Gastarbeiter“ immer länger im Lande waren und auch ihre Familien sich niederließen, wurde der Terminus als immer ungeeigneter empfunden.

Zu Beginn der siebziger Jahre setzte sich der Begriff „ausländische Arbeitnehmer“ stärker durch, der in der administrativen Sphäre schon immer gebräuchlich gewesen war. Auch dieser Begriff betont das „ausländische“. Um auch die Familien einzubeziehen und das Miteinander zu betonen, wurde vor allem von kirchlichen Kreisen schließlich der Begriff des „ausländischen Mitbürgers“ ins Gespräch gebracht<sup>13)</sup>. Der Begriff fand weite Verbreitung, das mit ihm intendierte humanitäre Engagement setzte sich damit aber nicht automatisch durch.

Seit etwa 1980 ist es üblich geworden, schlicht von „Ausländern“ zu sprechen. Damit sind im Kontext der „ausländerpolitischen“ Diskussion aber keines-

<sup>8)</sup> Vgl. Timm Voß, Die algerisch-französische Arbeitsmigration. Ein Beispiel einer organisierten Rückwanderung, Königstein 1981.

<sup>9)</sup> Bericht zur Asylproblematik. Bulletin der Bundesregierung Nr. 90, 1986, S. 755.

<sup>10)</sup> Zahlen des Bundesministers des Innern, zit. nach: Simone Wolken, The Legal Status of De Facto Refugees and Refugee Asylum Seekers in the Federal Republic of Germany, in: The Legal Status of De Facto Refugees and Refused Asylum Seekers, ELENA Conference Report, Lissabon 1988.

<sup>11)</sup> Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart 1973; Rudolf Braun, Soziokulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Erlenbach-Zürich 1970.

<sup>12)</sup> Einen erschütternden menschlichen Einblick vermittelt der Erlebnisbericht der polnischen Fremdarbeiterin Krystyna Nowakowska, Das Brot der Feinde, Wien 1971.

<sup>13)</sup> In der Literatur findet er sich meines Wissens zuerst bei René Leudesdorff/Horst Zilleßen, Gastarbeiter = Mitbürger, Gelnhausen 1971.



wegs alle Ausländer gemeint, sondern nur die aus Anwerbestaaten, eventuell außerdem die nicht-deutschen Flüchtlinge. Der Begriff wird verengt, ähnlich wie das in England für das Wort „immigrants“ gilt, das nur noch auf die Gruppe der Einwanderer aus Asien und der Karibik bezogen wird. Das Trennende in dieser Bezeichnung fließt selbst in Verbrüderungsslogans wie „Deutsche und Ausländer gemeinsam“ ein. Es dürfte kaum eine ähnlich dichte Begriffsgeschichte der Ausgrenzung geben. In der deutschen Tradition ist nie von Einwanderern die Rede gewesen, wie dies in Frankreich, England oder Schweden der Fall ist. Ganz im Gegenteil: Alle Bundesregierungen haben bisher daran festgehalten, daß Deutschland „kein Einwanderungsland“ sei.

Seit 1979 hat sich ein großer Teil der Aufmerksamkeit auf Asylfragen gerichtet. Im Zusammenhang damit überlagerte der neugeschaffene Begriff „Asylant“ die Diskussion und ersetzte weitgehend den bis dahin geläufigen Begriff Flüchtling. Jürgen Link, der in einer sprachwissenschaftlichen Studie

diese Entwicklung nachgezeichnet hat<sup>14)</sup>, verweist auf die negativen Implikationen, die mit „Asylant“ verbunden sind. Dieser Begriff wird stets für Flüchtlingsgruppen verwendet, gegen die in der Öffentlichkeit starke Vorbehalte bestehen, während willkommene „Flüchtlinge“ nach wie vor als solche bezeichnet werden.

Es findet also eine Kategorisierung mit umgangssprachlichen Mitteln statt, die nicht mit den Normen des verfassungsmäßigen Asylrechts übereinstimmt. Relevant in diesem Zusammenhang ist auch die systematische Unklarheit des Begriffs „Asylant“. Er kann sowohl anerkannte politische Flüchtlinge bezeichnen als auch noch nicht anerkannte Asylsuchende oder nicht anerkannte Asylbewerber. Um den Begriff „Asylant“ herum ist ein Kranz von Sekundärbegriffen entwickelt worden, die der politischen Polemik entstammen: Wirtschaftsasylant, Scheinasylant, Asylantenstrom, Asylantenflut, Asylantenspringflut — alle mit negativen Konnotationen.

#### IV. Ausländerpolitik als stabiler Widerspruch

Am Anfang der neuen Wanderungsbewegung nach Deutschland stand — wie in den meisten anderen europäischen Ländern — der „Mythos der Rückkehr“<sup>15)</sup>. Er wurde von allen Beteiligten kultiviert:

— den Regierungen der Entsendeländer. Sie hielten aus Gründen der Fürsorge, des Nationalismus oder aus anderen ideologischen Motiven an ihren Staatsbürgern fest. Wanderarbeit schien eine Möglichkeit zu sein, Beschäftigung und finanzielle Transfers zu erreichen, ohne eine permanente Auswanderung in Kauf nehmen zu müssen. In allen Nationalstaaten widerspricht der Verlust von Bürgern in gewisser Weise dem Selbstverständnis, in den jungen Nationalstaaten Griechenland und Türkei war das in besonders ausgeprägter Weise der Fall. In Jugoslawien trat wie in Griechenland die Kriegserfahrung hinzu, außerdem die kommunistische Ideologie, nach der das eigene Land der kapitalistischen Bundesrepublik um eine Entwicklungsstufe voraus war. Schließlich zeigte sich in späteren Jahren ein erheblicher Vorteil der Nichtanerkennung einer Auswanderung: Die Migranten, die sich nach wie vor dem Herkunftsland zugehörig fühlten, leisteten erhebliche finanzielle Transfers, die für die

Devisenbilanz einiger Herkunftsländer entscheidende Bedeutung gewannen. Dies wirkt sich insbesondere auch auf die Konsummöglichkeiten der jeweiligen Eliten und Mittelschichten aus.

— den Regierungen der Bundesrepublik wie auch vieler europäischer Nachbarländer. Auch hier stand das nationalstaatliche Selbstverständnis im Vordergrund, obwohl es in der Bundesrepublik nicht mehr so emphatisch-missionarisch geäußert wird wie in der Vergangenheit. Die nationale Kategorisierung blieb aber trotz der allgemeinen Europa-Orientierung in dieser Zeit in bezug auf die „Gastarbeiter“ herrschend. Sie wurden völlig anders behandelt als die deutschen Zuwanderer, die trotz ihrer erheblich größeren Zahl bemerkenswert schnell integriert werden konnten.

— den Einwanderern selber, die zunächst keine Auswanderung in Betracht zogen, sondern kurzfristige Perspektiven hatten. Ihnen erleichterte dies in den ersten Jahren die Bewältigung der Situation, indem sie weiterhin Maßstäbe ihrer Herkunftsländer anlegen und Schwierigkeiten leichter ertragen konnten. Ein Teil von ihnen kehrte tatsächlich zurück, die Einwanderung insgesamt aber blieb.

Die Anwerbeverträge hoben diese Perspektiven hervor. Sie gingen von einer wirtschaftlichen Entwicklung in den Herkunftsländern aus, die die Reintegration möglich machen würde. Eine derartige Entwicklung ist allenfalls im Falle Italiens eingetreten, wenn auch weniger für die Landesteile des Mezzogiorno, aus denen die Migranten stammen.

<sup>14)</sup> Jürgen Link, Asylanten — Zur Geschichte eines Unworts, in: Dietrich Thränhardt/Simone Wolken (Hrsg.), Flucht und Asyl. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988.

<sup>15)</sup> Bernard Kayser, Zyklisch bedingte Rückkehr von Arbeitsemigranten, Marburg 1975.



Obwohl die Idee von der Zeitweiligkeit der „Gastarbeit“ zunächst allgemein akzeptiert worden war, brachte gegenteiliges Handeln aller Beteiligten nach wenigen Jahren dennoch Effekte hervor, die auf permanente Ansässigkeit hinausliefen. Sie hingen direkt mit der wirtschaftlichen Entwicklung zusammen. Die Unternehmen waren — außer wenn sie in gravierenden Krisen Masseneinstellungen vornahmen — sehr daran interessiert, eingearbeitetes Personal zu halten<sup>16)</sup>. In der Zeit des Booms ermunterten sie ferner vielfach ihre ausländischen Beschäftigten dazu, Landsleute nachzuholen. Auf diese Weise wurde der aus allen Wanderungsbewegungen bekannte Effekt der „Kettenmigration“ verstärkt: Verwandte und Bekannte aus den gleichen Dörfern oder Gegenden fanden sich in bestimmten deutschen Bereichen zusammen. Dies führte zum Effekt der Koloniebildung<sup>17)</sup> und zur sozialen Abstützung der individuellen Existenz.

Die enge Zusammenarbeit der Unternehmen mit den zuständigen Aufenthalts- und Arbeitsämtern sicherte die weitere Beschäftigung; Ausländer gehörten bald in großem Ausmaß zur „Stammarbeiterschaft“. Die von ausländischen Arbeitnehmern getragenen „wilden“ Streiks bei Ford in Köln und Pierburg in Neuß 1973<sup>18)</sup> machten das Ausmaß der Konzentration von ausländischen Arbeitskräften in Großbetrieben auch in der Öffentlichkeit bewußt. Für die deutschen Behörden waren solche Zuspitzungen ein wesentlicher Grund, dem Familiennachzug aufgeschlossener gegenüberzustehen, da dieser

<sup>16)</sup> Zur betriebswirtschaftlichen Seite dieses Problems vgl. die ältere österreichische Studie „Gastarbeiter, Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung“, Wien 1973 (ohne Verfasser), die zwei Unternehmen vergleicht, von denen eines kurzzeitige Überausbeutung, das andere soziale Maßnahmen mit dem Ziel der langfristigen Integration von ausländischen Arbeitskräften betreibt. Die Studie kommt zu dem Schluß, daß die beiden Strategien rein betriebswirtschaftlich gleiche Ergebnisse bringen.

<sup>17)</sup> Vgl. Friedrich Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland?, Stuttgart 1981. — Für derartige Koloniebildungen gibt es vielfältige Belege von der sehr unterschiedlichen Verteilung der Nationalitäten in den einzelnen Orten und Regionen bis zur Vereinsbildung, die sich vielfach nicht auf die Herkunftsnation als solche, sondern auf die regionale Herkunft bezieht (Trentino, Sardinien, Kreta etc.). Selbst die Mentalität und die vorherrschende politische Einstellung ganzer Einwanderergruppen schließt vielfach eng an die der Herkunftsprovinz an. Sozialökologische Studien könnten unser Wissen über die Struktur der Minderheiten in Deutschland wesentlich ergänzen und differenzieren. Sehr instruktiv in diesem Zusammenhang ist die Studie von Frank Bovenkerk über die seit Jahrzehnten in weiten Teilen Europas verbreitete Gemeinschaft der italienischen Eisverkäufer, die aus einem eng umgrenzten Gebiet in der Nähe von Cortina d'Ampezzo stammen (Italiens ijs. De wonderbaarlijke historie van Italiaanse ijsbereiders in Nederland, Meppel 1983).

<sup>18)</sup> Vgl. Streik bei Ford Köln, Fr. 24. — Do. 30. August 1973, Köln 1973; Pierburg-Neuß, Streikverlauf, Vorgeschichte, Analyse, Dokumentation, Nach dem Streik, Düsseldorf 1974.

dazu beitrug, explosive Konzentrationen von Arbeitern in riesigen Wohnheimen zu entschärfen.

Da die ökonomischen Disparitäten zwischen Herkunftsland und Bundesrepublik weiter bestanden, waren auch die ausländischen Arbeitskräfte daran interessiert, an ihrem Arbeitsplatz in Deutschland zu bleiben. Dies schloß nicht aus, daß sie nach wie vor an die Rückkehr dachten. Viele Umfragen zeigen, daß diese jedoch meist erst für die fernere Zukunft geplant wurde und sich dann von Jahr zu Jahr hinausschob. „Nichts dauert so lange wie das Provisorium.“ Dieses französische Sprichwort, das für die Bundesrepublik selbst so kennzeichnend ist, gilt auch für ihre Ausländerpolitik. Auch sie stand unter dem Vorbehalt der Nichtanerkennung von faits accomplis.

In ihrer Europapolitik war die Bundesrepublik mit dem Konsens aller politischen Kräfte dabei, der Einwanderung Dauer zu verleihen. Der 1957 in Rom geschlossene Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zielte nicht nur auf die freie Bewegung von Gütern, sondern auch von Arbeitskräften. Die EG nähert sich durch politische und juristische Entscheidungen schrittweise „einer umfassenden Personenfreizügigkeit“<sup>19)</sup>.

Die Süderweiterung mit dem Einschluß Griechenlands, Portugals und Spaniens führt nach dem Ende der Übergangsfristen auch für diese Länder zur Freizügigkeit.

Die Bundesrepublik hat in dieser Hinsicht auf ein Stück ihrer Souveränität verzichtet. Sie tat das zu ihrem eigenen wirtschaftlichen und politischen Vorteil, denn die bundesdeutsche Wirtschaft profitiert vom Gemeinsamen Markt in Bezug auf den Export quantitativ mehr als die irgend eines anderen EG-Landes. Der für 1992 angestrebte freie Gütermarkt wird diese Entwicklung noch weiter vorantreiben. Auch politisch ist die Bundesrepublik angesichts ihrer exponierten Lage noch stärker auf die Integration angewiesen als andere Länder. Die wirtschaftlichen Probleme, die die deutschen Exporterfolge für andere Länder mit sich bringen, und die dadurch dort eventuell gesteigerte Arbeitslosigkeit können sich in Zukunft wiederum durch Wanderungsbewegungen bemerkbar machen.

Mit der Türkei hat die EG einen Assoziationsvertrag abgeschlossen, der die Öffnung des Arbeitsmarktes bis 1986 vorsah. Angesichts der Arbeitslosigkeit innerhalb der EG ist dies zwar nicht umgesetzt worden. Die europäischen Gerichte haben zudem 1988 entschieden, daß der Zutritt zum europäischen Arbeitsmarkt für Türken nicht individuell einklagbar ist. Auch in dieser Hinsicht sind aber

<sup>19)</sup> Kai Heilbronner, Aufenthaltsbeschränkung gegenüber EG-Angehörigen und neuere Entwicklungen im EG-Aufenthaltsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, (1985) 3, S. 109.



Fakten geschaffen worden, die eine radikale Revision nicht erlauben. Die wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik sind in bezug auf die Türkei bisher weniger gewichtig, aber die politisch-strategische Betroffenheit des Westens einschließlich der Bundesrepublik wäre bei Veränderungen in der Türkei, dem „Südostpfeiler der NATO“, außerordentlich groß.

Im Fall Jugoslawien gibt es zwar keine derartigen vertraglichen Bindungen. Die neutrale Stellung Jugoslawiens zwischen den Blöcken und seine augenblickliche wirtschaftliche Labilität lösen jedoch ohnehin große Besorgnis aus, so daß der Bundesrepublik an einer inneren Stabilisierung dieses Landes und guten Beziehungen zu ihm sehr gelegen sein muß. In diesem Zusammenhang haben bundesdeutsche Politiker aller Parteien auf Staatsbesuchen in Jugoslawien seit Jahren immer wieder versichert, die Bundesrepublik werde nicht gegen den Willen Jugoslawiens dessen Staatsbürger zurückschicken. Insgesamt sind in den letzten Jahrzehnten also durch die Bundesrepublik selbst außenpolitische Rahmenbedingungen geschaffen worden, die eine Revision der Einwanderungsprozesse, die in den vergangenen Jahrzehnten stattgefunden haben, unmöglich erscheinen lassen.

Auch die heutige Rechtssituation in der Bundesrepublik stünde einer solchen Absicht entgegen. Die Rechtsprechung in der EG, verschiedene binationale Verträge, die internationalen und europäischen Menschenrechts- und Sozialabkommen und die anwendbaren Normen des Grundgesetzes, z. B. in bezug auf den Schutz von Ehe und Familie, haben ein Netzwerk von Garantien entstehen lassen, das die Entscheidungsräume bundesdeutscher Verwaltungen stark einschränkt. Darüber hinaus hat sich auch in den Fällen, in denen Ausweisungen rechtmäßig erfolgt sind, vielfach ein öffentlicher Konsens ergeben, daß Ausweisungen nicht erfolgen sollten, wenn die Betroffenen lange Zeit in der Bundesrepublik gelebt haben. Aus jüngster Zeit gilt das etwa für den Fall einer Rentnerin türkischer Nationalität, die nach langer Arbeitstätigkeit in Deutschland wegen ihrer geringen Rente Sozialhilfe bezog und deswegen vom Tübinger Regierungspräsidenten ausgewiesen worden war<sup>20</sup>). Der Berliner Senat hat im April angekündigt, daß er Angehörigen der zweiten Generation, die mit ihren Eltern im Zuge der „Rückkehrförderung“ 1984 als Minderjährige in die Türkei gegangen sind, Rückkehroptionen nach Berlin gewähren wird.

Auch in der Politik zeigt sich in den letzten Jahren trotz aller Kontroversen ein Grundkonsens darüber, daß der Aufenthalt der Ausländer aus Anwerbestaaten verfestigt werden sollte. Forderungen nach einer radikalen Reduzierung der Zahl der

Ausländer werden im Gegensatz zu den frühen achtziger Jahren von Politikern der im Bundestag vertretenen Parteien nicht mehr erhoben. Sie gelten in der öffentlichen Diskussion inzwischen als rechtsradikal.

Trotz dieser Tendenz zum Konsens bleibt ein Widerspruch, der bis heute nicht gelöst ist. Das geltende Ausländergesetz aus dem Jahre 1965 ist nicht für eine große stabile Minderheit konzipiert worden. Es erlaubt der Verwaltung mit seinen weit auslegbaren Blankettbegriffen (z. B. „Belange der Bundesrepublik Deutschland“) weit dehnbare Interpretationsmöglichkeiten und ist in der Auslegung nur durch die Rechtsprechung beschränkt. Schon vor zehn Jahren — im Jahr 1978 — ist auf Initiative des damaligen Bundesinnenministers Baum ein Versuch unternommen worden, für die Gruppe der „Ausländer aus Anwerbestaaten“ eine Verfestigung und Stabilisierung des Aufenthaltsrechtes zu gewährleisten.

Geändert werden konnte wegen politischer Widerstände damals nur die Allgemeine Verwaltungsverordnung zum Ausländergesetz, nicht das Gesetz selbst. Seitdem ist vorgesehen, Ausländern bei Vorliegen bestimmter Mindestbedingungen nach fünf Jahren die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und nach acht Jahren die Aufenthaltsberechtigung zu verleihen. Insbesondere die letztere Rechtsform, die vorher fast ausschließlich an Ausländer mit hohem Sozialprestige (Unternehmer, Lehrer etc.) verliehen worden war, gewährt eine stärkere Aufenthaltssicherheit und schützt z. B. bei Sozialhilfebezug vor der Ausweisung. Auch neun Jahre nach Einführung der neuen Grundsätze haben indes erst zehn Prozent der Ausländer die Aufenthaltsberechtigung erhalten<sup>21</sup>).

Die Frage der Aufenthaltssicherheit ist keine akademisch-theoretische Frage. Im Gegenteil: Erst Aufenthaltssicherheit erlaubt Lebensplanung und eine bewußte Option für eine Zukunft in Deutschland. Nicht gelöst sind auch die weiterführenden Fragen nach der Möglichkeit für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und politischer Mitwirkungsrechte. 1987 scheiterte eine Initiative der nordrhein-westfälischen Landesregierung im Bundesrat, die sich das relativ bescheidene Ziel gesetzt hatte, für die zweite Generation — die in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Ausländer — die Erleichterung der Einbürgerung und für die dritte

<sup>21</sup>) Ausländer Daten. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 8. Februar 1988, S. 10. Die Angaben beziehen sich auf Juni 1987. — Die in der Aufstellung errechneten Werte für „Ausländer mit verfestigtem Aufenthaltsstatus“, bei denen außer der Aufenthaltsberechtigung auch die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und der EG-Status hinzugezählt werden, sind irreführend. Dieser Rechtsstatus könnte z. B. im oben erwähnten Fall der Ausweisung wegen zu geringer Rente und Sozialhilfebezug auch nach lebenslanger Arbeit in Deutschland nicht vor Ausweisung schützen.

<sup>20</sup>) Der Fall der Türkin Kocabasoglu. Rückkehr ins Gewissen, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Mai 1988.



Generation einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung zu erreichen. Erst während der Diskussion um das kommunale Wahlrecht, die seit 1987 neu entbrannt ist, ist auch von seiten der Bundesregierung wiederum auf die Einbürgerung hingewiesen worden, allerdings nicht als Rechtsanspruch, wie er in Frankreich für die dort geborenen Ausländer seit langem gilt und in Skandinavien und den Niederlanden nach einer gewissen Aufenthaltszeit angeboten wird.

## V. Ausländer als Thema bundesdeutscher Politik

Die Diskrepanz zwischen der Tatsache der Permanenz und der politischen Illusion der Anwesenheit auf Zeit lud dazu ein, bei Krisenerscheinungen oder bei knappen Mitteln materiell und symbolisch auf Kosten der Ausländer zu handeln. Hinzu kommen die rechtlichen Instrumente des Ausländergesetzes, die eine Verfügbarkeit der Ausländer zu garantieren scheinen, und die politische Machtlosigkeit der Ausländer. Diese Verfügbarkeit der Ausländer, die Selbstverständlichkeit der Bestimmung ihrer Interessen durch die Deutschen war generell ein Kennzeichen der Debatten. Dies findet auch in anderen Ländern Entsprechungen<sup>22)</sup>. Die verdienstvolle Betreuung der Ausländer durch die Wohlfahrtsverbände und die Advokatenrolle, die diese bzw. die Kirchen für die Ausländer wahrnehmen, bergen gleichzeitig die Gefahr, daß die Ausländer in der Öffentlichkeit permanent auf Unmündigkeit festgelegt werden<sup>23)</sup>.

Schon die wirtschaftliche Krise von 1966/67 – eigentlich eher eine vorübergehende Unterbrechung des Wirtschaftswachstums – war mit einer negativen Thematisierung des Themas „Ausländer“ verbunden. Entsprechend der damaligen Verteilung der Nationalitäten ging es hauptsächlich um Italiener. Wie stark deren Anwesenheit dabei zur Disposition gestellt wurde, macht eine Bemerkung des damaligen Bundeskanzlers Erhard im Vorfeld der Krise deutlich: Wenn jeder Deutsche eine Stunde in der Woche länger arbeite, brauche man die ausländischen Arbeitskräfte nicht. In der Folge wurde die Anwesenheit der Ausländer ein Hauptthema der NPD, die auf dem Hintergrund der Krisenangst ihre politische Blüte erlebte. Die Ausländerfeindlichkeit ebte mit dem Ende der Krise ab, das „Wirtschaftswunder“ ging weiter. Eingeebnet aber war trotz des Hintergrundes des Kampfes gegen

In der Bundesrepublik ist zwar die Tatsache der langjährigen Anwesenheit der Ausländer als fait accompli hingenommen worden, aber es wurde keine konsistente Politik durchgesetzt, die den daraus entstehenden Problemen Rechnung trägt und Konzepte für die Zukunft entwickelt. Neben traditionellem nationalstaatlichem Denken ist dafür in erster Linie die Ideologisierung der Ausländerpolitik und ihre Instrumentalisierung für den politischen Machtkampf verantwortlich zu machen.

Minderheiten und ihrer Vernichtung in der Nazizeit die Sündenbockrolle, in die man die „Gastarbeiter“ drängte.

Die zweite Welle der Ausländerfeindlichkeit kam nicht schon 1974 mit der nächsten Welle wirtschaftlicher Schwierigkeiten, sondern erst ab 1979. Die „Ölscheichs“ als populäres Aggressionsobjekt und das starke Vertrauen zur wirtschaftspolitischen Kompetenz Helmut Schmidts dürften ursächlich gewesen sein. Im Gegensatz zu vergleichbaren Ländern nahm in der Krise 1974/75 in der Bundesrepublik das Vertrauen in die politische Führung zu<sup>24)</sup>.

Auf Landesebene allerdings propagierte schon zu dieser Zeit der baden-württembergische Ministerpräsident Filbinger ein „Rotationsmodell“. Nach einigen Jahren sollten die „Gastarbeiter“ zugunsten „junger, frischer“ Nachfolger nach Hause zurückkehren<sup>25)</sup>. Die Öffentlichkeit wurde ständig mit neuen Begriffen für dieses Konzept vertraut gemacht: „Schweizer Modell“, „Rückkehrförderung“, „freiwillige Rotation“, „Entwicklungshilfe“ etc. Kern war immer, die Anwesenheit von Ausländern zur Disposition zu stellen. Der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt verurteilte 1980 die „zynische Ausnutzung gewisser latenter Ausländerfeindlichkeit durch den Ministerpräsidenten in Stuttgart und den Ministerpräsidenten in München“<sup>26)</sup>.

Von „latenter Ausländerfeindlichkeit“ zu sprechen, war zu dieser Zeit schon eine Untertreibung. Im zeitlichen Zusammenhang mit der „zweiten Ölpreisexplosion“ 1979 entwickelte sich 1979/80 eine

<sup>22)</sup> Vgl. Ann Dummett, *A Portrait of English Racism*. Harmondsworth 1973.

<sup>23)</sup> Vgl. dazu kritisch die Analysen in dem Sammelband Rudolf Bauer/Hartmut Dießenbacher (Hrsg.), *Organisierte Nächstenliebe*. Opladen 1986<sup>2</sup>.

<sup>24)</sup> Ronald Inglehart, *Political Dissatisfaction and Mass Support for Social Change in Advanced Industrial Society*, in: *Comparative Political Studies*, 10 (1977), S. 462 ff.

<sup>25)</sup> Karl-Heinz Meier-Braun, *„Freiwillige Rotation“*, Ausländerpolitik am Beispiel der baden-württembergischen Landesregierung, München 1979.

<sup>26)</sup> Wahlparteitag Essen, Grugahalle 9./10. Juni 1980. Unkorrigiertes Protokoll, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1980, Bd. 2, S. 50.



Kampagne, die bis zur Jahreswende 1982/83 immer wieder beherrschendes Thema der Politik war. Im Vordergrund standen nun nicht mehr die Italiener, sondern die Türken. Es gebe kein Ausländerproblem, sondern nur ein Türkenproblem, wurde vielfach konstatiert. Seriöse Zeitungen gaben Wissenschaftlern das Wort, die in zum Teil biologistisch-rassistisch geprägten Betrachtungen die „Repatriierung aller Nichtzentraleuropäer“ bzw. der „asiatischen“ Gastarbeiter forderten<sup>27)</sup>. Grundtenor war jeweils die Unmöglichkeit des Zusammenlebens mit einer Bevölkerungsgruppe aus anderen Räumen und mit anderer Kultur sowie die Überfüllung des Lebensraumes — also Themen, die dem klassischen Antisemitismus und Rassismus eng verwandt sind. Die Europäer wurden den Nichteuropäern gegenübergestellt, die Christen den Moslems etc. Italiener und Spanier waren nun „gute“ Ausländer geworden. Schaden nahm die Kampagne, als das offen rechtsradikale „Heidelberger Manifest“ den direkten Zusammenhang dieser Ideen und einiger ihrer Träger mit rechtsradikalem Gedankengut enthüllte<sup>28)</sup>.

Die populären Zeitungen waren in ihrer Berichterstattung vielfach direkter. Gleichzeitig machte eine Welle von makabren und aggressiven „Türkenwitzen“ die Runde, sie zogen die Parallele zur Vernichtung der Juden sehr direkt. In der selben Zeit erreichten auch die Gewaltanschläge auf Unterkünfte von Türken und asiatisch-afrikanischen Flüchtlingen ihren Höhepunkt<sup>29)</sup>.

Kommunal- und Landespolitiker reagierten 1980/81, indem sie vor einer „Überflutung“ durch Ausländer warnten. Die damalige Opposition griff

<sup>27)</sup> Zunächst konnte der Bochumer Astronom Schmidt-Kahler in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 30. September 1980 einen Artikel unter der Überschrift „Mit wieviel Fremden die Bundesrepublik leben kann“ veröffentlichen. Am 21. November 1980 folgte in der „Zeit“ unter der Schlagzeile „Unkonventionelle Betrachtungen“ ein großer Beitrag von Jürgen Schilling, dem damaligen Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes, mit dem Titel „Sind wir fremdenfeindlich, provinziell, vermurmt oder gar rassistisch?“. Eineinhalb Jahre später setzte sich der renommierte Humanethologe Eibl-Eibesfeldt in der Süddeutschen Zeitung vom 3./4. Juli 1982 in einem Beitrag über die „Angst vor den Menschen — Wurzeln diskriminierenden Verhaltens“ mit den gleichen Fragen auseinander. Alle drei Artikel führten zu einer Flut empörter Reaktionen. Die „Zeit“ lehnte es ab, einen Gegenartikel des Osnabrücker Bischofs Wittler zu bringen; siehe dazu Herbert Leuninger, Medien und Ausländer, in: Hartmut M. Griese (Hrsg.), Der gläserne Fremde, Opladen 1984, S. 110f. Die Süddeutsche Zeitung brachte immerhin einen scharf kritischen Beitrag eines ihrer Redaktionsmitglieder (Claus Heinrich Meyer, 17./18. Juli 1982).

<sup>28)</sup> Die Bezüge werden systematisch entfaltet in: Klaus Burghardt u. a., „Heidelberger Manifest“. Historisch-kritische Ausgabe, in: Kulturrevolution, (1983) 2, S. 6 ff.

<sup>29)</sup> Das Bundeskriminalamt hat dazu keine Gesamtauswertung vorgenommen (Mitteilung an den Verfasser vom 27. November 1987), gleichzeitig aber häufig in Statistiken den unzutreffenden Eindruck vermittelt, daß die Ausländerkriminalität die der Deutschen beträchtlich übersteige; vgl. H. Leuninger (Anm. 27), S. 105 ff.

das Thema im Bundestag vielfältig auf und nutzte es zur Kritik an der Bundesregierung, der Untätigkeit vorgeworfen wurde. Verlangt wurde eine beträchtliche Reduzierung der ausländischen Bevölkerung und ein Ende der „Asylantenflut“ — von der Führung der CDU/CSU allerdings etwas zurückhaltender als von einigen in dieser Frage besonders engagierten Politikern wie Dregger, Spranger und Lummer<sup>30)</sup>. Analysen des Instituts für Demoskopie zeigen, daß die Bevölkerung die „Problemlösungskompetenz“ der CDU/CSU in dieser Frage höher einschätzte als die der SPD-FDP-Regierung<sup>31)</sup>. Höhepunkt der Entwicklung war die erste Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl, in der die „Ausländerpolitik“ zu einem der vier Schwerpunkte eines „Dringlichkeitsprogramms“ gehörte, gleichrangig mit der Wirtschafts- und Friedenspolitik.

Dies war aber schon der Beginn der Dethematisierung. In der ein halbes Jahr später abgegebenen zweiten Regierungserklärung war die Ausländerpolitik nur noch eine Randfrage. In der Folge spielte sie allerdings bei Auseinandersetzungen innerhalb der Koalition eine Rolle. Außer dem schon erwähnten „Rückkehrförderungsprogramm“ wurden keine „ausländerpolitischen“ Maßnahmen ergriffen, den Asylbereich ausgenommen. Die aktuelle Diskussion läßt erwarten, daß sich dies auch in der laufenden Legislaturperiode nicht ändern wird<sup>32)</sup>. Insbesondere dürfte es nicht zur Verabschiedung eines Ausländergesetzes kommen.

Nach fast vier Jahren der Latenz lebte das Thema schließlich mit einer neuen Zuspitzung im Juli 1986 wieder auf. Nun standen auch die Türken nicht mehr im Zentrum der Aufmerksamkeit, die Aufregungen um Kopftuch, „graue Wölfe“ oder „türkische Stadtviertel“ waren sehr zurückgegangen. Es ging nur noch um die „Asylantenflut“ und vor allem um die Einreisemöglichkeit durch die Berliner Mauer. Die Emotionen wurden während des langen „Sommerlochs“ hochgepeitscht. Erneut kam es zu einer Häufung gewaltsamer Anschläge auf Flüchtlinge. Welchen Grad von Absurdität die Kampagne erreichte, zeigt die Berichterstattung von Berliner Zeitungen über die angebliche Gefährdung der Bevölkerung durch eine Windpocken-Erkrankung bei

<sup>30)</sup> Anhand der Debatten im Bundestag ist diese Entwicklung einschließlich der zugrundeliegenden Stereotypen und Begriffsbildungen eingehend geschildert von Simone Wolken, Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bern — Frankfurt 1988.

<sup>31)</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, Zwischen Toleranz und Besorgtheit. Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu aktuellen Problemen der Ausländerpolitik, Allensbach 1985.

<sup>32)</sup> Vgl. zuletzt „FDP stellt sich erneut gegen Zimmermann. Reform des Ausländerrechts wird jetzt nicht mehr in dieser Legislaturperiode erwartet“, in: Süddeutsche Zeitung vom 9. Mai 1988.



Asylbewerbern. Als die DDR schließlich die Mauer für Asylbewerber schloß, brach die Kampagne ab<sup>33</sup>). Das Thema sorgte aber anschließend im Wahlkampf in Bayern und in Bremen dafür, daß

rechtsradikale Gruppen sich damit profilieren konnten. Die Entwicklung zeigt nicht im Ausmaß, aber in der Struktur Ähnlichkeiten mit der Durchsetzung der Front National in Frankreich.

## VI. Konsequenzen

Die Entwicklungen in Frankreich, der Schweiz und in anderen Ländern zu Beginn der siebziger Jahre zeigen, daß fremdenfeindliche und rassistische Kampagnen nicht nur die Opfer, sondern auch die Demokratie und das wohlverstandene Interesse der Bevölkerungsmehrheit bedrohen können. Deutschland ist in dieser Hinsicht mehr als gewarnt und für die Zukunft keineswegs gefeit. Derartige Kampagnen stützen sich auf Bedrohungsvorstellungen, Ängste, ethnozentrische, nationalistische und rassistische Dispositionen und Vorstellungen. Vor allem aber beruhen sie auf den skizzierten Differenzen zwischen Wahrnehmung und Realitäten, den stabilen strukturellen Widersprüchen, die von Medien und Politikern aufgegriffen werden.

Wenn die Bundesrepublik diese Gefahren dauerhaft ausräumen will, wird sie sich an dem orientieren müssen, was in Schweden seit Anfang der siebziger Jahre und in den Niederlanden um 1980 mitten in der dort noch gravierenderen wirtschaftlichen Krise an konzeptionell durchdachter politischer Umorientierung vollzogen worden ist: Es muß bewußt werden, daß der größte Teil der Bevölkerung ausländischer Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik bleiben wird. Dies erfordert zunächst die Sicherung des Aufenthaltsrechtes. Auf dieser Grundlage sollte den erwachsenen Ausländern nach einer gewissen legalen Aufenthaltszeit (in Schweden zur Zeit fünf Jahre) das Regelangebot der Einbürgerung gemacht werden, ohne dies durch weitere Erfordernisse zu erschweren (außer bei Schwereverbrechen wie Mord oder Drogenhandel). Doppelstaatsangehörigkeiten müssen dabei in Kauf genommen werden, vor allem in den Fällen, in denen die Herkunftsländer ihre Staatsangehörigen nicht entlassen wollen, wie dies für die meisten deutschen Ausländer gilt. Nach französisch-amerikanischem Vorbild sollte ferner den hier geborenen

und aufgewachsenen Ausländern die deutsche Staatsangehörigkeit angeboten werden, damit sie sich von vornherein an dieser Aussicht orientieren können. Dies schließt alle Rechte und Pflichten ein, das Wahlrecht ebenso wie die Wehrpflicht.

Nach allen historischen Erfahrungen kann angenommen werden, daß die große Mehrzahl der vor 1973 eingewanderten Ausländer und vor allem ihre Kinder und Kindeskiner nach einigen Jahren den Weg der Einbürgerung gehen werden. Dabei wird die Bundesrepublik aber nicht ungeduldig sein dürfen. Eine sich langsam kumulierende Veränderung ist zu erwarten.

Im Zuge des Zusammenwachsens Europas und der Welt werden zudem immer mehr Bürger anderer Länder hier ansässig werden, die nur auf Zeit hier leben wollen. Bekanntlich ist es schon heute nichts Ungewöhnliches, daß Angestellte großer Weltfirmen während ihrer Karriere in einer ganzen Reihe von Ländern leben. Dieser Bevölkerungsgruppe müssen ebenfalls politische Rechte gewährt werden, wie es das Europa-Parlament mehrfach gefordert hat. Dies betrifft vor allem das kommunale Wahlrecht. Dabei ist eine gesamteuropäische Regelung sicherlich anzustreben. Das langsamste Schiff kann aber in dieser Frage nicht maßgebend sein. Wie in den sechziger Jahren in Handelsfragen dient es dem wohlverstandenen Eigeninteresse und dem Ansehen der Bundesrepublik, in solchen Fragen voranzugehen. Wichtiger als alle Details, die im einzelnen hier nicht erläutert werden können, ist die grundsätzliche Entscheidung, die unerklärten Einwanderer endgültig anzunehmen und aufzunehmen. Wahlrecht und Bürgerrechte werden, wie die Erfahrungen in den Niederlanden gezeigt haben<sup>34</sup>), auch von der Bevölkerung als Zeichen dafür verstanden.

<sup>33</sup>) Vgl. im einzelnen S. Wolken (Anm. 30).

<sup>34</sup>) Vgl. C. A. Groenendijk, Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, (1987) 1, S. 21–25. Zum Hintergrund vgl. Dietrich Thrän-

hardt (Hrsg.), Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, Düsseldorf 1984, und ders. (Hrsg.), Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Belgien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1985 (Landeszentrale für Politische Bildung).



# Zurückkehren oder bleiben? Zur wirtschaftlichen Situation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland

## I. Ausländerbeschäftigung und ausländische Wohnbevölkerung

Grund für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte war Mitte der fünfziger Jahre ein wachsender Arbeitskräftebedarf deutscher Betriebe, der nicht mehr aus dem einheimischen Arbeitskräftepotential gedeckt werden konnte. Beim Abschluß der Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen Italiens, Spaniens, Griechenlands, der Türkei, Marokkos, Portugals, Tunesiens und Jugoslawiens zur Anwerbung von Arbeitskräften (1955 bis 1968) waren wirtschaftliche Erwägungen von der Annahme begleitet, die Ausländer würden nur vorübergehend bleiben und nach dem Erreichen ihrer finanziellen Ziele ins Herkunftsland zurückkehren<sup>1)</sup>.

Dies entsprach auch den Plänen der Ausländer selbst, die mit dem im Anwerbeland erarbeiteten Geld in der Heimat so rasch wie möglich eine bessere Existenz aufbauen wollten. Doch zeigte sich bald, daß eine Aufenthaltsdauer von vier bis sechs Jahren nicht ausreichte, um genügend Kapital anzusparen. Die Ausländer blieben und holten ihre Familien nach. Ihre Zahl wuchs, und mit dem Zuzug der Familien nahm die ausländische Wohnbevölkerung zu. Ein Blick auf die Entwicklung der Ausländerzahlen zeigt zunächst gewisse Pendelbewegungen, aber schließlich eine Stabilisierung oberhalb eines Niveaus von deutlich über vier Millionen.

Wie Tabelle 1 zeigt, erreichte die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer 1973 mit ca. 2,6 Millionen ihren bislang höchsten Stand. Bis 1978 ging ihre Zahl um über 730 000 zurück, um ab 1979 erneut anzusteigen. Neuer Höhepunkt war 1980 mit knapp über zwei Millionen sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Arbeitnehmern.

Danach weist die Statistik einen Rückgang um rund eine halbe Million aus. Seit 1985 jedoch wächst die

Zahl erneut an. Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit war im Juni 1987 ein Stand von 1 588 859<sup>2)</sup> erreicht; davon waren 518 423 bzw. 32,6 Prozent abhängig beschäftigte Türken. Für die achtziger Jahre kann man also von ca. 1,6 Millionen ausländischen Beschäftigten ausgehen.

Die ausländische Wohnbevölkerung wuchs in den siebziger Jahren ebenfalls auf eine bis dahin nicht gekannte Größe an<sup>3)</sup>. Nach rückläufigen Zahlen zwischen 1975 bis 1978 wurde 1982 eine neue Höchstzahl von über 4,6 Millionen registriert. Anders als die Zahl der ausländischen Beschäftigten ist die Zahl der in der Bundesrepublik wohnenden Ausländer nicht mehr unter den Stand der siebziger Jahre gefallen. Sie schwankt in den achtziger Jahren um rund 4,5 Millionen und zeigt steigende Tendenz. Der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung liegt damit zwar mit 7,6 Prozent unter dem der Schweiz (14,6 Prozent) und Belgiens (9 Prozent), aber über dem Ausländeranteil anderer EG-Länder<sup>4)</sup>.

Auch die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung nach Nationalitäten hat sich seit der Anwerbung verändert. Anfang der sechziger Jahre kam noch etwa die Hälfte der Ausländer aus Staaten der Europäischen Gemeinschaft, während es 1987 nur noch 29,8 Prozent gegenüber 70,2 Prozent<sup>5)</sup> Angehörigen von Nicht-EG-Ländern waren. Diese Verschiebung erscheint um so gravierender, wenn man bedenkt, daß ehemalige Anwerbeländer wie Spanien, Griechenland und Portugal inzwischen zur EG gehören. Die stärkste Gruppe unter der ausländischen Wohnbevölkerung und den ausländischen Beschäftigten bilden die Türken. Ihre Gesamtzahl hat sich in den letzten 18 Jahren vervierfacht und liegt seit 1980 bei über 1,4 Millionen.

<sup>1)</sup> Diese Annahme wurde in Konzepten zur Ausländerbeschäftigung als „Rotationsmodell“ bezeichnet, dem zufolge das „Gastarbeiterpotential“ alle zwei bis vier Jahre neu aufgefüllt werden sollte. Zur damaligen Diskussion dieses Modells siehe u. a. Walter Althammer (Hrsg.), Das Gastarbeiterproblem – Rotation? Integration? Arbeitsplatzverlagerung?, München 1975.

<sup>2)</sup> Sonderdruck der Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Ende Juni 1987, in: Anba. (1988) 2.

<sup>3)</sup> Ebd.

<sup>4)</sup> Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1988, S. 4.

<sup>5)</sup> Ebd., S. 8.



Hinter der Pendelbewegung der Zahlen zur ausländischen Wohnbevölkerung und der ausländischen Beschäftigten stehen u. a. Zustrom und Abwanderung, also Migration und Remigration, die gesondert betrachtet werden können. Das *Wanderungssaldo* gibt an, daß von 1981 bis 1985 mehr Ausländer abwanderten als neu in die Bundesrepublik kamen. Ab 1986 ist die Wanderungsbilanz allerdings wieder positiv (+130 559 Ausländer im Jahre

1986)<sup>6)</sup>. Es handelt sich bei den neu hinzukommenden Ausländern vermehrt um Asylbewerber. Auch das Wanderungssaldo der Türken, die an den Abwanderungen in den achtziger Jahren den relativ stärksten Anteil hatten, ist inzwischen wieder positiv. Der Höhepunkt ihrer Abwanderung war 1984 mit 179 400 türkischen Remigranten. Von 1985 bis 1987 hat die Zahl der Türken wieder um 56 600 Personen zugenommen<sup>7)</sup>.

**Tabelle 1: Entwicklung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung sowie der ausländischen Arbeitnehmer**

Jahr	Wohnbevölkerung gesamt (Deutsche und Ausländer) — absolut —	Ausländische Wohnbevölkerung — absolut —	Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der gesamten Bevölkerung <sup>1)</sup>	Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer Ende September — absolut —	Ausländerquote <sup>2)</sup>	Türkische Arbeitnehmer — absolut —
1973	62 088 000	3 966 200	6,4	2 595 000	11,6	/
1974	62 048 100	4 127 400	6,7	2 286 625	10,9	/
1975	61 746 000	4 089 600	6,6	2 038 779	10,1	553 217
1976	61 489 600	3 948 300	6,4	1 920 895	9,5	527 483
1977	61 389 000	3 948 300	6,4	1 869 453	9,3	517 467
1978	61 331 900	3 981 100	6,5	1 864 051	9,1	514 694
1979	61 402 200	4 143 800	6,8	1 947 475	9,3	540 471
1980	61 653 100	4 453 300	7,2	2 015 593	9,5	591 483
1981	61 719 200	4 629 700	7,5	1 917 237	9,1	583 966
1982	61 604 100	4 666 900	7,6	1 785 542	8,6	553 975
1983	61 370 800	4 534 900	7,4	1 709 085	8,4	540 496
1984	61 089 100	4 363 600	7,1	1 608 061	7,8	499 947
1985 <sup>3)</sup>	60 987 <sup>4)</sup>	4 348 376	7,3	1 583 900	7,8	490 322
1986	61 022 <sup>4)</sup>	4 436 <sup>4)</sup>	7,4	1 596 <sup>4)</sup>	7,7	513 077
1987	/	4 535 <sup>4)</sup>	/	1 589 <sup>4)</sup>	/	518 423

<sup>1)</sup> Jeweils 30. September.

<sup>2)</sup> 1973 berechnet mit den Gesamtzahlen der abhängig Erwerbstätigen (ohne Soldaten) nach dem Mikrozensus des Vorjahres. Ab 1974 berechnet mit den Gesamtzahlen der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer nach der Beschäftigungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit.

<sup>3)</sup> Ergebnisse ab 1985 jeweils Juni des Jahres.

<sup>4)</sup> In Tausend.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

## II. Rahmenbedingungen der Migration

Zustrom, Verbleib oder Rückkehr der Ausländer sind u. a. abhängig von wirtschaftlichen und politischen Bedingungen im Herkunfts- wie im Aufnahm-

meland<sup>8)</sup>, aber auch von entsprechenden ausländischerpolitischen Maßnahmen.

<sup>7)</sup> Ebd. hierin enthalten Zuwanderung und Geburten.

<sup>8)</sup> Zur Diskussion der wirtschaftlichen Bedingungen der Arbeitskräftemigration zur Zeit der stärksten Zuwanderung siehe Heinz Salowsky/Günter Schiller, Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung, Köln 1972.

<sup>6)</sup> Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Kennziffern zur Ausländerpolitik — Stand 22. Oktober 1987, BMA/I 1c1.



## 1. Ausländerpolitische Maßnahmen

Ein ausländerpolitisches Instrumentarium zur Steuerung der Zuwanderung bzw. der Rückkehr von Ausländern wurde in der Bundesrepublik eingesetzt, als sich im Zuge wirtschaftlicher Rezessionen eine Verschlechterung der Beschäftigungslage abzeichnete. Infolge des Konjunkturreinbruchs nach dem „Ölschock“ überstieg 1973/1974 die Zahl der Arbeitslosen die der offenen Stellen. Ausländerpolitische Maßnahmen wie der Anwerbestopp im Jahre 1973 oder die Verabschiedung des Rückkehrförderungsgesetzes im Jahre 1983 sollten eine Entlastung des Arbeitsmarktes herbeiführen.

Die Maßnahmen zur Begrenzung der Ausländerzahlen zielten insbesondere auf Ausländer aus Nicht-EG-Ländern, zumal Arbeitskräften aus EG-Ländern gemäß den Römischen Verträgen Freizügigkeit nicht grundsätzlich verwehrt werden kann<sup>9)</sup>. Gerade die Zahl der Ausländer aus Nicht-EG-Ländern war gestiegen, und hier wiederum insbesondere die der Türken, die auf dem Wege der Familienzusammenführung Familienmitglieder nachholten, so daß auch nach dem Anwerbestopp noch Arbeitskräfte nachwanderten. 1980 wurde für Türken ein Visumszwang eingeführt. 1981 wurden die Bedingungen des Nachzugs des Ehegatten verschärft und der Nachzug der Kinder auf unter 16jährige beschränkt.

Daneben richteten sich die Maßnahmen zugleich auf die Integration der schon längere Zeit in der Bundesrepublik lebenden Ausländer. Dabei wird die Eingliederung der ausländischen Jugendlichen auch heute als die größte Integrationsaufgabe betrachtet. Im Zentrum der Integrationsinstanzen stehen die Bildungseinrichtungen von den Kindergärten bis zur Hochschule, in denen speziell für Ausländer Förderungsmaßnahmen angeboten werden. Ein weiterer wichtiger Förderungsbereich ist der Übergang von der Schule zum Beruf.

Die ausländerpolitischen Maßnahmen verfolgen also die Ziele Integration und Begrenzung der Zahl der Ausländer. Diese Ziele waren in den ausländerpolitischen Grundpositionen der sozial-liberalen Bundesregierung 1982 wie folgt formuliert:

„Die Ausländerpolitik der Bundesregierung ist darauf gerichtet,

- die weitere Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik wirksam zu begrenzen,
- die Rückkehrbereitschaft zu stärken sowie

<sup>9)</sup> Eine Zeittafel zur Ausländerpolitik der Bundesregierung ist zu finden in: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik (Anm. 4), S. 55. Zur aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Situation der Ausländer in der Bundesrepublik ebd., S. 14f. Über einen neuen Entwurf zum Ausländergesetz wird ein Kabinettsbeschluß voraussichtlich erst nach der diesjährigen Sommerpause entscheiden.

- die wirtschaftliche und soziale Integration der seit vielen Jahren in der Bundesrepublik lebenden Ausländer zu verbessern und ihr Aufenthaltsrecht zu präzisieren.“<sup>10)</sup>

In diesem „magischen Zieldreieck“ — Begrenzung der Zuwanderung, Stärkung der Rückkehrbereitschaft, wirtschaftliche und soziale Integration der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer — wurde ein Minimalkonsens zwischen divergierenden ausländerpolitischen Konzepten formuliert.

Nach dem Ende der sozial-liberalen Koalition im Jahre 1982 hielt die christlich-liberale Bundesregierung ausdrücklich an diesem Zieldreieck fest. Beibehalten wurde auch die Annahme einer Interdependenz der „Eckpfeiler“ dieser Zielkonzeption: Nur durch Senkung der Ausländerzahlen durch Rückkehrförderung und Begrenzung des weiteren Zuzugs sei die Integration der bereits in der Bundesrepublik lebenden Ausländer zu verwirklichen. Im März 1987 hat Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung das Festhalten an den ausländerpolitischen Grundpositionen von 1982 noch einmal bestätigt.

Heinz Kühn, ehemaliger Ausländerbeauftragter der Bundesregierung, hat in einem Memorandum 1979<sup>11)</sup> konstatiert, daß eine vorbehaltlose Eingliederung der bleibewilligen Ausländer die Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation erforderlich mache. Es wird jedoch von der Bundesregierung daran festgehalten, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland sei. Sie ist aber auch in immer geringerem Maße ein „Abwanderungsland“.

Viele Ausländer blieben auch angesichts von Beschäftigungskrisen und Rückkehrförderung. Inzwischen sind 59,7 Prozent von ihnen länger als zehn Jahre in der Bundesrepublik; 68,8 Prozent der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind bereits hier geboren<sup>12)</sup>. Tabelle 1 zeigt, daß die Zahl der Ausländer heute insgesamt seit dem Anwerbestopp von 1973 gestiegen ist. An diesem Anstieg haben die Türken den Hauptanteil, also gerade die Gruppe, auf die die Maßnahmen zur Rückkehrförderung in besonderem Maße gerichtet waren. Auch im Hinblick auf das beschäftigungspolitische Ziel der Arbeitsmarktentlastung wurde mit der staatlich geförderten Rückkehraktion kein durchschlagender Effekt erzielt. Allerdings lag der Anteil der

<sup>10)</sup> Bundestagsdrucksache 10/2071, Anhang 1.

<sup>11)</sup> Heinz Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland — Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bonn 1979, S. 15 f.

<sup>12)</sup> Die Zahlen zur Aufenthaltsdauer und den in der Bundesrepublik Deutschland geborenen Ausländern sind zitiert nach: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Anm. 6).



**Tabelle 2: Beschäftigte und arbeitslose Deutsche und Ausländer 1955–1968 (in Tausend)**

Jahr	Beschäftigte <sup>1)</sup>		Arbeitslose			
	Deutsche	Ausländer	Deutsche		Ausländer	
			absolut	Quote	absolut	Quote
1955	17 964	80	1 074	5,6	—	—
1956	18 886	99	876	4,4	—	—
1957	19 462	108	754	3,7	—	—
1958	19 692	127	764	3,7	—	—
1959	20 611	167	540	2,6	—	—
1960	20 331	279	271	1,3	—	—
1961	20 730	507	181	0,8	—	—
1962	21 053	629	155	0,7	—	—
1963	21 303	773	186	0,8	2	—
1964	21 547	902	169	0,8	2	—
1965	21 841	1 119	147	0,7	2	0,2
1966	21 870	1 244	161	0,7	4	0,3
1967	21 180	1 014	459	2,1	16	1,5
1968	21 330	1 019	323	1,5	6	0,6
1969	21 920	1 366	179	0,9	3	0,2
1970	22 433	1 807	149	0,7	5	0,3
1971	22 414	2 126	185	0,8	12	0,6
1972	22 435	2 285	246	1,1	17	0,7
1973	22 564	—	273	1,2	20	0,8
1974	22 152	—	582	2,8	69	2,9
1975	21 420	2 061	1 074	4,7	151	6,8
1976	19 956	1 925	1 060	4,6	106	5,1
1977	19 964	1 872	1 030	4,5	98	4,9
1978	20 183	1 857	993	4,3	104	5,3
1979	20 658	1 924	876	3,8	93	4,7
1980	21 003	2 018	889	3,8	107	5,0
1981	20 847	1 912	1 272	5,5	168	8,2
1982	20 470	1 787	1 833	7,5	246	11,9
1983	20 173	1 694	2 258	9,1	292	14,7
1984	20 179	1 609	2 266	9,1	270	14,0
1985	18 937	1 536	2 304	9,3	253	13,9
1986 <sup>2)</sup>	19 139	1 592	2 546	/	235	12,9

<sup>1)</sup> Daten bis 1975 bezogen auf abhängig Beschäftigte, seit 1976 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

<sup>2)</sup> Daten Juni 1986.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit.

Rückkehrer an den ausländischen Erwerbspersonen 1984, bedingt durch die Rückkehrhilfe, etwa genau so hoch wie während der Rezession in den siebziger Jahren (10,2 Prozent im Jahre 1975 und zehn Prozent im Jahre 1984) <sup>13)</sup>.

Aber mit der Erhöhung des Anteils von Familienangehörigen an der Zahl der Ausländer sank die Erwerbsquote, d. h. der Anteil der Erwerbspersonen an der ausländischen Wohnbevölkerung fiel

<sup>13)</sup> Meinhard Miegel. Arbeitsmarktpolitik auf Irrwegen, Stuttgart 1984, S. 64 f.

von 1975 mit 52 Prozent auf 45,3 Prozent im Jahre 1986 <sup>14)</sup>. Eine geringere Zahl von ausländischen Arbeitnehmern muß also eine größere Zahl von nicht erwerbsfähigen oder nicht erwerbstätigen Familienangehörigen ernähren. Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen bei Deutschen und Ausländern.

<sup>14)</sup> Berechnet nach Angaben zur ausländischen Wohn- und Erwerbsbevölkerung in: Stephan Gaitanides, Sozialstruktur und „Ausländerproblem“, München 1983, S. 307, und nach Angaben des Statistischen Bundesamts, Wiesbaden, zum Mikrozensus 1986.



Tabelle 2 macht den besonders hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Ausländern in den achtziger Jahren deutlich. Die Arbeitslosenquote ist unter den Türken noch höher als bei anderen Ausländergruppen, sie betrug nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung im Juni 1986 14,3 Prozent.

## 2. Die Beschäftigungslage der Ausländer

Die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit unter Ausländern läßt sich auf einen Wandel der Branchen- und Beschäftigungsstruktur in der Bundesrepublik zurückführen. Bei geringem Wirtschaftswachstum und generell steigender Arbeitslosigkeit verzeichnet die bundesdeutsche Wirtschaft eine Arbeitsplatzabnahme in der Industrie und vor allem in Landwirtschaft, Baugewerbe und Bergbau. Dem steht ein expandierender Dienstleistungssektor mit einer Zunahme an Arbeitsplätzen gegenüber. Im produzierenden Bereich gingen von 1974 bis 1985 ca. 1,6 Millionen Arbeitsplätze verloren, während im Dienstleistungssektor rund 1,26 Millionen neue Arbeitsplätze entstanden<sup>15)</sup>. Um die Bedeutung dieser Umstrukturierungen für die ausländischen Beschäftigten einschätzen zu können, ist ein Blick auf die Verteilung der Ausländerbeschäftigung nach Wirtschaftszweigen notwendig.

**Tabelle 3: Ausländerbeschäftigung in ausgewählten Wirtschaftszweigen. Stand vom 31. März 1985**

Wirtschaftszweige	Ausländische Beschäftigte — absolut —	Ausländische Beschäftigte — prozentual —
Land-, Forstwirtschaft	135 474	6,3
Energie, Bergbau	32 979	6,9
Baugewerbe	133 972	9,9
Verarbeitendes Gewerbe	848 426	10,7
Handel	107 584	3,9
Verkehr, Nachrichten	60 227	6,4
Kreditinstitute, Versicherungen	12 412	1,5
Dienstleistungen	283 464	7,4
Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte	16 097	3,8
Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen	45 943	3,14
ohne Angaben	843	—

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Traditionelle Schwerpunkte der Ausländerbeschäftigung sind das verarbeitende Gewerbe, der Dienstleistungsbereich (hier besonders das Gaststättengewerbe) und das Baugewerbe. Von der rückläufigen Entwicklung der Beschäftigung waren ausländische Arbeitnehmer hauptsächlich im verarbeitenden Gewerbe (1980 bis 1984: -354 000 oder -29,8 Prozent) und im Baugewerbe (1980 bis 1984: -54 700 oder -25,1 Prozent) betroffen<sup>16)</sup>. Nach den Italienern hatten in den Jahren 1980 bis 1984 die Türken, die vor allem im Bau- und im verarbeitenden Gewerbe tätig sind, den stärksten Verlust von Arbeitsplätzen zu verzeichnen (Italiener -30,8 Prozent; Türken -15,4 Prozent)<sup>17)</sup>.

Die ausländischen Arbeitnehmer waren nur wenig am Wachstum im Dienstleistungsbereich beteiligt. Ein Arbeitsplatzverlust im produzierenden Bereich wurde nicht durch Arbeitsplatzgewinne im Dienstleistungsbereich kompensiert<sup>18)</sup>. Ausländer haben im Dienstleistungssektor geringere Chancen als Deutsche, insbesondere dort, wo die Anforderungen an die Kompetenz zur Informationsverarbeitung und an die deutschen Sprachkenntnisse wachsen. Zudem wirkt sich auch das gegenüber Deutschen allgemein geringere Ausbildungsniveau der Ausländer aus (siehe Schaubild S. 19). Ausländer sind mehr als Deutsche als Angelernte beschäftigt, dagegen weniger als qualifizierte und gelernte Arbeitnehmer.

Betrachtet man die Qualifikationsstruktur im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit bei Ausländern, so ergibt sich für 1984 folgendes Bild: Mehr als vier Fünftel der arbeitslosen Ausländer verfügte nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung, davon Türken zu 93,1 Prozent, Italiener zu 89,9 Prozent, Griechen zu 88,7 Prozent, Portugiesen zu 88,1 Prozent, Spanier zu 82,2 Prozent und Jugoslawen zu 80,9 Prozent<sup>19)</sup>.

Die Situation der Ausländer wird zudem dadurch erschwert, daß sie, einmal arbeitslos, nur schwer wieder vermittelt werden können. Der Grund hierfür liegt nicht zuletzt in arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen für Ausländer aus Nicht-EG-Staaten: „Häufig bleiben Stellen unbesetzt, obwohl ausländische Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, oder Arbeitgeber stellen Deutsche ein, nachdem sie Ausländer mit der Begründung abgewiesen haben, die Stellen seien bereits besetzt. Hinzu kommt, daß viele Ausländer nicht vermittelt werden können, weil der Vermittlungsvorrang der Deutschen und der Angehörigen der EG-Staaten sie an der Übernahme von — ihnen zum Teil von

<sup>16)</sup> Zahlen zitiert nach: AiD — Ausländer in Deutschland, (1985) 2, S. 13.

<sup>17)</sup> Ebd.

<sup>18)</sup> Siehe zur näheren Erläuterung: K. Dohse (Anm. 15), S. 626f.

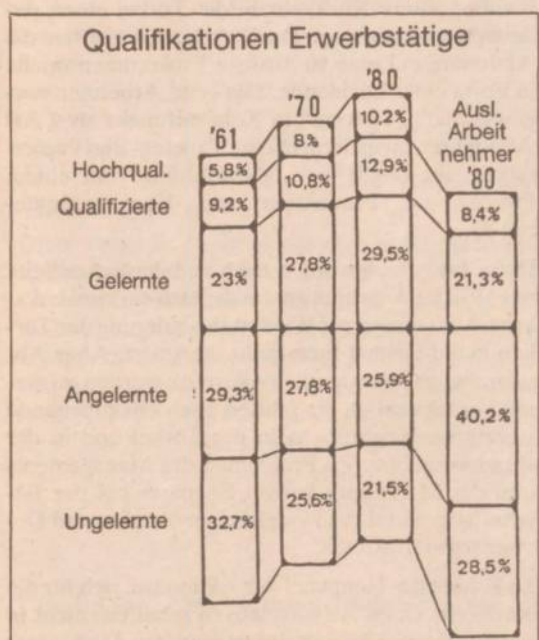
<sup>19)</sup> Heinz Seidel, „Gastarbeiter“ ohne Arbeit, in: AiD — Ausländer in Deutschland, (1985) 1, S. 13.

<sup>15)</sup> Knuth Dohse, Ausländische Arbeiter 1974—1985, in: WSI-Mitteilungen, (1986) 9, S. 630.



den Arbeitgebern sogar angeboten — Arbeitsplätzen hindert.“<sup>20)</sup> Die Quote der abgelehnten Anträge von Ausländern auf eine Verlängerung der Arbeitserlaubnis betrug 1986 acht Prozent, das entspricht 9 575 Ablehnungen<sup>21)</sup>.

**Schaubild : Qualifikationen von deutschen und ausländischen Erwerbstätigen (1980)**



Quelle: BALD-Bildungsarbeit mit ausländischen und deutschen Arbeitnehmern, (1986)1, S. 7.

Mit den genannten ausländerpolitischen Maßnahmen und der Beschäftigungslage sind nicht die gesamten Faktoren dargestellt, die der Entscheidung der Ausländer für Rückkehr oder Verbleib zugrunde liegen können. Hinzu kommt eine Vielfalt weiterer Faktoren — vom Ausländerrecht und seiner Anwendung bis hin zum sozialen Klima und zu gewissen ausländerfeindlichen Tendenzen in der Bundesrepublik. Aber schon die beschriebenen Elemente der Bedingungsstruktur zeigen, unter welchem Druck Ausländer in der Bundesrepublik bei ihrer Lebensplanung stehen.

### 3. Erwartungen der Rückkehrer und die Situation im Herkunftsland — das Beispiel der Türken

Als ein weiterer wesentlicher Bedingungskomplex, der die Entscheidung der Ausländer für Rückkehr oder für Verbleib beeinflussen kann, ist die Beschäftigungssituation im Herkunftsland zu nennen. Die wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Si-

tuation im Herkunftsland kann vor allem deshalb die Lebensplanung der Ausländer in der Bundesrepublik beeinflussen, weil inzwischen zahlreiche Remigranten im Heimatland Erfahrungen sammeln konnten.

Für die in die Heimat zurückkehrenden Arbeitsmigranten kann angenommen werden, daß „falsche Vorstellungen und Fehleinschätzungen über den sozialen Status in der Heimat und die Möglichkeit der Gründung einer selbständigen Existenz bei den Rückkehrern vorlagen. Durchweg mußten längere Zeiten von Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden, insgesamt stellte sich die berufliche Reintegration als das größte Problem heraus.“<sup>22)</sup>

Im folgenden sollen die mit der Rückkehr verbundenen Erwartungen und Probleme am Fallbeispiel der Türken skizziert werden.

Dabei muß man sich zunächst vor Augen führen, mit welchen Zielen die Türken die Arbeitsmigration angetreten haben. Bei der Rückkehr haben die Remigranten versucht, die Wünsche zu realisieren, die sie schon mit der Entscheidung zur Migration in das Anwerbeland verbunden hatten. Wie für andere Migranten so waren auch für Türken Armut, Arbeitslosigkeit und der Wunsch, Geld zu verdienen, wesentliche Gründe für den Entschluß, im Ausland Arbeit zu suchen<sup>23)</sup>.

Diese Motive spiegeln objektive Bedingungen wider: Bedenkt man, daß die türkischen Migranten — auch wenn sie vor der Einreise in die Bundesrepublik das „Zwischenstadium“ einer Binnenwanderung in die Metropolen der Türkei durchlaufen — aus ländlichen Gebieten stammen, so wird die Rolle der dortigen wirtschaftlichen Lage als „push“-Faktor für die Migration deutlich<sup>24)</sup>. Hier konnten Ende der sechziger Jahre 52,1 Prozent der Bevölkerung die Lebenshaltungskosten nicht aus dem Ackerbau decken<sup>25)</sup>. Auch in den achtziger Jahren ist mehr als die Hälfte der türkischen Arbeitnehmer in der Landwirtschaft beschäftigt (1984 59,9 Prozent)<sup>26)</sup>. Sie sind in der Regel nicht sozialversichert und verfügen im Vergleich zu den Beschäftigten im Dienstleistungssektor und in der Industrie über ein sehr niedriges Pro-Kopf-Einkommen.

Ein weiterer Grund für die Migration ist die hohe Arbeitslosigkeit. Während die Arbeitslosenquote

<sup>22)</sup> Gerd Stüwe, Rückkehr als Merkmal der Arbeitsimmigration, in: ISS — Informationsdienst zur Ausländerarbeit, (1986) 2, S. 16.

<sup>23)</sup> Hierzu etwa: Otto Neuloh/Leo Krämer, Industrialisierung und Gastarbeiter als sozio-ökonomische Faktoren der strukturellen Arbeitslosigkeit der Türkei, Saarbrücken 1977, S. 109, und Ahmet Aker, Arbeitskräftewanderung (türkisch), Istanbul 1972.

<sup>24)</sup> A. Aker, Arbeitskräftewanderung (Anm. 23), S. 28.

<sup>25)</sup> Rainer Doh, Die sozio-ökonomischen Faktoren der internen Migration in der Türkei, München 1985, S. 158.

<sup>26)</sup> Fünfter Fünfjahres-Entwicklungsplan der Türkei (türkisch), hrsg. vom Staatlichen Planungsamt der Türkei, Ankara 1985, S. 128.



nach offiziellen Angaben 1962 bei 11,2 Prozent lag, stieg sie 1975 auf 13,3 Prozent und 1985 schließlich auf 20,9 Prozent<sup>27)</sup>. Von einer hohen Dunkelziffer von Arbeitslosen ist auszugehen, da es keine Arbeitslosenversicherung gibt, mit deren Hilfe die Arbeitslosen exakt erfaßt werden könnten.

Angesichts dieser Situation ist verständlich, daß die Mehrzahl der türkischen Arbeitsmigranten sich nach der Rückkehr selbständig machen wollte (siehe Tabelle 4). Nach einem „Existenzaufbauplan“ verwendeten sie ihre Ersparnisse erst für Immobilien und schließlich für unternehmerische Tätigkeiten<sup>28)</sup>.

**Tabelle 4: Zukunftspläne türkischer Arbeitnehmer nach der Rückkehr in die Heimat**

Art der Arbeit	Zahl	in %
Selbständige Arbeit	230	76,7
Unselbständige Arbeit	4	1,3
Weiß nicht	66	22,0
Insgesamt	300	100,0

Quelle: Ömer Sengül, Das Sparverhalten der türkischen Arbeitnehmer und dessen Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland und die Türkei. Diss. Bonn 1980, S. 46.

Aber gerade als Unternehmer hatten sie wenig Erfolg. Die Rückkehrer sind vor allem als Händler, Kaffeehausbesitzer, Taxifahrer oder Restaurantbesitzer im ohnehin übersättigten Dienstleistungssektor der Türkei tätig. Früher Arbeitnehmer, besitzen sie keine Grundlagenkenntnis für ihre neue Tätigkeit. Dem Wettbewerb durch eingesessene Gewerbetreibende sind sie nicht gewachsen, da sie die einheimische Marktsituation nicht kennen<sup>29)</sup>. Die harte Konkurrenz führte — auch angesichts der Monopolisierungstendenzen in der türkischen Wirtschaft — häufig zum Scheitern der Reintegration.

Auch ein auf Initiative türkischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik entwickeltes Reintegrations-

<sup>27)</sup> Ebd., S. 129. und Isoplan (Hrsg.), Türkei — Länderkundliche Informationen. Saarbrücken 1985, S. W3, 5.

<sup>28)</sup> Ömer Sengül, Das Sparverhalten der türkischen Arbeitnehmer und dessen Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland, Diss., Bonn 1980, S. 194.

<sup>29)</sup> Vgl. Nurhan Akcayli, Die türkischen Rückkehrer und ihre Chancen in der Türkei — Auswirkungen des Rückkehrförderungsgesetzes aus türkischer Sicht, in: Werner Meys/Faruk Şen (Hrsg.), Zukunft in der Bundesrepublik oder Zukunft in der Türkei?, Frankfurt 1986, S. 27 f.; Halis Akder/Ali Gitmez, Planungen zwischen Hoffnung und Sorge, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 31 (1981) 3, S. 329—334.

modell, die türkischen Arbeitnehmergesellschaften („Türkisches Modell“), führte nicht zum gewünschten Erfolg. Die Arbeitnehmergesellschaften sind Aktiengesellschaften, deren Aktionäre mit der Gründung industrieller Unternehmungen einen Beitrag zur Entwicklung und Industrialisierung ihres Heimatortes leisten wollten. Im Mittelpunkt ihrer Zielsetzung stand außerdem der Wunsch, sich für die spätere Rückkehr in die Türkei einen Arbeitsplatz zu sichern. Darüber hinaus hofften die Aktionäre auf eine zusätzliche Einkommensquelle in Form einer Dividende. Die erste Arbeitnehmergesellschaft „Türksan“ in Köln mit mehr als 2 300 Aktionären investierte in eine Tapeten- und Papierfabrik. Ihr folgte die „İşbir-Holding“ mit einem Projekt zur Produktion von Kunststoffmaterial<sup>30)</sup>.

Diese Initiativen wurden auch von deutscher Seite seit 1972 im Anschluß an das deutsch-türkische Ankara-Abkommen zur Wiedereingliederung der Türken in die Heimat finanziell unterstützt. Aber Absatzmöglichkeiten und Konkurrenz wurden zu wenig berücksichtigt. Es fehlten auch entsprechende Beratungseinrichtungen in der Türkei und in der Bundesrepublik. Zu Problemen des Managements und des Marketings kamen Engpässe bei der Beschaffung mittel- und langfristiger Kredite und Devisenschwierigkeiten.

So konnte das Hauptziel der Aktionäre, sich für die Rückkehr einen Arbeitsplatz zu schaffen, nicht in gewünschtem Maße realisiert werden. Nach einer Untersuchung über die Arbeitnehmergesellschaften im Jahre 1980 hatten 32 Gesellschaften mit etwa 72 000 Aktionären 3 815 neue Arbeitsplätze errichtet. Das heißt, daß nur jeder 19. Aktionär mit einem Arbeitsplatz rechnen konnte. Grund hierfür war neben den erwähnten Problemen auch die Beschäftigungspraxis der Gesellschaften, die Arbeitslose aus der Umgebung zum Mindestlohn einstellten und nicht rückkehrende Aktionäre. Insgesamt wurden nur fünf Prozent der geschaffenen Arbeitsplätze von Rückkehrern eingenommen<sup>31)</sup>.

Die Hoffnungen auf eine jährliche Dividende zerschlugen sich ebenfalls weitgehend. Einige wenige Gesellschaften schütten eine Dividende von etwa zehn Prozent aus. Viele ehemals von Arbeitnehmern gegründete Betriebe sind inzwischen in die Hände von Banken und der türkischen Großindustrie übergegangen<sup>32)</sup>.

Als Folge dieser Probleme legte die Mehrzahl der Rückkehrer das angesparte Kapital bei Banken an.

<sup>30)</sup> Hierzu Faruk Şen, Türken in der Bundesrepublik Deutschland — Leistungen, Probleme, Erwartungen, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 16 (1986) 3, S. 49 f.

<sup>31)</sup> Isoplan (Hrsg.), Türkei (Anm. 27), S. W5, 1.

<sup>32)</sup> Eine ausführliche Darstellung der Arbeitnehmergesellschaften gibt: Faruk Şen, Türkische Arbeitnehmergesellschaften, Frankfurt 1983<sup>2)</sup>.



um von den Zinsen zu leben. Zwar sind die Zinssätze in der Türkei sehr hoch, doch das Kapital verliert aufgrund der hohen Inflationsrate rasch an Wert, so daß die Anlage keine dauerhafte Existenzsicherung für die Rückkehrer bietet.

Die Beschäftigungssituation in der Türkei als allgemeine Bedingung für die Migration, aber auch als Bedingung für erfolgreiche Wiedereingliederung ist aufgrund der neuen liberalen Wirtschaftspolitik<sup>33)</sup> der Regierung Özal in den achtziger Jahren denk-

bar schlecht, wie das starke Ansteigen der Arbeitslosenzahlen zeigt. Auch besondere Rückkehrförderungsmaßnahmen haben nicht „gegriffen“. Vereinfacht gesagt, üben die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen im Aufnahmeland also Druck in Richtung auf Remigration der Ausländer aus, während auf der anderen Seite der Druck in den Heimatländern auf Arbeitsmigration auch für Rückkehrer bestehen bleibt. Wofür entscheiden sich die Ausländer angesichts dieses Dilemmas?

### III. Zurückkehren oder bleiben?

Diese Frage ist an die Ausländer in der Bundesrepublik seit den siebziger Jahren von Politikern, Wissenschaftlern und Akteuren der Ausländerpolitik in Verwaltung und Recht immer wieder gestellt worden. Dies insbesondere immer dann, wenn das ausländerpolitische Instrumentarium zur Förderung der Rückkehr oder zur Beschränkung des Zuzugs zum Einsatz kam. Zur Zeit liegt der Schwerpunkt auf der Begrenzung des Zuzugs von Ausländern, vor allem von Asylbewerbern.

Die Frage nach Rückkehr oder Verbleib scheint inzwischen eindeutig beantwortbar: Die Ausländer, die in der Bundesrepublik leben, wollen in immer größerer Zahl bleiben. Diejenigen, die nicht wissen, wie lange sie bleiben wollen, beantworten die Frage durch ihr Verhalten. Sie bleiben immer länger. Auch ihre Verbleibsperspektive änderte sich, wie Tabelle 5 zeigt.

**Tabelle 5: „Und wie lange glauben Sie, daß Sie noch hier in Deutschland bleiben?“**  
Angaben in Prozent, N = 1 500

Geplante Dauer des Aufenthalts	Zeitraum der Befragung			
	1974—1978	1979	1980	1982
noch etwa 1—4 Jahre	20	13	13	11
noch etwa 5—8 Jahre	12	11	11	10
immer, so lange als möglich	35	30	35	39
schwer zu sagen, unbestimmt	33	47	43	41

Quelle: Informationen zur Raumentwicklung, (1985) 8. S. 452.

Vergleicht man die Daten aus Tabelle 5 mit denen einer Repräsentativuntersuchung aus dem Jahre 1985<sup>34)</sup>, so ist festzustellen, daß inzwischen nur noch 33 Prozent der Ausländer sich über ihren

Verbleib nicht sicher sind, 49 Prozent länger bleiben wollen und nur 17,6 Prozent explizit einen mehrjährigen Aufenthalt ausschließen (siehe Tabelle 6).

<sup>33)</sup> Zur liberalen Wirtschaftspolitik Turgut Özals siehe Faruk Şen. Die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei seit 1973. in: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 14—15/88. S. 15f.

<sup>34)</sup> Peter König/Günther Schultze/Rita Wessel. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland — Repräsentativuntersuchung 1985. Bonn 1986.



**Tabelle 6: Geplanter Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland (in Prozent)**

mehr-jähriger Aufenthalt	Türken	Jugoslawen	Italiener	Griechen	Spanier	Portugiesen	Gesamt
Ja	38,5	72,0	55,6	28,7	60,6	66,8	49,4
Nein	20,3	6,3	18,5	30,4	14,9	12,5	17,6
Weiß nicht	41,1	21,7	25,9	40,9	24,5	20,7	33,0
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Peter König/Günther Schultze/Rita Wessel, Situation der ausländischen Arbeitnehmer mit ihren Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland — Repräsentativuntersuchung 1985, Bonn 1986, S. 467.

Die Zahl der Unentschlossenen ist bei Türken<sup>35)</sup> und Griechen besonders hoch. Es läßt sich aber für die Gruppe der Unentschlossenen die Hypothese aufstellen, daß auch sie nicht in nächster Zukunft in die Heimat zurückkehren werden: 63 Prozent aller Befragten gaben 1985 an, länger als ursprünglich geplant geblieben zu sein, nur 11 Prozent konnten genaue Angaben zum geplanten Zeitpunkt der Rückkehr machen<sup>36)</sup>. Berücksichtigt man zudem die Bedingungen, von denen die Befragten die Rückkehr abhängig machten, wird noch deutlicher, daß Remigration unwahrscheinlich ist. Häufig genannte Bedingung war nämlich die Möglichkeit, eine Arbeit zu finden oder sich selbständig zu machen<sup>37)</sup> — bei der schlechten Beschäftigungslage in den Herkunftsländern eine wenig aussichtsreiche Hoffnung.

Allerdings wäre es falsch anzunehmen, daß Ausländer nur deshalb bleiben, weil sie in den Herkunftsländern wenig Chancen zur Reintegration haben. Nach Gründen für den dauerhaften oder mehrjährigen Aufenthalt befragt, gab fast die Hälfte der Befragten der Ausländerrepräsentativuntersuchung von 1985 positive Gründe für den Verbleib in der Bundesrepublik an, so z. B., daß sie sich in der Bundesrepublik wohlfühlten, daß die Familie hier sei und die Kinder hier zur Schule gingen<sup>38)</sup>. Dies war auch bei Türken so, die bisher als diejenige Ausländergruppe mit den größten Integrationsproblemen in der Bundesrepublik galten. Wenn nun die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer zu längerem Verbleib, ja zum Daueraufenthalt neigen, was bedeutet dies für die bundesdeutsche Wirtschaft und für die Erwerbschancen der Ausländer?

#### IV. Die Bedeutung der Ausländer für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik

In den letzten Jahren haben sich die wirtschaftliche Lage und die Erwerbsmöglichkeiten auch für Ausländer verschlechtert; es besteht so ein direkter und indirekter Rückkehrdruck. Dennoch ist — darüber sind sich Experten einig — die Ausländerbeschäftigung ein unverzichtbarer Bestandteil der deutschen Volkswirtschaft. Die in diesem Zusammenhang oft vertretene Ansicht, daß Ausländer durch deutsche Arbeitslose ersetzt werden könnten, erweist sich als falsch, wenn man die Struktur des Arbeitsmarktes in Betracht zieht: „Fast die Hälfte der Arbeitslosen sind Frauen, die in vielen Bereichen der Ausländerbeschäftigung wie Hoch- und Tiefbau, Untertagebau, Gießereien, Schwerindustrie, Fahrzeugmon-

tage und in der Nachtschicht nicht eingesetzt werden können. Auch gibt es regionale Schwerpunkte der Ausländerbeschäftigung, in denen eine ausreichende Zahl deutscher Arbeitssuchender nicht zur Verfügung steht. Schon heute deuten sich in einigen Gebieten und Gewerbebranchen erste Schwierigkeiten bei der Gewinnung geeigneter Arbeitskräfte an. Dies gilt sogar für den Bereich der ungelernen. Auch zeigt ein Vergleich von Arbeitslosenquoten und Ausländerbeschäftigung, daß vielfach bei niedrigem Ausländeranteil die allgemeine Arbeitslosigkeit größer ist als in Gebieten mit hoher Ausländerbeschäftigung und umgekehrt.“<sup>39)</sup>

Nicht nur als Arbeitskräfte, sondern auch als Verbraucher, als Steuer- und Rentenzahler, als Inve-

<sup>35)</sup> Siehe auch Willi Stevens/Manfred Werth, Chancen der beruflichen Wiedereingliederung und Existenzgründungen türkischer Rückkehrer. Saarbrücken 1984.

<sup>36)</sup> P. König/G. Schultze/R. Wessel, (Anm. 34), S. 477.

<sup>37)</sup> Ebd., S. 473.

<sup>38)</sup> Ebd., S. 469.

<sup>39)</sup> Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Ausländische Arbeitnehmer auch in Zukunft unverzichtbar, Nr. 13, Bonn September 1986.



storen und als Arbeitgeber haben die Ausländer Bedeutung in der deutschen Volkswirtschaft erlangt. Das Absinken der Erwerbsquote bei Ausländern in Zusammenhang mit der Zunahme der Wohnbevölkerung wurde oben erwähnt. Mit zusätzlichem Ansteigen der Ausländerarbeitslosigkeit sank ihr Beitrag am Bruttosozialprodukt im Verhältnis zum Verbrauch. Eine Verminderung der Zahl der Ausländer würde also als Verminderung eines nicht unerheblichen Nachfragepotentials ins Gewicht fallen. Mit der Zunahme der Wohnbevölkerung geht auch eine Veränderung des Sparverhaltens einher. Da die Familien nun größtenteils in der Bundesrepublik zusammenleben, wird weniger Geld ins Herkunftsland transferiert. So wurden 1984 rund 8,3 Milliarden DM überwiesen (nach Italien, Spanien, Portugal, Jugoslawien, Griechenland

und in die Türkei), 1986 waren es nur 5,3 Milliarden DM<sup>40</sup>).

Ausländer geben ihr Geld nicht nur für den Lebensunterhalt in Deutschland aus. Sie kaufen vielfach langlebige Konsumgüter (mit dem Schwerpunkt auf Unterhaltungselektronik und Haushaltsgeräten sowie Möbeln und Kraftfahrzeugen). Nach einer Untersuchung des Marktforschungsinstituts Marplan von 1981<sup>41</sup>) geben die Ausländer hierfür mehr aus als vergleichbare deutsche Verbraucher. Insgesamt wird weniger gespart, und wenn Geld angelegt wird, dann zunehmend in einer Form, die eine gewisse Integration deutlich macht. Ausländer nehmen in wachsendem Maße deutsche Geldinstitute in Anspruch und bevorzugen zunehmend auch Anlageformen wie Lebensversicherungen und Bausparverträge (siehe Tabelle 7).

**Tabelle 7: Geldanlagen ausländischer Arbeitnehmer**

Anlageform	1973	1974	1975	1976	1978	1985	1986
Girokonto	56,3	69,1	80,1	85,7	87,0	95,8	95,7
Allgemeines Sparkonto	66,7	73,2	78,1	82,2	79,2	90,2	88,9
Vermögenswirksamer Sparvertrag/Prämien-sparvertrag	39,2	46,3	53,6	59,8	59,5	86,8	77,9
Lebensversicherung	9,1	10,1	10,5	12,0	14,7	26,3	29,4
Bausparvertrag	4,3	5,7	6,5	6,8	7,1	15,1	14,3

Quelle: MARPLAN-Forschungsgesellschaft GmbH, Ausländer in Deutschland 1986, Kommentarband, Offenbach 1986, S. 44.

Zudem ist, z. B. bei Türken, festzustellen, daß geplante Immobilienkäufe häufig in der Bundesrepublik getätigt werden; ihre Bausparverträge verwenden Ausländer für den Kauf eines Hauses oder einer Eigentumswohnung in der Bundesrepublik<sup>42</sup>).

Die Beiträge der Ausländer zu den Rentenkassen<sup>43</sup>) sind im Blick auf ihre allgemeine Bedeutung

für die deutsche Volkswirtschaft ebenfalls beachtlich. Jährlich zahlen sie ca. acht bis zehn Milliarden DM in die Rentenkassen, ohne in gleichem Maße Renten in Anspruch zu nehmen wie die Deutschen. Ihr Beitrag als Steuerzahler<sup>44</sup>) liegt allein in der Lohn- und Einkommensteuer bei mindestens zehn Milliarden DM im Jahr (ohne Umsatz- und Verbrauchssteuern oder sonstige Gebühren und Abgaben).

In den achtziger Jahren hat darüber hinaus die unternehmerische Aktivität der Ausländer zugenommen. Es sind vor allem Türken und Jugoslawen, also Angehörige der Nicht-EG-Länder, die sich in den letzten Jahren selbständig gemacht haben.

Tabelle 8 zeigt, daß der Anteil der Selbständigen an den ausländischen Erwerbspersonen zunimmt, während er bei deutschen Erwerbspersonen sinkt.

<sup>44</sup>) Ebd.

<sup>40</sup>) Angaben der Deutschen Bundesbank, zitiert nach: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung, Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn, April 1987, S. 30.

<sup>41</sup>) MARPLAN-Forschungsgesellschaft GmbH, Gastarbeiter in Deutschland, Offenbach 1981.

<sup>42</sup>) Zum Spar- und Konsumverhalten von Türken siehe Faruk Şen, Wirtschaftliche und soziale Integration der Türken als Alternative zur Reintegration: Willi Bredemeier/Roland Hofmann/Faruk Şen (Hrsg.), Zwischen Integration und Rückwanderung, Köln 1983, S. 59 f.

<sup>43</sup>) Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung, Daten und Fakten zur Ausländersituation, Bonn, März 1986, S. 86.



**Tabelle 8: Erwerbsstruktur 1961, 1970 und 1986**

Erwerbsstruktur	1961	1970	1986
Erwerbspersonen insgesamt in Mio.	26,8	26,8	27,0
Deutsche in Mio.	26,3	25,0	24,9
Ausländer in Mio.	0,5	1,8	2,1
davon			
Selbständige und mithelfende Familienangehörige insgesamt in Mio.	5,9	4,4	3,1
in v.H. der Erwerbspersonen	21,9	16,5	11,6
Deutsche in Mio.	5,8	4,4	3,0
in v.H. der Erwerbspersonen	22,2	17,5	11,9
Ausländer in Mio.	0,03	0,05	0,1
in v.H. der Erwerbspersonen und	6,0	2,5	7,3
abhängige Erwerbspersonen insgesamt in Mio.	20,9	22,4	23,8
in v.H. der Erwerbspersonen	78,1	83,5	88,4
Deutsche in Mio.	20,4	20,6	21,9
in v.H. der Erwerbspersonen	77,8	82,5	88,1
Ausländer in Mio.	0,5	1,8	1,9
in v.H. der Erwerbspersonen	94,0	97,5	92,7

Quellen: Statistisches Bundesamt. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; eigene Berechnungen.

Die Zahl der selbständigen Ausländer liegt nach den Angaben des Statistischen Bundesamts zum Mikrozensus vom Juni 1986 bei 149 000. Die tatsächliche Zahl dürfte indessen noch höher sein, denn für Angehörige der Nicht-EG-Länder ist die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit an bestimmte Auflagen gebunden, die sie durch das Ein-

stellen fiktiver deutscher Betriebsinhaber umgehen. So betrug die Zahl türkischer Selbständiger im Jahre 1986 offiziell 17 000, Schätzungen gehen aber von Zahlen zwischen 22 000 bis 30 000 aus.

Auch wenn diese Betriebe zumeist Kleinunternehmen sind, werden hier weitere Sparsummen von Ausländern investiert, mit denen zugleich Arbeitsplätze geschaffen werden. Repräsentative Daten für das gesamte Bundesgebiet liegen noch nicht vor. Zwei auf 315 bzw. 153 türkische Betriebe bezogene Erhebungen des Zentrums für Türkeistudien<sup>45)</sup> im Rhein-Ruhr-Gebiet zeigen, daß durchschnittlich drei bis vier Arbeitsplätze pro Betrieb geschaffen wurden. Nach den Ergebnissen dieser Untersuchungen haben die türkischen Betriebe, die hauptsächlich in der Lebensmittelbranche und Gastronomie angesiedelt sind, im übrigen eine gemischte Kundschaft aus Deutschen und Ausländern. Sie sind damit auch auf den deutschen Markt orientiert.

Dieser kurze Überblick über die Bedeutung der Ausländer für die deutsche Volkswirtschaft zeigt, daß Ausländer sich auch in ihrem wirtschaftlichen Verhalten auf ein Leben in der Bundesrepublik festlegen. Anstatt im Herkunftsland haben sie z. T. ihre Zukunftspläne in der Bundesrepublik verwirklicht. Der Betrieb, das hier erworbene Grundstück oder Haus wird sicher nicht ohne weiteres aufgegeben werden. Das Wirtschaftsverhalten ist auf eine Zukunft in der Bundesrepublik gerichtet.

<sup>45)</sup> Regine Erichsen/Faruk Şen. Hinwendung zur Selbständigkeit bei Gastarbeitern mit besonderer Berücksichtigung von Türken, hrsg. vom International Labour Office, Geneva 1987; Ismail Duymaz. Unternehmerische Selbständigkeit als Indikator für den Integrationsfortschritt am Beispiel der türkischen Wohnbevölkerung, unveröffentlichtes Manuskript, (erscheint demnächst in der Schriftenreihe des Zentrums für Türkeistudien, Bonn).



## V. Ausblick

Die zukünftige Entwicklung der Erwerbssituation der Ausländer in der Bundesrepublik ist schwer zu prognostizieren. Im allgemeinen werden für eine Einschätzung demographische Entwicklungsmodelle<sup>46)</sup> zugrunde gelegt. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes geht die Zahl der deutschen Bevölkerung bis zum Jahr 2000 um 3,5 Millionen zurück. Anderen Berechnungen zufolge beträgt die Abnahme nur 2,4 Millionen. Der Abnahme der deutschen Bevölkerung steht — darin gleichen sich die Prognosen — eine etwa konstant bleibende Zahl von Ausländern gegenüber; allerdings ist auch diese Aussage mit Vorbehalten versehen: Es bestehen bei den Modellrechnungen Unsicherheiten über das zukünftige Wanderungsverhalten der Ausländer.

Mit dem Rückgang der Bevölkerung geht eine Altersverschiebung einher, die für die Erwerbsstruktur bedeutsam ist: Spätestens ab Mitte der neunziger Jahre werden sehr starke Geburtenjahrgänge zwischen 50 und 60 Jahre alt sein. Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung wird folglich deutlich ansteigen, zumal auch weniger Jugendliche ins Erwerbsleben eintreten. Schon in den kommenden Jahren wird sich die Zahl der deutschen Schulabgänger auf nahezu die Hälfte der heutigen Jahrgangsstärke vermindern.

Während die Zahl der deutschen Kinder und Jugendlichen bis zum Jahr 2000 um 1,8 Millionen zurückgeht, nimmt die der ausländischen Kinder und Jugendlichen wesentlich weniger ab<sup>47)</sup>. Hierin liegt eine Chance für ausländische Jugendliche der zweiten und dritten Generation. Während bei der Ver-

flechtung der Ausländerbeschäftigung mit bestimmten Wirtschaftszweigen die Zukunft der erwerbstätigen Ausländer der ersten Generation von der Entwicklung dieser Wirtschaftszweige abhängt, kann die zweite und dritte Generation der Ausländer in die Lücke eintreten, die mit dem Rückgang bei der deutschen Bevölkerung entsteht. Die ausländischen Jugendlichen können hier den Mangel an Nachwuchskräften ausgleichen.

Heute bleiben nur fünf Prozent der deutschen Jugendlichen ohne Berufsausbildung, d. h. die Ausbildungsreserven sind hier weitgehend ausgeschöpft. Ausbildungsreserven bei ausländischen Jugendlichen der zweiten und dritten Generation könnten hingegen noch aktiviert werden, denn 1986 waren, bei abnehmendem Trend, noch 67 Prozent der ausländischen Jugendlichen ohne Berufsausbildung<sup>48)</sup>. Dies zeigt noch einmal mehr die Bedeutung der Förderung auch der jungen Ausländer durch berufsintegrierende Maßnahmen.

Es bestehen also durchaus Möglichkeiten der dauerhaften Eingliederung auch der nachwachsenden Generationen der Ausländer. Gerade von ihnen ist anzunehmen, daß sie, schon hier geboren, bleiben wollen. Es wäre zu wünschen, daß sie in Zukunft bessere rechtliche Rahmenbedingungen für ein dauerndes Leben in der Bundesrepublik vorfinden. Insgesamt gesehen ist ihre Integration, ob in Schule, Beruf, Gesellschaft oder Wirtschaft, nicht isoliert von einer politischen Integration zu betrachten. Erst die Möglichkeit zur vollen politischen Mitbestimmung macht sie zu Mitbürgern, die ihre Zukunft in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens aktiv mitgestalten können.

<sup>46)</sup> Prognosen zur demographischen Entwicklung, zit. nach: Mitteilungen der Beauftragten der Bundesregierung (Anm. 43), S. 32 f.

<sup>47)</sup> Ebd., S. 36—39.

<sup>48)</sup> MARPLAN-Forschungsgesellschaft GmbH, Ausländer in Deutschland, Offenbach 1986.



## Das schwedische Modell. Erfahrungen mit dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer

Bereits seit den siebziger Jahren gibt es eine politische und (verfassungs)rechtliche Diskussion darüber, ob den in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Ausländern das Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungskörperschaften gewährt werden soll<sup>1)</sup>. Neue Brisanz erhielt dieser Streit, nachdem im September 1987 die Hamburger Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP über eine entsprechende Wahlrechtsreform bekannt wurde und auch die Bremer Landesregierung die Absicht erklärte, Ausländern das kommunale Wahlrecht zuzubilligen<sup>1a)</sup>.

Bei den „Betroffenen“ können sich die Befürworter einer solchen Reform großer Zustimmung sicher sein. Eine Erhebung von Claudia Koch-Arzberger unter Türken, Griechen und Italienern ergab eine Zustimmung von 70 Prozent zur Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts. 20 Prozent der Befragten standen der Frage gleichgültig gegenüber, und nur zehn Prozent sprachen sich dagegen aus. Allerdings wäre nur knapp die Hälfte der Befürworter bereit, zugunsten eines kommunalen Wahlrechts in Deutschland auf die entsprechenden Rechte in der Heimat zu verzichten<sup>2)</sup>.

Unter den deutschen Wahlberechtigten dagegen genießt die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer keineswegs vergleichbare Popularität. Zwar sind immerhin 54 Prozent der Bundesbürger „dafür“ bzw. „eher dafür“, Bürgern eines EG-Staates, die in einem anderen Land der EG leben, das kommunale Wahlrecht zuzuerkennen<sup>3)</sup>. Die Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts auf ausländische Bürger, die nicht aus den EG-Staaten stammen, lehnen jedoch nach einer repräsentativen

Umfrage von Emnid 68 Prozent der Deutschen ab<sup>4)</sup>.

Die Argumente gegen das kommunale Wahlrecht für Ausländer sind breit gefächert. Sie reichen von verfassungsrechtlichen Bedenken<sup>5)</sup> über die Befürchtung, eine derartige Reform begünstige die Übertragung „fremder“ politischer Konflikte auf die Bundesrepublik und fördere die Entstehung von Ausländerparteien, bis hin zu der Annahme, daß Ausländer ohnehin kein echtes Interesse an der (kommunalen) Politik des „Gastlandes“ aufbrächten. Die Befürworter verweisen dagegen auf Vorbilder im europäischen Ausland, insbesondere auf Schweden, Dänemark und die Niederlande. Schweden spielt dabei stets eine herausragende Rolle, weil dort das kommunale Wahlrecht für Ausländer seit 1975 „fast schon Tradition“ hat<sup>6)</sup>, während Dänemark und die Niederlande entsprechende Regelungen erst 1981 und 1985 einführten.

Können mit dem Hinweis auf das schwedische Experiment wirklich alle Bedenken gegen eine entsprechende Reform in der Bundesrepublik ausgeräumt werden? Um diese Frage zu beantworten, darf die schwedische Wahlrechtsreform nicht isoliert von der allgemeinen schwedischen Einwandererpolitik betrachtet werden<sup>7)</sup>. Darüber hinaus muß auch der Stellenwert kommunaler Politik in Schweden in die Argumentation einbezogen werden, was von den aktuellen Diskussionsbeiträgen nicht einmal ansatzweise erfüllt wird. Vorab ist jedoch zu klären, inwieweit die ausländerpolitischen Verhältnisse in Schweden und Deutschland überhaupt vergleichbar sind.

<sup>1)</sup> Vgl. die Literaturübersicht bei Fritz Franz, Kommunales Wahlrecht für Einwanderer!, in: Hakki Keskin, Menschen ohne Rechte? Einwanderungspolitik und Kommunalwahlrecht in Europa, Berlin 1984, S. 27 ff., hier S. 31 ff.

<sup>1a)</sup> Der Hamburger Senat hat inzwischen Mitte Mai beschlossen, Ausländern das aktive und passive Wahlrecht zu den sieben Hamburger Bezirksversammlungen zu gewähren. Wahlberechtigt sollen sein: Ausländer mit Aufenthaltsberechtigung in der Bundesrepublik oder in den EG-Staaten, Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis, heimatlose Ausländer, die mindestens acht Jahre vor dem Wahltag in die Bundesrepublik (einschließlich Berlin/West) eingereist sind, sowie Ausländer aus EG-Staaten mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens drei Monaten. Die Zahl der danach in

Hamburg wahlberechtigten Ausländer wird auf ca. 85 000 geschätzt.

<sup>2)</sup> Claudia Koch-Arzberger, Politische Orientierungen von Ausländern in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/85, S. 31 ff., hier S. 34 ff.

<sup>3)</sup> Eurobarometer Nr. 26, zit. nach: Journal für Sozialforschung, (1987) 3/4, S. 380.

<sup>4)</sup> Der Spiegel, (1987) 36, S. 41.

<sup>5)</sup> Vgl. hierzu die Beiträge von Wolfgang Däubler und Hans-Jürgen Papier in diesem Heft.

<sup>6)</sup> Marc Brandenstein/Holger Zantopp, Ein Gewinn für unsere Gesellschaft, in: Vorwärts, (1987) 32, S. 21.

<sup>7)</sup> Tomas Hammar, Teilnahme der Einwanderer an der schwedischen Politik, in: H. Keskin (Anm. 1), S. 45 ff., hier S. 46.



# I. Schweden als Einwanderungsland

Schweden spielte in der zweiten Hälfte des 19. und bis in das 20. Jahrhundert hinein in der internationalen Migration die Rolle eines typischen „Entsendelandes“ — ca. 1,2 Millionen Schweden wanderten zwischen 1850 und 1920 vor allem in die USA aus — und wurde erst seit den fünfziger Jahren zum Einwanderungsland. Während 1945 nur rund 35 000 Ausländer in Schweden registriert waren, was einem Anteil von 0,5 Prozent an der Gesamtbevölkerung entsprach, waren es 1950 bereits knapp 124 000. Während der sechziger Jahre erlebte das Land zwei große Einwanderungswellen. Die erste, die um 1965 ihren Höhepunkt hatte, wurde dominiert von Südeuropäern (vor allem von Jugoslawen, Griechen und Türken), während die zweite zwischen 1968 und 1970 ganz im Zeichen der Finnen stand. Letztere profitierten vom Abkommen der Regierungen Dänemarks, Schwedens, Norwegens und Finnlands über den Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt aus dem Jahre 1954, das die völlige Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Skandinavien festschreibt.

Da seit 1967 jeder nichtskandinavische Ausländer, der sich in Schweden niederlassen will, schon vor der Einreise eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nachweisen muß und die staatliche Einwanderungsbehörde eine sehr zurückhaltende Praxis bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen übt, ist die Zahl der in Schweden ansässigen Ausländer seit Anfang der siebziger Jahre relativ stabil geblieben. Ende 1985 hatte Schweden 8,358 Millionen Einwohner. Davon besaßen ca. 389 000, also etwa 4,7 Prozent, eine ausländische Staatsbürgerschaft<sup>8)</sup>. Zu der Gruppe der „invandrare“ (Einwanderer) werden nach offizieller Lesart allerdings auch diejenigen Einwanderer gerechnet, die mittlerweile die schwedische Staatsbürgerschaft erworben haben. Diese Gruppe umfaßte Ende 1985 352 000 Personen oder 4,2 Prozent der Bevölkerung<sup>9)</sup>. Der Einwandereranteil von 8,9 Prozent an der Gesamtbevölkerung Schwedens gewinnt damit eine mit dem der Bundesrepublik vergleichbare Dimension<sup>10)</sup>.

<sup>8)</sup> Diese und die folgenden Angaben nach Tomas Hammar, *Immigration to Sweden in 1985 and 1986*, in: Tomas Hammar/Sven Alur Reimans, *Sopemi Report. Immigration to Sweden in 1985 and 1986*, Stockholm 1987, S. 1ff., hier S. 15—18.

<sup>9)</sup> Dieses Verständnis erscheint angesichts der großzügigen Einbürgerungspolitik Schwedens plausibel: Nichtskandinavische Einwanderer können nach fünfjähriger Aufenthaltszeit auf Antrag fast „automatisch“ eingebürgert werden. Vgl. T. Hammar, *Teilnahme der Einwanderer* (Anm. 7), S. 46.

<sup>10)</sup> Am Stichtag, dem 31. Dezember 1985, betrug die Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik 61,024 Millionen Menschen, darunter 4,378 Millionen oder knapp 7,2 Prozent Ausländer. Zahlenangaben nach: *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart-Mainz 1986, S. 52, S. 68.

Die ethnische Zusammensetzung der Einwanderer in Schweden und in der Bundesrepublik ist jedoch nicht vergleichbar: Den weitaus größten Anteil der in Schweden lebenden Ausländer stellen die Finnen (35,7 Prozent), gefolgt von Jugoslawen (9,9 Prozent), Norwegern (6,8 Prozent), Dänen (6,4 Prozent), Türken (5,5 Prozent), Polen (4,0 Prozent), Deutschen (3,1 Prozent) und Griechen (2,4 Prozent). Die ethnische Zusammensetzung der mittlerweile eingebürgerten Einwanderer weist in etwa die gleiche Struktur auf<sup>11)</sup>. Unter den rund 4,5 Millionen Ausländern, die Ende 1985 in der Bundesrepublik lebten, sind hingegen die Türken (ca. 32 Prozent) am stärksten vertreten. Jugoslawen (13,4 Prozent), Italiener (12 Prozent) und Griechen (ca. 7 Prozent) bilden die folgenden, wesentlich kleineren Gruppen. Österreicher, Spanier, Niederländer, Polen und Portugiesen stellen Anteile zwischen zwei und vier Prozent.

## 1. Die Prinzipien der schwedischen Einwandererpolitik

Eine planvolle Auseinandersetzung des Gesetzgebers und der staatlichen Behörden mit dem Immigrationsproblem läßt sich in der schwedischen Ausländer- oder Einwandererpolitik erst seit 1966 beobachten. Die „Zeit der Unschuld“<sup>12)</sup> wurde damals mit den bereits angesprochenen Maßnahmen zur Kontrolle und Limitierung des Zuzugs nichtskandinavischer Arbeitskräfte beendet. Begleitet wurde diese Politik von ersten Versuchen, die akuten Anpassungsprobleme der Einwanderer zu überwinden.

Der schwedische Reichstag einigte sich allerdings erst 1975 — im übrigen einstimmig und nach sechsjähriger Arbeit einer Kommission für Einwandererfragen — auf ein Gesetz, das die Ziele und Grundsätze der Einwandererpolitik formulierte. Dessen bis heute gültige Prinzipien waren jedoch bereits seit Mitte der sechziger Jahre in der praktischen Politik erkennbar. Sie wurden von der Kommission für Einwandererfragen mit den Schlagworten Gleichheit, Wahlfreiheit und Partnerschaft umschrieben. Möglichst gleiche Rechte und Pflichten wie für die einheimische Bevölkerung, die Möglichkeit der Entscheidung, in welchem Ausmaß die eigene Sprache und Kultur bewahrt und gepflegt oder zugunsten einer umfassenderen Integration aufgegeben werden soll, und die Zusammenarbeit mit den Einheimischen im gesellschaftlichen und politi-

<sup>11)</sup> Vgl. T. Hammar, *Immigration to Sweden* (Anm. 8), S. 18.

<sup>12)</sup> Madeleine Gustafsson, *Mein Kater ist mit einer Maus verheiratet. Ein Blick auf das schwedische Modell*, in: *Kursbuch*, (1980) 62, S. 147ff., hier S. 147.



schen Leben sollen die Situation der Ausländer in Schweden bestimmen.

Als Voraussetzung dafür gilt bis heute die Begrenzung der Einwanderung: Wer den Immigranten dieselben ökonomischen und sozialen Vorteile wie der übrigen Bevölkerung gewähren, also ein „Gastarbeiter-System“ mit allen seinen Benachteiligungen vermeiden will, der muß zwangsläufig eine Regulierung der Einwanderung in Kauf nehmen. Erst auf dieser Grundlage — so die schwedische Maxime — ist eine integrationsfreundliche und emanzipatorische Einwandererpolitik sinnvoll und möglich. Die einzelnen „Bausteine“ dieser Politik sollen im folgenden kurz umrissen werden.

### *Integrationshilfen*

Bereits im Jahre 1965 wurde allen Einwanderern das Recht eingeräumt, an einem kostenlosen Schwedischunterricht teilzunehmen, der von Erwachsenenbildungsorganisationen der Parteien, Gewerkschaften u. a. abgehalten wird. Die Finanzierung erfolgt über Staatszuschüsse. Seit 1973 sind die schwedischen Arbeitgeber verpflichtet, ausländischen Beschäftigten 240 Stunden bezahlten Urlaub zum Besuch eines Sprachkurses zu gewähren — eine Vorschrift, deren Durchführung häufig genug an der Einstellungspraxis schwedischer Unternehmen scheitert.

Gute Erfahrungen hat man mit einer von einer staatlichen Stiftung herausgegebenen Einwandererzeitung gemacht, die seit 1967 in elf Fremdsprachen sowie in leicht verständlichem Schwedisch erscheint. Ein wichtiger Beitrag zur Bewältigung typischer „Startschwierigkeiten“ ist auch durch den Aufbau eines leistungsfähigen Dolmetscherwesens geleistet worden. Staatliche und private Einrichtungen sind gesetzlich verpflichtet, bei Bedarf einen Dolmetscher beizuziehen. Lokale „Servicebüros“ für Einwanderer vermitteln darüber hinaus kostenlos Dolmetscher, die einer gesetzlichen Schweigepflicht unterliegen und die bei Behördengängen, aber auch bei Verhandlungen mit Privatpersonen (Wohnungsvermieter u. ä.) Hilfe leisten.

### *Aufenthaltsurlaubnis und Einbürgerung*

Die von der staatlichen Einwanderungsbehörde zu gewährende Arbeitsbewilligung ist für nichtskandinavische Einwanderer — ausgenommen politische Flüchtlinge und nachziehende Familienangehörige — Voraussetzung für die Aufenthaltsurlaubnis. Die Arbeitserlaubnis gilt im allgemeinen zunächst für ein Jahr und wird anschließend verlängert<sup>13)</sup>. Ist ein Ausländer erst einmal zugelassen, darf ihm

<sup>13)</sup> Die Einwanderungsbehörde erklärt dazu: „Daß die Erlaubnis nicht verlängert wird, kommt nur in seltenen Fällen vor (z. B. nach ernsthaften Verfehlungen)“. Statens Invandrarverk. Den reglerade invandringen. Norrköping 1983. S. 6.

diese Verlängerung nicht aus Gründen eines etwaigen Arbeitsplatzmangels verwehrt werden. Nach einem Jahr Aufenthalt wird häufig eine ständige Aufenthaltsurlaubnis erteilt, d. h. eine Verlängerung ist überflüssig, solange der (die) Betreffende in Schweden ansässig ist.

Nach der seit 1976 gültigen Gesetzgebung können Angehörige skandinavischer Staaten nach zwei Jahren ständigen Aufenthalts in Schweden auf Antrag die schwedische Staatsangehörigkeit erhalten; für die anderen Ausländer beträgt die Frist normalerweise fünf (vor 1976: sieben), für politische Flüchtlinge vier Jahre. Schwedische Sprachkenntnisse müssen nicht nachgewiesen werden.

Diese liberalen Vorschriften bewirken eine im europäischen Vergleich relativ hohe Zahl von Einbürgerungen. Gleichwohl ziehen es die meisten Einwanderer vor, im Besitz ihrer ursprünglichen Staatsangehörigkeit zu bleiben<sup>14)</sup>. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß nicht wenige Einwanderer längerfristige Remigrationswünsche hegen (insbesondere viele Finnen, aber auch viele Westeuropäer)<sup>15)</sup>, ist aber zum Teil sicher auch Resultat der Bemühungen um die soziale Gleichstellung der Ausländer.

### *Soziale Gleichstellung*

Ausländer haben den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen wie schwedische Staatsbürger. Dies gilt für Familiengründungsdarlehen, das Wohn- und Kindergeld und die Sozialhilfe gleichermaßen. Ärztliche und zahnärztliche Behandlung, Krankenhausaufenthalte und krankheitsbedingte Verdienstauffälle sind für alle in Schweden lebenden Personen durch die gesetzliche Krankenversicherung gedeckt. Bei der Rentenversicherung hingegen ist eine völlige Gleichstellung der Einwanderer sehr schwer zu bewerkstelligen. Diese haben zwar Anspruch auf die durch Arbeitgeberabgaben finanzierte Zusatzrente, doch die staatliche Grundrente ist prinzipiell nur schwedischen Staatsbürgern zugänglich. Durch bilaterale Abkommen mit den Heimatländern der Immigranten war es jedoch schon im Jahre 1975 möglich, ca. 90 Prozent der in Schweden arbeitenden Ausländer eine der schwedischen Grundrente entsprechende Alterspension zu sichern.

Auch auf dem Arbeitsmarkt hat man sich um eine rechtliche Gleichstellung der Einwanderer bemüht. Sie können die Dienste der Arbeitsmarktverwaltung, Berufsschulungen, Arbeitslosenunterstüt-

<sup>14)</sup> Nach T. Hammar, *Immigration to Sweden* (Anm. 8), S. 19, wurden 1985 20 500 Personen eingebürgert. Dies entspricht einer Naturalisierungsquote von 5,2 Prozent.

<sup>15)</sup> Einer Erhebung des Statistischen Zentralamtes aus dem Jahre 1981 zufolge entschlossen sich bis dahin ca. 50 Prozent aller Ausländer während der ersten zehn Jahre zur Rückkehr.



zung und Unfallrenten unbeschränkt in Anspruch nehmen. Darauf sind viele Einwanderer auch dringend angewiesen, ist doch die Arbeitslosenrate unter den Ausländern seit Jahren etwa doppelt so hoch wie bei der schwedischen Bevölkerung. Im Jahresdurchschnitt 1985 lag die Arbeitslosenrate der Gesamtbevölkerung bei 2,8 Prozent, während sie bei den Ausländern 5,2 Prozent betrug<sup>16</sup>). Insbesondere die „Neuankömmlinge“ — fast ausschließlich politische Flüchtlinge — haben große Schwierigkeiten, Zugang zum schwedischen Arbeitsmarkt zu finden. Aus diesem Grunde sind Ausländer bei staatlich finanzierten Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen ebenso überrepräsentiert wie beim staatlichen „Jugendbeschäftigungsprogramm“, das 1984 gestartet wurde und Jugendlichen zwischen 16 und 19 Jahren vier Stunden bezahlter Arbeit am Tage garantiert<sup>17</sup>).

### *Einwandererpolitik als Unterstützung von Minderheiten*

Die bislang skizzierten Maßnahmen lassen die schwedische Einwandererpolitik als außerordentlich integrationsfreundlich erscheinen. Ergänzt wird diese Politik durch die materielle und ideelle Unterstützung ethnischer Minderheiten, die um die Erhaltung ihrer kulturellen Identität bemüht sind. Dies äußert sich u. a. seit 1975 in der Gewährung finanzieller Unterstützung für die mittlerweile über 1 000 Organisationen von Einwanderern. Deren Reichsorganisationen erhalten von der staatlichen Einwandererbehörde jährlich mehrere Millionen Schwedenkronen. Die Einwandererverbände werden seit Jahren als wichtiger Teil des schwedischen Verbändesystems akzeptiert. Dieser Sachverhalt ist von erheblicher politisch-sozialer Relevanz, denn er eröffnet den entsprechenden Vereinigungen formellen und informellen Einfluß auf die Gesetzgebung und die Arbeit der Staatsbehörden<sup>18</sup>).

Staatliche Unterstützung wird zudem für Druck und Vertrieb fremdsprachiger Literatur und Zeitungen gewährt; die öffentlichen Bibliotheken erhalten zum Beispiel Mittel zur Anschaffung von Büchern in den wichtigsten Einwanderersprachen. Die bedeutendste Maßnahme zur Aufrechterhaltung der kulturellen Wahlfreiheit der Immigranten und anderer ethnischer Minderheiten ist aber wohl die „Muttersprachenreform“, d. h. das Recht für Ein-

wandererkinder — definiert als solche, deren Mütter oder Väter ausländischer Herkunft sind bzw. nicht Schwedisch als Muttersprache sprechen — auf einen wöchentlich mehrstündigen Unterricht in der Sprache der Eltern. Seit 1976 sind die Schulträger gesetzlich zur Erteilung dieses Unterrichts verpflichtet. Durch diese Maßnahme soll Einwanderern der zweiten Generation der Kontakt mit Sprache und Kultur ihrer Eltern vermittelt und das Phänomen der „doppelten Halbsprachigkeit“ bekämpft werden.

Derzeit wären ca. 100 000 Schüler zur Teilnahme am Muttersprachenunterricht berechtigt, knapp zwei Drittel davon nutzen diese Chance. Der Unterricht wird in beinahe 100 verschiedenen Sprachen erteilt; in mehreren größeren Städten müssen Lehrer für 50 verschiedene Sprachen beschäftigt werden.

### **2. Das Ausländerwahlrecht und die Bedeutung der kommunalen Ebene in Schweden**

Die im Jahre 1975 vom schwedischen Reichstag einstimmig beschlossene Wahlrechtsänderung bildet gleichsam einen „Schlußstein“ der schwedischen Einwandererpolitik. Seitdem allen ausländischen Staatsbürgern, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und mindestens drei Jahre in Schweden ansässig sind, das aktive und passive Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungskörperschaften zukommt, sind die einwandererpolitischen Grundsätze der „Gleichheit“ und der „kulturellen Wahlfreiheit“ inhaltlich glaubwürdig, weil gleiches Recht zur politischen Partizipation (zumindest auf kommunaler Ebene) nicht mehr an die Aufgabe der ursprünglichen Staatsangehörigkeit gebunden ist. Es erscheint daher nur konsequent, wenn in Schweden ernsthaft die Ausweitung des Wahlrechts für Ausländer auf die Reichstagswahlen diskutiert wird, vielen also die kommunale Wahlrechtsreform nur als erster Schritt gilt. Bevor nun diese Überlegungen und die Erfahrungen mit den „Einwanderer-Wählern“ und „Einwanderer-Wahlen“ diskutiert werden, soll die Frage nach dem Stellenwert der schwedischen Kommunalwahlen geklärt werden<sup>19</sup>).

Schweden hat nach Abschluß zweier tiefgreifender Gebietsreformen in den fünfziger bzw. siebziger Jahren 278 selbständige Kommunen (im Vergleich dazu: ca. 8 500 Gemeinden in der Bundesrepublik nach Abschluß der hiesigen Gemeindegebietsreformen). Neben diesen „Primärkommunen“ existieren noch 23 Bezirksgemeinden („landstingskommuner“), d. h. kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, die sich von der Aufgabenstruktur her

<sup>16</sup>) Vgl. T. Hammar, *Immigration to Sweden* (Anm. 8), S. 22.

<sup>17</sup>) Dies führt dazu, daß die Arbeitslosenquote der jugendlichen Ausländer zwischen 16 und 19 Jahren „nur“ bei 7,9 Prozent liegt, für die 20- bis 24jährigen dagegen auf 10,9 Prozent steigt. T. Hammar, *Immigration to Sweden* (Anm. 8), S. 22 f.

<sup>18</sup>) Dies vor allem durch ihre formelle Beteiligung an „Rei-mißverfahren“, der Anhörung zu den Entwürfen für Regierungsbeschlüsse und Gesetzesvorlagen, und ihre Berücksichtigung bei der Besetzung gesetzestvorbereitender staatlicher Untersuchungskommissionen.

<sup>19</sup>) Vgl. ausführlich zur schwedischen Kommunalpolitik Heinrich Pehle, *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Schweden und Deutschland* (Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Band 17), München 1985.



recht gut mit den bayerischen Bezirken vergleichen lassen.

Die schwedischen Kommunalreformen waren unter dem Vorzeichen einer möglichst effektiven Erledigung der vielfältigen kommunalen Aufgaben in Angriff genommen worden. Ihr Ergebnis war eine wesentliche Statusverbesserung der Kommunen in politischer, administrativer und finanzieller Hinsicht. Auffallend ist dabei die umfassende Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben. Sie läßt sich insbesondere zum einen an der Steigerung des Anteils der kommunalen Konsumtionen und Investitionen am Bruttosozialprodukt von elf (1960) auf 24 Prozent (1980) und zum anderen an der Tatsache ablesen, daß die Kommunen im Jahre 1980 nicht weniger als 21 Prozent aller schwedischen Arbeitskräfte beschäftigten.

Die Expansion der kommunalen Aufgaben ist vor allem auf die fortwährende Übertragung öffentlicher Aufgaben vom Zentralstaat auf die Gemeinden mittels Spezialgesetzen zurückzuführen. Der u. a. durch Schul-, Sozialhilfe-, Gesundheits- und Fürsorgegesetze geregelte Aufgabenbereich schwedischer Kommunen läßt sich cum grano salis mit den Pflichtaufgaben der deutschen Gemeinden vergleichen; nur ist er erstens umfassender, und zweitens kommt den schwedischen Gemeinden, was im folgenden noch näher beschrieben werden soll, eine vergleichsweise große Gestaltungsfreiheit bei der Aufgabenerfüllung zu.

Funktionsgewinne der kommunalen Ebene sind für entwickelte Industrienationen nicht untypisch; häufig gehen sie allerdings mit Autonomieverlusten einher. Letzteres läßt sich für Schweden nicht behaupten. Im Gegenteil: Der schwedische Reichstag geht seit spätestens 1975 davon aus, daß sich das „Erfordernis staatlicher Aufsicht und Kontrolle über die Art und Weise, wie die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen, verringert hat“<sup>20)</sup>. Resultat dieser Politik ist die ersatzlose Streichung staatlicher Genehmigungsvorbehalte und Verwaltungsvorschriften sowie die Umwandlung zweckgebundener staatlicher Finanzzuweisungen in allgemeine Staatszuschüsse.

Der Grad der relativen Autonomie der Kommunen bemißt sich nicht zuletzt an ihrer Finanzausstattung. Diesbezüglich stehen die schwedischen Gemeinden im internationalen Vergleich nicht nur wegen der Abkehr vom System der Zweckzuweisungen sehr gut da, sondern vor allem auch deshalb, weil sie die Höhe der proportionalen kommunalen Einkommenssteuer völlig selbständig festlegen können. Die von privaten und juristischen Personen zu entrichtende Kommunalsteuer beträgt durchschnittlich ca. 29 Prozent des zu versteuernden Einkommens und ist mit einem seit Jahren konstanten

Anteil von ca. 43 Prozent an den kommunalen Gesamteinnahmen die wichtigste Finanzquelle der schwedischen Gemeinden.

Die schwedischen Kommunen sind also alles andere als „bloße Handlanger des Staates“<sup>21)</sup>, wie eine der vielen drastischen Formulierungen lautet, mit denen die (angebliche) Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik beschrieben wird. Die These von der relativ großen Gestaltungsfreiheit der kommunalen Politik in Schweden trifft auch für die Einwandererproblematik zu: „Die Einwandererpolitik bekommt ihre Inhalte durch Reformen und Richtlinien der Staatsorgane, wird durchgeführt unter Mitwirkung zentraler Behörden und Organisationen und verwirklicht auf lokalem Niveau.“<sup>22)</sup>

In dieser Formulierung kommt das für Schweden typische Miteinander von Staat und Kommunen — hier hinsichtlich der Einwandererpolitik — zum Ausdruck. Staat und Gemeinden wirken nach schwedischem Selbstverständnis in einem öffentlichen Aufgabenverbund zusammen. Die das deutsche politische Denken noch vielfach prägende Trennung von Staat und Gesellschaft, die die kommunale Sphäre der Gesellschaft zuordnet, hat in Schweden nie gegriffen. Staat, Gesellschaft und Gemeinde werden als zusammengehörige Einheit gedacht, mit der Konsequenz, daß weder der staatliche vom kommunalen Sektor als „wesensmäßig“ unterscheidbar, noch die Aufgabenverteilung als unveränderlich gilt.

Die Formulierung von der Verwirklichung der Einwandererpolitik auf „lokalem Niveau“ verdeutlicht bereits die ausschlaggebende Rolle der Kommunen in Schweden. Sie sind die Hauptträger der „Serviceleistungen“ für Einwanderer und bestimmen damit die Intensität der entsprechenden Maßnahmen. Als Beispiel mag die Einrichtung der „Einwandererbüros“ gelten. Sie dienen der Vermittlung von Dolmetschern, der Beratung von Einwanderern bei individuellen Problemen, der Information der einheimischen Bevölkerung über die Einwanderer und ihre besondere Lage und der Förderung von Kontakten zwischen Ausländern (bzw. deren lokalen Organisationen) und kommunalen Behörden. Die Einrichtung solcher Büros ist den Kommunen freigestellt. Im Jahre 1967 wurde die erste Einrichtung dieser Art ins Leben gerufen, 1980 gab es bereits mehr als 100 Einwandererbüros. Viele Gemeinden gewähren lokalen Einwanderervereinen zudem finanzielle Zuschüsse, stellen Versammlungslokale zur Verfügung bzw. gewähren Mietbeihilfen und

21) Michael Lorbacher, Kommunale Planung und Bürgermitwirkung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27/76, S. 15—25, hier S. 18.

22) Statens Invandrarverk, *Invandrarfragornas politiska förankring i kommunerna*, Norrköping 1979, S. 1.

20) *Kommundepartementets stencilserie*, (1975) 3, S. II.



richten Einwandererbeiräte ein, wie sie auch in der Bundesrepublik bekannt sind<sup>23</sup>).

Wahlberechtigte Ausländer bestimmen also indirekt auch über die Einwandererpolitik ihrer Kommune, deren Grundzüge zwar festliegen, deren Intensität aber von Ort zu Ort variiert.

### 3. Was steht zur Wahl?

Die Verfassung der Gemeinden Schwedens wird in Kap. 1, § 6 der Reichsverfassung grundsätzlich geregelt. Dieser Paragraph enthält eine dem Art. 28 GG fast gleichlautende Vorgabe, die die Existenz einer gewählten Volksvertretung als oberstes Beschlußorgan der Kommunen verfassungsrechtlich verankert. Die konkrete Ausformung des politisch-administrativen Systems der Gemeinden erfolgte durch das einheitliche Kommunalgesetz vom 1. Juli 1977, das auch für die Bezirksgemeinden gilt.

Die Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie in den schwedischen Kommunen äußert sich darin, daß das höchste beschließende Organ der Gemeinderat („kommunfullmäktige“) ist<sup>24</sup>), der je nach Einwohnerzahl zwischen 31 und 101 (Stockholm) Mitglieder zählt. Er wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt.

Die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderates obliegen einer Ausschußorganisation mit einem Hauptausschuß („kommunstyrelse“) an der Spitze. Die Mitglieder sämtlicher Ausschüsse („nämnder“), denen die Leitung und Kontrolle der ihnen jeweils nachgeordneten Verwaltungseinheiten zukommt, werden vom Gemeinderat aus seinen eigenen Reihen oder auch aus der partei- und/oder verbandspolitisch aktiven Bürgerschaft gewählt. Auf Verlangen einer qualifizierten Minderheit muß diese Wahl nach dem Proporzprinzip erfolgen, so daß in allen Kommunen auch die Minderheitsparteien in den Ausschüssen vertreten sind.

Die Kommunalwahlen in Schweden sind stark „reichspolitisch“ dominiert: Die im Reichstag vertretenen Parteien (Sozialdemokraten, Kommunisten, Zentrums- und liberale Volkspartei und die Moderate Sammlungspartei) halten sämtliche kommunalen Mandate. Kommunale Wählergemeinschaften oder reine „Rathausparteien“ sind im Grunde unbekannt. Die starke reichspolitische Prägung der Kommunalpolitik findet ihren Ausdruck auch im gemeinsamen Wahltag für die Reichstags- und Gemeindevahlen. Dadurch soll dem Wähler der Zusammenhang zwischen beiden Politikebenen

augenfällig gemacht werden. Die Folge sind beinahe identische Ergebnisse der Parteien in Reichstags-, Gemeinde- und Bezirksratswahlen in den jeweiligen Wahlkreisen.

### 4. Erfahrungen mit dem Ausländerwahlrecht

Bei den ersten „Einwandererwahlen“ im Jahre 1976 erhielten 220 000 Ausländer das Wahlrecht, was einem Anteil von 3,5 Prozent an der Gesamtwählerschaft entsprach. Die Unterrepräsentation der Ausländer in der Wählerschaft im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung hatte ihre Ursache zum einen darin, daß nicht alle in Schweden ansässigen Ausländer wahlberechtigt sind; zum anderen liegt der Altersdurchschnitt der Einwanderer deutlich unter dem der schwedischen Bevölkerung: Ausländer haben mehr Kinder als Schweden. Folglich ist auch der Anteil der wahlberechtigten Personen unter den Ausländern nicht so hoch wie unter den Einheimischen.

Den Wahlen von 1976 ging eine umfangreiche Informationskampagne in fünfzehn Einwanderersprachen voraus, die von Behörden, Parteien und Gewerkschaften getragen wurde. Diese Informationen scheinen Erfolg gehabt zu haben. Jedenfalls ergaben entsprechende Untersuchungen, daß jene Ausländer, die kein oder nur sehr mangelhaft Schwedisch sprachen, ebenso häufig wählten wie jene mit guten Sprachkenntnissen<sup>25</sup>). Auffallend ist, daß die ansonsten recht großzügig unterstützten Einwandererverbände keinerlei staatliche Mittel erhielten, die es ihnen erlaubt hätten, ihre Mitglieder über die anstehenden Wahlen zu informieren. Der schwedische Sozialwissenschaftler Tomas Hammar vermutet dahinter die Furcht vor der Entstehung neuer politischer Parteien — Einwandererparteien. Diese Furcht erwies sich allerdings als unbegründet: Nur in zwei der damals 277 Gemeinden wurden derartige Versuche unternommen. Ohne Erfolg übrigens, denn die ausländischen Erstwähler stimmten zu fast 100 Prozent für die fünf im Reichstag vertretenen Parteien.

Welches Ergebnis hatten nun die Kommunalwahlen von 1976 in bezug auf die ausländischen Wähler? Die Wahlbeteiligung lag bei knapp 60 Prozent im Vergleich zu ca. 90 Prozent bei den schwedischen Wählern, was von der staatlichen Einwandererbehörde als unverhofft hoch angesehen und damit als Erfolg der Reform verbucht wurde<sup>26</sup>). In die kommunalen Vertretungskörperschaften wurden ca. 400 Personen mit „Einwandererhintergrund“ gewählt, was einem Anteil von 2,6 Prozent in den schwedischen Gemeinderäten und Bezirks-

<sup>23</sup>) Vgl. dazu Uwe Andersen/Manfred Cryns, Politische Beteiligungsmöglichkeiten von Ausländern im Kommunalbereich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/1984, S. 35 ff.

<sup>24</sup>) In den Bezirksgemeinden wird diese repräsentative Körperschaft „landsting“ genannt.

<sup>25</sup>) Vgl. Tomas Hammar, Politische Rechte für Einwanderer — einige Forschungsergebnisse (Aktuelle Informationen aus Schweden), Stockholm 1979, S. 8.

<sup>26</sup>) Vgl. Statens Invandrarverk, Rörsträttprojektet 1979. Slutrapport, Norrköping 1980, S. 6.



tagen entsprach. Diese bei einem Ausländeranteil von 3,5 Prozent an der Gesamtwählerschaft recht hohe Zahl darf allerdings nicht überbewertet werden. Die Parteien hatten nämlich mit Rücksicht auf die neue Wählergruppe „Ausländer“ vor allem schwedische Staatsbürger in ihre Listen aufgenommen, die schon vor längerer Zeit eingewandert waren und sich zudem parteipolitisch engagiert hatten.

Die Kommunalwahlen des Jahres 1979 standen im Zeichen einer erweiterten Informationsarbeit für die ausländischen Wähler von seiten der Einwandererbehörde und der Ausländerverbände, die für diesen Zweck staatliche Zuschüsse von insgesamt einer Million Kronen erhielten. In Zusammenarbeit der Einwandererbehörde mit den politischen Parteien erschien zum Beispiel eine Sondernummer der Einwandererzeitung mit parteipolitischen Informationen. Von dieser Aktion und einer Vielzahl anderer Maßnahmen erhoffte man sich eine deutliche Erhöhung der Wahlbeteiligung bei den Ausländern.

Die zweiten Kommunalwahlen mit Beteiligung von Ausländern wurden jedoch wider Erwarten ein „ernster Rückschlag für die schwedische Einwandererpolitik“<sup>27)</sup>. Die Wahlbeteiligung der Ausländer sank auf ca. 54 Prozent. Die Ursachen für diesen Rückgang lagen vermutlich an folgenden Punkten:

1. Der Wahl von 1979 fehlte der „Reiz des Neuen“, was sich in geringerer Aufmerksamkeit der Massenmedien für das Phänomen Ausländerbeteiligung an der Kommunalwahl niederschlug. Dies verringerte die Motivation zum Urnengang.
2. Die Aufmerksamkeit der politischen Parteien gegenüber den Ausländern war im Wahlkampf beträchtlich zurückgegangen. Das Ergebnis der vorausgegangenen Kommunalwahlen hatte gezeigt, daß die Zulassung der Einwanderer nichts an den traditionellen Machtpositionen der Parteien in den Kommunen änderte, womit sich ein besonderes Eingehen auf diese Wählergruppe offenbar erübrigte. 51 Prozent der kommunalen Parteiorganisationen gaben bei einer Vor-Wahlbefragung bezeichnenderweise an, keine besonderen Maßnahmen bezüglich der Ausländer zu planen.
3. Die ausländerpolitischen Programme der Parteien waren im Grunde gegeneinander austauschbar; die Parteipolitiker wagten es angesichts der auch in Schweden noch immer latenten Fremdenfeindlichkeit nicht, im Wahlkampf ausländerpolitische Fragen anzuschneiden.

<sup>27)</sup> Statens Invandrarverk, Rösträttsprojektet 1979 (Anm. 26), S. 146.

4. Die Kommunen selbst taten zu wenig, um die ausländischen Bürger für die lokale Politik zu interessieren und sie über die Bedeutung und den technischen Ablauf der Wahlen zu informieren. 160 der 278 schwedischen Kommunen (57,5 Prozent) hatten in dieser Hinsicht überhaupt nichts unternommen.

5. Viele Immigranten schienen die Meinung zu vertreten, daß sich durch eine Wahlbeteiligung nichts an ihrer konkreten Lebenssituation ändern ließe.

6. Der gemeinsame Wahltag für Reichstag und Gemeindevertretungen verstärkte bei den ausländischen Wählern die Empfindung, „Bürger zweiter Klasse“ zu sein, da sie nur an den unbedeutenderen Kommunalwahlen teilnehmen durften. Dies mag viele bewogen haben, ganz auf die Wahrnehmung ihres Wahlrechts zu verzichten.

Den Rückschlag, den man mit den Kommunalwahlen von 1979 erlitten hatte, nahm man zum Anlaß, die Aufklärungs- und Informationsarbeit für die Zielgruppe „ausländische Wähler“ vor der nächsten Wahl weiter zu verstärken. Die Initiative dazu ging von der staatlichen Einwanderungsbehörde aus, die nun besonderes Schwergewicht auf eine verbesserte Zusammenarbeit mit den Kommunen, den Einwandererorganisationen und den politischen Parteien legte. Alte Fehler, die man vor allem darin sah, daß man die ausländischen Wähler bislang fast ausschließlich mit schriftlichem Material versorgt hatte — das zudem erst kurz vor dem Wahltermin verschickt worden war —, sollten vermieden werden.

Da also verstärkt Hausbesuche, Informations- und Diskussionsveranstaltungen angeboten werden sollten, mußten erhöhte finanzielle Ressourcen eingesetzt werden. Die schwedische Regierung bewilligte denn auch knapp zehn Millionen Kronen, die wie folgt verteilt wurden: Die politischen Parteien erhielten zweckgebunden insgesamt sieben Millionen Kronen für die „Information von Ausländern“, über eine Million ging an die Informationsprojekte der Einwandererorganisationen, und 1,5 Millionen Kronen konnte die Einwanderungsbehörde für „parteipolitisch neutrale Informationen zur Gesellschaftspolitik und Wahltechnik“ einsetzen<sup>28)</sup>.

Das Ergebnis dieser Kampagne war ernüchternd. Die Wahlbeteiligung der Ausländer sank bei den Wahlen von 1982 um weitere 1,2 Prozent auf 52,2 Prozent. Die Einwanderungsbehörde wurde bei der Ursachenforschung schnell fündig. Sie verwies schon ein halbes Jahr nach den Wahlen auf die ihrer Ansicht nach entscheidende Schwachstelle, die bei den politischen Parteien zu suchen sei. Diese

<sup>28)</sup> Vgl. Statens Invandrarverk, Rösträtten och invandarna. Informationer inför valet 1982. Norrköping 1983, S. 6.



ließen es — so das Ergebnis der Studie — am „permanenten Kontakt mit den Einwandererwählern“ fehlen, nominierten zu wenig ausländische Kandidaten auf ihren Listen und gingen nicht genügend auf die speziellen Bedürfnisse der verschiedenen Ausländergruppen ein.<sup>29)</sup>

Für die 1985 anstehenden Kommunalwahlen hatten schwedische Wahlforscher erwartet, daß sich die Wahlbeteiligung der Ausländer bei 52 Prozent stabilisieren, vielleicht sogar wieder ansteigen würde. Daß das Gegenteil eintrat und die Wahlbeteiligung der ausländischen Wählerschaft 1985 nochmals um mehr als vier Prozent auf 48 Prozent sank, wertete der schwedische Wahlforscher Hammar als „eine Art Schock“: „Wenn mehr als die Hälfte des Ausländerelektorats ihre Rechte nicht nutzte, ist dies als Zeichen zu werten, daß das System nicht richtig funktioniert, und auch wenn sich alle Parteien einig sind, daß das Ausländerwahlrecht von Vorteil war, diskutieren sie nun, was ‚falsch gelaufen‘ ist und was getan werden kann, Interesse und Partizipationsrate künftig zu steigern.“<sup>30)</sup>

Die aktuelle Diskussion über das Wahlrecht und die Wahlbeteiligung von Ausländern hat noch nicht zu neuen Ergebnissen geführt. Die „Problemliste“ entspricht den hier bereits erwähnten Analysen. Ein möglicher Ansatzpunkt zur Steigerung des Interesses der Einwanderer an den Kommunalwahlen ist jedoch augenfällig: Die politischen Parteien müssen sich bemühen, mehr Einwanderer als bisher auf aussichtsreichen Listenplätzen zu berücksichtigen, denn bislang hat das passive Ausländerwahlrecht in Schweden eine eher marginale Rolle gespielt. Derzeit amtieren 108 Personen mit nicht-schwedischer Staatsbürgerschaft als Gemeinde- bzw. Bezirksräte. Ihnen stehen ca. 30 000 schwedische Mandatsträger gegenüber. Auch setzt sich die für 1976 bereits beschriebene Praxis fort, daß die politischen Parteien vorrangig bereits eingebürgerte und faktisch assimilierte Einwanderer nominieren. 1985 wurden 630 solche „Einwandererpolitiker“ gewählt, davon waren die Hälfte gebürtige Finnen<sup>31)</sup>.

**Wahlbeteiligung der Ausländer bei den schwedischen Kommunalwahlen  
(in Prozent)**

Staatsangehörigkeit	Wahlbeteiligung			
	1976	1979	1982	1985
Griechenland	76	65	61	49
Bundesrepublik Deutschland	67	64	61	59
Großbritannien	67	57	55	54
Jugoslawien	66	56	52	45
Polen	64	59	54	47
Türkei	63	62	61	54
Italien	61	60	58	52
Norwegen	59	54	52	49
Dänemark	57	46	49	46
Finnland	56	51	49	45
USA	45	45	47	45
Andere	60	55	56	52
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>48</b>

<sup>29)</sup> Statens Invandrarverk. Rösträtten och invandrarna (Anm. 28), S. 39.

<sup>30)</sup> T. Hammar. Immigration to Sweden (Anm. 8), S. 30.

<sup>31)</sup> Zahlenangaben nach T. Hammar. Immigration to Sweden (Anm. 8), S. 31.



## II. Dänemark

Das „schwedische Modell“ wurde in Dänemark in zwei Schritten übernommen. Im Jahre 1977 wurde zunächst die Empfehlung des Nordischen Rates, daß die skandinavischen Länder ihren in den betreffenden Nachbarländern ansässigen Staatsbürgern gegenseitig das kommunale Wahlrecht gewähren sollten, in die Tat umgesetzt. Dadurch wurden ca. 12 000 Zuwanderer erstmals wahlberechtigt; ihr Anteil am Gesamtelektorat entsprach 0,34 Prozent. Die Wahlbeteiligung der nordischen Migranten lag bei 59,6 Prozent im Vergleich zu einer Gesamtwahlbeteiligung von 73,2 Prozent<sup>32)</sup>.

Der zweite Schritt, der vor allem mit den schwedischen Erfahrungen begründet wurde, bestand im Jahre 1980 in der Ausdehnung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts auf sämtliche Einwanderer, die seit mindestens drei Jahren in Dänemark leben.

Die Kommunalwahlen von 1981 eröffneten damit knapp 52 000 Ausländern das Wahlrecht, davon waren ca. 38 000 nicht-nordische Migranten. Insgesamt lebten damals ca. 100 000 Ausländer in Dänemark. Ein knappes Viertel davon stammte aus Skandinavien, ein weiteres aus Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Nur für die Hälfte der aus-

ländischen Staatsbürger wies die Statistik einen nicht zur EG gehörigen Staat oder einem Staat der „Dritten Welt“ als Herkunftsland aus, darunter 15 838 Türken, 7 709 Pakistani und 7 317 Jugoslawen.

Der Anteil der Einwandererwähler am Gesamtelektorat erhöhte sich durch die Reform auf 1,4 Prozent. Es gab keine Gemeinde, in der er höher als sieben Prozent war. Damit stellte sich parteipolitisch nirgendwo ernsthaft die Machtfrage. 61,3 Prozent der wahlberechtigten Ausländer gingen (bei einer Gesamtwahlbeteiligung von 73,3 Prozent) zur Urne, und sie stimmten fast ausnahmslos für die dänischen Parteien.

Die zweiten „Ausländerwahlen“ im Jahre 1985 brachten keine neuen Erfahrungswerte. Die Wahlbeteiligung der Ausländer blieb in etwa konstant, und Ausländerlisten hatten weiterhin — wie in Schweden — keine Chance. Auch wurden kaum Ausländer in die Kommunalparlamente gewählt. Für die wenigen Erfolgreichen gilt die Aussage des einzigen türkischen Mandatsträgers in Dänemark: „Du mußt Dich parteipolitisch binden, wenn Du als Einwanderer gewählt werden willst.“<sup>33)</sup>

## III. Die Niederlande

Auch die Einwandererpopulation der Niederlande weist im Vergleich mit derjenigen der Bundesrepublik gewichtige Unterschiede auf. Dies gilt sowohl für ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung als auch hinsichtlich ihrer Zusammensetzung. Die Niederlande zählen ca. 14 Millionen Einwohner, davon haben 550 000 — also vier Prozent — eine ausländische Staatsbürgerschaft. Etwa 350 000 Ausländer stammen aus den Mittelmeerländern, die anderen kommen vor allem aus EG-Staaten<sup>34)</sup>: „Eine so große und das Bewußtsein über Ausländer dominierende Gruppe wie die Türken in der Bundesrepublik gibt es nicht.“<sup>35)</sup> Zu den genannten ausländischen Staatsbürgern kommen noch etwa 250 000

Einwanderer mit niederländischer Staatsangehörigkeit, die großteils in den siebziger Jahren — insbesondere aus der ehemaligen Kolonie Surinam und den Niederländischen Antillen — in die Niederlande kamen. Die „Zielgruppe“ der niederländischen Minderheitenpolitik umfaßt mithin etwa sechs Prozent der Bevölkerung.

Der Umstand, daß sich die niederländische Bevölkerung frühzeitig an Einwanderer mit vollen staatsbürgerlichen Rechten „gewöhnen“ konnte, mag dazu beigetragen haben, daß sie der Einführung des kommunalen Ausländerwahlrechts recht aufgeschlossen gegenüberstand. Zwei Drittel der Wahlbevölkerung begrüßten die Wahlrechtsreform<sup>36)</sup>, nach der seit 1985 alle Ausländer, die mindestens fünf Jahre in den Niederlanden leben und das 18. bzw. 21. Lebensjahr vollendet haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Gemeinderatswahlen haben.

Bei den (alle vier Jahre stattfindenden) Kommunalwahlen von 1986 waren 325 000 Einwandererwähler registriert. Mit einer aufwendigen Kampagne, die die Regierung mit 3,5 Millionen Gulden finanzierte, wurde versucht, die Ausländer über die Bedeutung und die Technik der Wahlen aufzuklären

<sup>32)</sup> Zahlenangaben zu Dänemark sämtlich nach Bernhard Baungard, Kommunales Wahlrecht ist ein Menschenrecht — Erfahrungen in Dänemark, in: H. Keskin (Anm. 1), S. 34 ff., hier S. 39, S. 41 ff.

<sup>33)</sup> Zit. nach Vorwärts, (1987) 32, S. 20.

<sup>34)</sup> Vgl. Han Entzinger, Das Ausländerwahlrecht — Erfahrungen in den Niederlanden, in: Rolf Meinhardt (Hrsg.), Ausländerpolitik und interkulturelle Arbeit mit ethnischen Minderheiten in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. Texte zum Vergleich, Oldenburg 1985, S. 36 ff., hier S. 36.

<sup>35)</sup> Kees Groenendijk, „Ausländerpolitik“ in den Niederlanden, in: Dietrich Thránhardt (Hrsg.), Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden. Eine vergleichende Bestandsaufnahme, Düsseldorf 1984, S. 18 ff., hier S. 19.

<sup>36)</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau vom 20. November 1987.



und sie zur Teilnahme zu bewegen<sup>37)</sup>. Das Ergebnis dieser Bemühungen war ernüchternd: Nur 40 Prozent der ausländischen Wähler folgten dem Wahlauftrag. Entsprechend gering fiel ihr Einfluß auf das Wahlergebnis aus. Seit 1986 sitzen in den 697 niederländischen Gemeinden nicht mehr als 25 Gemeinderäte mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

Ob man dies nun als ersten „Durchbruch“ werten mag<sup>38)</sup> oder als Rückschlag für die niederländische

Integrationspolitik: Gerade angesichts der engagierten und gründlich vorbereiteten Aufklärung- und Mobilisierungskampagne vor dem Wahlgang ist ein breites Desinteresse der „Mitländer“ (so die niederländische Bezeichnung für die Einwanderer) an den Kommunalwahlen zu konstatieren. Die Integration durch Partizipation ist offenbar auch bei einem günstigen öffentlichen Meinungsklima nur schwer zu realisieren.

#### IV. Fazit: Was vermögen die Erfahrungen der Nachbarländer zu lehren?

Eine spürbare Veränderung ihrer Lebensverhältnisse — so der schwedische Wahlforscher Hammar — habe sich mit der Gewährung des kommunalen Wahlrechts für die Einwanderer in Schweden nicht ergeben, woraus sich zum Teil auch die über die Jahre kontinuierlich gesunkene Wahlbeteiligung erkläre<sup>39)</sup>. Dennoch gilt das Modell der schwedischen Einwandererpolitik im internationalen Vergleich weiterhin als vorbildlich. So liegt der eigentliche Wert der dargestellten Wahlrechtsreformen darin, daß sie die „stärker auf Akzeptanz verschiedener Ethnien und gegenseitigen Respekt ausgerichtete Ausländerpolitik“<sup>40)</sup> konsequent weiterführen und damit deren Ernsthaftigkeit dokumentieren.

An diesem Befund kann die allerorten zutage tretende, relativ geringe Attraktivität des kommunalen Wahlrechts für die Reformadressaten nichts ändern. Die Annahme, daß sich die Wahlbeteiligung von Ausländern der der „einheimischen“ Bevölkerung annähern könnte, ist ohnehin unrealistisch. Dagegen spricht zunächst die mangelnde Vertrautheit vieler Einwanderer mit demokratischen Rechten in westlichen Demokratien. Zu berücksichtigen ist auch, daß sich unter den Einwanderern überproportional viele junge und unverheiratete Menschen befinden, die in allen Demokratien eine niedrigere Wahlbeteiligung aufweisen. Dasselbe gilt bekanntlich für die Erstwähler, und auch diese sind unter den ausländischen Stimmberechtigten aufgrund der „Wartezeiten“ auf das Wahlrecht zwangsläufig immer überdurchschnittlich vertreten. Ungewißheit über Zukunftspläne und eventuelle Remigrationsabsichten tun ein übriges, die Wahlbeteiligung zu senken.

Auf der anderen Seite finden die Befürchtungen deutscher Reformgegner, das kommunale Aus-

länderwahlrecht fördere eine „Radikalisierung“ der Kommunalpolitik, lade zur Gründung von Ausländerparteien bzw. -wählergemeinschaften ein und eröffne die Gefahr der Übertragung heimischer Konfliktlinien auf die Bundesrepublik, in keinem der drei Beispielländer einen Beleg.

Verschiedentlich geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer zum Trotz handelt es sich hierbei in erster Linie wohl um eine politisch zu beantwortende Frage<sup>41)</sup>. Wer sie — sei es aus „einwanderungspolitischen“ Erwägungen, sei es unter Berufung auf das grundgesetzliche Demokratiegebot<sup>42)</sup> — positiv beantwortet, sollte durch den Blick über die Grenzen allerdings gelernt haben, daß eine Wahlrechtsreform allein die integrationspolitischen Probleme nicht zu lösen vermag. Bereits bestehende Partizipationsmöglichkeiten wie die Ausländerbeiräte könnten in ihrer Wirksamkeit eventuell erhöht werden — obsolet würden sie durch ein Ausländerwahlrecht keineswegs<sup>43)</sup>. Die Charakterisierung der niederländischen Erfahrungen durch den Sozialwissenschaftler Han Entzinger trifft auch auf Skandinavien zu: „Das Ausländerwahlrecht ist zwar ein unentbehrliches, aber sicherlich nicht das einzige Element einer umfassenden Integrationspolitik . . .“<sup>44)</sup> Ein kommunales Wahlrecht für ausländische Staatsbürger könnte in der

<sup>37)</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau vom 29. Juli 1987.

<sup>38)</sup> So der Korrespondent der Frankfurter Rundschau am 29. Juli 1987.

<sup>39)</sup> T. Hammar, Teilnahme der Einwanderer (Anm. 7), S. 51.

<sup>40)</sup> Martin Frey, Ausländerpolitik in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/84, S. 3 ff., hier S. 14.

<sup>41)</sup> Vgl. hierzu die Entscheidung des Obergerichtes Lüneburg vom 6. November 1984 (AZ 2 OVG A 53/81), die dem niedersächsischen Landesgesetzgeber einen entsprechenden Gestaltungsspielraum einräumte. Dietmar Breer, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), (1985) 3, S. 136 ff., hier S. 139, bemerkt hierzu mit Recht, daß damit der Versuch gescheitert sei, „eine politische Diskussion des Ausländerwahlrechts unter Hinweis auf angebliche juristische Dogmen im Ansatz abzublocken“.

<sup>42)</sup> Vgl. Manfred Zuleeg, Mitgestaltung — Mitentscheidung: Ausländer im demokratischen Staat, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Ausländische Mitbürger — demokratische Teilhaber, Bonn 1987, S. 11 ff.

<sup>43)</sup> So völlig zutreffend Paul von Kodolitsch/Ulla-Kristina Schuleri-Hartje, Teilnahme der Ausländer am kommunalen Geschehen, in: ZAR, (1987) 2, S. 83 ff., hier S. 87.

<sup>44)</sup> H. Entzinger, Das Ausländerwahlrecht (Anm. 34), S. 44.



Bundesrepublik vermittelt der „symbolischen Kraft“, die in dieser Frage der Gesetzgebung zu-

kommt<sup>45</sup>), eine „neue“ Ausländerpolitik, die den „Gastarbeitergedanken“ zugunsten der Einwandererperspektive endgültig aufzugeben hätte, nicht ersetzen, aber ergänzen und glaubwürdig machen.

<sup>45</sup>) Vgl. C. A. Groenendijk, Vom Ausländer zum Mitbürger: Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechts für ausländische Immigranten, in: ZAR, (1987) 1, S. 21 ff.



# Verfassungsrechtliche Probleme des Ausländerwahlrechts

## I. Das „Volk“ als Träger der Staatsgewalt

Das Grundgesetz (GG) enthält keine ausdrücklichen Aussagen zum Wahlrecht der Ausländer. Ausgangspunkte einer verfassungsrechtlichen Beurteilung des Ausländerwahlrechts sind auf der Ebene des Grundgesetzes Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt, daß „alle Staatsgewalt“ vom „Volke“ ausgeht. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u. a. den Grundsätzen des „demokratischen Rechtsstaats“ im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Das „Volk“ muß nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Der Begriff des „Volkes“ im Sinne der erwähnten verfassungsrechtlichen Vorschriften wird von der rechtswissenschaftlichen Literatur überwiegend in einem besonderen *staatsrechtlichen* Sinne verstanden<sup>1)</sup>. Mit „Volk“ ist danach das deutsche Staatsvolk, also das Volk der deutschen Staatsbürger gemeint. Der juristisch-staatsrechtliche Volksbegriff umschließt somit alle diejenigen Personen, die mit dem Staat in spezifischer Weise, also durch die Staatsangehörigkeit, verbunden sind und das Staatsvolk bilden<sup>2)</sup>. Dieser staatsrechtliche Volksbegriff liegt sowohl dem Art. 20 Abs. 2 GG als auch dem Art. 28 Abs. 1 GG zugrunde. Zwischen diesen Verfassungsartikeln gibt es insoweit keine inhaltlichen, sondern nur räumlich-territoriale Unterscheidungen: Art. 28 Abs. 1 GG bezieht sich – anders als Art. 20 Abs. 2 GG – auf das Teil-

Staatsvolk der Länder und der örtlichen Gemeinschaften<sup>3)</sup>.

Staatsgewalt kann legitim nur ausgeübt werden, wenn sie entweder durch das Staatsvolk im juristisch-staatsrechtlichen Sinne wahrgenommen wird oder von ihm abgeleitet ist. Nur das aus den Staatsangehörigen bestehende Staatsvolk ist nach geltendem Verfassungsrecht in der Lage, Staatsgewalt zu legitimieren oder durch Wahlen und Abstimmungen selbst wahrzunehmen. Eine von diesen juristischen Eingrenzungen befreite „Lebens- oder Schicksalsgemeinschaft“<sup>4)</sup> auf deutschem Boden bzw. „die Einwohnerschaft“ einer spezifischen Region<sup>5)</sup> verfügen nicht über die Fähigkeit, Staatsgewalt zu legitimieren und durch Wahlen und Abstimmungen zu manifestieren. Die Ausrichtung der Volkssouveränität auf das Staatsvolk und die daraus resultierende untrennbare Verbindung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im Grundgesetz entsprechen der deutschen und europäischen Verfassungstradition.

Diese Verbindungen wurzeln – wie Quaritsch im einzelnen nachgewiesen hat<sup>6)</sup> – in der französischen Verfassung von 1791 und in den seit 1818 in Kraft getretenen deutschen Verfassungen des Vormärz. Sie finden sich vor allem auch in der Weimarer Reichsverfassung (WV) von 1919: Art. 1 Abs. 2 WV bestimmte, die Staatsgewalt gehe vom Volke aus. Diese Bestimmung lautete im Entwurf ursprünglich noch: „Alle Staatsgewalt liegt beim deutschen Volke.“ Die Streichung des Zusatzes „deutsch“ hatte aber nicht den Sinn, den Volksbegriff von den Eingrenzungen durch die Staatsangehörigkeit zu entkleiden. Es sollte nur zum Ausdruck gebracht werden, daß die Staatsgewalt der Länder keine von der Reichsgewalt abgeleitete, keine vom Reich delegierte Gewalt sei. Die ursprüngliche Formulierung, alle Staatsgewalt liege beim Gesamtvolk, hätte den originären Charakter der Landesgewalt in Frage gestellt. Daß Reichsge-

<sup>1)</sup> Statt vieler Roman Herzog, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, Kommentar zum GG, München 1985<sup>6</sup>, Art. 20 Abs. 2 RdNr. 10; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 4 ff.; Josef Isensee, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), (1974), S. 49 ff.; Karl Doehring, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer, in: VVDStRL, (1974), S. 7 ff.; Helmut Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), (1983), S. 1 ff.; Hans-Uwe Erichsen, Grundzüge des Kommunalrechts, in: Dieter Grimm/Hans-Jürgen Papier, Nordrhein-Westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt 1986, S. 145 f.

<sup>2)</sup> K. Stern (Anm. 1), S. 9 f.

<sup>3)</sup> H. Quaritsch (Anm. 1), S. 3.

<sup>4)</sup> Manfred Zuleeg, Zur Verfassungsmäßigkeit der Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer in NRW, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, (1987), S. 322 ff.

<sup>5)</sup> Wolfgang Roters, in: Ingo von Münch, Kommentar zum GG, Bd. II, München 1983<sup>2</sup>, Art. 28, RdNr. 22.

<sup>6)</sup> H. Quaritsch (Anm. 1), insbesondere S. 5–8.



walt ebenso wie Landesstaatsgewalt auf das Gesamt- oder Teilvolk der Staatsangehörigen zurückgeführt werden müsse, war indes nie in Zweifel gezogen worden<sup>7)</sup>.

Art. 17 WV brachte das besonders deutlich zum Ausdruck. Nach Art. 17 Abs. 1 mußte jedes Land eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung mußte in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von „allen reichsdeutschen Männern und Frauen“ gewählt werden. Art. 17 Abs. 2 Satz 1 WV bestimmte ausdrücklich, daß diese Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung auch für die *Gemeindewahlen* gelten sollten<sup>8)</sup>. Das Grundgesetz hat in bezug auf die Legitimation von Staatsgewalt an dieses staatsrechtliche Kontinuum angeknüpft. Das geht schon aus seiner Entstehungsgeschichte hervor. In der 20. Sitzung des Grundsatzausschusses (20. November 1948) betonte der Abgeordnete Schmid (SPD) unwidersprochen, mit dem Satz „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ werde zum Ausdruck gebracht, daß „die letzte irdische Quelle der Gewalt im Staate das konkrete lebende Volk, die Summe der jeweils lebenden Deutschen“ sei<sup>9)</sup>.

Diese Grundentscheidung ist vom Verfassungsänderungsgesetzgeber bestätigt worden, als er im Jahre 1968 mit der Einfügung des Art. 20 Abs. 4 GG das Widerstandsrecht (nur) der *Deutschen* begründete. Es wäre in auffälligem Maße widersprüchlich, die Staatsgewalt der gesamten (in- und ausländischen) Wohnbevölkerung einzuräumen, das Widerstandsrecht bei drohender Beseitigung der demokratischen Grundordnung aber nur einem Teil davon, nämlich den Deutschen, zuzubilligen. Die vom Grundgesetzgeber zweifellos gewollte und aus der Verfassungstradition übernommene Verknüpfung von Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit kann schon aus diesem Grunde nicht unter Hinweis auf einen (angeblichen) „Verfassungswandel“ kraft soziologischer Veränderungen der Wohnbevölkerung (Stichwort: Bundesrepublik Deutschland als angebliches Einwanderungsland)<sup>10)</sup> in Frage gestellt werden. Der Verfassungsänderungsgesetzgeber hat 1968 mit der Einfügung des Art. 20 Abs. 4 GG diese Verknüpfung gera-

dezu bestätigt. Verfassungsrechtliche Bestimmungen können überdies nur in einer den Anforderungen des Art. 79 GG genügenden Form und Weise, nicht aber kraft eines mehr oder weniger nachweislichen, in seiner *juristischen* Relevanz jedenfalls schlicht unterstellten sozialen Wandels geändert werden<sup>11)</sup>.

Die Teilnahme an Wahlen (einschließlich der Kommunalwahlen) ist Ausübung von Staatsgewalt. Sie darf demgemäß nur den legitimen Trägern der Staatsgewalt, den Mitgliedern des Staatsvolkes (Gesamt- oder regionales Teilvolk) zustehen. Dies ist einer der verfassungsrechtlichen Aussagegehalte des demokratischen Prinzips der Volkssouveränität als Organisationsprinzip. Dem kann nicht der Aspekt der (Mit-)Betroffenheit entgegengesetzt werden. Der Einwand, wer von hoheitlichen Entscheidungen betroffen werde, müsse grundsätzlich die Entscheidungsträger mitauswählen dürfen<sup>12)</sup>, geht am Demokratieprinzip und am Prinzip der Volkssouveränität im Sinne des Grundgesetzes vorbei. Diese Organisationsprinzipien stellen nämlich nicht auf eine (rechtliche oder faktische) Betroffenheit ab, andernfalls könnte z. B. über die Jugendschutzgesetzgebung nur oder unter maßgeblicher Mitwirkung von Jugendlichen entschieden werden<sup>13)</sup>. Im Zusammenhang mit den staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten ist die „Betroffenheit“ keine juristische Kategorie.

Die Zuordnung staatsbürgerlicher Rechte und Pflichten muß sich nach eindeutigen und gesicherten Kriterien richten. Diese Voraussetzungen erfüllen allein die Staatsbürgerschaft bzw. die „Deutschen-Eigenschaft“, also die personenrechtliche Zugehörigkeit zum Staatsverband. Dies findet im übrigen auch im Art. 33 Abs. 1 GG eine Bestätigung, wonach jeder *Deutsche* in jedem Land die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten hat. Der Schutz und die Sicherung der staatsbürgerlichen Egalität richten sich gegen Erwägungen, das Wahlrecht in eine Verbindung mit oder in eine Abhängigkeit von Aspekten materieller Betroffenheit zu bringen. Solche Tendenzen müssen in eine Richtung wirken, die in eine Abhängigkeit des Wahlrechts bzw. des Stimmengewichts von materiellen Betroffenheitskriterien (etwa der Höhe der Steuerlasten, der Familiengröße etc.) hinführt.

Der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland ist zweifellos den deutschen Gesetzen unterworfen. Dafür genießt er aber auch den Schutz und die Leistungen der deutschen Rechtsordnung. Der Gesetzesunterworfenheit des Ausländers korrespondiert

7) Statt vieler Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin 1933<sup>14</sup>, S. 38 f.

8) Durch Art. 17 Abs. 2 WV wurden gerade besondere landesrechtliche Bestimmungen außer Kraft gesetzt, die ein Wahlrecht von einem besonderen Bürgerrecht abhängig machten. Allein entscheidend sollte die Reichsangehörigkeit sein; vgl. Carl Sartorius, *Die Aktivbürgerschaft und ihre politischen Rechte*, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 281 ff.

9) *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* (JöR) 1951, S. 199.

10) Helmut Rittstieg, *Ausländerrecht und Verfassung*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW), (1983), S. 2746; Manfred Zuleeg, *Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland*, in: *Juristenzeitung*, (1980), S. 425 ff.

11) Zum Umfang der zulässigen Auslegung des GG: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfGE), Bd. 62, Nr. 1, S. 39.

12) So wiederholt z. B. M. Zuleeg (Anm. 10), S. 430.

13) Vgl. H. Quaritsch (Anm. 1), S. 9.



ein rechtsstaatlicher und sozialstaatlicher Schutz durch eben diese innerstaatliche Rechtsordnung. Eine demokratische Mitgestaltung oder Mitwir-

kung kann dieser Gesetzesbindung nicht entnommen werden<sup>14)</sup>.

## II. Kommunale Hoheitsgewalt als Staatsgewalt

Auch wenn man ein grundgesetzliches Verbot anerkennt, Ausländer an der Ausübung deutscher Staatsgewalt teilhaben zu lassen, könnten Teilhaberechte auf kommunaler Ebene, insbesondere das Kommunalwahlrecht, verfassungsrechtlich zulässig sein. In diesem Sinne vertritt etwa Schwerdtfeger<sup>15)</sup> die Auffassung, grundsätzliche Übereinstimmung mit Art. 20 Abs. 2 GG schreibe Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur für die Länder als staatliche öffentlich-rechtliche Körperschaften vor. Wer zum „Volk“ im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gehöre, sei für die Länder im Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt. Für die Gemeinden fehle eine entsprechende Festlegung im Grundgesetz.

Ein solches unterschiedliches Verständnis des Volksbegriffs in ein und derselben Verfassungsvorschrift (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 einerseits und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 andererseits) ist indes nicht begründbar. Die Unterscheidung von Staatsgewalt und kommunaler Hoheitsgewalt beruht überdies auf verfehlten Grundvorstellungen: Die kommunale Selbstverwaltung ist nach dem Grundgesetz zwar institutionell gewährleistet, sie ist aber keine der Staatsverwaltung gegenüberstehende „gesellschaftliche Selbstverwaltung“, die durch ein Weniger an „Hoheitlichkeit“ charakterisiert wäre.

Die kommunale Selbstverwaltung ist vielmehr nach dem Grundgesetz – und den Landesverfassungen – eine vom Staat abgeleitete, verfassungsrechtlich gewährleistete Institution und Funktion, deren demokratische Legitimation genauso wie die der staatlichen Hoheitsgewalt den Anforderungen der Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG genügen muß<sup>16)</sup>. Die kommunale Selbstverwaltung beruht nicht mehr auf einem vorstaatlich-naturrechtlichen Existenzrecht der örtlichen Gemeinschaft<sup>17)</sup>. Die kommunale Verwaltungstätigkeit basiert auf einer (verfassungsrangigen) Übertragung von Staatsgewalt. Die gemeindliche Selbstverwaltung ist eine

besondere Form mittelbarer Staatsverwaltung<sup>18)</sup>. Es liegt damit keine „mindere Hoheitsgewalt“ eigener Art vor, die unabhängig von den Grundsätzen der Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG eine eigene Legitimationsbasis erhalten kann oder muß. Das gilt um so mehr in den Ländern, in denen – wie z. B. in Nordrhein-Westfalen kraft des Art. 78 Abs. 2 der Landesverfassung – ausdrücklich der Aufgabenmonismus und die Abkehr von der traditionellen Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und staatlichen Auftragsangelegenheiten bestimmt sind.

Auch das Bundesverfassungsgericht folgt in seiner Entscheidung vom 15. Februar 1978<sup>19)</sup> ausdrücklich dieser Grundannahme: Das Grundgesetz schreibe auch für die Gemeinden „die demokratische Organisation der Staatsgewalt“ vor. Selbst bei den Bezirksvertretungen wird – soweit dort Entscheidungen fallen – Ausübung von „Staatsgewalt“ angenommen.

Der Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 GG und die Stellung der kommunalen Selbstverwaltung als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sprechen gegen eine unterschiedliche inhaltliche Deutung des grundgesetzlichen Volksbegriffs im Art. 28 Abs. 1 GG. Er wird dort nur territorial differenziert verwendet. Die Teilnahme an den Kommunalwahlen ist Ausübung deutscher öffentlicher Gewalt. Sie kann von Verfassungen wegen nur dem (territorial eingegrenzten) „Staatsvolk“ überantwortet sein. Legt man – entgegen der hier vertretenen Auffassung – dem Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG einen erweiterten Volksbegriff zugrunde („örtliche Gemeinschaft“), so müßte im übrigen eine verfassungsrechtliche *Verpflichtung* zur Begründung des Kommunalwahlrechts für Ausländer bestehen. Das ergäbe sich dann aus dem Verfassungsgrundsatz der *Allgemeinheit* der Wahl<sup>20)</sup>.

Dem hier gewonnenen Ergebnis kann auch nicht die Ausgestaltung des Wahlrechts bei besonderen Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts (Sozialversicherungsträger, Berufs- und Standesorganisationen, Universitäten) entgegengehalten

<sup>14)</sup> Ebenso J. Isensee (Anm. 1), S. 94.

<sup>15)</sup> Gunter Schwerdtfeger, Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten?, Gutachten A für den 53. Deutschen Juristentag, A 110.

<sup>16)</sup> Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 1987, in: BVerfGE, Bd. 47, S. 253 ff., hier S. 272.

<sup>17)</sup> So noch Hans-Joachim Fleck, in: Gregor Geller/Kurt Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, Göttingen 1963<sup>2</sup>, Art. 78 Erl. 6c; wie hier Kay Hailbronner, Ausländerrecht, Heidelberg 1984, S. 139.

<sup>18)</sup> Klaus Stern, Staatsrecht, Bd. 1, München 1984<sup>2</sup>, S. 404.

<sup>19)</sup> Bundesverfassungsgericht (Anm. 16), S. 404.

<sup>20)</sup> Vgl. zur Allgemeinheit der Wahl auch unter dem Gesichtspunkt des Ausländerwahlrechts, Ludwig Gramlich, in: Juristische Arbeitsblätter, (1986), S. 129 ff.; Erk Volkmar Heyen, in: DÖV, (1988), S. 185 ff.



werden<sup>21)</sup>. Diese sind Personalkörperschaften mit begrenzter Hoheitsgewalt gegenüber den eigenen Mitgliedern. Die kommunale Hoheitsgewalt wird demgegenüber durch die örtliche Allzuständigkeit charakterisiert. In diesem Sinne bestimmt Art. 78 Abs. 2 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens: „Die Gemeinden . . . sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger öffentlicher Verwaltung“ (siehe auch § 2 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung). Die Gemeinden erlassen nicht nur mit Wirkung für ihre Einwohner, sondern auch für gebietsfremde Personen Hoheitsakte<sup>22)</sup>.

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG kann schließlich auch nicht als bloße „Mindestgarantie“ in dem Sinne interpretiert werden, daß zwar das *deutsche* Volk in den Kommunen eine Vertretung haben *muß*, daß aber der einfache Gesetzgeber nicht gehindert sei, auch den ausländischen (Gemeinde-)Einwohnern eine Vertretung zuzubilligen<sup>23)</sup>. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 spricht *die* Vertretung des (Gemeinde-)Volkes an und betrifft die Wahlen zu dieser einen Vertretung des Volkes. Die Verfassungsvorschrift steht im sachlichen Kontext zu Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 20 Abs. 2 GG, wonach alle Staatsgewalt vom

deutschen (Gesamt- oder Teil-)Volk ausgeht. Dies bringt eine Ausschlußfunktion bzw. eine abschließende Regelungswirkung zum Ausdruck: Die Ausübung der deutschen Staatsgewalt durch Wahrnehmung des Wahlrechts ist den personenrechtlichen Mitgliedern des (deutschen) Staatsverbandes *vorbehalten*. Wählen sie nicht mehr allein, geht die Staatsgewalt eben nicht mehr (ausschließlich) vom deutschen Staatsvolk aus. Als bloße Mindestgarantie für eine Mitwirkung der Deutschen an der Staatsgewalt kann Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verstanden werden.

Die gesetzliche Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer ist also mit geltendem Verfassungsrecht (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG) unvereinbar. Ein solches Wahlrecht für Ausländer kann es nur nach einer Grundgesetzänderung geben, die trotz des Art. 79 Abs. 3 GG rechtlich möglich wäre. Europarechtliche Erwägungen<sup>24)</sup> vermögen an diesem aus dem deutschen Verfassungsrecht folgenden Ergebnis nichts zu ändern.

---

<sup>21)</sup> Vgl. auch Bundesverwaltungsgericht, in: NJW. (1985). S. 1300; zu europarechtlichen Fragen siehe ferner: Siegfried Magiera, Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zu einem Europa der Bürger, in: DÖV. (1987). S. 221 ff.; Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen, Bulletin Beilage 7/86. Darin geht auch die Kommission davon aus, daß die Erweiterung des Kommunalwahlrechts in der Bundesrepublik eine Verfassungsänderung notwendig macht (S. 40).

---

<sup>21)</sup> So aber M. Zuleeg (Anm. 4), S. 328 f.

<sup>22)</sup> Siehe auch Oberverwaltungsgericht Lüneburg, in: DÖV. (1985), S. 1067 ff.

<sup>23)</sup> Christoph Sasse/Otto Ernst Kempen, Kommunalwahlrecht für Ausländer, Bonn 1974, S. 45; Hilbert Freiherr von Löhneysen, Kommunalwahlrecht für Ausländer, in: DÖV. (1981), S. 330 ff.



# Der Ausländer als Untertan — ein Dauerzustand?

## I. Unbestrittene und bestrittene Ausländerwahlrechte

Nehmen wir an, amerikanische oder französische Staatsbürger kaufen ein Paket Aktien von VW, Daimler-Benz oder den Farbwerken Hoechst. Unterstellen wir weiter, sie erscheinen persönlich in der Hauptversammlung oder lassen sich durch einen ausländischen Anwalt vertreten — was würde wohl geschehen, wenn ihnen der Zutritt mit dem Argument verweigert würde, deutsche Aktiengesellschaften dürften nicht fremdbestimmt werden? Man könne zwar in ferner Zukunft über ein Stimmrecht in weniger wichtigen Angelegenheiten reden, aber die Entlastung des Vorstands und die Wahl der neuen Aufsichtsratsmitglieder müsse — da den Kern der „Aktiengesellschaftlichkeit“ betreffend — den Deutschen vorbehalten bleiben.

Jedermann weiß, daß ein solches Szenario keinen Realitätsgehalt besitzt. Wer sich in eine deutsche AG oder GmbH einkauft, hat selbstredend volles Stimmrecht — sei er nun Amerikaner, Franzose, Saudi oder Argentinier. Niemand nimmt ernsthaft daran Anstoß, daß über das Schicksal von Ford, Opel oder IBM Deutschland in Übersee entschieden werden kann<sup>1)</sup>.

Fast genauso unproblematisch sind die Mitbestimmungsrechte ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Sie besitzen das aktive und seit 1972 auch das passive Wahlrecht zum Betriebsrat<sup>2)</sup>; im Bund und in den meisten Ländern gilt dasselbe auch für die Personalvertretung<sup>3)</sup>. Als Versicherter kann der einzelne die Selbstverwaltungsorgane der Sozialversicherungsträger mitwählen<sup>4)</sup>, freilich fehlt ihm insoweit kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung die Wählbarkeit<sup>5)</sup>. Die Koalitionsfreiheit steht auch Ausländern zu; sie bei innergewerkschaftlichen Wahlen auszuschließen oder mit geringeren Rechten auszustatten, ist bislang niemandem in den Sinn gekommen.

Die Gleichheit endet mit einem Male, wenn es um den politischen Bereich geht. Wer als Ausländer seit zehn oder 20 Jahren in derselben deutschen Gemeinde lebt, kann deshalb noch nicht einmal an der Kommunalwahl teilnehmen. Auch wenn der Gemeinderat wesentliche Teile seiner Lebensbedingungen gestaltet — Ausländer an der Wahlurne scheinen den Kern deutscher Staatlichkeit in Frage zu stellen. § 12 Bundeswahlgesetz erklärt „alle Deutschen“ für wahlberechtigt, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, z. B. mindestens 18 Jahre alt sind. § 21 Abs. 1 Satz 2 Bundeswahlgesetz sorgt dafür, daß ausländische Parteimitglieder nicht etwa Einfluß auf die Aufstellung eines Wahlvorschlages nehmen: Zur Mitgliederversammlung, die den Kandidaten unmittelbar oder mittelbar benennt, zählen nur Personen, die das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzen. Entsprechende Beschränkungen des Wahlrechts finden sich in den Ländern und Gemeinden.

Weshalb dieser evidente Unterschied? An der inhaltlichen Tragweite der zu treffenden Entscheidungen kann es schwerlich liegen; die Politik einzelner Großunternehmen kann für die Entwicklung einer ganzen Region ungleich wichtiger sein als zahlreiche Gemeinderatsbeschlüsse. Auch spielt es offenbar keine Rolle, daß ausländische Investoren und im Einzelfall auch ausländische Arbeitskräfte Entscheidungsgremien majorisieren können, während dies vermutlich in keiner einzigen Gemeinde der Bundesrepublik, erst recht in keinem Bundesland möglich wäre. Die politische Gewalt besitzt kraft Tradition eine besondere Dignität, sie ist kein Sub-, eher ein Super-System der Gesellschaft. Dies zu diskutieren, ist hier nicht der Ort. Nach verbreteter Auffassung geht auch das Grundgesetz von dieser „Besonderung“ des Politischen aus.

<sup>1)</sup> Mitte der siebziger Jahre gab es eine schnell vorübergehende „Überfremdungsdiskussion“, als sich Iran für Krupp und Kuwait für Daimler-Benz interessierten. Zu den dabei auftauchenden Rechtsfragen siehe Peter Behrens, Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 40 (1976), S. 233 ff.

<sup>2)</sup> §§ 7, 8 Betriebsverfassungsgesetz.

<sup>3)</sup> §§ 13, 14 Bundespersonalvertretungsgesetz.

<sup>4)</sup> § 50 Abs. 1 Sozialgesetzbuch IV.

<sup>5)</sup> § 51 Abs. 1 Ziffer 3 Sozialgesetzbuch IV verlangt das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag.



## II. Ausländer als Statusdeutsche

Die Beschränkung des politischen Wahlrechts auf Deutsche ist weniger „introvertiert“ als sie auf den ersten Blick erscheinen mag. § 12 Bundeswahlgesetz spricht nämlich nicht von Deutschen schlechthin, sondern von „Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes“. Dort findet sich eine Definition: Deutscher ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder „als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat“. Neben den deutschen Staatsangehörigen ist also eine zweite Gruppe erfaßt, die eine ausländische (oder keine) Staatsangehörigkeit besitzt. Einbezogen sind dabei nicht nur „Volksdeutsche“, die sich in ihrer früheren Heimat zum deutschen Volkstum bekannt haben<sup>6)</sup>, sondern auch ihre nicht volksdeutschen Ehegatten und Abkömmlinge. Die Bindung an die Bundesrepublik kann daher im Einzelfall eine sehr schwache sein; auch wer kein Wort Deutsch versteht, ist ggfs. Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG.

Die Gruppe dieser sogenannten Statusdeutschen ist nicht gezwungen, die deutsche Staatsangehörigkeit anzunehmen. Nach dem Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit vom 22. Februar 1955<sup>7)</sup> hängt die Einbürgerung von einem Antrag des einzelnen ab; sie kann nur unter Hinweis auf

Tatsachen abgelehnt werden, „die die Annahme rechtfertigen, daß (der Antragsteller) die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik oder eines deutschen Landes gefährdet“; in diesem — vermutlich sehr seltenen — Fall geht der Status als Deutscher verloren<sup>8)</sup>.

Die Rechtsstellung dieser Ausländergruppe ist immer mehr an die der deutschen Staatsangehörigen angepaßt worden. Während die politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, seit Gründung der Bundesrepublik eingeräumt wurden, dauerte es bis 1961, ehe dieser Personenkreis im bürgerlichen und im Verfahrensrecht den „eigentlichen Deutschen“ gleichgestellt war<sup>9)</sup>. Auch im völkerrechtlichen Verhältnis zu anderen Staaten scheint eine Gleichstellung nicht generell und ausnahmslos durchsetzbar zu sein<sup>10)</sup>. Der wichtigste Unterschied findet sich schließlich im Grundgesetz selbst: Art. 16 Abs. 1 verbietet lediglich den Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit, nicht jedoch den der Anerkennung als Statusdeutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG<sup>11)</sup>. Die Bindung an das deutsche Staatsvolk wird deshalb zu Recht als „prekär“ bezeichnet<sup>12)</sup>. Um so bemerkenswerter ist die volle Einräumung aller politischen Rechte und damit des Status einer Art „Erster-Klasse-Ausländer“ durch das geltende Recht. Die herkömmliche Vorstellung, Ausländer hätten kein (politisches) Wahlrecht, läßt sich in dieser Allgemeinheit jedenfalls nicht halten<sup>13)</sup>.

## III. Das „deutsche Volk“ als ausschließlicher Träger von Staatsgewalt?

### 1. Die These der herrschenden Meinung

Nach der noch immer dominierenden Auffassung in der juristischen Literatur hat der Gesetzgeber nicht die Möglichkeit, Ausländern ein Wahlrecht zu den

Volksvertretungen in Bund, Ländern und Gemeinden einzuräumen<sup>14)</sup>. Die Bundesrepublik stehe in der Tradition der nationalstaatlichen Verfassungs-

<sup>6)</sup> Zugrunde gelegt wird dabei die in § 6 Bundesvertriebengesetz enthaltene Umschreibung, die besagt: „Deutscher Volkszugehöriger im Sinne dieses Gesetzes ist, wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird.“

<sup>7)</sup> Bundesgesetzblatt (BGBl) I, 65.

<sup>8)</sup> § 6 des Gesetzes. Nach dem 1977 eingefügten § 7a gilt letzteres dann nicht, wenn dadurch Staatenlosigkeit eintreten würde.

<sup>9)</sup> Einzelheiten — auch zur Bezeichnung als „Deutscher“ im Paß — bei Alexander Makarov-Hans von Mangoldt, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht, Kommentar, Loseblatt (Stand: November 1987), Frankfurt/Main, Art. 116 GG, Rn. 9, 10.

<sup>10)</sup> Hellmuth Hecker, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, München 1983<sup>2</sup>, Art. 116 Rn. 6a.

<sup>11)</sup> Dazu Rolf Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit, in: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, Heidelberg 1987, Rn. 32.

<sup>12)</sup> R. Grawert (Anm. 11), Rn. 29. Statusdeutsche unterliegen allerdings nach § 1 Wehrpflichtgesetz der deutschen Wehrpflicht.

<sup>13)</sup> Selbst in juristischen Abhandlungen zum Ausländerwahlrecht wird dieser Tatbestand bisweilen übersehen — so wenn es etwa bei Helmut Quaritsch, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, (1983) 2, heißt, die Wahlgesetze setzen für das aktive und passive Wahlrecht „ausdrücklich die deutsche Staatsangehörigkeit“ voraus.

<sup>14)</sup> Paradigmatisch etwa Josef Isensee, Die staatsrechtliche Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, (1974) 32, S. 91 ff.; H. Quaritsch (Anm. 13).



entwicklung<sup>15</sup>). Wenn Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimme, alle Staatsgewalt gehe „vom Volke“ aus, so sei damit die Gesamtheit der Deutschen gemeint. Demokratische Herrschaftszuständigkeit könne nur durch die personelle Dauerbeziehung der Staatsangehörigkeit, nicht durch die „fluktuierende Gebietszugehörigkeit“ erlangt werden<sup>16</sup>). Nur der Deutsche sei der Staatsgewalt der Bundesrepublik unentrinnbar unterworfen; Ausländer könnten sich ihr durch Rückwanderung in ihr Heimatland entziehen. Auch für die kommunale Ebene gelte nichts anderes, da Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bestimme, das „Volk“ müsse dort eine Vertretung haben. Diese Auffassung verdient Widerspruch.

## 2. Entstehungsgeschichte und Wortlaut des Grundgesetzes

Die Arbeiten des Parlamentarischen Rates sind für das hier zu entscheidende Problem recht unergiebig. Da es zwar ein „Flüchtlingsproblem“ (dem man mit Art. 116 Abs. 1 GG zu Leibe rückte), aber kein „Ausländerproblem“ gab, bestand für eine Vertiefung kein Anlaß. Daß das „Volk“ die Deutschen umfaßte, war eine Selbstverständlichkeit<sup>17</sup>), dergleichen die Tatsache, daß Ausländer nicht wählen konnten<sup>18</sup>). Offen blieb damit, ob der Gesetzgeber an diesem Zustand etwas ändern darf<sup>19</sup>).

Der Wortlaut der Verfassung spricht eher für ein hohes Maß an Offenheit. Während in Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nur von „Volk“ die Rede ist, sprechen die Präambel und die Schlußbestimmung des Art. 146 vom „deutschen Volk“. Dies läßt sich unschwer damit erklären, daß es dort um die verfassungsgebende Gewalt geht, die in der Tat auf Deutsche beschränkt ist, während eine vergleichbare Festlegung bei dem von dieser eingesetzten „Träger der Staatsgewalt“ nicht vorgenommen wurde. Auch das Bekenntnis des „Deutschen Volkes“ zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten in Art. 1 Abs. 2 GG sagt

nichts über den demokratischen Souverän<sup>20</sup>), und dasselbe gilt für die Formulierung des vom Bundespräsidenten zu schwörenden Amtseides nach Art. 56 GG. Schließlich läßt auch die Tatsache, daß Art. 20 Abs. 4 GG das Widerstandsrecht „allen Deutschen“ einräumt, keine Rückschlüsse zu — immerhin bleibt denkbar, daß der Gesetzgeber auch Ausländer einbezieht. Nur wenn ein solcher Akt verboten wäre, könnte man der Verfassung eine Exklusivitätsentscheidung zugunsten einer von Deutschen abgeleiteten Hoheitsgewalt (die auch nur von diesen verteidigt werden kann) entnehmen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bringt nicht mehr Aufschluß. Unmittelbar einschlägige Aussagen sind nicht vorhanden<sup>21</sup>).

## 3. Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers

Fehlt es somit an einer eindeutigen Vorgabe durch Text und Entstehungsgeschichte, so spricht alles dafür, daß der Gesetzgeber freie Hand hat.

— Grundrechte, die auf Deutsche beschränkt sind, können unbestrittenermaßen auf Ausländer erstreckt werden. Dies ist etwa für das Versammlungsrecht (und damit für ein eminent politisches Recht) geschehen.

— Der Gesetzgeber besitzt einen nicht unerheblichen Spielraum bei der Bestimmung derjenigen Deutschen, denen das aktive Wahlrecht zukommt. Zwar bekennt sich Art. 38 Abs. 1 GG zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, doch schließt dies selbstverständlich nicht aus, daß ein Mindestalter festgelegt wird. Ob dieses bei 21 oder bei 18 Jahren liegt, hat erhebliche praktische Bedeutung; niemand hat je behauptet, die bis in die siebziger Jahre hinein vom Wahlrecht ausgeschlossenen Achtzehn-, Neunzehn- und Zwanzigjährigen seien unerträglicher Fremdbestimmung unterworfen gewesen. Ähnlich verhält es sich mit den Auslandsdeutschen, die erst seit 1985 in erweitertem Umfang (aber keineswegs generell) mitwählen können<sup>22</sup>). Schließlich wird es ohne größeren Protest hingegenommen, daß Nichtseßhafte vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Steht dem Gesetzgeber das Recht

<sup>15</sup>) Gunther Schwerdtfeger, Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? Gutachten A, Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, Bd. I, München 1980, S. A 107.

<sup>16</sup>) J. Isensee (Anm. 14), S. 92, auch zum Folgenden.

<sup>17</sup>) Siehe die Äußerung von Carlo Schmid, das Volk sei „die Summe der jeweils lebenden einzelnen Deutschen“. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR) 1, S. 199.

<sup>18</sup>) So wurde die Beschränkung des Gleichheitssatzes auf Deutsche mit dem Argument abgelehnt, Ausländer könnten auf der Grundlage der allgemeinen Formulierung kein Wahlrecht beanspruchen, da insoweit eine Sonderregelung bestehe (Abgeordneter von Mangoldt, in: JöR 1, S. 71).

<sup>19</sup>) Vgl. Hans Meyer, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Anm. 11), Bd. I, S. 273 Anm. 21.

<sup>20</sup>) Gemeint sind die Deutschen als ethnische Gruppe — siehe Dietmar Breer, Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere des Kommunalwahlrechts, Berlin 1982, S. 56.

<sup>21</sup>) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 6, 84, 91; 8, 51, 69; 14, 121, 132 betonen die Gleichbewertung aller „Staatsbürger“ im Wahlrecht; BVerfGE 44, 125, 143 spricht vom gleichen staatsbürgerlichen Status aller Deutschen als einer Konsequenz der Tatsache, daß der Staat vom ganzen Volk getragen ist; in BVerfGE 5, 2, 6 ist widersprüchlich davon die Rede, der Bundestag sei „Repräsentationsorgan der im Geltungsbereich des Grundgesetzes lebenden Bevölkerung“, das aktive Wahlrecht sei demgemäß auf die Deutschen beschränkt, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes seßhaft seien.

<sup>22</sup>) Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985, BGBl I, S. 521.



zu, den Kreis der Aktivbürgerschaft enger oder weiter zu definieren, so erscheint es jedenfalls nicht ausgeschlossen, ihm auch eine Erweiterung über den Kreis der Deutschen hinaus zu gestatten.

— Das Grundgesetz hat die nationalstaatliche Tradition nicht unverändert übernommen. Dies zeigt zum einen die Existenz der Statusdeutschen nach Art. 116 Abs. 1 GG. Zum anderen wird dies an der Öffnung zu zwischenstaatlichen Einrichtungen in Art. 24 Abs. 1 und 2 GG deutlich. Der auf gesetzlicher Grundlage vollzogene Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften und zur NATO hat es mit sich gebracht, daß zentrale Fragen unserer nationalen Existenz von Deutschen bestenfalls noch mitentschieden werden. Die Verfassungsentscheidung für eine internationale Zusammenarbeit kann aber nicht bedeuten, daß man diese nur auf Regierungsebene praktizieren dürfe; auch eine „Öffnung von unten her“ ist insbesondere dann unausweichlich, wenn man einer mittlerweile zwölf Staaten umfassenden Wirtschaftsgemeinschaft angehört, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu ihren Grundfreiheiten rechnet<sup>23</sup>). Wenn von Ausländern dominierte Gremien über das Schicksal unserer Landwirtschaft entscheiden und Bußgelder gegen deutsche Unternehmen verhängen dürfen — ist es dann nicht ein eigenartig anmutender Anachronismus, wenn man die ausländische Wohnbevölkerung nicht über Bebauungspläne und Schwimmbäder mitentscheiden läßt?

#### 4. Legitime Interessen

Ausländern das aktive wie das passive Wahlrecht einzuräumen, kann sich auf eine Reihe weiterer Erwägungen stützen, die zumindest rechtspolitische Bedeutung besitzen.

Demokratie ist ihrem Grundgedanken nach Betroffenenpartizipation. Nur weil jeder die — und sei es noch so theoretische — Chance hat, auf den „Allgemeinwillen“ einzuwirken, ist Herrschaft hinnehmbar, die bis weit in den persönlichen Bereich hineinwirken kann. Wer die Möglichkeit zur Mitwirkung nicht besitzt, bleibt im Status des Unterta-

nen; er ist aus der demokratischen Gesellschaft ausgegrenzt. Ausländer, die längere Zeit in der Bundesrepublik wohnen, sind von den Entscheidungen der deutschen Staatsgewalt aber nicht weniger betroffen als deutsche Staatsbürger. Auch das Argument der „Unentrinnbarkeit“ sticht nicht: Deutsche können das Staatsgebiet der Bundesrepublik gleichfalls verlassen; auch Ausländer können in die Situation kommen, daß sie von ihrem Heimatstaat zurückgewiesen werden und so auch rechtlich keine Alternative zum Leben in der Bundesrepublik besteht<sup>24</sup>).

Ausländische Mitbürger erbringen in gleicher Weise wie Inländer ihren Beitrag zum Bruttosozialprodukt, zahlen Steuern und Abgaben usw. Zwar ist das Wahlrecht nicht an die Nützlichkeit der individuellen Existenz für die Allgemeinheit geknüpft, da dies einem Rückfall in den Ständestaat gleichkommen würde. Dennoch ist nicht einzusehen, warum man ins gegenteilige Extrem verfallen und selbst solche Personen vom Wahlrecht ausnehmen soll, die sichtbare Beiträge zum Allgemeinwohl erbringen.

Schließlich betrifft die Diskussion um das Ausländerwahlrecht in wachsendem Umfang auch Personen, die in der Bundesrepublik aufgewachsen oder sogar geboren sind. Wenngleich der Hinweis vielleicht nicht allenthalben Freude auszulösen vermag — wenn es überhaupt so etwas wie ein Recht auf Heimat gibt, dann in dem Sinne, daß man als Gleichberechtigter in einer Umwelt leben darf, mit deren Verhaltensmustern, Gebräuchen und Werthaltungen man vertraut ist, kurz: wo man sich zu Hause fühlt. Für die Vertriebenen war dies der deutsche Osten, für die hier aufgewachsenen Ausländer ist es die Bundesrepublik. Politisch brisant wird diese These erst dann, wenn man das Recht auf Heimat wie ein besonderes persönliches Kennzeichen behandelt, das sich nie ändert und das sich auf Kinder und Kindeskinde vererbt<sup>25</sup>). Davon kann jedoch nicht die Rede sein: Es geht allein um die Gleichberechtigung derjenigen, die hier leben und weiter hier leben wollen.

### IV. Einräumung des Wahlrechts als „kleine Einbürgerung“

Auch wenn man die hier skizzierte Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ablehnt, wenn man ihm nicht das Recht gewähren will, die Grenzen des „Staatsvolks“ verbindlich abzustecken, bleibt ein zweiter juristisch gangbarer Weg.

Der Kreis der „Deutschen“ im Sinne des Grundgesetzes ist ersichtlich kein konstanter. Auch die nicht

von Art. 116 Abs. 1 GG erfaßten ausländischen Staatsangehörigen haben prinzipiell die Möglichkeit, sich einbürgern zu lassen und so auch alle politischen Rechte zu erlangen. Das geltende Verfassungsrecht enthält nun keine Vorgabe derart, daß die Einbeziehung von Ausländern in das politische

<sup>23</sup>) Manfred Zuleeg, Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR) 1988, S. 19.

<sup>24</sup>) M. Zuleeg (Anm. 23), S. 16.

<sup>25</sup>) Dazu Christian Graf von Krockow, Vom Recht und Unrecht auf Heimat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1988), S. 222 ff.



System der Bundesrepublik nur über den Formalakt der „Totaleinbürgerung“ erfolgen müsse. Möglich sind vielmehr auch Zwischenstufen, die nur eine mehr oder weniger große Annäherung an die Rechtsstellung eines deutschen Staatsbürgers bringen. Daß es keineswegs die Alles-oder-Nichts-Alternative „politische Rechtlosigkeit“ und „volle Gleichstellung“ gibt, wird schon am Beispiel des Statusdeutschen sowie daran deutlich, daß ein so wichtiges politisches Mitwirkungsrecht wie die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG auch Ausländern zusteht und der Gesetzgeber diesen auch das Versammlungsrecht eingeräumt hat.

Hinzu kommt, daß Ausländer bereits nach geltendem Recht an hoheitlicher Gewalt partizipieren: Das Wahlrecht nach § 50 Sozialgesetzbuch IV ist hier ebenso zu nennen wie das aktive Wahlrecht in den Handwerkskammern<sup>26)</sup> und die volle Gleichstellung in Universitäten<sup>27)</sup>. Ausländer können als Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt betraut sein, selbst die Ernennung zum Beamten ist möglich, wenn für die Gewinnung der betreffenden Person ein „dringendes dienstliches Bedürfnis“ besteht<sup>28)</sup>. Niemand kann dem Gesetzgeber verbieten, weitere

Zwischenstufen zu schaffen, etwa bestimmten Ausländern eine Art Staatsangehörigkeit mit rein innerstaatlicher Wirkung zuzusprechen<sup>29)</sup> oder die Staatsangehörigkeit zwar unverändert zu lassen, Ausländern jedoch unter bestimmten Bedingungen politische Mitwirkungsrechte einzuräumen. Möglich ist in diesem Rahmen etwa auch eine Gleichstellung mit den Statusdeutschen.

Zwischenlösungen dieser Art können allen Beteiligten unangenehme Alternativen ersparen. Anders als bei der Einbürgerung geht es nicht um eine absolut definitive, wegen Art. 16 Abs. 1 GG praktisch nicht mehr rückgängig zu machende Entscheidung. Auch gibt es keinen Zwang, das Wahlrecht gleich auf allen Ebenen einzuführen; man ist so in der Lage, z. B. auf kommunaler Ebene Erfahrungen zu sammeln und auf der so gewonnenen Grundlage dann weitere Schritte zu tun. Vom einzelnen Ausländer her gesehen, besteht kein Zwang, sich definitiv und für alle Zeiten für die Bundesrepublik zu entscheiden und das Band zum Heimatstaat zu zerschneiden — er kann Türke, Italiener oder Skandinavier bleiben, solange er dies für richtig hält.

## V. Ausgestaltung im einzelnen

Macht man einmal den Schritt zum Ausländerwahlrecht, ist eine Abstimmung mit dem aufenthaltsrechtlichen Status unabdingbar. Andernfalls wäre die Möglichkeit nicht völlig auszuschließen, daß Aufenthaltserlaubnisse zum Gegenstand parteipolitischen Kalküls würden. Wahlrecht und ungesicherter Status vertragen sich nicht. Auf der anderen Seite zeigt aber schon die nicht völlig stabile Situation des Statusdeutschen, daß keine absolute Festigkeit Voraussetzung ist. Bei EG-Staatsangehörigen könnte man daher wie bei Deutschen einen mindestens drei Monate dauernden Aufenthalt im Inland ausreichen lassen. Bei anderen Ausländern käme eine Anknüpfung an das Vorliegen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 8 Ausländergesetz in Betracht, was einem Mindestaufenthalt von fünf Jahren entspricht. Die Differenzierung zwischen

beiden Gruppen ist ebensowenig sachwidrig, wie es andere Privilegien des EG-Ausländers sind.

Gesetzesänderungen sollten schrittweise vollzogen werden. Die geringsten Vorbehalte dürften gegen ein Kommunalwahlrecht für Ausländer bestehen. Auf dieser Stufe zu beginnen, hätte den Vorzug, daß sich juristische Querschüsse vermutlich in Grenzen halten würden: Das Oberverwaltungsgericht Lüneburg hat entschieden, daß Ausländern das Kommunalwahlrecht eingeräumt werden darf<sup>30)</sup>. Ausländische Erfahrungen wurden gerade auch auf dieser Ebene gemacht<sup>31)</sup> — die Tatsache, daß in den Niederlanden oder in Schweden dabei kein Chaos ausbrach, sollte Skeptikern auch hierzu-land zu denken geben.

<sup>26)</sup> § 90 Handwerksordnung.

<sup>27)</sup> Überblick bei Klaus Stern, Staatsrecht, Heidelberg-New York 1984<sup>2</sup>, S. 274.

<sup>28)</sup> §§ 7 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz, 4 Abs. 2 Satz 1 Beamtenrechtsrahmengesetz. Anders nur bei Richtern: Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 Deutsches Richterrecht ist die Ernennung eines Nicht-Deutschen unheilbar nichtig.

<sup>29)</sup> So der Vorschlag von Gerhard Hoffmann, Die „kleine Einbürgerung“, in: Gedächtnisschrift Wolfgang Martens, Berlin 1987, S. 85 ff.

<sup>30)</sup> Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 6. November 1984, in: Entscheidungen zum Ausländerrecht, Bd III, Stichwort: Wahlrecht 361 Nr. 2.

<sup>31)</sup> Harald Bammel/Faruk Şen (Red.), Kommunales Wahlrecht und politische Partizipation für Ausländer am Beispiel ausgewählter europäischer Länder, Bonn 1986; Helmut Rittstieg, Wahlrecht für Ausländer, Königstein/Ts. 1981, S. 22 ff.



## **Dietrich Thränhardt: Die Bundesrepublik Deutschland — ein unerklärtes Einwanderungsland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88, S. 3—13

Die Wanderungsbewegungen, die in den letzten Jahrzehnten in die Bundesrepublik Deutschland geführt haben, werden zunächst in den Kontext der Migrationen aus den ärmeren Ländern der Erde in die westlichen Industriestaaten gestellt. Es folgt die Beschreibung der Phasen und Begleitumstände der großen Anwerbungen, die die Bundesrepublik bis 1973 vorgenommen hat, und eine Bilanzierung der weiteren Bevölkerungsentwicklungen einschließlich der Zahlen für die Flüchtlinge.

Eine Begriffsgeschichte skizziert den ausgrenzenden Charakter der Bezeichnungen für die Einwanderer: vom Fremdarbeiter über den Gastarbeiter, ausländischen Arbeitnehmer zum Ausländer und Asylanten. Die Tatsache, daß einerseits faktisch eine Einwanderung herbeigeführt bzw. begünstigt wurde, andererseits die Bundesrepublik sich offiziell nicht als „Einwanderungsland“ verstand und die Illusion der Rückkehr aufrechterhielt, wird als „stabiler Widerspruch“ charakterisiert, der den Nährboden für fremdenfeindliche Bewegungen abgab. Abschließend werden Maximen für eine künftige verantwortliche Ausländer-Politik formuliert.

## **Regine Erichsen: Zurückkehren oder bleiben? Zur wirtschaftlichen Situation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88, S. 14—25

Die Bedingungen für die Wanderungen in die hochindustrialisierten Länder Mitteleuropas haben sich seit den fünfziger Jahren spürbar geändert. Auch in der Bundesrepublik führten Wirtschaftskrisen zu konjunkturellen Einbrüchen und einer Verschlechterung der Beschäftigungslage. Ausländischen Arbeitskräften wurde durch den Anwerbestopp von 1973 der Zuzug verwehrt, und in den achtziger Jahren wurde zugleich vor allem die Rückkehr der Bürger von Nicht-EG-Staaten gefördert.

Die Wirtschaftslage in den Herkunftsländern bietet keine günstigen Reintegrationsmöglichkeiten, wie das Beispiel Türkei zeigt. Dies verfestigt die Absicht der Ausländer, trotz hoher Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben. Sie entwickeln mit zunehmender Aufenthaltsdauer ein positives Verhältnis zur Wahlheimat. Der für Ausländer besonders hohen Arbeitslosigkeit begegnen insbesondere Türken und Jugoslawen seit den achtziger Jahren zunehmend mit wirtschaftlichen Existenzgründungen, wodurch sie auch Arbeitsplätze schaffen. Die wirtschaftliche Bedeutung der Ausländer in der Bundesrepublik liegt darüber hinaus nach wie vor in der wichtigen Rolle, die sie als Arbeitskräfte in bestimmten Wirtschaftszweigen haben. Bedeutsam sind die 4,5 Millionen Ausländer zudem auch als Konsumenten, Sparer, Renten- und Steuerzahler. Ausländer der zweiten und dritten Generation könnten in den kommenden Jahrzehnten wesentlich dazu beitragen, den zu erwartenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften zu decken.

## **Heinrich Pehle: Das schwedische Modell. Erfahrungen mit dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88, S. 26—36

Die Diskussion um die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts ist nach entsprechenden Absichtserklärungen der Landesregierungen von Hamburg und Bremen wieder aktuell. Die Befürworter solcher Wahlrechtsreformen verweisen zur Entkräftung der Argumente der Reformgegner auf die Praxis verschiedener europäischer Nachbarländer, wobei aufgrund seiner „Vorreiterrolle“ insbesondere Schweden genannt wird.

Die Praxis des kommunalen Ausländerwahlrechts in Schweden, Dänemark und den Niederlanden zeigt, daß die Befürchtungen und Einwände der deutschen Reformgegner in den genannten Ländern nicht verifiziert werden können. Allerdings kommt dem kommunalen Wahlrecht für die ausländische Bevölkerung offenbar auch nicht die Bedeutung zu, die ihm häufig zugeschrieben wird. Dies wird z. B. deutlich an der in Schweden von anfangs 60 Prozent (1976) auf mittlerweile 48 Prozent (1985) gesunkenen Wahlbeteiligung der „invandrare“. Das kommunale Wahlrecht für Ausländer erweist sich zwar als sinnvolle Ergänzung der vergleichsweise weit entwickelten Einwandererpolitiken in Schweden, Dänemark und den Niederlanden; den „Königsweg“ zur politischen Integration der ausländischen Bevölkerung vermag es allein jedoch nicht zu weisen.



## Hans-Jürgen Papier: Verfassungsrechtliche Probleme des Ausländerwahlrechts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88, S. 37–40

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes bestimmt, daß „alle Staatsgewalt“ vom „Volke“ ausgeht. Gemeint ist das deutsche Staatsvolk, also das Volk der deutschen Staatsbürger. Nur das aus den Staatsangehörigen bestehende Staatsvolk ist nach geltendem Verfassungsrecht in der Lage, Staatsgewalt zu legitimieren oder durch Wahlen und Abstimmungen selbst wahrzunehmen. Die Teilnahme an Wahlen (einschließlich der Kommunalwahlen) darf demgemäß nur den legitimen Trägern der Staatsgewalt, den Mitgliedern des Staatsvolkes (Gesamt- oder regionales Teilvolk) zustehen.

Auch die gesetzliche Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer ist mit geltendem Verfassungsrecht unvereinbar. Ein solches Wahlrecht für Ausländer kann es nur nach einer Grundgesetzänderung geben, die trotz des Art. 79 Abs. 3 GG rechtlich möglich wäre. Europarechtliche Erwägungen vermögen an diesem aus dem deutschen Verfassungsrecht folgenden Ergebnis nichts zu ändern.

Die kommunale Selbstverwaltung ist nach dem Grundgesetz zwar institutionell gewährleistet, sie ist aber keine der Staatsverwaltung gegenüberstehende „gesellschaftliche Selbstverwaltung“, die durch ein Weniger an „Hoheitlichkeit“ charakterisiert wäre. Die kommunale Selbstverwaltung ist vielmehr nach dem Grundgesetz – und den Landesverfassungen – eine vom Staat abgeleitete, verfassungsrechtlich gewährleistete Institution und Funktion, deren demokratische Legitimation genauso wie die der staatlichen Hoheitsgewalt den Anforderungen der Art. 20 Abs. 2 und 28 Abs. 1 S. 1 GG genügen muß.

## Wolfgang Däubler: Der Ausländer als Untertan – ein Dauerzustand?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/88, S. 41–45

Die Diskussion um das Ausländerwahlrecht konzentriert sich bisher völlig auf den staatlich-politischen und juristischen Bereich. Keine Berücksichtigung findet die Tatsache, daß Einflußnahmen über Kapitalbeteiligungen und unter Umständen auch über die Rolle als Arbeitnehmer stattfinden, die von ihrer inhaltlichen Tragweite her weit über die praktischen Effekte etwa eines Kommunalwahlrechts hinausgehen. Kaum beachtet wird weiter die Tatsache, daß es mit den sogenannten Statusdeutschen eine Personengruppe gibt, die trotz fremder Staatsangehörigkeit volle politische Gleichstellung mit den deutschen Staatsbürgern genießt.

Weder die Arbeiten des Parlamentarischen Rates noch der Verfassungstext geben ausreichende Auskunft darüber, ob der Gesetzgeber auch Ausländern ein Wahlrecht einräumen kann. Für ein solches Recht spricht u. a. seine anerkannte Befugnis zur Abgrenzung der Aktivbürgerschaft sowie die Öffnung der deutschen Staatsgewalt nach außen hin. Wenn im Rahmen von EG und NATO über zentrale Fragen unserer Existenz durch mehrheitlich nichtdeutsche Gremien entschieden wird, wäre es widersprüchlich, wollte man „an der Basis“ eine nationale Introvertiertheit annehmen, die auch durch den Gesetzgeber nicht überwunden werden könnte. Die Einräumung des Wahlrechts an Ausländer läßt sich auch als Zwischenstufe zwischen „Fremdheit“ und „Einbürgerung“ begreifen. Schon heute praktizierte Formen der Teilhabe an öffentlicher Gewalt – wie das Wahlrecht in Sozialversicherungsträgern oder Universitäten – belegen, daß kein „Alles-oder-nichts-Prinzip“ existiert.

Der Gesetzgeber sollte seine politische Gestaltungsbefugnis in der Weise nutzen, daß das Wahlrecht auf Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus (EG-Ausländer, Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung) beschränkt und zunächst auf kommunaler Ebene realisiert wird.