

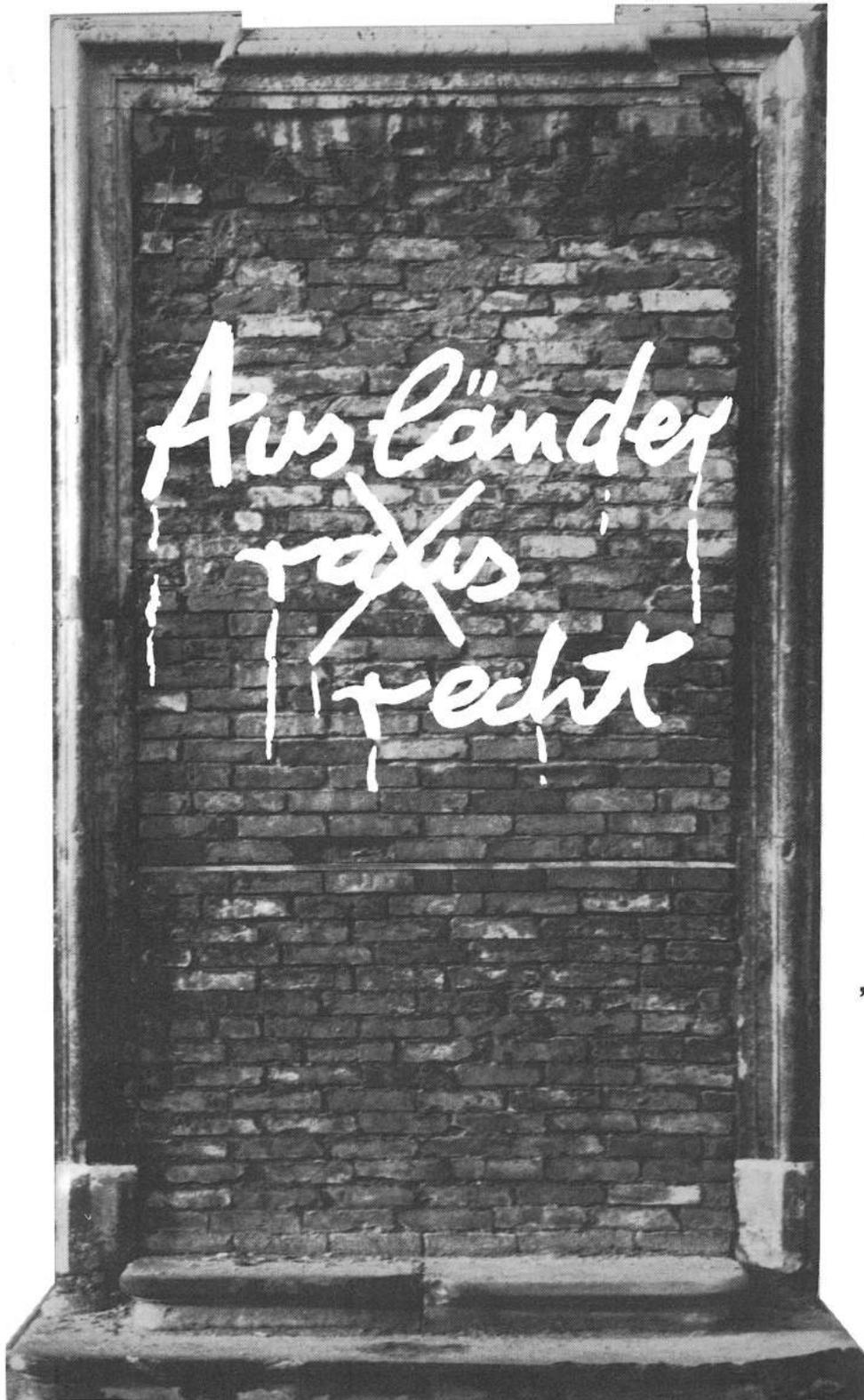
1 D 8995 F

ISSN 0930-6420

Forum

1988
Nr. 3 4. Quartal
DM 3,-

Recht



**Gesetzesentwürfe
zum
Ausländerrecht**
„Die Guten ins Töpfchen.“

Ausländerbeiräte
„Ein stumpfes Messer
schneidet nicht!“

**Ausländer-
zentralregister**
Totalerfassung der
ausländischen
Bevölkerung

Inhalt

Manuel Kabis Neufassung des Ausländergesetzes geplant – Die Guten ins Töpfchen ...	276
Ein stumpfes Messer schneidet nicht ... Interview zum Ausländerbeirat	283
Helmut Pollähne AZR – Die Totalerfassung der Ausländer. Das Ausländerzentralregister scheut die Öffentlichkeit	287
Dilip D. Maitra Was am Türken T so komisch ist – Überlegungen zur juristischen Sozialisation	291
Kurzberichte Aus den Fachschaften Freiburg: Aus dem Sommersemester Tübingen: Vorrang für Gediente Bielefeld: Studienbegleitende Leistungskontrollen Referendarzeit nur mit Ariernachweis? Nazi-Verbrecher haben bei dieser Justiz nichts zu fürchten Der letzte NS-Prozeß? Comision Andina de Juristas (CAJ) Neue Kriminalpolitik? Der Terrorparagraph 129a StGB	296
Replik Marxismus? Igittigitt!	301
Kongreß Freiheit stirbt mit ‚Sicherheit‘	302
Rezensionen	303
Kurz vorgestellt	304
Materialien	306
Zeitschriftenrundschau	306

Fotos: Uschi Dresing

Kontakte / Initiativen in den Regionen

Augsburg	Regina Asariotis, Kirchengasse 26, 8900 Augsburg. Tel. (0821) 51 48 66
Berlin	Eva Lindenmaier, Nollendorfstr. 21a / 308, 1000 Berlin 30
Bielefeld	Martin Kardetzky, Gehrenberg 25, 4800 Bielefeld 1, Tel. (0521) 17 22 28
Bochum	Randolph Lawrence, Berghoferstr. 164, 4600 Dortmund 30, Tel. (0231) 48 71 79
Freiburg	Andreas Wahl, Nägeleseest. 14, 7800 Freiburg, Tel. (0761) 79 23 65
Göttingen	Sven Knutzen, Burgstr. 38, 3400 Göttingen, Tel. (0551) 48 56 30
Hannover	Elke Neuendorf, Grotefeldstr. 1, 3000 Hannover 1, Tel. (0511) 32 50 75
München	Kai Ambos, Christof-Probst-Str. 12, App. 630, 8000 München 40, Tel. (089) 3 23 17 12
Trier	Werner Schade, Saarbrücker Str. 8, 5500 Trier, Tel. (0651) 7 68 81
Tübingen	Dilip Maitra, Moltkestr. 35, 7400 Tübingen, Tel. 07071 / 7 64 03

Damit die Arbeit weitergeht:

Spendenkonto:

Helmut Pollähne, Kto.-Nr.: 43 60 27 39
Sparkasse Bielefeld (BLZ 480 510 61)

Liebe Leserinnen und Leser

Dieses ‚Forum Recht‘-Heft ist die erste Produktion in eigener Regie und im eigenen Verlag: Recht & Billig! Wie Ihr beim ersten Durchblättern vielleicht schon festgestellt habt, erscheinen wir ab sofort mit einem Umfang von 32 statt bisher 24 Seiten (jeweils ohne Umschlag). Gleichzeitig mußten wir den Preis leicht anheben: Statt 2,50 kostet das Heft jetzt 3 Mark, das Normalabo 14,50 Mark im Jahr.

Ob alles so klappt, wie unser Terminplan vorsieht (Erscheinen: Anfang November), wissen wir beim Schreiben dieses Editorials noch nicht. U.a. wollen wir auch den Vertrieb verbessern bzw. kostengünstiger gestalten und die AbonnentInnen per „Postvertriebsstück“, die Mehrfachbezieher/Gruppen per „Postzeitungsgut-Paket“ beliefern. In diesem Zusammenhang möchten wir nochmal alle bitten, uns Adressenänderungen o.ä. umgehend mitzuteilen, damit der Vertrieb klappt.

Schwerpunkt dieses Heftes ist – wie angekündigt – „AusländerInnen-Recht“, Anlaß sind die Referenten-Entwürfe. Der Widerstand gegen die Entwürfe darf sich nicht darin erschöpfen, diese oder jene besonders einschneidende (Re-)Pression entschärfen zu wollen. Der gesamte Hintergrund des deutsch-nationalen und rassistischen Szenarios ist zu kritisieren. Die Vokabeln von der „deutschen Bevölkerung“, vom „deutschen Staat“ und von der „ungelösten nationalen Frage“ halten wir für kleinkarierten Anachronismus. Nicht das Überleben reinen ‚Deutschtums‘ ist von Bedeutung, sondern das Überleben der Menschheit, dieses Planeten. Ziel ist ein multinationales und multikulturelles **Gemeinwesen** und nicht ein deutschnationales **Obrigkeitswesen**. Die Grenzen müssen verschwinden. Statt dessen soll eine neue Grenze geschaffen werden, die des EG-Binnenmarktes. Daß die Präambel des Grundgesetzes wegen der Forderung nach „nationaler Einheit“ die Niederlassung von Ausländern verhindern soll ist nicht einzusehen: die politisch für opportun ausgegebene Westintegration soll dem nicht widersprechen.

Das Heft 4/88 wird voraussichtlich um den Jahreswechsel erscheinen. Geplant ist/sind Schwerpunkt(e) „Zukunft der Anwaltschaft“ und das „neue Studienplatzverteilungsverfahren“. Redaktionsschluß ist der 15. 12. 1988. Wir sind wiederum für's Mittun oder Beihilfen jeder Art – sei sie auch nur psychisch – dankbar.

Carola, Helmut, Martin und Rainer

	Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft rechtspolitischer Initiativen und Fachschaften.
	Mitherausgeber: ASTA der FU, Berlin
Verlag: Recht & Billig Verlag, Falkstr. 13, 4800 Bielefeld 1	
Redaktion: c/o Helmut Pollähne, Carola Puder, Hammerschmidtstr. 4, 4800 Bielefeld 1, Tel. (0521) 13 01 39 (Manuskripte, Leserbriefe sowie sonstige Beiträge und Materialien bitte an diese Adresse)	
V.i.S.d.P.: Rainer Schäfer-Eikermann, Falkstr. 13, 4800 Bielefeld 1 (Die Artikel bringen verschiedene Meinungen zum Ausdruck. Nicht jede Aussage wird vom Herausgeber bzw. der Redaktion geteilt.)	
Satz: satzbau, Weststr. 95, 4800 Bielefeld 1	
Layout: Monika Scheffler, Bielefeld	
Druck: AJZ Druck und Verlag, Heeper Str. 132, 4800 Bielefeld 1	
Erscheinungsweise: vierteljährlich	
Bezugspreise: Einzelheft 3,- DM, Abonnement (4 Ausgaben, incl. MwSt. und Versand) 14,50 DM, Abonnement für Institutionen, Bibliotheken usw. 50,- DM, Förderabonnement 50,-DM	
Bankverbindung: Kto.-Nr. 6488-302, PGA Hannover (BLZ 25010030)	
Spendenkonto: Helmut Pollähne, Kto.-Nr. 43 60 27 39, Sparkasse Bielefeld (BLZ 480 510 61)	

Neufassung des Ausländergesetzes geplant – Die Guten ins Töpfchen...

Manuel Kabis

Bereits seit mehreren Jahren ist eine Novellierung des Ausländerrechts angekündigt. 1983 hat Bundesinnenminister Zimmermann den Bericht einer Bund-Länder-Kommission vorgelegt, in dem Bundes- und Landesregierungen Empfehlungen für eine Neufassung des Ausländerrechts abgaben. Dieses in der interessierten Öffentlichkeit umstrittene Papier, das stark restriktive Tendenzen in der Ausländerpolitik andeutete, sowie eine Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der SPD im Bundestag 1984 blieben lange Zeit die einzigen offiziellen Verlautbarungen zu diesem Thema. In aller Stille wurden seither Referentenentwürfe ausgearbeitet. Jetzt endlich sind diese Pläne bekannt geworden. Zimmermann kündigte an, den Gesetzentwurf noch 1988 durchs Parlament bringen zu wollen.

Wanderarbeit und Ausländerpolitik in der BRD

Etwa 4,4 Millionen Ausländer leben derzeit in der BRD. Nach einer Statistik von 1985 lebten davon 58,7% zu diesem Zeitpunkt mehr als 10 Jahre in der BRD, über 80% waren seit mindestens 5 Jahren hier ansässig¹. Der allergrößte Teil der hier lebenden Ausländer sind Arbeiter bzw. Angestellte und ihre Familien.

Mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den 60er Jahren waren Erwartungen verbunden. Das von den Unternehmern favorisierte Modell hieß „Rotation“: junge, unverbrauchte Arbeitskräfte rein, verschlissene raus. Dazu heißt es in einer Studie der „Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik“, deren Präsidium zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie 1973/74 u.a. Helmut Schmidt, Hermann Josef Abs (ehem. Deutsche Bank), Barzel, Carstens (Ex-Bundespräsident), Kiesinger (Ex-Bundeskanzler), Richard Löwenthal und Otto Wolff v. Amerongen (Deutscher Industrie- und Handeltag) angehörten:

„Bei der Praktizierung des Rotationssprinzips würde die Ausländerbeschäftigung die vorhandene Infrastruktur am wenigsten belasten, da

man den Ausländern den Reiz nimmt, sich längerfristig in der Bundesrepublik niederzulassen, die Familie nachzuholen etc. Es würde dann genügen, Unterkünfte für die alleinstehenden Arbeitnehmer bereitzustellen; das vorhandene Familienwohnungsangebot, die Bildungseinrichtungen etc. würden von den Ausländern nicht in stärkerem Maße in Anspruch genommen.“²

Die Pläne einer solchen Rotation kann man jedoch als weitgehend gescheitert betrachten. Viele Unternehmen hatten das Interesse, eingearbeitete Kräfte zu behalten; zum anderen gelang es den ausländischen Arbeitern, teils mit Unterstützung der Gewerkschaften und der deutschen Kollegen, Ansprüche an die Gesellschaft nicht nur zu formulieren, sondern auch durchzusetzen. Von den 4,38 Millionen Ausländern waren 1985 nur 1,96 Millionen Männer über 16 Jahren, also Menschen, denen das Interesse des Arbeitsmarkts in erster Linie gilt. Weitere 1,4 Millionen waren Frauen über 16 Jahre, deren Erwerbsquote jedoch deutlich unter der der Männer liegt. Darüber hinaus leben 1 Million Kinder ausländischer Eltern in der BRD. Insgesamt waren am 1.1.1986 1,6 Millionen Ausländer sozialversicherungspflichtig beschäftigt, das entspricht 34% aller Ausländer³.

Wie sehr sich die Struktur der ausländischen Bevölkerung verändert hat, sei am Beispiel Dortmunds er-

läutert: Waren 1971 noch 58,3% aller Ausländer in Dortmund im Alter zwischen 18 und 40 Jahren, also im „vollen Saft“ für alle Arten schwerer Arbeit, so waren 1985 nur noch 41,1% in dieser Altersstufe. Das hat vor allem drei Gründe: Erstens sind die älteren Arbeiter nicht in dem gewünschten Umfang in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Mittlerweile leben 49,8% seit mehr als 10 Jahren in Dortmund. Zweitens haben Familiennachzug und Familiengründungen zur Änderung der Altersstruktur beigetragen, drittens bremste der Anwerbestop von 1973 den Zuzug von Arbeitskräften.⁴ Das Ergebnis dieser Entwicklung ist: Der Anteil ausbeutbarer Arbeitskraft an der ausländischen Bevölkerung geht zurück, die Zahl der Kinder, Ehegatten und Rentner nimmt zu, mithin der Anteil solcher Leute, deren Arbeitskraft entweder verbraucht oder unrentabel ist. Diese Struktur verursacht Kosten und fördert das „Anspruchsdenken“. Immerhin konnten Unternehmer und Staat bis in die 70er Jahre davon ausgehen, daß ausländische Arbeiter Sozialversicherungsbeiträge und Steuern zahlen, daß ihnen umgekehrt aber nur ein Bruchteil davon wieder in Form von Leistungen würde zufließen müssen. Der damalige Ministerialdirigent im Bundesarbeitsministerium Hermann Ernst führte 1972 auf einer Tagung der „Gesellschaft für Betriebswirtschaft“ aus: „Ferner haben die ausländischen Arbeitnehmer im Jahre 1971 an die Einrichtungen der sozialen Sicherheit 3,44 Mrd. DM abgeführt. Einschließlich des Arbeitgeberanteils flossen den Versicherungsträgern also beinahe 8 Mrd. DM zu. Wenn die Rentenversicherung beträchtliche Rücklagen machen konnte, dann ist das ein-



¹ Interessengemeinschaft mit Ausländern verheirateter Frauen (IAF): „Mein Partner oder meine Partnerin stammt aus einem Land“, 1986, Seite 15

² zit. nach: Volksfront gegen Reaktion, Faschismus und Krieg; Landesverband Ba-Wü: „Ausländerfeindlichkeit ist Arbeiterfeindlichkeit“, 1984, Seite 4

³ Fischer Weltalmanach 1988, Seite 185

⁴ eigene Berechnungen. Zahlen nach: Amt für Statistik und Wahlen der Stadt Dortmund, 1986

mal auf die Lohnentwicklung, zum anderen aber auch auf die hohe Zahl der Ausländer zurückzuführen.⁵

Zwar werden ausländischen Arbeitnehmern – jedenfalls soweit sie nicht aus der EG stammen – nach wie vor im Bereich der Sozialversicherung Gelder vorenthalten, der Anteil an Geldern, die ausschließlich die Versicherungsträger bereichern, geht jedoch zurück. Je älter und kränker die ausländischen Arbeiter werden, je mehr Kinder und Ehegatten hier leben, desto mehr nehmen sie die ihnen zustehenden Leistungen etwa in der Kranken- und Rentenversicherung in Anspruch. Feststellbar ist ein Wandel in der Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in der BRD, der den Traum von den rotierenden Billigarbeitskräften ohne Ansprüche und Familie vorerst zum Scheitern gebracht hat. Nach Ansicht Zimmermanns und der Bund-Länder-Kommission wird das geltende Ausländerrecht daher den politischen und ökonomischen Anforderungen nicht mehr gerecht. Einerseits ist man sich darüber bewußt, daß man einen Großteil der hier lebenden Familien ausländischer Nationalität nicht loswerden wird – dafür gibt es dann das „Integrationsgesetz“, das die weitgehende Rechtlosigkeit der betroffenen Ausländer aufrecht erhält. Andererseits hält

man sich alle Möglichkeiten für neue Rotationsmodelle offen – hierfür soll das „Ausländeraufenthaltsgesetz“ herhalten. In seinem Gutachten für den 53. Deutschen Juristentag 1980 zur aufenthaltsrechtlichen Stellung der Ausländer schreibt G. Schwerdtfeger:

„Es erscheint im Augenblick unwahrscheinlich, ist aber nicht auszuschließen, daß Arbeitskräftemangel in der deutschen Wirtschaft eine neue ‚Gastarbeiterwelle‘ hervorruft. Eine branchenspezifische Lockerung des Anwerbstopps ist durchaus denkbar. Wie schon angedeutet wurde, ließen sich dabei die skizzierten verfassungsrechtlichen Folgewirkungen (soziale Teilhabe, Rechtspositionen; d.Verf.) nur vermeiden, wenn man die Aufenthaltsdauer ohne weitere Verlängerungsmöglichkeiten (auf 5 Jahre?) strikt begrenzte („Rotationsprinzip“). Ob so vorgegangen wird oder ob wiederum ein unbefristeter Aufenthalt mit seinen verfassungsrechtlichen Konsequenzen gestattet werden soll, ist dann **rechtzeitig** ausländerpolitisch zu entscheiden.“⁶ (Hervorhebungen im Original)

Werden per Gesetz ganze Teile der Bevölkerung unter Sonderbehandlung gestellt, läßt sich der gegen diese Menschen eingeleitete Angriff auf Sozial- und Lebensstandards weitertragen. Je mehr verschiedene

Normen für unterschiedliche Teile der lohnabhängigen Bevölkerung gelten, desto schwieriger ist es darüber hinaus mit dem Zusammenhalt und der Solidarität.

Entwicklungslinien im Ausländerrecht

Der Ausbau der EWG hat in der BRD zu einer teilweisen Neubestimmung des Ausländerrechts und der Ausländerpolitik geführt. Ausgangspunkt ist dabei die Erkenntnis, daß der „Zustrom“ von Arbeitskräften aus EG-Ländern – sofern es einen solchen gibt – rechtlich und tatsächlich nicht mehr verhin­derbar ist. Der EG-Vertrag gewährt Freizügigkeit für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen. Nach einer Entscheidung des BSG hat der EG-Ausländer mindestens drei Monate Zeit, sich in der BRD einen Arbeitsplatz zu suchen, bevor aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergriffen werden dürfen⁷;

⁵ zit. nach Volksfront aaO, Seite 12

⁶ Schwerdtfeger: „Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? – Gutachten A zum 53. Dt. Juristentag 1980“, S. A 46

⁷ OVG Rheinland-Pfalz, InfAusIR 88, 67; VGH Ba-Wü, InfAusIR 87, 276



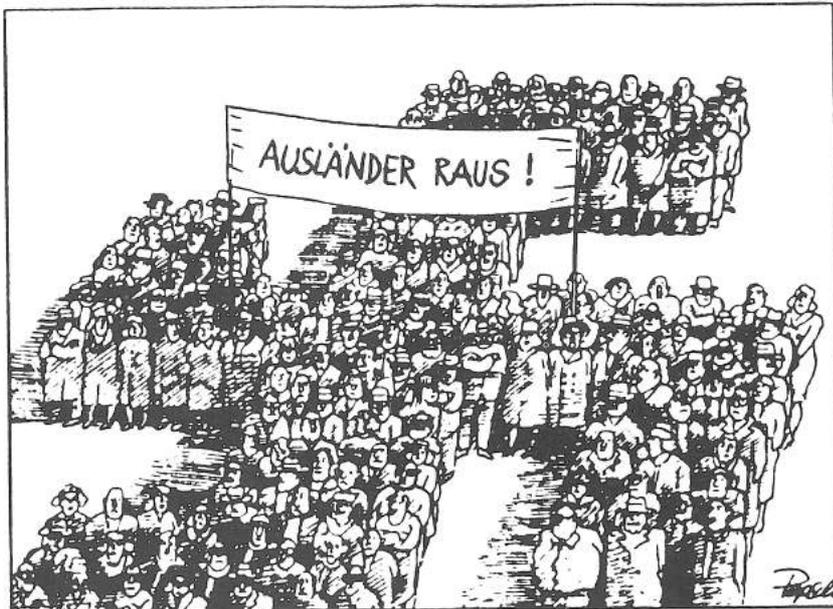
aufenthaltsbeendende Maßnahmen aufgrund Fürsorgebedürftigkeit sind zumindest soweit eingeschränkt, daß der Ausweisungsgrund des Sozialhilfebezugs einen Teil seines Wirkungskreises eingebüßt hat; Kindergeld in voller Höhe muß auch für im Ausland lebende Kinder gezahlt werden; die Rente muß in vollem Umfang gezahlt werden, auch wenn der Ausländer ins Ausland zurückgekehrt ist. All das bedeutet einen gewissen Mindestschutz, der seitens des bundesdeutschen Gesetzgebers kaum abgebaut werden könnte wegen des Vorrangs des europäischen Rechts.

Die Mehrzahl der hier lebenden Ausländer stammen jedoch nicht aus Ländern der EG. Bezüglich der Türkei ist darauf hinzuweisen, daß das BVerfG und der EuGH⁸ dem Assoziierungsabkommen zur EG keine rechtliche Bindungswirkung beimessen, d.h., die in dem Abkommen vorgesehene Freizügigkeit findet nicht statt.

Das Grundgesetz der BRD behält eine Reihe von Grundrechten ausdrücklich „Deutschen“ vor, so die Berufsfreiheit und die Versammlungsfreiheit. Das heißt zwar nicht, daß Ausländer diese Grundrechte überhaupt nicht in Anspruch nehmen können, sie können sich jedoch nur auf die Auffanggrundrechte aus Art. 1 und 2 GG in Verbindung mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes berufen. Eine wesentliche Konsequenz dieser Konstellation ist, daß das Sonderrecht für Ausländer nach hM nicht gegen Art. 3 I oder 3 III GG verstößt, da neben Rasse und Herkunft noch andere Unterscheidungskriterien zum Zuge kommen und bereits die Verfassung selbst Differenzierungen zwingend vorschreibt. Die Kernaussage, die die hM aus diesem Befund herleitet, ist die, daß die (grund)rechtliche Stellung des Ausländers von der Zeit seiner Anwesenheit in der BRD abhängt und sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer verbessert und verfestigt⁹. Häufig wird ein Zeitpunkt von 15 Jahren genannt, nach dem die Rechtsstellung des Ausländers sich der Deutscher weitgehend annähert haben soll. Ansatzpunkt dieser Interpretation des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist das Dogma des BVerfG, wonach Ausländer keinen Rechtsanspruch auf Aufenthalt in der BRD haben¹⁰. Deshalb erlange der Ausländer zwar von Anfang an Grundrechtsschutz aus Art. 2 I GG, dieser sei jedoch noch sehr schwach. In den Worten Schwerdtfegers: „Der Ausländer braucht seine Persönlichkeit nicht gerade auf **deutschem** Territorium zu entfalten“¹¹. Die Rede ist aber von einem Grundrecht in der Verfassung der BRD für einen Menschen, der sich auf deren Territorium aufhält. Was dieser Mensch an-

derswo tun und lassen könnte, steht demnach überhaupt nicht zur Debatte. Die hM braucht derartige Konstruktionen, weil auf ihnen das gesamte Ausländerrecht aufbaut. Der Bezug eines Menschen zu einem Drittland prägt auch die Rechtsprechung zum Familienschutz. Das BVerfG hat jüngst klargestellt, Art. 6 I GG vermittele keinen Anspruch des ausländischen Ehegatten auf Einreise in die und Aufenthalt in der BRD¹². Das vorbehaltlos gewährte Grundrecht sei durch öffentliche Interessen der BRD auch dann einschränk-

Gewährung sozialer Leistungen sind das Sozialstaatsprinzip und der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 II GG jeweils in Verbindung mit Art. 1 und 2 GG. Unmittelbar verfassungsrechtlich garantiert sind soziale Leistungen noch nicht einmal für Deutsche. Die Sozialstaatsklausel wird vom BVerfG sehr allgemein interpretiert als auf eine gerechte und ausgeglichene Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse zielend¹⁵. Vor allem enthält dieses Prinzip lediglich Aufgaben und Verpflichtungen an den Gesetzgeber. Subjek-



bar, wenn diesen selbst kein Verfassungsrang zukomme. Es sei „jedenfalls vertretbar“, daß Beschränkungen des Ehegatten- und Familiennachzugs erforderlich und geeignet seien, den weiteren Zustrom von Ausländern zu unterbinden. Die beanstandete Ehebestandszeit von drei Jahren als Voraussetzung des Familiennachzugs sei lediglich unverhältnismäßig, da junge Ehen benachteiligt würden. Dagegen ist zu Recht eingewendet worden, daß der in der BRD lebende Ausländer den vollen Grundrechtsschutz aus Art. 6 GG genieße. Da er hier lebe, die Verfassung der BRD auf ihn angewandt würde und diese Verfassung den Schutz von Ehe und Familie garantiere, könne er nicht darauf verwiesen werden, er möge die eheliche Lebensgemeinschaft doch bitteschön sonstwo herstellen¹³. Das Beispiel verdeutlicht, daß die rechtliche Benachteiligung der Ausländer bereits im Wortlaut des Grundgesetzes und in der Verfassungsinterpretation angesiedelt ist.

Im Bereich der Sozialversicherung und der sozialen Teilhabe sei auf folgendes Problem hingewiesen: Im Grundsatz stehen Ausländern diese Rechte zu, soweit eben nicht angeblich eine Sonderbehandlung gerechtfertigt ist. Rechtsgrund für die

tive Rechtsansprüche lassen sich aus ihm in der Regel nicht ableiten. Erst wenn bereits durch einfaches Gesetz oder sonst geregelte Anspruchsvoraussetzungen Vertrauen in Bestand und Erhalt bestimmter Leistungen geschaffen worden ist, können diese nur unter erschwerten Voraussetzungen wieder abgeschafft werden. Beruhen die Leistungen im wesentlichen auf eigenen Beiträgen wie in der Rentenversicherung, greife der Eigentumsschutz des Art. 14 GG ein. Wenn aber schon das gesamte System sozialer Sicherung auf derartig wackliger verfassungsrechtlicher Grundlage aufbaut, wie schwer ist es dann, rechtlich ohnehin benachteiligten Gruppen den Zugang zu diesem System zu ermöglichen!

⁸ EuGH InfAuslR 87, 305

⁹ Schwerdtfeger aaO, S. A 31

¹⁰ BVerfGE 49, 183

¹¹ Schwerdtfeger aaO, A 31

¹² BVerfG NJW 88, 626

¹³ Huber NJW 88, 609; Rittstieg, InfAuslR 88, 34

¹⁴ BVerfG NJW 84, 2780

¹⁵ BVerfGE 22, 204

Beispiele aus der Entwicklung des Ausländerrechts

- Im Bereich des Aufenthaltsrechts wurde bereits die Entscheidung des BVerfGs genannt, wonach Beschränkungen des Familiennachzugs grundsätzlich gerechtfertigt seien und Art. 6 I GG durch wesentliche Interessen der BRD einschränkbar sei¹⁶. Das BVerwG hält die Berücksichtigung einwanderungspolitischer Belange bei der Ermessensentscheidung über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für zulässig¹⁷. Nach einer Entscheidung des EuGH eröffnet das Assoziierungsabkommen EG – Türkei Menschen aus der Türkei keinen Anspruch auf Freizügigkeit innerhalb der EG¹⁸.
- Nach bisher geübter Praxis werden Ehen von Deutschen mit Nicht-EG-Ausländern schlechter gestellt als Ehen von EG-Ausländern mit Nicht-EG-Ausländern in der BRD. Während der Ehegatte eines EG-Ausländers, der aus einem Drittland stammt, für mindestens fünf Jahre eine Aufenthaltserlaubnis sowie eine Arbeitserlaubnis erhält, wird die Aufenthaltserlaubnis für deutsch-verheiratete Nicht-EG-Ausländer i.d.R. auf zunächst drei Jahre befristet. Grund: EG-Recht gelte nicht für Deutsche im Inland! Nach Ansicht des VG München soll der ausländische Ehegatte eines oder einer Deutschen auch keinen Anspruch auf Erteilung der ärztlichen Approbation haben¹⁹.
- Nach ständiger Rechtsprechung des BSG kann arbeitslosen Ausländern, die nicht über eine besondere Arbeitserlaubnis verfügen, nach einem Jahr erfolgloser Vermittlungsbemühungen die Arbeitslosenhilfe gestrichen werden. Grund: Für sie sei der Arbeitsmarkt „verschlossen“, daher eine Arbeitserlaubnis nicht mehr zu erteilen, weshalb es am Merkmal des Arbeiten-Dürfens fehle, womit ein Begriffsmerkmal der Arbeitslosigkeit fehle, weshalb sie aus der Arbeitslosenversicherung herausfielen²⁰. Folge: Sozialhilfebezug, der wiederum (für viele, insbesondere Jugoslawen und Nordafrikaner) Ausweisungsgrund ist.
- Nach dem Europäischen Fürsorgeabkommen ist die Rückschaffung eines (sozial)hilfebedürftig gewordenen Ausländers, der einem Unterzeichnerstaat angehört, aus einem anderen Unterzeichnerstaat allein aus dem Grund der Hilfsbedürftigkeit im Regelfall unzulässig. Das BVerwG

hält es für zulässig, solche Leute durch Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis los zu werden. Erstens sei dies etwas anderes als eine aufenthaltsbeendende Maßnahme, zweitens sei Hilfsbedürftigkeit auch eine Störung der öffentlichen Ordnung²¹.

- Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ist nach § 1227a RVO davon abhängig, daß die Kinder in der BRD erzogen wurden.
- Ausländer, die nicht aus der EG stammen und mit deren Heimatland kein Sozialversicherungsabkommen besteht, erhalten bei Rückkehr ins Heimatland nur 70% der Rente, die sie bei Verbleib in der BRD bekommen würden. Es werden keine Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten gezahlt.
- Ausländer, die nicht aus der EG stammen, erhalten für im Heimatland wohnende Kinder erheblich weniger Kindergeld als für in der BRD lebende Kinder.

- Nach einer Entscheidung des BVerfGs ist die Regelung des § 1303 RVO verfassungsgemäß; diese sieht vor, daß Rentenversicherte, deren Versicherungspflicht endet, Anspruch auf (nur) hälftige Erstattung der eingezahlten Rentenversicherungsbeiträge haben²². Diese Regelung betrifft fast nur Ausländer, allerdings zu meist solche, die nach Rückkehr ins Heimatland keine versicherungspflichtige Tätigkeit aufnehmen. Nach EG-Recht und einigen Sozialversicherungsabkommen (seit Anfang 1987 auch mit der Türkei) ist eine Erstattung nicht

¹⁶ BVerfG NJW 88, 626

¹⁷ BVerwG NVwZ 88, 251

¹⁸ EuGH InfAusIR 88, 305

¹⁹ VG München InfAusIR 87, 334 mit abl. Anm. Heldmann InfAusIR 88, 83

²⁰ seit BSGE 43, 153

²¹ BVerwG NJW 82, 2742

²² BVerfG NJW 88, 250



(mehr) möglich, wenn eine versicherungspflichtige Tätigkeit im Heimatland aufgenommen wird; vielmehr werden die deutschen Versicherungsbeiträge in den Herkunftsländern angerechnet und der deutsche Versicherungsträger ist zu Zuschußleistungen bei der Rentenzahlung verpflichtet.

- Nach dem Steuersenkungsgesetz 1986 werden im Ausland lebende Kinder nicht mehr bei der Freibetragsberechnung im Steuerrecht berücksichtigt. Dadurch sinkt nicht nur das Nettoeinkommen, sondern alle Leistungen, die an den Nettoverdienst gebunden sind.
- Die Ausweisung aus generalpräventiven Gründen ist laut BVerwG grundsätzlich zulässig. Des Weiteren hat das BVerwG entschieden, eine Ausweisung wegen strafgerichtlicher Verurteilung setze keine Rechtskraft des Urteils voraus. Die Unschuldsvermutung des Art. 6 EMRK stehe nicht entgegen²³. Grundsätzlich zulässig ist auch die Ausweisung deutsch-verheirateter Ausländer. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz könne allenfalls eine Befristung der Ausweisung gebieten.
- Weitgehend unbeachtet geblieben ist die Tatsache, daß mit dem Ausländerzentralregister eine umfassende Datensammlung besteht, auf die – ohne Rechtsgrundlage – Polizeibehörden, Verfassungsschutz und Ausländerbehörden Zugriff nehmen. Das AZR ist die größte personenbezogene Datensammlung in der BRD. Angeblich soll der Datenzugriff und -austausch demnächst auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.²⁴



Diese Reihe von Beispielen ließe sich beliebig fortsetzen. Sie zeigt, daß die angebliche Rechtsangleichung an Deutsche mit zunehmender Aufenthaltsdauer nicht den Realitäten entspricht und daß eine Spaltung nicht nur in Deutsche und Ausländer stattfindet, sondern auch in EG-Ausländer und Nicht-EG-Ausländer. Was sich weiterhin ablesen läßt, ist eine scharf kalkulierte Kosten-Nutzen-Rechnung. Das Recht zum Verbleib in der BRD hat in erster Linie, wer arbeitet, wenig Kosten verursacht und nicht straffällig wird. Eine Familie zu haben, wird faktisch bestraft; lebt die Familie im Ausland, wird sie teilweise

als nicht existent behandelt. Die geschilderte Rechtsentwicklung wird auch künftig von erheblicher Bedeutung sein. Zum einen sind zahlreiche Einzelheiten und Gerichtsentscheidungen in die Entwürfe für ein neues Ausländerrecht eingeflossen, zum anderen ist absehbar, daß die in anderen Gesetzen wie der RVO, dem BSHG und dem AFG enthaltenen Regelungen erhalten bleiben sollen.

Vorentwurf für ein neues Ausländerrecht

Künftig soll es zwei Gesetze geben: Das Ausländerintegrationsgesetz und das Ausländeraufenthaltsgesetz.

- Durch das **Integrationsgesetz** begünstigt werden sollen „alle ausländischen Arbeitnehmer, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes für eine nicht nur vorübergehende Beschäftigung eingereist sind“. Ausdrücklich ausgenommen werden sogenannte „Seiteneinsteiger“, z.B. Studenten, die mittlerweile als Arbeitnehmer tätig sind. Die so begünstigten Arbeitnehmer sollen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten können, wenn sie im Besitz einer besonderen Arbeitserlaubnis sind, die wiederum i.d.R. nach fünf Jahren erlaubter Beschäftigung erteilt wird, wenn sie „einfache mündliche Deutschkenntnisse“ haben und wenn sie ohne Sozialhilfe leben. Liegen keine Ausweisungsgründe vor, soll nach fünf Jahren auch schon eine Aufenthaltsberechtigung möglich sein, die nach acht Jahren Arbeit trotz Arbeitslosigkeit erteilt werden kann. Bisher sind nur etwa 250.000 Ausländer im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung, nur 56% der Nicht-EG-Ausländer haben eine unbefristete besondere Arbeitserlaubnis²⁵. Dies zeigt, wie hoch die Hürden sind, eine Aufenthaltsberechtigung zu erreichen, zumal die Verwaltung nicht verpflichtet ist, Ausländer auf diese Möglichkeit hinzuweisen.
- Ehegatten solcher Arbeitnehmer sollen nachziehen dürfen, wiederum, wenn keine Sozialhilfe benötigt wird. Kinder dürfen nur unter 16 Jahren und nur zu beiden Ehegatten nachziehen. Bleibt ein Elternteil im Ausland, soll es kein Zugrecht für das Kind geben, offenbar unabhängig davon, wer das Sorgerecht hat.
- Nachgezogene oder nachziehende Ehegatten von Ausländern der „ersten Generation“ sollen als ebenfalls „Begünstigte“ eine Verfestigung und Verfestigung ihres Aufenthalts nach drei Jahren erhalten, wenn der Aufenthalt des Arbeitnehmers verfestigt ist und

keine Sozialhilfe bezogen wird. Damit werden Trennungen und Scheidungen (wie schon bisher) nahezu unmöglich gemacht. Im Unterschied zur jetzigen Rechtslage wird dies gesetzlich festgelegt: Die eigene Rechtsstellung ist von der des Ehegatten abhängig. Scheidung ist gleichbedeutend mit Wegfall der Aufenthaltsgrundlage; Trennung jedenfalls dann, wenn der unterhaltsberechtigten nachgezogene Ehegatte (also fast immer die Frau) den Unterhalt durch Sozialhilfe aufbessern muß.

- Kinder der genannten Arbeitnehmer sollen nach Vollendung des 16. Lebensjahrs und fünf Jahren Aufenthalt bei ausreichenden Deutschkenntnissen und ohne Sozialhilfe gesichertem Lebensunterhalt eine Verfestigung und Verfestigung ihres Aufenthaltsrechts erhalten.
- Das **Ausländeraufenthaltsgesetz** dehnt die Paß- und Aufenthaltsgenehmigungspflicht auf Ausländer unter 16 Jahren aus.
- Müssen bisher bei der Entscheidung über eine Aufenthaltserlaubnis private Interessen des Ausländers und entgegenstehende Interessen der BRD miteinander abgewogen werden, so soll jetzt per Gesetz der grundsätzliche Vorrang der öffentlichen Interessen vorgeschrieben werden. Das bedeutet eine Aufhebung jeder Interessen- und Güterabwägung: was als „Ermessensentscheidung“ daher kommt, ist ein verkappter Negativentscheid.
- Die Aufenthaltserlaubnis für Arbeitnehmer darf maximal für 8 Jahre verlängert werden, weiterer Aufenthalt soll nur als Ausnahme möglich sein. Die Regelung ist ein Versuch, den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu umgehen, indem man ins Gesetz einfach reinschreibt, daß kein Vertrauen gebildet werden kann.
- Aufenthaltsverfestigung soll nur noch ausnahmsweise möglich sein. Voraussetzungen: Einfügung in die rechtliche, wirtschaftliche und soziale Ordnung; das Erfordernis, „daß auch aus der Sicht der öffentlichen Belange ein überwiegendes Interesse am dauernden Verbleib besteht“. Der Staat soll künftig gezielt selektieren dürfen in brauchbare und unbrauchbare Ausländer.
- Eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung gibt es frühestens

²³ BVerwG InfAuslR 88, 34

²⁴ vgl. Weichert, InfAuslR 87, 205 sowie den Beitrag von Pollähne in diesem Heft

²⁵ Brunkhorst/Wetzel DuR 86, 152

nach fünf Jahren. Schon der Name ist Hohn: Nach acht Jahren muß der Ausländer ja wieder raus, es sei denn, es liegt eine Ausnahme vor.

- Die Aufenthaltsberechtigung soll es erst nach fünfjährigem Besitz der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis geben (also nach zehn Aufenthaltsjahren). Einen Regelanspruch soll nur haben, wer zehn Jahre hier gearbeitet hat.
- Ausländer, die als Studenten oder Werkvertragsarbeitnehmer gekommen sind, müssen raus, sobald der Aufenthaltswert erledigt ist.
- Die Aufenthaltserlaubnis für nachziehende Ehegatten bleibt an das Bestehen der Ehe gebunden und wird erst mit der unbefristeten Arbeitserlaubnis für den Arbeitnehmer verselbständigt. Gesicherte wirtschaftliche Existenz, angemessene Wohnung etc. bleiben Voraussetzung.
- Nachziehen dürfen Ehegatten von Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung (Arbeitnehmer, Selbständige der 1. Generation).
- Ehegatten von Studenten u.a. können (Ermessen) nachziehen, wenn trotzdem das Verlassen der BRD durch beide Ehegatten nach Aufenthaltswert erfüllt gesichert ist.
- Ehegatten von Ausländern der 2. Generation können nur nachziehen, wenn der hier lebende Teil acht Jahre in der BRD lebt und seine Einbürgerung aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen gescheitert ist. Letzteres ist eine besondere Dreistigkeit. Wer heiraten will, muß sich zwangsgermanisieren lassen. Dazu muß man wissen, daß nach dem RuStaG die doppelte Staatsangehörigkeit ausgeschlossen ist: eingebürgert wird nur, wer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt. Zudem ist die Einbürgerung an weitere strenge Voraussetzungen gebunden: Nach der Rechtsprechung des BVerwG muß ein besonderes öffentliches Interesse an der Einbürgerung bestehen, der Bewerber muß sich zur „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ bekennen, darf nicht vorbestraft sein, keine Sozialhilfe beziehen usw. Wer all das erfüllt, soll die Erlaubnis zur Heirat erhalten. Aber auch dann nur nach Ermessen! Ausgeschlossen sein soll der Ehegattennachzug zu Ausländern mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung.
- Die Aufenthaltsverfestigung für Ehegatten ist gebunden an die Rechtsstellung des anderen Partners und setzt dessen verfestigten Aufenthaltsstatus voraus. Die Verfestigung gibt es nach fünf Jahren,



sie gewährt dieselbe Rechtsstellung, die der Partner hat. Die Verfestigung führt zur Verselbständigung des Aufenthaltsrechts, d.h. hier soll Trennung oder Scheidung im Grundsatz nicht mehr zur Ausweisung führen.

- Kinder dürfen nur noch zu beiden Ehegatten nachziehen, Rechtsanspruch auf Nachzug haben nur noch Kinder unter sechs Jahren; zwischen sechs und 15 Jahren steht der Familiennachzug im Behördenermessen, „aber kein Nachzug mehr, wenn ein Elternteil länger als ein Jahr eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung besitzt“. Letzteres heißt: Eine unbestristete Aufenthaltsgenehmigung wird i.d.R. frühestens nach fünf Jahren erteilt plus ein weiteres Jahr = Ausschlussfrist. Wer es nicht schafft, seine Kinder in dieser Zeit herzuholen, hat Pech gehabt. Diese Relegung ist kaum mit dem Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern nach Art. 6 II GG i.V.m. § 1631 BGB in Einklang zu bringen. Das Grundrecht aus Art. 6 II GG entfaltet volle Wirkung zugunsten des in der BRD lebenden Ausländers. Allerdings kann die Bundesregierung auf jene Aussage des BVerfG bauen, wonach aus Art. 6 GG alles mögliche, nur kein Rechtsanspruch auf Aufenthalt folge.
- Erhebliche Verschärfungen soll es bei den Ausweisungen geben. In Fällen „besonders schwerer Kriminalität“ wird die Ausweisung zwingend vorgeschrieben; in Fällen schwerer Kriminalität sowie bei extremistischer politischer Betätigung soll es eine Regelausweisung geben. Letzteres ist ein ungeheurer Angriff auf alle politisch fortschrittlichen Menschen in der BRD. Kann schon nach bisheri-

gem Recht politische Betätigung schlichtweg verboten werden, soll künftig nur noch bleiben dürfen, wer angepaßt ist und die Schnauze hält. Die bisherigen Ausweisungsgründe bleiben „Kann-Ausweisungen“, der Katalog wird aber drastisch erweitert. Es kommen hinzu: Die Herabwürdigung der Bundesrepublik und der Verfassungsorgane des Bundes und der Länder – auch dies eine Maulkorbregelung, die alles bisherige in den Schatten stellt –; Gebrauch von Heroin, Kokain und anderen gefährlichen Drogen, wohlgehemmt der Gebrauch, der eine Suchtkrankheit darstellt; Obdachlosigkeit und nicht genügende Wohnverhältnisse – das kann vor allem Arbeitslose treffen, ebenso wie der weitere Ausweisungsgrund des Arbeitslosenhilfebezugs von mindestens einem Jahr. Lediglich Deutsch-Verheiratete, Asylberechtigte und Ausländer mit Aufenthaltsverfestigung sollen nur unter erschwerten Voraussetzungen ausgewiesen werden können. Im SGB-X wird die Regelung aufgehoben, daß die Sozialämter in der Regel erst nach sechs Monaten Sozialhilfebezug der Ausländerbehörde meldepflichtig sind. Nach dem Entwurf soll sofort raus, wer hilfebedürftig geworden ist.

Einige Folgerungen

- Noch wesentlich deutlicher als das bisherige Recht wird im neuen Entwurf nach der Nützlichkeit von Menschen selektiert. Bleiben soll, wer qualifiziert und eingearbeitet ist, sofern er nicht nur Kosten verursacht. Der Rest lebt immer unter

„Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang Ausländern der dauernde Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht werden soll, hängt überdies nicht allein von den faktischen Möglichkeiten einer dauerhaften Integration von Ausländern ab. Es geht im Kern nicht um ein ökonomisches Problem, sondern um ein gesellschaftspolitisches Problem und die Frage des Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland als eines deutschen Staates. Eine fortlaufende, nur von der jeweiligen Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktlage abhängige Zuwanderung von Ausländern würde die Bundesrepublik Deutschland tiefgreifend verändern. Sie bedeutete den Verzicht auf die Homogenität der Gesellschaft, die im wesentlichen durch die Zugehörigkeit zur deutschen Nation bestimmt wird. Die gemeinsame deutsche Geschichte, Tradition, Sprache und Kultur verlören ihre einigende und prägende Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland würde sich nach und nach zu einem multinationalen und multikulturellen Gemeinwesen entwickeln, das auf Dauer mit den entsprechenden Minderheitsproblemen belastet wäre. Schon im Interesse der Bewahrung des inneren Friedens, vornehmlich aber im nationalen Interesse muß einer solchen Entwicklung bereits im Ansatz begegnet werden. Friedlich könnte sie sich ohnehin nur auf der Grundlage einer breiten Zustimmung der deutschen Bevölkerung vollziehen. Daran fehlt es. Vorstellungen, die auf eine Liberalisierung der Zuwanderung weiterer Ausländer zielen, stoßen in der deutschen Bevölkerung auf vielfache Ablehnung. Diese Haltung kann nicht als intolerant oder gar ausländerfeindlich kritisiert werden. Toleranz und Aufgeschlossenheit gegenüber Ausländern gebieten keineswegs, die geschichtlich überkommene Prägung der eigenen Umwelt preiszugeben und das eigene Land der Besiedlung durch Ausländer zu öffnen. Die Bewahrung des eigenen nationalen Charakters ist das legitime Ziel eines jeden Volkes und Staates. Sie ist auch die Basis für jede politische Bestrebung, die Beziehungen und Bindungen unter den Völkern insbesondere Europas zu festigen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist sie darüber hinaus im Hinblick auf die ungelöste nationale Frage der Deutschen eine geschichtliche Verpflichtung.“

(aus der Begründung zu den Gesetzesentwürfen, zitiert nach: Hubert Heinold, Das neue Ausländerrecht, vorgänge 94 [Juli 1988], S. 18)

dem Damoklesschwert der Aufenthaltsbeendigung. Das gilt selbst für nachgezogene Kinder und Ehegatten. Zu beachten ist, daß die meisten dieser Regelungen keine Geltung haben für EG-Angehörige. Die Spaltung in Ausländer mehrerer „Gütekategorien“ wird damit weitergetrieben. Betroffen sind vor allem Türken, Kurden, Jugoslawen, Marokkaner, Tunesier.

- Der Blick auf die Entwicklung des Ausländerrechts zeigt, daß die Entwürfe von Zimmermann weder einen Systembruch noch überraschende Neuerungen beinhalten. Vielmehr bauen sie konsequent auf Gesetzgebung und Rechtsprechung auf, stehen insofern in Kontinuität zum bisherigen Recht, wengleich die Entwürfe zweifellos erhebliche Verschärfungen für viele Menschen mit sich bringen. Diese Kontinuität ergibt sich aus dem gemeinsamen Ausgangs- und Ansatzpunkt des neuen und des alten Rechts, ein Sonderrecht für bestimmte Gruppen von Menschen zu sein, deren Aufenthalt im Grundsatz als unerwünscht angesehen wird und deren Bleiberecht von ihrem Nutzen für das sie verwertende Kapital abhängt.
- Das Ausländerrecht diene und dient der Spaltung der Arbeitnehmer, indem ein Teil der Arbeitnehmerschaft unter Sonderrecht gestellt wird. Das verhindert zum einen eine einheitliche Gegenwehr gegen die Interessen des Kapitals, erleichtert den Reaktionären und Unternehmern andererseits die Durchsetzung von Maßnahmen,

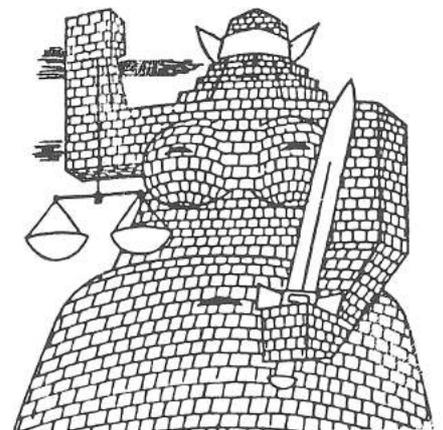
die bei Ausländern „erprobt“ wurden, auf alle Arbeitnehmer. Dies ist ein bedeutsamer Punkt, an dem die politische Kritik ansetzen und die Abschaffung des Ausländerrechts fordern muß.

- Neu ist der Versuch, die Nicht-EG-Ausländer untereinander in der beschriebenen Weise zu spalten. So zieht die Regierung noch Nutzen aus der Tatsache, daß sie viele ausländische Menschen, die seit Jahren hier leben und arbeiten, nicht mehr ohne weiteres loswerden kann.
- Die Spaltung zwischen EG-Ausländern und Nicht-EG-Ausländern wird politisch vertieft. Die FDP sowie die Koalition in Hamburg sind für ein Kommunalwahlrecht nur für EG-Ausländer. Die FDP favorisiert ein EG-Ausländerwahlrecht bei Gegenseitigkeitsverbürgung. Türken, Jugoslawen und andere sollen rechtlos bleiben.
- Die Erweiterung der Ausweisungsgünde auf Arbeitslosenhilfe soll ein Bewußtsein schaffen, daß die Inanspruchnahme von öffentlichen Fürsorgeleistungen für sich genommen schon ein Akt des Parasitismus ist. Das wird Angriffe auf die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe zu Lasten aller Arbeitsloser nach sich ziehen. Gleichzeitig wird die Furcht vor Arbeitslosigkeit ausländische ArbeiterInnen dazu treiben, zu jeden Bedingungen Arbeit anzunehmen. Das führt zur Unterhöhung tariflicher und gesetzlicher Standards.
- Kern des Ausländerrechts ist die Entkleidung der Ware Arbeitskraft

von ihrem Menschsein, umgekehrt die Reduzierung des Menschen auf seine Arbeitskraft. Dem ausländischen Arbeiter wird all das erschwert oder entzogen, was heute als Verwirklichung des Menschseins angesehen wird.

Der Entwurf der neuen Ausländergesetze ist in einer Kurzfassung abgedruckt in: Antifaschistische Nachrichten, herausgegeben von der Volksfront gegen Reaktion, Faschismus und Krieg, Zülpicher Str. 7, 5000 Köln; Heft 9/88, Seite 8

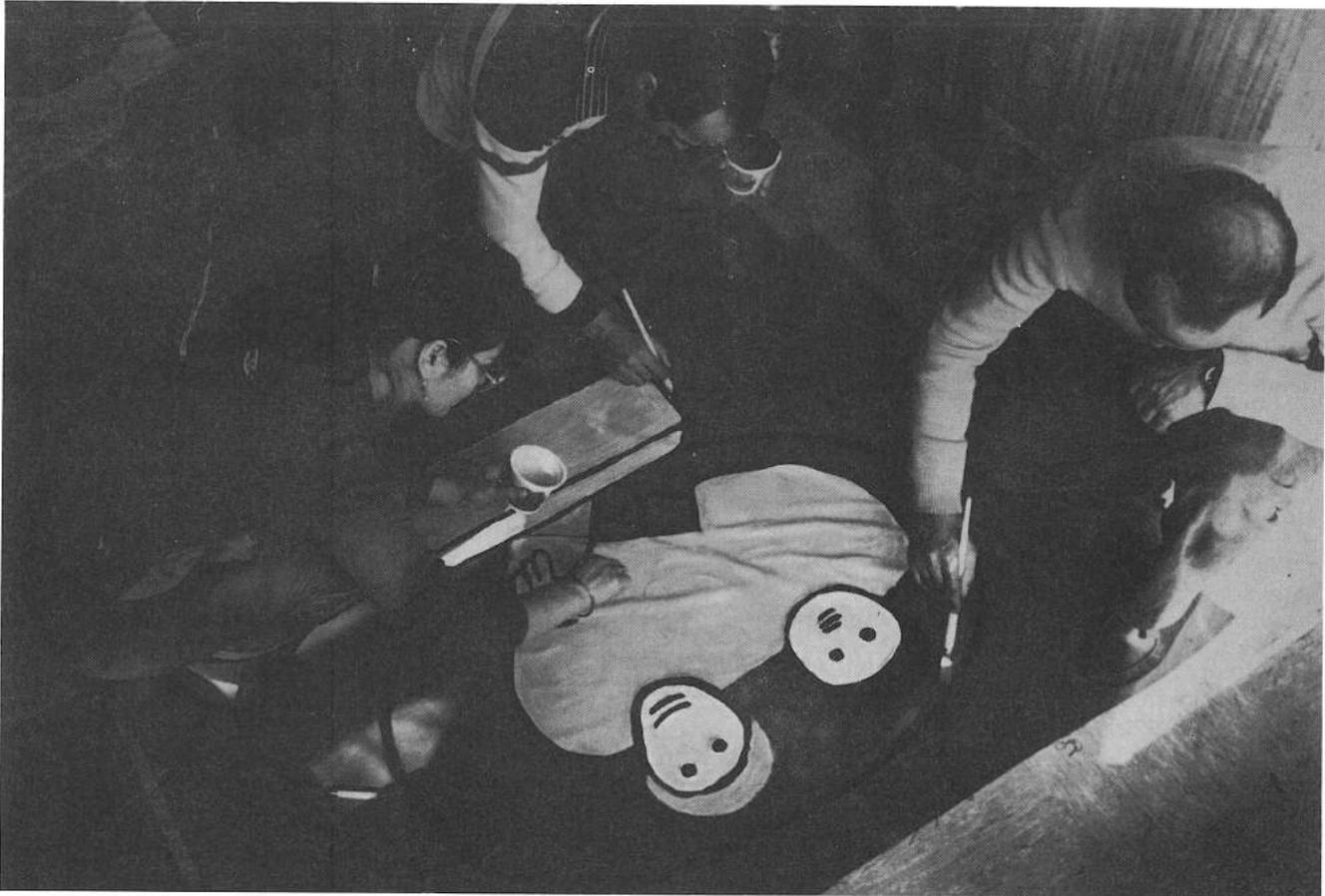
Manuel Kabis ist Rechtsreferendar in Dortmund.



Die Referenten-Entwürfe zum Ausländerrecht senden wir auf Anfrage gern zu (gegen Erstattung der Kopierkosten). Die Redaktion

Ein stumpfes Messer schneidet nicht...

Forum Recht sprach mit Cemile Gündogdu, Nebahat Pohlreich und Mehmet Ali Ölmez (Vorsitzender) vom Ausländerbeirat der Stadt Bielefeld über die politische Gleichstellung der Ausländer



Gebt uns doch bitte zu Beginn einen kurzen Überblick über die Entwicklung, die zu diesem Gremium führte.

Mehmet: In der Bundesrepublik gibt es seit 1972 Ausländerbeiräte. Der Beirat in Bielefeld besteht seit 1973. Vor 1986 sind die Mitglieder bestellt worden, waren also nicht durch eine Wahl legitimiert. Im Ausländerbeirat saßen Ausländer, Verbändevertreter von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Kirchen sowie Kommunalpolitiker.

In diesem „frühen“ Ausländerbeirat haben sich einige Vertreter von Verbänden und ausländischen Vereinen gegen die Bestellung gewehrt mit der Begründung, sie sei undemokratisch. Die Mitglieder müßten durch Wahl legitimiert sein, damit sie die Probleme und politischen Forderungen der ausländischen Einwohner, deren Vertretung der Ausländerbeirat sein soll, auch gegenüber der Öffentlichkeit darstellen und vertreten können.

Vor 1986 hat sich ein Arbeitskreis der politischen Parteien damit be-

schäftigt, wie man eine Ausländerbeiratswahl durchführen kann. Es ist auch ein Satzungsentwurf und eine Geschäftsordnung erarbeitet und diese Entwürfe sind im damaligen Ausländerbeirat und im Stadtrat vorgelegt und auch verabschiedet worden. Danach hat man konkreter überlegt, wie die Wahl im einzelnen durchgeführt werden soll.

Im März 1986 lagen dann Listen vor, auch Einzelpersonen kandidierten, aber sie hatten kaum Chancen.

Cemile: Es war eine Listenwahl. Es gab Nationenlisten, gemischte Listen gab es nicht. Türken mußten eine Liste bilden, Griechen eine andere usw. Wir haben versucht, eine internationale Liste zustande zu bekommen, nach der Satzung war dies aber nicht vorgesehen.

Innerhalb der Nationenliste gab es jedoch verschiedene politische Listen: Mehmet ist auf der SPD-, ich auf der Studenten- und Arbeiterliste gewählt worden. Es wurden auch zwei konservativ oder rechts eingestellte Leute reingewählt, die nann-

ten sich „Einheit des türkischen Islam“ oder so ähnlich. Es waren insgesamt 35 türkische Kandidaten, davon sind also wir für die vier Sitze gewählt worden.

Inwieweit bei den anderen beiden Interesse an kommunalpolitischer Arbeit besteht, ist fraglich.

Wie lief die Wahl ab, wie war die Wahlbeteiligung, wie lang ist die Wahlperiode?

Cemile: Die Wahlbeteiligung lag insgesamt bei 35,9%. Bei den Türken lag die Wahlbeteiligung bei ca. 59%. Das ist eine ganz gute Beteiligung für solch eine Direktwahl, die ja das erste Mal stattfand.

Mehmet: Wir sind eigentlich auf vier Jahre gewählt. Nächstes Jahr ist jedoch Kommunalwahl. Danach muß innerhalb von drei Monaten der Ausländerbeirat gewählt werden.

Cemile: So kommt es, daß das erste Intervall (1986-1990) ein bißchen gekürzt werden soll, um die Wahl des

Ausländerbeirats an die Kommunalwahl anzukoppeln.

Der Ausländerbeirat ist zusammengesetzt aus insgesamt 25 Mitgliedern, davon dreizehn gewählte Ausländer, entsprechend ihrem Anteil an der Gesamtpopulation (vier Türken, je zwei Griechen und Jugoslawen, je ein Italiener und Spanier sowie je ein Asylantenvertreter, Vertreter der Heimatlosen und ein sonstiger Ausländer, z. Zt. ein Ghanaer). Hinzu kommen zwölf Nichtgewählte, die von den Fraktionen intern vorgeschlagen und dann vom Rat gewählt, d.h. bestätigt werden. Davon sind sechs Parteienvertreter entsprechend den Ratssitzen und sechs Verbändevertreter, z.B. von Wohlfahrtsverbänden.

Können Sie kurz darstellen, was der Ausländerbeirat für eine Aufgabe hat, was er soll?

Cemile: Kurz gesagt soll er eine Brücke aufbauen zwischen der ausländischen Bevölkerung und dem Rat der Stadt. Er soll eine Interessenvertretung garantieren und eine beratende Funktion haben. Deshalb ist es für uns schwer, etwas Konkretes zu bewirken, also etwa Interessen zu verteidigen oder überhaupt etwas durchzusetzen. Den Beirat kann man, denke ich, als stumpfes Messer oder stumpfes Schwert bezeichnen oder als Spielwiese ohne Ball. Uns ist ein Gremium vorgegeben; wir sollen darin Interessen vertreten und durchsetzen. Aber nach der Satzung wird es uns nie gelingen, etwas Konkretes für die Bevölkerung zu erreichen. Gut, wir können hier Resolutionen verabschieden, wir können irgendwas in die Presse bringen – wenn es überhaupt erscheint –, etwas weitergeben, öffentlich machen.

Mehmet: Wir haben kein Entscheidungsrecht, das ist unser Problem. Bei Beschlüssen, die wir fassen, kommt es immer darauf an, ob der zuständige Ausschuß, z.B. der Jugendwohlfahrtsausschuß, diesen Beschluß auch umsetzt. Häufig landen unsere Beschlüsse im „Keller“. Das bedauern wir sehr. Aber für mich persönlich kann ich sagen, wir begrüßen, daß der Ausländerbeirat auf Wahl beruht, daß wir, nachdem wir nun 30 Jahre hier leben, überhaupt uns als Menschen angenommen sehen und etwas Bedeutung, wenigstens beratende Funktion haben. Und wir wollen diese beratende Funktion ausnutzen und zusätzlich unsere politischen Forderungen nach Gleichstellung darstellen. Der Ausländerbeirat kann keine Lösung sein auf dem Weg zur Gleichberechtigung, unsere Forderung ist hauptsächlich das Kommunalwahlrecht. Der Ausländerbeirat kann niemals ein kommunales Wahlrecht ersetzen.

wir arbeiten hier



Politische Forderungen des Beirats landen meistens im Keller...

Welche Erfahrungen habt Ihr mit dem Beirat gemacht?

Mehmet: Positiv am Ausländerbeirat ist, daß die überwiegende Zahl der Mitglieder aus gewählten ausländischen Arbeitnehmern besteht. Die meisten arbeiten in zwei oder drei verschiedenen Schichten. Ihre Tätigkeit im Ausländerbeirat geht von ihrer Freizeit ab. Trotzdem engagieren sie sich, arbeiten mit. Die Ratsmitglieder oder Bezirksvertreter, die Kommunalpolitiker, die haben mehr Spielräume, auch wenn sie berufstätig sind, aber wir haben nicht so große Spielräume. Viele Mitglieder des Ausländerbeirats haben in ihrer Tätigkeit Erfahrungen sammeln können, wie man politisch arbeiten und auch etwas erreichen kann. Sie haben die Erfahrung gemacht, daß sie in der Lage sind, sich genau so gut wie ein deutscher Kommunalpolitiker zu betätigen und im Rat, in den Ausschüssen, zu arbeiten.

Wir haben im letzten Jahr mit Erfolg den Vorschlag gemacht, daß zu allen Fachausschüssen ein Ausländer als sachkundiger Bürger gewählt wird. Wir haben also für alle Ausschüsse einen Vertreter gewählt, der mit beratender Funktion an den Sitzungen dort teilnimmt, er hat aber kein Stimmrecht. Im Ausländerbeirat berichtet dann der Betreffende aus dem Ausschuß, so daß wir Vorschläge machen, diskutieren können, das geht dann in den Ausschuß und von dort bekommen wir auf diese Weise Rückmeldungen, das ist ein positives Ergebnis.

Wir haben auch gemeinsame Sitzungen mit Ausschüssen, z.B. mit

dem Schulausschuß, was den schulischen Bereich betrifft. Meine persönliche Erfahrung ist, daß einige der Ausschußmitglieder uns gar nicht ernst genommen haben, nach dem Motto, Mitglieder des Ausländerbeirats sind gar nicht in der Lage, sich auf kommunalpolitischer Ebene qualifiziert auszudrücken und Forderungen zu formulieren. Es hat sich während der Diskussion gezeigt, sogar einige Verwaltungsleute waren überrascht, daß wir uns nicht mit statistischen Ausführungen und abgehobenen Äußerungen in eine Sackgasse hineinführen ließen. Wir haben klare Antworten verlangt und es hat eine lebhaftere Diskussion stattgefunden.

Führt das dann auch innerhalb der Verwaltung zu Ergebnissen, haben die Vorschläge des Ausländerbeirats eine Chance, realisiert zu werden, oder ist das sehr zäh?

Mehmet: Das muß man auch ein bißchen mit einer Lobby realisieren. Es sind verschiedene Mitglieder im Beirat, die in der vergangenen Zeit ihre Lobby für allgemeine Belange der Ausländer aufgebaut haben. Beispielsweise was das Yesidi-Problem betrifft. Wir mußten das dringend behandeln. Durch verschiedene Personen haben wir den Stadtdirektor und einige Spitzenpolitiker angesprochen und Gespräche geführt, daß die Yesidi-Abschiebung sofort gestoppt wird. In Bielefeld sind 700 Yesidi von Abschiebung bedroht. Solche Dinge laufen dann „intern“. Aber politische Forderungen des Gremiums landen meistens im Keller.

Wenn wir, z.B. was die Wohnungssituation der Ausländer betrifft, Vorschläge unterbreiten, und diese werden ignoriert, dann muß der Ausländerbeirat in der Lage sein, politische Konsequenzen zu ziehen, um auch die öffentliche Sensibilität zu wecken und zu dokumentieren, so könnt ihr mit uns nicht umspringen. Politische Konsequenzen heißt, als Ausländerbeirat an die Öffentlichkeit zu gehen und geschlossen zu sagen, das machen wir nicht mehr mit, uns als Spielball der Politik mißbrauchen zu lassen, nur weil gerade der Beirat als Alibi Konjunktur hat.

Nebahat: Ich möchte noch etwas positives sagen, was der Ausländerbeirat bewirkt hat. Innerhalb der Mitglieder ist ein politisches Bewußtsein entstanden, Interesse für Arbeit in den deutschen politischen Parteien ist geweckt worden und auch gewachsen. Wir waren zuerst drei, die Mitglied in einer Partei waren, mittlerweile sind die meisten Mitglieder in deutschen Parteien, das finde ich gut. Dieser Effekt multipliziert sich auch nach draußen.

Mehmet: Für mich heißt das im Klartext, ausländische Einwohner, die seit Jahren hier leben, können nicht ihre einheimischen Organisationen hier aufbauen. Auch wenn das juristisch machbar wäre, finde ich das nicht in Ordnung. Wenn wir für unsere Gleichberechtigung kämpfen wollen, dann müssen wir das in den politischen Parteien angehen und auch deren Sensibilität wecken. Wir haben damit auch z.T. Erfolg gehabt. Ich bin SPD-Mitglied, anfangs waren wir zwei Mitglieder der SPD. Wir haben versucht, fraktionelle Arbeit im Ausländerbeirat zu machen, d.h. vor der Sitzung bestimmte Fragen zu besprechen, nicht unvorbereitet in die Sitzung zu gehen. So können wir mehr Erfolg haben und zurück in unsere eigene Fraktion gehen und sagen, hört mal, in dem Punkt wollen wir Rückendeckung haben.

Wir wollen uns nicht nur mit Einzelproblemen befassen ...

Ihr habt vorhin Eure Unzufriedenheit mit dem Gremium geschildert. Wie bewertet Ihr den Ausländerbeirat insgesamt? Mir ist an einer Sitzung aufgefallen, daß viele politische Äußerungen gerade nicht in Eure Beschlüsse münden, daß der Ausländerbeirat die Funktion hat, eine Art Beschwerdestelle zu sein, wo Unzu-

friedenheit über die Ungerechtigkeiten ausgesprochen werden, dann aber nicht weiter umgesetzt werden. Seht Ihr das auch so?

Mehmet: Wir hatten hier früher einen CDU-Vertreter, den Geschäftsführer, der immer wieder versucht hat, geschlossene politische Äußerungen zu blockieren. Er hat immer wieder gesagt, ihr müßt Euch doch mal um einzelne Probleme kümmern. Natürlich, für einzelne Probleme sind wir auch da, und es gibt Beratungsstellen, sei es auf seiten der Verwaltung oder auf seiten der Verbände. Aber wir wollen uns nicht ständig mit den Einzelproblemen beschäftigen, sondern allgemein, was die Masse betrifft, und uns stark in dieser Richtung äußern. Wir wollen uns nicht einen abgenagten Knochen vorwerfen lassen, um den wir dann kämpfen. Das lassen wir uns nicht gefallen.

Wir haben uns z.B. im vorigen Jahr mit dem Haushaltspaket beschäftigt. Es war so, daß wir alle schlecht dastanden, weil wir uns nicht ausreichend vorbereiten konnten. Sämtliche Vorschläge der Verwaltung haben wir zur Kenntnis genommen oder akzeptiert. Aber das kann nicht so weitergehen, wir haben beschlossen, nächstes Mal nehmen wir uns vier oder fünf Punkte vor und schauen ganz genau, wo es brennt. Mit diesen dicken Papierbergen müßte man

sich lange beschäftigen, man kann sich Monate damit beschäftigen. Das kann der Ausländerbeirat nicht leisten.

Es ist doch ein ziemlicher Mangel, daß der Ausländerbeirat nur für kommunale Probleme da ist. Ihr könnt Euch doch z.B. nicht mit den Verschärfungen des Ausländerrechts befassen, mit der Abschiebungsproblematik. Und da ist doch die Frage, ob ihr nicht kleingehalten werdet. Ihr dürft Euch mit kommunalen Themen beschäftigen und Euch austoben, harte Verschärfungen des Ausländerrechts müßt Ihr aber anderswo diskutieren und anders bekämpfen.

Mehmet: Richtig. Aber wir befassen uns schon mit diesen Themen. Z.B. mit dem Zimmermann-Papier haben wir uns intensiv befaßt und auch ein Wochendseminar durchgeführt. Wir gehen damit an die Öffentlichkeit, an die deutsche Bevölkerung, um deren Sensibilität zu wecken. Es kann doch nicht angehen, daß z.B. in § 68 der Novellierung bestimmt wird, daß Krankenhäuser, Behörden, öffentliche Stellen verpflichtet werden, Krankheiten, Schulden o.ä. dem Ausländeramt mitzuteilen. Jetzt überlege ich mir, wie ist das in Südafrika, wo ein Weißer, der zufällig zusieht, wie ein Schwarzer eine „weiße Toilette“ benutzt, verpflichtet ist, dies der Behörde anzuzeigen. Da denke ich, sind



wir in der BRD ein zweites Südafrika oder nicht? Wir gehen damit an die Öffentlichkeit, um Unterstützung von der Basis zu bekommen.

Wir müssen Bewußtsein wecken. Z.B. hat der Bundeskanzler Helmut Kohl vor ein paar Wochen gesagt, wir müssen Menschen respektieren und uns gegen Menschenrechtsverletzungen stark machen und auch unsere Solidarität zeigen gegenüber Spätaussiedlern. Das finde ich vollkommen in Ordnung. Ich frage ihn aber konkret, was versteht er unter Menschenrechtsverletzung, wenn einer hier Gesetze schaffen will wie in Südafrika? Wir wollen im Ausländerbeirat nicht nur diskutieren, wir wollen auch den zweiten Schritt machen, an die Öffentlichkeit treten und mit anderen zusammenarbeiten. Z.B. die CDA hat einige gute Vorschläge auf ihrem Bundestreffen gemacht. Z.B. sagt die örtliche CDU, die Forderung nach der Doppelstaatsangehörigkeit ist richtig, aber die Bundesregierung lehnt das ab. Da packen wir die Leute dann, komm, laßt uns zusammen an die Öffentlichkeit gehen und zeigen, daß ihr für die Doppelstaatsangehörigkeit seid.

Cemile: Wir leben doch in einem demokratischen Rechtsstaat, innerhalb dessen sollte den Menschen

mitgespielt, und zum ersten Mal passiert jetzt was. Man sollte diese Leute nicht zu gering schätzen und sagen, daß sie von der Politik nichts verstehen. Ich denke, da man uns nicht ernst nahm, versuchen wir etwas dagegen zu setzen und in der politischen Arbeit zu zeigen, daß man uns ernst nehmen muß. Das haben wir z.B. auch bewußt dadurch gemacht, daß wir eine Dachorganisation auf Landesebene gegründet haben, was leider vom Land noch skeptisch gesehen wird. Vor kurzem hatten wir ein Gespräch mit einem Ministerialbeamten, der hatte Bedenken, es sei noch zu früh, einen Landesrat der Ausländerbeiräte zu gründen. Er meinte, nach einem Mißerfolg würde sich später keiner mehr trauen, so eine Arbeit nochmal zu probieren. Das Ministerium könnte uns wohl unterstützen wie jeden Vogel- oder Hundezüchterverein. Darüber waren wir sehr erschüttert. Wir sind kein Vogel- oder Hundezüchterverein, wir sind in der Bundesrepublik 4,5 Millionen Ausländer. Er kam dann noch damit an, daß das Kommunalwahlrecht nur auf Gegenseitigkeit geschaffen werden könne, daß die hoch gegriffen 1% Deutschen in der Türkei ein Kommunalwahlrecht erhalten müßten, damit wir in Deutschland wählen können. Ich habe nichts dagegen, daß die Deutschen in der Türkei wählen, aber man muß doch die Relation und

Wir wollen als Menschen behandelt und politisch gleichgestellt werden

Cemile: Ich denke, man sieht diesen Prozeß, die Sozialisation von den Ausländern nicht, die hier so lange leben. Zuerst waren wir Gastarbeiter, Ausländer, dann ausländische Mitbürger, Nichtdeutsche usw. Es hat zwar schon ein Prozeß, ein Umdenken stattgefunden, daß die Ausländer auch Menschen sind, aber dies muß noch weitergebracht werden. Die Ausländer sind keine Menschen, die hier befristet bleiben. Diese 10% der Bevölkerung leben in dieser Stadt und wollen als Menschen, als Einwohner mit den anderen Bürgern gleichgestellt werden. Wir wollen ja nicht besser gestellt sein, sondern nur, wie es auch im Grundgesetz steht, nicht wegen Rasse, Herkunft usw. benachteiligt werden.

Nebahat: Menschenrechte werden täglich verletzt. Wir lesen in der Zeitung, der Bund gibt soundsovielen Millionen für Spätaussiedlerwohnungen aus. Das ist in Ordnung, ich habe nichts dagegen. Für solche aus der UdSSR oder Polen, die kaum deutsch sprechen, wollen sie Wohnungen bauen. Sie werden in einem Haus untergebracht, isoliert, es werden sich Ghettos bilden. Aber wenn es um Wohnungsprobleme von Ausländern, insbesondere Türken, geht, heißt es, der Türkenanteil soll 15% nicht übersteigen, damit sich keine Ghettos bilden. Wie sollen denn Leute, die dreißig Jahre hier leben, die eine andere Mentalität übernommen haben, Ghettos bilden? Unsere Kinder kann man mentalitätsmäßig wohl fast mit deutschen Kindern vergleichen. Die sollen auch in eine Wohnung einziehen können, wenn damit die Quote von 15% überschritten wird. Oder der Bund soll Geld frei machen, Häuser bauen. Da wird ständig ein Menschenrecht verletzt. Für Spätaussiedler werden Häuser gebaut, für Ausländerkinder, die zweite Generation, nicht. Die denken, jetzt gibt es bald wieder Wahlen, Spätaussiedler dürfen wählen und Ausländer nicht. Jeder macht doch den Spätaussiedlern schöne Augen, unser Problem wird beiseite geschoben oder wir werden gegenseitig ausgespielt. Man kann doch nicht, wie in einem Ortsteil geschehen, Spätaussiedler und Ausländer zusammen in eine kommunalpolitische Arbeitsgruppe stecken, die sehen uns z.T. als Konkurrenz.

Cemile: Was nicht in meinen Kopf reingeht: ein Ausländer, der 30 Jahre hier lebt, die deutsche Sprache spricht, hier arbeitet, mit seinen Lebensgewohnheiten sich hier einge-



Möglichkeiten gegeben werden, mitzusprechen und mitzubestimmen. Wenn man jemandem nicht das Recht gibt, mitzubestimmen, mitzuwählen, wenn man selbst Menschenrechte verletzt, dann kann man nicht von einer Demokratie sprechen.

Man hat jahrelang gewartet, jahrelang die Ausländer nicht ernst genommen und sie einfach zum Schweigen gebracht, ihnen keinerlei politische Mitsprache gegeben. Viele Leute sind seit 20, 30 Jahren hier und haben kaum in der politischen Szene

Verhältnisse sehen.

Mehmet: Da wir hier seit 30 Jahren leben, wollen wir uns nicht nur mit Ausländerproblemen beschäftigen, wir wollen wie Deutsche mitentscheiden, ob hier eine Stadtautobahn oder ein Rathaus oder ein Parkhaus gebaut wird, in allen Bereichen wollen wir mit den Deutschen gemeinsam bestimmen, das ist unser Hauptanliegen.

lebt hat, der Steuern zahlt, der als Ausländer bezeichnet wird, darf nicht mitbestimmen und nicht mitwählen. Und auf der anderen Seite ein Ausiedler, der vor zwei Monaten hier eingereist ist, nicht die deutsche Sprache spricht, aber dessen Großvater oder Urgroßvater mal einen deutschen Namen hatte und nachweisen kann, daß er Deutscher ist, der kann hier sofort mitwählen. Das wird einem nicht klar.

Mehmet: Natürlich haben die Spätaussiedler auch erhebliche Probleme, zum Teil die gleichen wie wir. Beispielsweise sind in einem 1. Grundschuljahr von 24 Schülern sechs Deutsche und drei Ausländer, der Rest Polen, die kein Wort Deutsch sprechen. Wie soll denn hier Unterricht stattfinden, wie soll da etwas gelernt werden? Also die haben auch jede Menge Probleme.

Wir, der Ausländerbeirat, wollen an allen Stellen und Bereichen mitbestimmen, mitreden, das ist unser Anliegen. Wir sehen uns auch in der Lage, das zu tun.

Kommunalwahlrecht und Doppelstaatsangehörigkeit habt Ihr ja schon als konkrete Forderungen erwähnt, gibt es noch andere, die Ihr erläutern

wollt?

Mehmet: Passives und aktives Kommunalwahlrecht, keine Novellierung des Ausländerrechts, überhaupt weg mit dem Ausländergesetz. Verbesserung der Lebensumstände auf schulischer, beruflicher Ebene, Verbesserung allgemein der Bildungsmöglichkeiten, Gleichstellung in allen Bereichen.

Es hat sich in anderen Gremien gezeigt, z.B. innerhalb der Gewerkschaften, daß deutsche und ausländische Gewerkschafter zusammen auf die Straße gegangen sind für besseren Lohn, Arbeitszeitverkürzung usw. Die ausländischen Arbeiter haben gesagt, wir kämpfen zusammen für unsere gemeinsamen Forderungen, wir wollen aber auch, daß ihr für uns etwas tut. Wir haben erreicht, daß gemeinsame Aktionen für das Kommunalwahlrecht durchgeführt werden, daß wir innerhalb der Gewerkschaft gleichberechtigt sind und direkte Antragsrechte bei den Vertreterversammlungen und Gewerkschaftstagen haben. Das wollen wir auf allen Ebenen, auch auf der politischen, erreichen.

Cemile: Ich weiß, wir werden das

Kommunalwahlrecht erlangen und auch auf Landes- und Bundesebene noch mehr Organe aufbauen.

Nebahat: Für mich privat ist besonders schmerzlich: Ich wohne mit meinem deutschen Ehemann in einem Zweifamilienhaus, wir haben unten ein 75jähriges Ehepaar, die interessieren sich nur für den eigenen Haushalt und Garten, mit Politik haben die nichts am Hut. Mein Mann arbeitet in Düsseldorf, er ist nur am Wochenende in Bielefeld und hört nur von mir über die Bielefelder Kommunalpolitik. Wenn aber gewählt wird, verabreden sich alle drei am Samstagabend für den nächsten Tag, mein Mann nimmt die beiden im Wagen mit zum Wahllokal und ich schaue vom Fenster runter und bin wütend. Die drei gehen wählen, kennen aber keinen von denen, die kandidieren und die sie wählen, und ich stehe da und muß zusehen.

Wir danken Euch für dieses Gespräch.

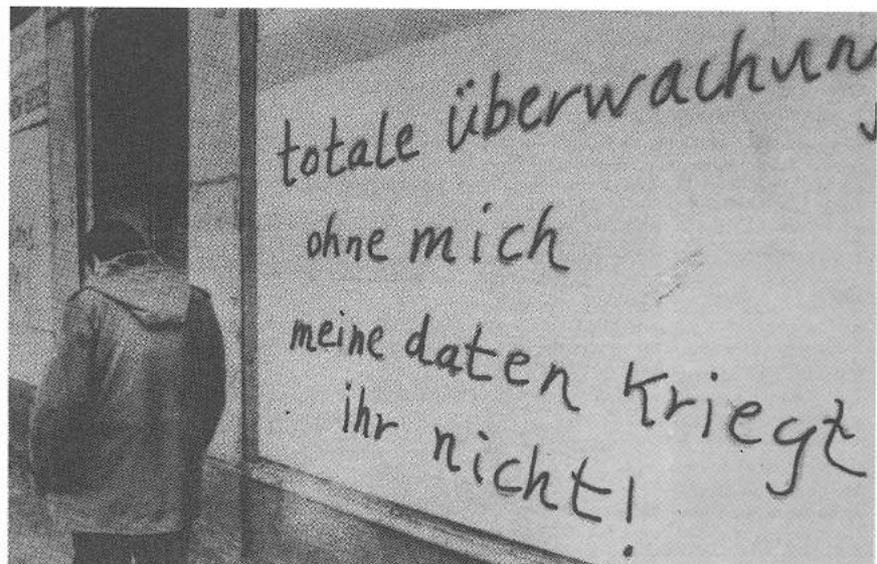
Gesprächspartner waren Martin und Rainer

AZR – Die Totalerfassung der Ausländer

Das Ausländerzentralregister scheut die Öffentlichkeit

Helmut Pollähne

Es kann kaum überraschen, daß im Erfassungs- und Überwachungsstaat BRD mit seiner latenten Ausländerfeindlichkeit ausländische MitbürgerInnen komplett erfaßt und verdatet sind. Die lückenlose Erfassung aller „Fremdländischen“, „Fremdrassigen“, „Ausländer“ (oder wie auch immer die aktuelle nationalpolitische Kategorisierung lautet) hat in Deutschland eine lange unheilvolle Tradition. Dabei unterschied sich nur die jeweilige realpolitische Umsetzung der Register: Internierung, Vertreibung, Vernichtung, Ausbeutung, Abschiebung ... Wohl auch wegen dieser historischen Belastung scheut die bundesdeutsche Auslän-



der Erfassung die Öffentlichkeit: Über das Ausländerzentralregister (AZR) ist viel zu wenig bekannt. Wer sich aber nur ein bißchen damit befaßt, weiß, daß dieser Zustand dringend geändert werden muß, denn das AZR fürchtet die Öffentlichkeit zu Recht: Es basiert auf einer völlig unzureichenden gesetzlichen Grundlage, die Datensammlung übersteigt von Umfang und ‚Qualität‘ her alle Vorstellungen, der Umgang mit z.T. hochempfindlichen persönlichen Datensätzen geschieht weitgehend unkontrolliert und rechtswidrig, der Datenschutz hat kaum eine Chance und die Betroffenen noch weniger.

Dies als einer der ersten einer breiteren Öffentlichkeit dargelegt zu haben, ist das Verdienst von Thilo Weichert mit seinem Aufsatz „Das Ausländerzentralregister“ im *Informationsbrief Ausländerrecht*¹, auf den ich im folgenden weitgehend Bezug nehme. Thilo Weichert hat dort auf 13 Seiten umfassend und nach intensiver Recherche überzeugend festgestellt, daß „mit dem AZR ... eine zentrale und umfassende Meldekartei vor(liegt) mit Personenkennzeichen und Persönlichkeitsprofilen, auf die fast unbeschränkt zugegriffen werden kann“². Damit wurde das Bundesverwaltungsamt (BVA) in Köln³, das zuständig ist für die Führung des AZR, aus seinem unverdienten Dornröschenschlaf gerissen und sah sich zu einer Art ‚Gegendarstellung‘ veranlaßt. In einem ‚Rundschreiben an alle Leiter der Ausländerbehörden

vom 16.11.1987⁴, den Thilo Weichert dankenswerterweise mit gebührenden Kommentaren versehen nachträglich dokumentiert hat⁵, versucht das BVA, den Vorwürfen zu widersprechen, indem es zusammenfassend ausführt: „Das AZR dient in erster Linie der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung der Ausländerbehörden und enthält im wesentlichen nur Angaben, die von diesen Behörden gemeldet sind oder von ihnen zur sachgerechten Entscheidung benötigt werden.“⁶

Nun denn – sehen wir uns doch diese „gesetzmäßige Aufgabenerfüllung“ einmal etwas näher an ...

In der Antwort auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU- und FDP-Fraktionen (bis jetzt die einzige parlamentarische Befassung mit dieser hochbrisanten Materie: wo bleiben die Nachfragen der Opposition?) führte das Bundesinnenministerium aus: „Gegenwärtig sind weit über 100 Mio. Daten von knapp 10 Mio. Ausländern gespeichert.“⁶ Indessen leben in der BRD zur Zeit nur etwa 4,6 Mio. Ausländer!? In dem „Gesetz über die Errichtung des Bundesverwaltungsamts vom 28.12.1959“ – bislang die einzige gesetzliche Grundlage für das AZR – heißt es ebenso offen wie unmißverständlich, „das Bundesverwaltungsamt führt das AZR, das der Erfassung von im Bundesgebiet wohnenden Ausländern dient“ (BGBl. 1959 I, S. 829). Trotzdem sind im AZR Daten gespeichert über aus-

gewiesene, abgeschobene und ausgelieferte Ausländer, abgewiesene und ausgewiesene Asylbewerber, zurückgekehrte Arbeitsemigranten und sogar von Ausländern, die nie ins Bundesgebiet eingereist sind.

Was im AZR im einzelnen (und durchweg elektronisch⁷) gespeichert wird, läßt sich nur aus internen Verwaltungsvorschriften schließen – nach dem Urteil des BVerfG zur Volkszählung 1983⁸ klar rechtswidrig. Demnach hat das AZR die Aufgabe, „die Ausländerbehörden über alle ihm bekannten, für die Beurteilung eines Ausländers wesentlichen Erkenntnisse“ zu unterrichten. Darüber hinaus haben die Ausländerbehörden beim AZR anzufragen, „wenn ein sonstiges behördliches Interesse an einer Auskunft über den Ausländer vorliegt“⁹. Dabei wird mit Blick auf die einschlägigen Vorschriften zum Ausländerrecht schnell klar, daß es praktisch keinen Lebensbereich gibt, der nicht von „sonstigem behördlichem Interesse“ ist. Es ist mithin leicht vorstellbar, daß dem AZR bei der jetzigen Rechtslage kaum Grenzen gesetzt sind, was die Speicherung von höchstpersönlichen Daten betrifft, wie etwa: Familienstand, Erwerbstätigkeit, Umstände des Ehelebens (Scheinehe?), Ausbildungsstand, Wohnverhältnisse, Deutschkenntnisse, Gesundheitszustand u.v.m.¹⁰ Thilo Weichert faßt seine ‚Erkenntnisse‘ über Umfang und Aufgaben des AZR wie folgt zusammen: „Die elektronische, zentrale und vollständige Erfassung aller Ausländer, bei welcher aus allen Lebensbereichen Informationen gesammelt werden können, erlaubt es, detaillierte Persönlichkeitsbilder einzelner Personen wie auch ein umfassendes Strukturbild dieser gesellschaftli-

Vom Protest zur Mitbestimmung

Einladung

zum bundesweiten Demokratie-Kongreß

am Samstag, den 19. Nov. 1988 in Bonn,
Kessenicher Hof, Mechenstr. 55 von 11.00 bis 20.00 Uhr

Immer mehr Menschen erleben ihre politische Ohnmacht. Bürgerinitiativen leisten in der BRD gute Sach- und Öffentlichkeitsarbeit. Oft haben sie jedoch nur geringen Einfluß auf die offizielle Politik. Zahlreiche Menschen und Organisationen haben sich deshalb in den letzten Jahren dafür eingesetzt, auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene die Möglichkeit von Volksbegehren und Volksentscheid zu verwirklichen. Daß der Bevölkerung diese Möglichkeit der Mitbestimmung nicht wie ein Geschenk zufällt, liegt aufgrund der ökonomischen und politischen Interessenslage auf der Hand.

Um so wichtiger ist es, daß sich alle in dieser Frage engagierten und interessierten Menschen zusammenfinden. Denn nur gemeinsam werden wir der Forderung nach Volksbegehren und Volksentscheid genügend Durchsetzungskraft verleihen können.

Deshalb wollen wir auf dem „Demokratie-Kongreß“ in einem möglichst breiten Kreis darüber nachdenken und beraten,
– welche Erfahrungen mit Volksentscheiden bisher im In- und Ausland gemacht wurden,

und vor allem – wie wir die Demokratie-Bewegung in Zukunft noch kräftiger befördern und organisieren können, welche Initiativen und Aktionen wir zu den bisherigen starten wollen?

Der Kongreß wird organisiert von der „Heinrich-Böll-Stiftung“, der „Initiative DEMokratie Entwickeln“ (IDEE) und der „Initiative Volksentscheid gegen Atomanlagen“.

Nähere Informationen erhalten Sie über:

**Heinrich-Böll-Stiftung
Arbeitsgruppe Demokratie
Colmantstr. 18, 5300 Bonn, Tel.: 02 28 / 69 33 51**

¹ InfAuslR 87, 205ff; vorher schon Monika Oels, Ausländer: 10 Mio. gespeichert, in: Chips und Kabel Nr. 8 (Juni 1984), S. 34ff; dies., Ausländerkriminalzentralregister, in: Chips und Kabel Nr. 14/15 (1984/85), S. 65ff; Franz Scheuerer, Ausländer – die gläsernen Menschen, in: „Kein Staat mit diesem Staat?“, hrsg. von D. Hummel, H. Pollähne, R. Ruhne, R. Sögtrop, Bielefeld 1986, S. 259ff

² Weichert aaO, S. 218

³ Anschrift: Bundesverwaltungsamt – Ausländerzentralregister –, Barbarastr. 1, Postfach 680169, 5000 Köln 60, Tel. 0221/77800

⁴ InfAuslR 88, 108f

⁵ aaO, S. 109

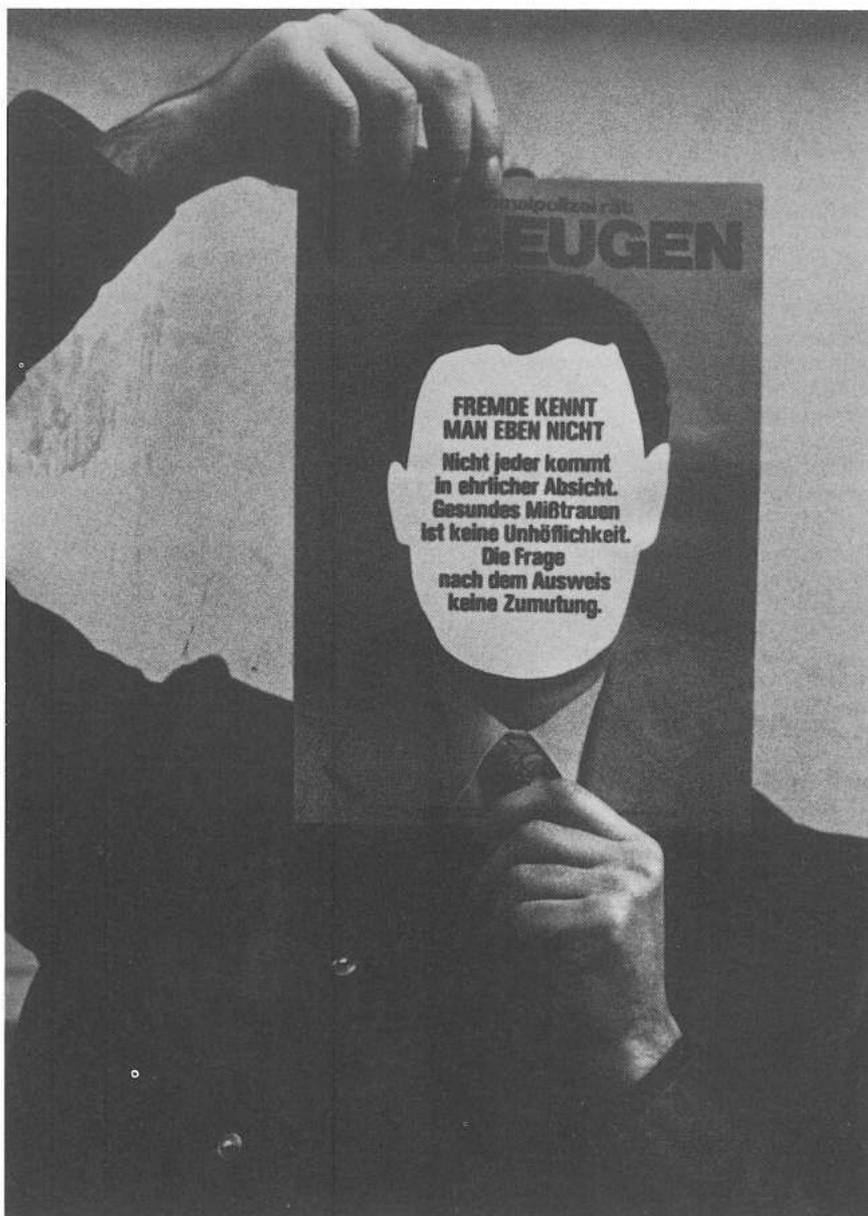
⁶ BT-Drs. 10/5859

⁷ vgl. Scheuerer aaO, S. 261

⁸ BVerfGE 65, 1ff

⁹ AuslVwV v. 7.7.1967 i.d.F. v. 10.5.1977, GMBI. S. 202, Anlage II, Nr. 3d, 7; vgl. Weichert, aaO, S. 207

¹⁰ Hans-Peter Bull, Datenschutz oder die Angst vor dem Computer, 1984, S. 207f; Weichert, aaO, S. 207



chen Gruppe zu erstellen. Mit dem AZR sind die Ausländer die besterfaßte Bevölkerungsgruppe in der Bundesrepublik.“ Seine verfassungsrechtliche Beurteilung: „... ist das derzeitige umfassende AZR als Instrument fast vollständiger Erfassung einer gesellschaftlichen Minderheit mit dem Grundgesetz nicht vereinbar¹¹.

Ohne hier alle bedenklichen Einzelheiten rund um das AZR ausbreiten zu können, seien noch folgende ‚Daten‘ exemplarisch aufgezählt:

- Wer dem AZR gemeldet wird, erhält eine ‚AZR-Nummer‘, die auch in der Ausländerakte vermerkt wird. Damit erhält jeder Ausländer eine ‚Personenkennziffer‘, die – so ist zu befürchten – nicht nur von den Ausländerbehörden, sondern insbesondere von den sog. Sicherheitsbehörden benutzt wird¹². Daß die ‚AZR-Nummer‘ dem Datenschutz dient, wie uns das BVA

in seiner ‚Gegendarstellung‘ weismachen will¹³, ist ein unerhörter Zynismus.

- Die Ausländerbehörden sind verpflichtet, unter Verwendung vorgegebener Formblätter dem AZR über alle zu registrierenden Daten Meldung zu machen¹⁴, dies umfaßt nach Nr. 42 der MiStra (‚Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen‘) auch Informationen über Strafverfahren. Weitere Informanten der Ausländerbehörden sind u.a. die Meldebehörden, Finanzämter, Polizeibehörden und Arbeitsämter – sogar Standesbeamte und Lohnsteuerstellen wurden ‚angezapft‘¹⁵. Im Ergebnis fließen so jährlich rund 3 Mio. Belege in Köln ein, das sind knapp 10.000 pro Tag.
- Das AZR unterrichtet die Ausländerbehörden über alle „für die Beurteilung eines Ausländers wesentlichen Erkenntnisse“. Daß

hierbei praktisch und technisch den Erfordernissen des §10 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (Grenzen der Datenübermittlung) Rechnung getragen wird, wie das BVA in seiner ‚Gegendarstellung‘ beteuert, ist für Außenstehende nicht nachvollziehbar. Bekannt ist jedoch, daß mehr und mehr Ausländerbehörden per Fernschreiben und in Zukunft per Datensichtgerät im on-line-Verfahren Daten aus dem AZR abrufen¹⁶.

- Offenbar sind Kriminal-, Schutz- und Grenzpolizeien regelmäßige Empfänger von Informationen aus dem AZR, insbesondere aus der Datei ‚Personenfahndung‘. Für die Zukunft wird sogar erwogen, das AZR mit zentralen Polizei-Dateien zu koppeln, etwa dem INPOL-Verband¹⁷.
- Über die Zugriffe der Geheimdienste, insbesondere des Verfassungsschutzes auf das AZR, ist – wie üblich – noch weniger bekannt. Daß diese Stellen jedoch an der Neukonzeption des AZR beteiligt sind, läßt befürchten, daß auch sie sich in Köln ‚bedienen‘ können, womit ein weiteres Mal die verfassungsrechtliche Trennung von Polizei und Geheimdiensten aufgehoben wäre.
- Die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der im AZR enthaltenen Daten ist sehr zweifelhaft, die Gefahr der Verwechslung groß
- einmal abgesehen von der in Dateien üblichen Reduzierung komplexer Lebenssachverhalte auf wenige formalisierte Kategorien, die zudem meist negative Sachverhalte erfassen¹⁸.
- Derzeit ist es dem BVA nicht möglich, Auskunftssperren bei der Übermittlung von Daten aus dem AZR zu berücksichtigen; es bestehen so gut wie keine Lösungsregeln, außer solchen, die die Löschung bei Ausweisung oder Abschiebung „frühestens nach 20 Jahren“ zulassen¹⁹.
- Die Daten des AZR werden u.a. vom Statistischen Bundesamt zur statistischen Auswertung benutzt; mit den so erstellten ‚Ausländerstatistiken‘ wird Politik gemacht, zumeist gegen die Ausländer.

¹¹ Weichert, aaO, S. 208f

¹² Weichert, aaO, S. 209

¹³ InfAuslR 88, 109

¹⁴ vgl. Scheuerer, aaO, S. 261; Weichert, aaO, S. 210

¹⁵ Weichert, aaO, S. 211 unter Hinweis auf entsprechende Datenschutzberichte aus Niedersachsen und Berlin

¹⁶ Bull, aaO, S. 208; Weichert, aaO, S. 212, 216f

¹⁷ Oels, aaO, S. 67; Weichert, aaO, S. 212f

¹⁸ Weichert, aaO, S. 214

¹⁹ Weichert, aaO, S. 215f

**Zwischen
KOOPERATION**

Haus der Gewerkschaftsjugend Oberursel

und

KONFRONTATIONTheo Pirker, Jürgen Seifert,
Bernd Rabehl, Gerhard Wink,
Joscha Schmierer, Matthias Beltz,
Manfred Scharer u.v.a.Beiträge zur Geschichte von
Außerparlamentarischer Opposition
und Gewerkschaften

Haus der Gewerkschaftsjugend, Oberursel (Hg.)

**ZWISCHEN
KOOPERATION UND
KONFRONTATION**Beiträge zur Geschichte
von Außerparlamentarischer Opposition
und Gewerkschaften1988, 180 S., 23,5 x 17 cm, mit Abbildungen,
DM 28,00
ISBN 3-924800-75-8Theo Pirker: Gewerkschaften und Verfassung
Jürgen Seifert: Gewerkschaften als Gegen-
machtBernd Rabehl: Der Sozialistische Deutsche
StudentenbundJürgen Seifert: Die Auseinandersetzung um die
NotstandsgesetzeEine Diskussion über APO, Gewerkschaften
und die Arbeiterklasse mit Matthias Beltz,
Bernd Rabehl, Manfred Scharer, Joscha
Schmierer und Gerhard Wink.

Martin Gorholt / Günther Seitel (Hg.)

**HOCHSCHULE
2000**Zukunft der Bildung zwischen
konservativer Hochschulpolitik
und Gegenbewegung

Martin Gorholt / Günther Seitel (Hg.)

HOCHSCHULE 2000Zukunft der Bildung zwischen konservativer
Hochschulpolitik und Gegenbewegung1988, 180 S., 12,5 x 19 cm, br., DM 19,80
ISBN 3-924800-40-5Die Zukunft von Bildung und Wissenschaft in
der Diskussion. Peter Glotz: Die Krise der
Hochschulen und die Malaise der Linken.
Michael Daxner: Die Zukunft der Wissenschaft.
Rainer Braun: Hochschule zwischen Elite und
Demokratie. Dirk Axmacher: Konservative
Hochschulpolitik und Gegenbewegung.SP-Verlag
Schüren
Deutschaus-
straße 31
3550 Marburg

Diese kleine Übersicht mag genügen, um zu illustrieren, was das BVA und die Ausländerbehörden unter „gesetzmäßiger Aufgabenerfüllung“ der „Erfassung von im Bundesgebiet wohnenden Ausländern“ verstehen. Dieses verfassungs- und datenschutzrechtliche Katastrophen-Register arbeitet bereits nach geltendem Recht weitgehend rechtswidrig, ohne gesetzliche Grundlage, bar jeder Kontrolle und weit jenseits der Grenzen ausländerpolitischer Verhältnismäßigkeit – soweit die Notwendigkeit eines zentralen Ausländerregisters überhaupt begründet werden kann.

Was unternehmen die politisch Verantwortlichen? So gut wie nichts! Obwohl bereits Anfang der 80er Jahre das AZR vom damaligen Datenschutzbeauftragten Hans-Peter Bull kritisiert wurde²⁰ und obwohl die Bundesregierung 1986 feststellte, daß Aktualität und Verlässlichkeit des Registers fraglich seien und eine umfassende gesetzliche Regelung erforderlich erscheine²¹, ist nichts geschehen. Eine Arbeitsgruppe beim Bundesinnenministerium legte 1982 einen Prüfbericht vor, der nicht

veröffentlicht, sondern zur Verschlussache erklärt wurde²². Seitdem wird angeblich an einem Gesetz für das AZR gearbeitet, so wie es auch in den Koalitionsvereinbarungen vom März 1987 vorgesehen war. Offenbar ist Zimmermann jedoch davon zurückgeschreckt, die ohnehin skandalösen Referenten-Entwürfe zum Ausländergesetz noch mit einem AZR-Gesetz-Entwurf zu krönen. Die Furcht vor zu viel Öffentlichkeit ist unverkennbar, daher auch die Nervosität beim BVA über die Veröffentlichung von Thilo Weichert. Es muß jedoch eine öffentliche Debatte über das AZR erreicht werden – am besten noch bevor ein entsprechender Gesetz-Entwurf vorliegt. Dieser wird ohnehin vor allem darauf abzielen, die rechtswidrige Praxis nachträglich und für die Zukunft zu legalisieren, so wie es zur Zeit in Bonn üblich ist.

²⁰ 4. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz 1981, BT-Drs. 9/1243, S. 34

²¹ BT-Drs. 10/5859

²² Weichert, aaO, S. 206

**Materialien zum
Schwerpunkt****Hans-Heinz Heldmann**

Ausländerrecht, Pahl-Rugenstein-Verlag, 3. Aufl. 1985, 16,80 Mark

vorgänge Heft 94

(Juli 1988), Schwerpunkt: Menschenrechte: Ideologie und Interesse, darin u.a. ein Beitrag von Hubert Heinhold, Das neue Ausländerrecht

Flucht und Asyl

Berichte über Flüchtlingsgruppen, hrsg. für das Komitee für Grundrechte und Demokratie und ‚medico international‘ am Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, Edition Parabolis 1988, 14,- Mark

Ausländer sind Mitbürger!

Memorandum zur Ausländerpolitik in der BRD, vorgelegt von verschiedenen Bürgerrechtsgruppen, zu beziehen über das Komitee für Grundrechte und Demokratie, An der Gasse 1, 6121 Sensbachtal, 1983, 4,-Mark

Schwarzbuch Asyl

Lager, Verteilung, Abschiebung – Hrsg.: Koordination Flüchtlinge in

Hamburg, c/o Hamburger Arbeitskreis ASYL e.V., Rentzelstr. 1, 2000 Hamburg 13, 2. Aufl. 1988, 8,- Mark

**Niederlassungsrecht für
Ausländer**hrsg. von den Grünen, 1986 (Neuauf-
lage in Vorb.), 6,- Mark**ASYL Nr. 5**Ratgeber zum Asylverfahrensgesetz.
Hrsg.: Hamburger Arbeitskreis ASYL
e.V. (s.o.), 1988, 5,- Mark**KritV**

Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Heft 4/87, darin vier kontroverse Beiträge, u.a. Helmut Rittstieg, Kommunales Wahlrecht für Ausländer, und Manfred Zuleeg, Zur Verfassungsmäßigkeit der Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer in NRW

**Schutz für politisch
Verfolgte**Verwirklicht das Grundrecht auf Asyl,
hrsg. von ‚amnesty international‘,
Heerstr. 178, 5300 Bonn 1, 1986Bestellungen:
Direkt beim
Verlag oder
in jeder guten
Buchhandlung