

AUSZEIT
Auszeit 25, Nr. 1/2
30. Jg. 1992

EIN JAHR DANACH

Das neue Ausländergesetz und seine Konsequenzen
für die Hochschulen

WUS

World University Service

A U S Z E I T

auszählen (sw, V.), (Boxen: Ein am Boden liegender, hockender, sitzender Boxer wird vom Ringrichter im Sekundentempo von 1 bis 9 ausgezählt, bei 10 ist er ausgezählt und der Kampf ist beendet (Knock-out).

Auszeit, die;-; -en (Basketball, Volleyball): Pause, Spielunterbrechung, die einer Mannschaft nach bestimmten Regeln zusteht. Die A. ist e. wesentliche Maßnahme, um auf das Geschehen Einfluß zu nehmen. Auszeit wird genommen, um taktische Maßnahmen für den Angriff oder die Verteidigung zu besprechen, der Mannschaft eine Erholungspause zu verschaffen, bei hektischer Spielweise das Spiel zu beruhigen, den Spielfluß des Gegners zu unterbrechen und die Mannschaft psychisch wieder aufzurichten.

Die Auszeit ist nur effektiv, wenn sie optimal genutzt wird. Taktische Anweisungen werden möglichst knapp und klar gegeben.

auszementieren (sw. V.): die Innenseite von etw. mit einer Zementschicht versehen: einen Schacht, einen Keller auszementieren.

IMPRESSUM

Herausgeber World University Service
Goebenstr. 35
6200 Wiesbaden
Tel.: 0611/44 66 48

Redaktion Günther Boege
Kambiz Ghawami

Innen- und Außentitelgestaltung
AG für Design und
Kommunikation
Bismarckring 3
6200 Wiesbaden
Tel.: 0611/ 37 83 79

Satz Büroservice Sekretariat - BSS
Rheinstr. 54
6200 Wiesbaden
Tel.: 0611/30 12 74

Druck Gegendruck
Scharnhorststr. 9
6200 Wiesbaden
Tel.: 0611/44 13 20

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck mit Quellen-
angaben erlaubt gegen
Übersendung von
zwei Belegexemplaren.
Zu beziehen:
World University Service
Goebenstr. 35
6200 Wiesbaden

**EIN JAHR DANACH - das neue Ausländergesetz und
seine Konsequenzen für die Hochschulen**

AUSZEIT 25, Nr. 1/2, 30. Jahrgang 1992

INHALTSVERZEICHNIS	Seite
Prolog	5
EDITORIAL	8
TEIL I: Duldung oder Akzeptanz?	
Fritz Knacke, Was will die Regierung nun wirklich? - Ausländergesetz und studen- tischer Alltag	18
Was hat sich für die ausländischen Studie- renden geändert? Kommentare zur Aufent- haltsbewilligung (H.H. Heldmann)	22
Reaktionen aus den Hochschulen	32
Hans Joachim Engster, Die neuen Ausländer- gesetze in der Bundesrepublik Deutschland und ihre historischen Vorläufer	42
Günther Boege, Zu diesem Heft: Das neue Ausländergesetz - Konsequenzen für die Hochschule?	58

**A
U
S
Z
E
I
T**

TEIL II: "When in Rome, do as the Romans"? (nach E. Schiffer)

Eckart Schiffer, "Ein Modebegriff geht um in Europa: die multikulturelle Gesellschaft" - Zur Staatssituation, zum Staatsvolk und zu den Ausländern aus der Sicht des Bundesinnenministeriums	69
Freimut Duve, Das "überwölbende kulturelle europäische Erbe" oder: Wie verträumt ist das Innenministerium?	83
Horst Eberhard Richter, Ansprache zum 9.11.91 im Berliner Lustgarten	87
Fritz Franz, Ausländerpolitik ohne Perspektive	90
Heinz Stanek, Multikulturelle Gesellschaft im Republikanischen Verfassungsstaat	98
Otto Jäckel, Der Umgang mit Ausländern - ein Gradmesser der politischen Kultur	104
Johanna Vogel, Ist die multikulturelle Gesellschaft eine Gefahr für die Heimat? (Versuch einer Standortbestimmung zwischen Schiffer und Cohn-Bendit)	108
Autoren dieses Heftes	113
Verzeichnis der verfügbaren Hefte	114

PROLOG

Entscheidung am 24.10.1991

(Ein Fall aus der täglichen Praxis einer bundesdeutschen Botschaft)

Der Antrag Ihres Mandanten wird abgelehnt. Er hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung. Nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG wird diese in der Regel versagt, wenn der Aufenthalt des Ausländers Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet. Ist ein Regelversagungsgrund gegeben, so ist für die Ausübung von Ermessen nur Raum, soweit besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen.

Zu diesen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zählt das öffentliche Interesse daran, daß sich Einreise und Aufenthalt von Ausländern in geregelter Rahmen vollziehen, insbesondere, daß das Aufenthaltsrecht und die Einreisevorschriften beachtet werden und dem Versuch einer unerwünschten Einwanderung vorgebeugt wird. Hierzu gehört die Gewährleistung, daß der Aufenthalt nur zu dem angegebenen Zweck genutzt und nach Zweckerreichung ohne weiteres beendet wird.

Ihr Mandant hat das Visum beantragt, um nach eigenen Angaben in der Bundesrepublik Deutschland zu studieren. Die Botschaft hat jedoch erhebliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit dieser Studienabsicht und auch an seiner Rückkehrbereitschaft nach Abschluß eines eventuellen Studiums.

Diese Zweifel stützen sich auf folgende Tatsachen:

Ihr Mandant hat bereits im Jahre 1986 die Gymnasialausbildung abgeschlossen. Im Jahr 1987 hat er die Universitäts-Aufnahmeprüfung bestanden, aber nach eigener mündlicher Einlassung "keine Lust gehabt, zu studieren". Er hat daher das Studium in seinem Heimatland nicht aufgenommen, sondern im Betrieb seines Vaters gearbeitet und, nach Inkrafttreten des Waffenstillstands im Krieg, seinen Wehrdienst abgeleistet, um eine Ausreisegenehmigung zu ermöglichen. Erst in den vergangenen 2 Semestern hat er begonnen, die deutsche Sprache zu erlernen.

Dieser Sachverhalt deutet nicht auf eine Lebensplanung hin, die von vornherein auf ein Studium in Deutschland abgestellt war, doch kann dahingestellt bleiben, ob Ihr Mandant das vorgegebene Studium wirklich anstrebt. Dieser Sachverhalt begründet nämlich auch erhebliche Zweifel an der Rückkehrbereitschaft Ihres Mandanten nach Abschluß eines eventuellen Studiums. Ihr Mandant lehnt die herrschenden Verhältnisse offenbar in einem solchen Maße ab, daß er nicht in seinem Heimatland studieren wollte. Diese Haltung läßt nicht erwarten, daß er nach einer vieljährigen Ausbildung in Deutschland, während derer er die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse dort hat kennenlernen und mit denen seines Heimatlandes vergleichen können, bereit sein wird, zurückzukehren.

Hinzu kommt, daß bereits zwei seiner Onkel in Deutschland leben. Zumindest einer dieser beiden ist mit einer Deutschen verheiratet und lebt dort auf Dauer. Daß davon eine Vorbildwirkung auf Ihren Mandanten ausgeht, kann nicht ausgeschlossen werden. Jahrelange Erfahrungen der Botschaft, deutscher Ausländerbehörden und auch deutscher Verwaltungsgerichte bestätigen dies.

(...) Staatsangehörigen ist es aufgrund der derzeitigen Rechtslage in Deutschland auch ohne weiteres möglich, einen Daueraufenthalt durchzusetzen. Damit wären aber Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt, da diese kein Einwanderungsland ist und der Einhaltung der Einreisevorschriften daher nicht nur formale Bedeutung zukommt.

Außerdem würde der entwicklungspolitische Zweck, dessentwegen Ausländern aus Staaten der Dritten Welt Studienplätze in Deutschland zur Verfügung gestellt werden, nicht erfüllt, wenn diese nach Abschluß ihres Studiums nicht in ihr Heimatland zurückkehren. Auch dadurch würden Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.

Da Ihr Mandant eine besondere persönliche Ausnahmesituation nicht geltend gemacht hat und eine solche auch nicht ersichtlich ist, hat die Botschaft den Regelfall als gegeben angesehen und den Antrag nach der eingangs genannten Vorschrift abgelehnt.

P. S. Auch unser PROLOG ist längst wieder "eingeholt":

Zu § 66 Abs. 2 des Ausländergesetzes schreibt Dr. Hans Heinz Heldmann im April 1992:

»Ganz subkutan hat der Gesetzgeber ein weiteres Loch in den ausländerrechtlichen Rechtsschutz geschlagen: mit dem Gesetz über den Auswärtigen Dienst vom 30.8.1990, BGBl I 1842.

Schon im alten Ausländergesetz stand der anrühige Text, § 23 II:

"Die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis vor der Einreise bedarf keiner Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung."

Das Ausländergesetz 1990 holt auch dazu gleich etwas weiter aus, § 66 II:

"Die Versagung und die Beschränkung eines Visums und eines Paßersatzes vor der Einreise bedürfen keiner Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung; die Versagung an der Grenze bedarf auch nicht der Schriftform."

Die Widerspruchsverfahren gegen ablehnende Bescheide nach § 23 II AuslG 1965 waren stets erfolgreich: entweder hat die Auslandsvertretung dem Widerspruch abgeholfen und das zuvor ohne Gründe abgelehnte Visum erteilt; oder sie hat in ihrem Widerspruchsbescheid die Ablehnung begründet.

Zum 1.1.1991, zugleich mit dem Ausländergesetz, ist das Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD) in Kraft getreten. Dessen § 2 lautet: "Der Auswärtige Dienst besteht aus dem Auswärtigen Amt (Zentrale) und den Auslandsvertretungen, die zusammen eine einheitliche Bundesbehörde unter Leitung des Bundesministers des Auswärtigen bilden."

Und damit sind wir bei § 68 I 1 VwGO: Ein Widerspruchsverfahren findet nicht statt, "wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde ... erlassen worden ist".

Die nun formalrechtlich mögliche Klage (zum VG Köln, § 52 Nr. 2 VwGO), gegen die Bundesrepublik, vertreten durch den Bundesminister des Auswärtigen, kann nicht begründet werden: Was will der Kläger angreifen? Eine insgesamt verfassungswidrige Regelung: Begründungszwang als Gebot aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 III GG; Gebot effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 IV GG.«

EDITORIAL

Das vorliegende Heft sollte bereits Mitte März 1992 vorliegen. Es kommt nun mit großer Verspätung heraus. Die Redaktion bedauert dies sehr. Anlaß der ungebührlichen Verspätung ist ein bislang relativ seltener Vorgang: Das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft als Förderer der Publikation erbat vor Drucklegung die Vorlage des Heftes zur Einsicht. Ein solches Procedere ist im "Merkblatt zur Förderung hochschulbezogener zentraler Maßnahmen studentischer Verbände und anderer Organisationen" des BMBW vorgesehen. Es heißt da unter 2.2: "Die Vorlage der Manuskripte ist grundsätzlich nicht erforderlich. Falls in Ausnahmefällen erwünscht, teilt der BMBW dieses mit." Dieser Ausnahmefall war nunmehr anscheinend gegeben.

Nach Prüfung der Manuskripte teilte uns das BMBW mit: "Da es sich bei der Thematik der geplanten Broschüre um Fragen des Ausländerrechts handelt, habe ich das Manuskript dem für Ausländerrecht zuständigen Bundesminister des Innern mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. Der Bundesminister des Innern hat hinsichtlich der Inhalte des Manuskripts Bedenken geäußert und mich gebeten, von einer Bezuschussung aus Bundesmitteln abzusehen, u. a. auch deshalb, weil der Bundesminister des Innern und der Bundesminister für Arbeit und Sozialwesen Veröffentlichungen zur Thematik Ausländerrecht herausgeben, so daß ein weiterer Bedarf an Publikationen nicht bestehe."

Die Redaktion überläßt es der geneigten Leserschaft, sich ein eigenes Urteil über Sinnhaftigkeit und Inhalt des Heftes zu bilden, und enthält sich jeglicher Kommentierung dieses seit 1962 einmaligen Vorganges des Bundesministers des Innern. Seit 1962, d. h. seit 30 Jahren, publiziert WUS als einziges deutschsprachiges Fachorgan in seiner Reihe AUSZEIT (ehemals WUS-Nachrichten, e+w) Informatio-

nen, Berichte, Dokumentationen zur Situation ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen. Seit 30 Jahren haben wir uns parteiisch als Lobby für ausländische Studierende, für die Internationalität der Hochschulen und wider den provinziellen Zeitgeist eingesetzt. All unseren Leserinnen und Lesern dürfen wir für die Ermutigungen und Unterstützung unserer Arbeit, speziell für die AUSZEIT in den letzten 30 Jahren, danken.

Im Vorwort des WUS-Heftes "Ausländerrecht - Ausländerstudium" vom Juli 1967 heißt es: "Ein Jahr, nachdem das neue Ausländergesetz in Kraft getreten war und die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 abgelöst hatte, veranstaltete das Deutsche Komitee des WUS ein Seminar zum Thema "AUSLÄNDERRECHT - AUSLÄNDERSTUDIUM".

1992 hält WUS kein Seminar ab, um das "neue" Ausländergesetz - gültig ab 1.1.91 - und seinen Einfluß auf den Alltag ausländischer Studierender und der Hochschulen zu überprüfen: Diesmal hat WUS diesen Einfluß vorwegnehmend bereits in einem Fachgespräch am 22. Juni 1988 im Bonner Wissenschaftszentrum "vorhergesagt".

Unter Beteiligung von Vertretern der Hochschul- und Wissenschaftsorganisationen wie z. B. der Hochschulrektorenkonferenz (ehemals Westdeutsche Rektorenkonferenz), der Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen, des Deutschen Akademischen Austauschdienstes sowie von Abgeordneten des Deutschen Bundestages und von Bundesministerien wurde unter Vorsitz von Fritz Franz (ehemals Richter am Bundesverwaltungsgericht) von Praktikern des Ausländerrechtes und von den Akademischen Auslandsämtern auf die absehbaren Folgen des vorgesehenen "neuen" Ausländerrechtes eindringlich hingewiesen und eine grundsätzliche Veränderung der wesentlichen Teile des Gesetzestextes empfohlen.

Bereits 1976 hatte der Initiativkreis für die Reform des Ausländerrechtes beim Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche im Rheinland den Entwurf für ein "neues" Ausländergesetz vorgelegt, das in der Sitzung am 4.12.1976 vom F.D.P.-Bundesfachausschuß für Innen- und Rechtspolitik zur Grundlage für entsprechende Vorschläge zu einer Reform des Ausländerrechts genutzt wurde. Schon damals schrieb Fritz Franz: "... wenn es den Parteien ernst ist mit ihrem Etikett, christlich, sozial oder liberal zu sein, hat die Menschenwürde noch eine Chance." Doch welche Chance, läßt sich fragen, und was ist seither geschehen?

Als eine ihrer ersten Amtshandlungen hat die Bundesregierung unter Kanzler Kohl im Oktober 1982 die Einreisebestimmungen für Ausländer geändert und hierbei betont, daß dieses auch "grundsätzlich ausländische Studienbewerber und sonstige Aus- und Fortzubildende" betreffe. Die Folgen waren und sind zehn Jahre danach immer noch für die Hochschulen und ausländischen Studienbewerber gravierend. Zum Beispiel sinken die Zulassungszahlen von Studienbewerbern aus Afrika, Asien und Lateinamerika stetig. Die nach dem ehemaligen Bundesminister des Innern benannte "Zimmermann-Kommission" legte im März 1983 einen Entwurf zur Novellierung des Ausländerrechtes vor, welcher jedoch weder innerhalb der Koalition noch von Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen, geschweige denn von Ausländerinnen und Ausländern selbst akzeptiert werden konnte, nicht zuletzt wegen der Mißachtung der Menschenwürde und der in Paragraphen geronnenen Abschottungspolitik. Erst die "Zeitenwende" des allgemeinen politischen Klimas und ein neuer Bundesminister des Innern konnten die "Zimmermann-Entwürfe", in neuem Styling verpackt, politisch umsetzen. In der Substanz wurden jedoch keine Änderungsvorschläge aufgenommen und somit auch nicht die Hinweise der Hochschulen, der ASTEN, des DAAD,

der Studenten- und Hochschulgemeinden, der GEW und des WUS.

Wer sich für die Geschichte des Ausländerrechtes interessiert, sei auf das Standardwerk hierzu von Hans Heinz Heldmann "Verwaltung versus Verfassung" (Peter Lang Verlag, Frankfurt 1989) hingewiesen.

Das Problem des neuen Ausländergesetzes, besonders für ausländische Studierende, ist neben seiner allgemeinen oder besonderen Verschärfung und der sich fortsetzenden "freien Entfaltung" der diversen Ermessensspielräume der einschlägigen Behörden, vor allem der Zeitpunkt seiner Lesung und Beschlußfassung: es scheint so, als hätte es eher politischer und sozialer Unordnung dienen sollen als einem politischen und sozialen Regulativ. Genau das war jedoch erwartet worden, besonders natürlich von den bereits hier lebenden Ausländern und den in der sogenannten Ausländerarbeit tätigen Verbänden. Seine Veröffentlichung jedenfalls im Frühling/Sommer '90 ließ die Wellen der politischen Auseinandersetzungen hochschlagen, und es waren keineswegs politisch Naive, die zu den härtesten Kritikern des Gesetzes zählten. Erstmals seit langer Zeit beteiligten sich auch ausländische Studierende in großer Zahl an den zahlreichen Demonstrationen gegen das Gesetz. Und das will etwas heißen, denn die Studenten und Studentinnen mußten sich offen zeigen, und das konnten die wenigsten unbefangen tun - angesichts des grassierenden öffentlichen Mißbehagens gegenüber Ausländern.

Die Zeiten sind für ausländische Studierende seitdem nicht besser geworden: flächendeckend und nicht nur in den viel kritisierten neuen Bundesländern. Das neue Ausländergesetz spielt dabei eine verhängnisvolle Rolle, es ist gewissermaßen der geronnene Zeitgeist, von dem aus sich Anfeindungen und Zumutungen alltäglichster Art im Handumdrehen scheinbar rechtfertigen lassen - zumindest

für einfältige Gemüter. Und wer von uns wäre nicht einfältig, wenn der Wunsch der Vater des Gedankens ist?

Zu den bleibenden Bildern der Jahre 1991/92 in der Bundesrepublik Deutschland, an denen die Nachgeborenen womöglich ebenso zu beißen haben werden wie ihre Eltern und Großeltern an den Bildern der SA-Einheiten vor den jüdischen Geschäften in der "Reichskristallnacht" des Jahres 1938, werden die zufriedenen, auch hämischen Mienen der "braven Bürger" gehören, mit denen sie die Angriffe der eigenen Kinder auf die Heime der Asylbewerber verfolgten: es passierte in ihrem Alltag, unter ihren Augen, also in ihrer Verantwortlichkeit.

Viele Deutsche haben sicher gehofft, daß die Auseinandersetzung mit dieser jüngsten deutschen Geschichte verantwortlicher geführt werde, als dies im Nachkriegsdeutschland der Fall war, und ihre gesellschaftlichen und individuellen Un-Tiefen auch dort ausgelotet würden, wo es schmerzhaft wird. Erst dann wäre ja Veränderung möglich.

Gegenwärtig sieht es leider nicht so aus. Das neue Ausländergesetz und das Asylrecht und ihre öffentliche Debatte zeigen deutlich das verhängnisvolle Blitzableiter-Syndrom, in das die Deutschen anscheinend immer dann flüchten, wenn ihnen die eigentlichen politischen und gesellschaftlichen Knackpunkte über den Kopf zu wachsen drohen. Der primäre Konfliktpunkt aber ist neben der globalen Umwelt-Problematik und dem latenten Nord-Süd-Konflikt mit seiner einseitigen Ressourcen-Verteilung die politische, wirtschaftliche und moralische Neuorientierung nach Auflösung der UdSSR und ihrer sogenannten Satellitenstaaten - unter Einschluß der früheren DDR, mit sämtlichen sich daraus ergebenden Konsequenzen. In diesem Zusammenhang dienen die Neuformulierung des Ausländergesetzes und die Diskussion über das Asylrecht nur der Ablenkung, weil sie tatsächlich kein einziges der drängenden Probleme zu lösen

imstande sind, selbst nicht das Problem der "offenen" Grenzen nach Osten. Deutsche Vergangenheitsbewältigung und Zukunftsplanung also wie gehabt?

Dem sozialen Frieden in der Bundesrepublik, dem es doch angeblich dienen wollte, hat das neue Ausländergesetz jedenfalls einen Bärendienst getan, und zwar nicht so sehr wegen der Inhalte als wegen der zugrunde liegenden "Sache", nämlich des Aufenthaltes von Fremden in der Bundesrepublik schlechthin, dessen Rechtfertigung - bewußt oder unbewußt - mal wieder und buchstäblich ins Gerede gekommen ist. Das war voraussehbar, und viele hatten es vorausgesehen. Warum wurden die Warnungen in den Wind geschlagen? War es politische und moralische Opportunität und Pragmatismus oder politische Unklugheit, Verkennung der Gegebenheiten? Oder geht es viel weiter, ist strategischer angelegt und ein Stück eines allumfassenden Verteilungskampfes, der für das dritte Jahrtausend prognostiziert ist?

Was war eher da, die Ausländerfeindlichkeit oder das Ausländergesetz? Um die gesamte Ausländerproblematik künftig einigermaßen unideologisch lösen und die ihr eingeschriebene latente und unkontrollierte Gewalt endlich wieder ausschalten zu können, müssen wir uns in Frage stellen. In der diskutierten Sache wäre dann vielleicht tatsächlich die Antwort darauf: das Ausländergesetz. Falls das so ist, wären die Folgen dieser Gesetzgebung veränderbar, beispielsweise indem man das Gesetz vorläufig aussetzt (was im Hinblick auf allgemeines EG-Recht keineswegs utopisch wäre) - oder indem ein handhabbares Einwanderungsgesetz formuliert wird.

Das neue Ausländergesetz existiert seit einem Jahr. AUSZEIT nimmt dieses Jubiläum zum Anlaß zu fragen, wie die eigentlichen Begründungszusammenhänge dieses Gesetzes lauten und wie stichhaltig sie sind, was es konkret für den

einzelnen ausländischen Studenten, die einzelne Studentin bedeuten kann, und zwar vor dem Hintergrund von Menschenrecht und Menschenwürde. Und schließlich, was an seine Stelle treten könnte. Zum Beispiel ein Einwanderungsgesetz, zum Beispiel die Mehrstaatigkeit. Doch schon gegen das letztere spricht sich die Bundesregierung vehement aus, und das Innenministerium verlautbart entsprechend: "Wenn jeder mehrere Staatsangehörigkeiten erwerben könnte, verlöre die Staatsangehörigkeit ihren friedensstiftenden Sinn."

Dieses Zitat stammt aus einem Vortrag des damaligen Leiters der Abteilung Verfassung, Staatsrecht und Verwaltung des Bundesinnenministeriums, Eckart Schiffer, der im Sommer '91 verschiedentlich in der Tages- und Wochenpresse publiziert wurde. Schiffer setzt sich mit dem "Modebegriff" der multikulturellen Gesellschaft auseinander, und wir hielten seine Argumentation für wichtig genug, um sie abzdrukken und unsere Autoren zu bitten, sich unter anderem auf ihn zu beziehen und seine Argumentation einer kritischen Durchleuchtung zu unterziehen.

Studieren ist bekanntlich ein intellektuell, sozial und politisch hochkomplizierter Vorgang, in dem Subjektivität und Objektivität, Individualität und Sozialität in spannungreicher Beziehung stehen und den Bewußtseinsprozeß in seiner Widersprüchlichkeit erst eigentlich vorantreiben. Bedingung hierfür ist zwar nicht unbedingt eine ganz und gar konfliktfreie Umwelt oder die allgemeine gesellschaftliche Zustimmung a priori, jedoch eine verlässliche Form kultureller Gleichrangigkeit und prinzipieller Anerkennung, die es dem einzelnen überhaupt erst ermöglicht, sich in den allgemeinen wissenschaftlichen Diskurs einzubringen und gehört zu werden.

Diese Voraussetzungen waren für die ausländischen Studierenden in der Bundesrepublik niemals wirklich gegeben.

Allzu unbeteiligt gerierten sich das Gastland und die entsprechend studienplatz anbietenden Hochschulen gegenüber ihren Studenten "aus aller Herren Länder". Vor allem waren sie notorisch an denen nicht weiter interessiert, die aus Ländern der Dritten Welt kamen. Bei einschlägigen Lern- und Bildungsdefiziten (oder was immer dafür gehalten wurde) wurden unter Umständen gewisse aus- und angleichende Hilfen gegeben, aber die Vorstellung etwa, sich auf die ausländischen Studierenden im Sinne neugierigen Interesses einzulassen, gar ihre spezifischen Vorstellungen, Traditionen und Lebensweisen als mögliche, ja anregende Spielart eigenständiger Lebensformen zu akzeptieren, ist anscheinend ein Gedanke, der bei uns einfach nicht gedacht wird, geschweige, daß er Gegenstand vergleichender entideologisierter Kulturbetrachtung geworden wäre.

Die ausländischen Studierenden schwebten also hierzulande immer schon in einer Art luftleeren Raumes, abgeschnitten von jeder relevanten und intellektuellen Beteiligung oder Mit-Entscheidung, zurückgeworfen auf ihre jeweiligen nationalen Gruppierungen oder - falls diese nicht vorhanden waren - schlimmer: angewiesen auf sich selbst. Das Ausländergesetz, das ja auch auf die Gruppe der ausländischen Studierenden Anwendung findet, verstärkte diese Isolierung, besonders dort, wo es die persönliche Freizügigkeit einschränkt. Eingeschränkte Freizügigkeit bedeutet aber den Tod jedes freien Studiums - traditionelle Maxime der deutschen alma mater.

Viele ausländische Studenten können sich beispielsweise erst während ihres Studiums in der Bundesrepublik ein einigermaßen unbefangenes Bild von der Geschichte und Politik ihres Heimatlandes machen. Das herrschende Verbot einer politischen Betätigung im Gastland verhindert jedoch andererseits, daß sich derartige lange unterdrückten Erkenntnisse frei in der (Hochschul-) Öffentlichkeit entfalten und diskutabel werden können.

Aber auch außerhalb der Brisanz einer politischen Betätigung gibt es zahllose Bestimmungen und Ermessensspielräume innerhalb des Ausländergesetzes, die das Leben ausländischer Studierender selbst an ihrem Arbeitsplatz, der Hochschule, außerordentlich erschweren und häufig genug auch nur ihre formale Gleichstellung gegenüber den deutschen Kommilitoninnen und Kommilitonen verhindern. Als Beispiel hierfür sei nur die Ungleichbehandlung bei einem Studienfachwechsel angeführt, der für einen ausländischen Studierenden innerhalb der ersten drei Semester abgeschlossen sein muß und nur einmalig erfolgen darf. Die Ungerechtigkeit dieser Einschränkung der persönlichen Entscheidung besteht aber nicht nur gegenüber dem deutschen Studierenden, der grundsätzlich sooft er dies für nötig hält, wechseln darf - er muß sich keiner "Aufenthaltsbewilligung" unterwerfen -, sondern ist auch besonders einschneidend angesichts der Tatsache, daß ausländische Studierende sehr häufig ihr ursprüngliches Studienfach nicht nach eigenem Bedürfnis wählen. Die Gründe sind meist pragmatisch und liegen etwa in der Maßgabe der jeweiligen Familie, die im Studium von Sohn oder Tochter nicht primär die Verwirklichung individuellen Bedürfnisses sieht, sondern möglicherweise die Realisierung des familiären Interesses. Oder das Fachstudium wurde begonnen, "weil es nun einmal angeboten wurde". Eine solche Fremdbestimmung ist für den einzelnen jedoch manchmal auf Dauer im fremden Land nicht durchzuhalten, zumal dann, wenn sich keine unmittelbaren subjektiven Erfolge mit diesem Studienfach verbinden lassen. Und so geschieht es, daß die Entscheidung zum Studienplatzwechsel, die ja auch oft einen Emanzipationsprozeß bedeutet, hier relativ spät fällt. Es ist unsinnig, wenn einschlägige Bestimmungen dann diesen Wechsel unterbinden: Persönliche Frustrationen, Motivationslosigkeit, schließlich Abbruch des Studiums sind dann oftmals die Konsequenz. Ein Resultat, das die Effizienz des Ausländerstudiums latent zusätzlich in Frage stellt.

Zu dieser bisherigen Freiheitsbeschränkung durch mehr oder weniger rigide regionale Anwendung des Ausländergesetzes auf die Gruppe der ausländischen Studierenden kommt jetzt noch die politisch explosive Atmosphäre der aktuellen Ablehnung alles Fremden, die die persönliche Bewegungsfreiheit noch enger zieht: ausländische Studierende beginnen zunehmend, die Öffentlichkeit zu meiden. Sie fürchten weitere massive Demütigungen, vermehrte "Anmache", vermehrt körperliche Gewalt. Das alles geschieht insgeheim, es wird kaum darüber gesprochen. Das neue Ausländergesetz scheint für sie Bestätigung dessen zu sein, was sie immer schon befürchtet haben - in diesem Land nicht gesellschaftsfähig zu sein.

Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, haben auf Anregung des WUS die Afrikanisch-Asiatische Studentenförderung (AASF), die Arbeitsgemeinschaft katholischer Studenten- und Hochschulgemeinden (AGG), die Arbeitsgemeinschaft für Angepaßte Technologie und Entwicklungspolitische Zusammenarbeit (AGATE), die Evangelischen Studentengemeinden (ESG), die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), der Katholische Akademische Ausländerdienst (KAAD) und das Studienbegleitprogramm für ausländische Studierende in Baden-Württemberg (STUBE) im Oktober 1991 die Kampagne "INFORMIEREN STATT KAPITULIEREN" gestartet und ausländische Studierende ermutigt, statt sich resignativ zurückzuziehen, sich offensiv in Form von Vorträgen und Veranstaltungen an der eigenen Hochschule an deutsche Studierende und Hochschulmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu wenden und ihre Kultur und Geschichte erlebbar, erfahrbar zu machen und somit ein Klima des "Miteinanders" zu schaffen und Neugier und Akzeptanz zu erreichen.

DIE REDAKTION

Fritz Knacke

Was will die Regierung nun wirklich ? - Ausländergesetz und studentischer Alltag

"Die Bundesregierung mißt dem Studium von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland große Bedeutung bei. Die Bundesrepublik Deutschland muß aufgrund ihrer geographischen Lage, ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Ausland sowie ihrer kulturellen und wissenschaftlichen Tradition in besonderem Maße daran interessiert sein, daß Ausländer sich in der Bundesrepublik Deutschland aus- und weiterbilden können. Viele der in unserem Land Ausgebildeten werden nach der Rückkehr in ihr Heimatland Partner der Bundesrepublik Deutschland in Wissenschaft und Forschung, in der technologischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit..."

So die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage laut Bundesdrucksache 10/497 vom 18.10.1983.

A. kommt aus dem Irak. Er hatte mit gutem Erfolg die Prüfung zum Nachweis deutscher Sprachkenntnisse abgelegt und mit viel Elan sein Studium der Informatik begonnen. Aber ganz so, wie er es sich vorgestellt hatte, ging es doch nicht; denn er mußte sehr bald feststellen, daß er trotz

der guten Prüfung in Deutsch noch vieles nicht verstand, und so waren die Vorlesungen in den ersten beiden Semestern mehr oder weniger noch mal ein Sprachkurs. Außerdem hatte er bisher im Heimatland am Gymnasium ganz anders gelernt. Da hatte der Lehrer noch gesagt, wo es lang ging und wie man's macht. Man mußte zwar viel pauken, aber das war doch leichter als jetzt das Studium. So ging es ihm wie vielen Studierenden, und ausländischen Studierenden im besonderen, daß zwei Semester verstrichen waren, ehe er endlich begriffen hatte, wie man studiert, und auch in der Lage war, die Vorlesungen zu verstehen.

Er kam gerade richtig in Fahrt, da geschah etwas, ganz weit weg, aber für ihn ganz nah, es begann der Golfkrieg. Er wußte nicht, was mit seinen Verwandten in Bagdad war und konnte auch nichts erfahren. Das nahm ihn so mit, daß er Prüfungen, zu denen er sich angemeldet hatte, fallen ließ. Er saß nächtelang am Radio, um irgendwelche Nachrichten zu hören, aber über seine Familie war nichts zu hören. Erst Mitte September vorigen Jahres war es einem Familienmitglied gelungen, sich nach Jordanien durchzuschlagen und ihn von dort aus telefonisch zu benachrichtigen, daß alle noch leben.

Jetzt stürzte er sich erneut voller Elan in sein Studium und plötzlich stellte er fest, daß Informatik eigentlich nicht sein Fach war. Er hatte sich für dieses Fach entschlossen aufgrund der Faszination, die Computer auf viele Menschen ausüben, und hoffte, auch damit einen wichtigen Beitrag für sein Heimatland zu leisten. Nun aber sah er, daß dort wiederaufgebaut werden mußte, und das hoffentlich mit vernünftiger Planung.

Er entschied sich für das Studium der Raumplanung. Dafür mußte er sich jedoch erneut bewerben, und die Bewerbungsfrist war zum 15. Juli ausgelaufen. Das heißt, er kann sich frühestens bis zum 15. Juli 1992 bewerben, in der Hoffnung, im Wintersemester '92 sein Wunschstudium aufzunehmen. Hier aber sagt die deutsche Regierung nein. Nach den vorläufigen Anwendungshinweisen, nach denen sich jetzt die Ausländerbehörden richten, ist ein Fachstudienwechsel höchstens bis zum Ende des dritten Semesters möglich und danach nur noch, wenn mindestens drei Semester aus einem ehemaligen Studium in einem anderen Fach anerkannt werden können. Härtefälle, wie sie hier sicher häufig vorliegen, werden nicht vorgesehen. A., der für sein Land wahrscheinlich ein fähiger

Planer geworden wäre, muß sich nun entscheiden, entweder nach Hause zu gehen oder sich durch das Studium der Informatik zu quälen, auch entgegen seiner Überzeugung.

S. kam 18jährig aus Korea zum Studium in die Bundesrepublik Deutschland. Da sein Abitur nicht anerkannt wurde, mußte er zunächst zum Studienkolleg. Um dieses zu besuchen, mußte er vorher noch einen Deutschkurs absolvieren. Nach zwei Jahren Vorbereitungszeit, sprich Deutschkurs und Studienkolleg, war es endlich soweit, er konnte mit seinem Studium beginnen. Er war ein guter Student und schaffte das Studium in weniger als der Durchschnittsstudienzeit, nämlich in 12 Semestern. Nun existiert das Problem, daß sich Korea an angelsächsischen Bildungsnormen orientiert und somit sein deutsches Diplom nicht den entsprechenden Standard hatte. Er brauchte unbedingt den Abschluß der Promotion, um mit guten Chancen und erfolgreich in seinem Heimatland eine Anstellung zu finden. S. ist befähigt, die Hochschule wäre sehr interessiert an seiner Promotion, und finanziell fällt er hier auch niemandem zur Last. Aber da sind wieder die vorläufigen Anwendungshinweise zum neuen Ausländergesetz, die verhindern, daß er überhaupt eine Promotion beginnen kann. Denn da absehbar ist, daß seine Gesamtaufenthaltssdauer zehn Jahre überschreiten wird, sagen die Ausländerbehörden nein und erteilen keine Aufenthaltserlaubnis zur Promotion. S. kann nun in seinem Heimatland als halbfertige Fachkraft mittelmäßige Dinge zur Entwicklung und zum Aufbau des Landes beitragen.

Und da ist dann noch M. M. ist Afrikaner. Er kommt in die Bundesrepublik, um über ein Studium hier dazu beizutragen, in seinem Heimatland die Entwicklung voranzutreiben. Es geht auch alles ganz gut - bis auf eins: Er möchte seine Frau nachkommen lassen. Er ist verheiratet, hat in der Zwischenzeit eine ausreichend große Wohnung gefunden und könnte seine Frau unterhalten. Anfangs war das Alleinsein noch ganz einfach, aber in der Zwischenzeit kann er sich nicht mehr richtig aufs Studium konzentrieren. Er macht Entwicklungen durch und sieht, daß er ja nicht nur im Studium lernt, und er fürchtet, wenn er seine Frau erst nach vielleicht fünf Jahren wiedersieht, daß sie beide sich so weit auseinander entwickelt haben, daß die Beziehung kaputt geht. Er möchte, daß seine Frau sich mit ihm gemeinsam entwickelt, daß sie gemeinsam lernen. Diese Fragen beschäftigen ihn so stark, daß der Studienfortschritt erheblich behindert wird. Nach dem neuen Ausländergesetz dürfen Ehepartner

ausländischer Studierender in die Bundesrepublik Deutschland nachreisen, wenn der Lebensunterhalt gesichert und eine ausreichend große Wohnung vorhanden ist. Die vorläufigen Anwendungshinweise bestätigen dies zwar, nur mit der entscheidenden Einschränkung: sofern er nicht aus einem Land der 3. Welt kommt. M., der aus einem Land kommt, in dem die Familie und der Familienzusammenhang eine große Rolle spielen, muß nun weiter auf die Befriedigung seiner emotional-intellektuellen Bedürfnisse verzichten. Ob da eine christliche liberale Regierung wohl gut genug nachgedacht hat?

Die vorläufigen Anwendungshinweise - was ist das eigentlich? Nach der Erklärung des Bundesinnenministers sind das lediglich erste Überlegungen für künftige Verwaltungsvorschriften. Sie stellen noch nicht einmal erste Entwürfe dar. Diese vorläufigen Überlegungen also sind Handlungsanweisungen für die Mitarbeiter der Ausländerbehörden, nach denen sie im Rahmen von pflichtgemäßem Ermessen entscheiden dürfen. An den tatsächlichen Verwaltungsvorschriften wird noch gearbeitet, und es werden sich wahrscheinlich Tragödien abspielen, wenn ab Anfang 1992 für die Promotionsaufenthaltserlaubnis wieder das wissenschaftliche Interesse einer Hochschule gilt und nicht die zehnjährige Aufenthaltsgrenze, und dann soundso viel Berechtigte um ihre Chancen gebracht sind und wieder in ihre Heimat zurückkehren müssen.

Aus dem ganzen großen Komplex des Ausländerrechtes, der die ausländischen Studierenden ja nicht nur über die §§ 28 und 29 trifft, sondern über seine ganze Breite, denn es sind auch "Gastarbeiterkinder" unter ihnen, Asylbewerber oder anerkannte Asylanten, wurden hier nur einige wenige Aspekte herausgegriffen. Der geneigte Leser mag nun die zu Anfang abgedruckte Absichtserklärung der Bundesregierung mit der Praxis vergleichen, mit den Zumutungen des Ausländergesetzes gegenüber den ausländischen Gästen und den Willkürlichkeiten der nun fertigen Verwaltungsvorschriften.

Was hat sich für die ausländischen Studierenden geändert?

In dem seit 01.01.91 gültigen Ausländergesetz wird innerhalb der Aufenthaltsgenehmigung (§5) der Aufenthalt der ausländischen Studierenden neu gefaßt unter dem spezifischen Begriff der "Aufenthaltsbewilligung". In seinem Kommentar zum Ausländergesetz schreibt Hans Heldmann (Ausländergesetz - Kommentar, bei: H. H. Heldmann, Frankfurt 1991) als Vorbemerkung:

Anstelle dieses Gesetzes sollte es ein Gesetz geben, welches dem Gesetzgeber verbietet, ein Gesetz zu beschließen, dessen Aussagen den Gesetzesadressaten verschlossen bleiben.

Nicht einmal auf die Administratoren ist es zugeschnitten worden: Das Gesetz war noch nicht in Kraft, da hat ihnen schon bundesweit der Bundesminister einen gewichtigen Band "Vorläufige Anwendungshinweise" in die Ämter gegeben (ihnen die Lektüre des Gesetzes selbst zu ersparen?).

So besehen taugt dieses Gesetz bloß dazu, Richter und Advokaten frische Nüsse knacken zu lassen - während in den letzten Jahren des alten Ausländerrechts ausländerrechtliche Prozesse bereits zu erstinstanzlicher Verfahrensdauer von drei Jahren gediehen sind.

Ich habe mich also beeilt, erste Erläuterungen zu versuchen, um Beratern und Beiständen von Ausländern auch so eine Art "Vorläufige Anwendungshinweise" anzubieten.

Und dann:

Dann zielt mein Erläuterungsversuch darauf, üppiges Verwaltungsermessen, welches das neue Gesetz wie das alte anzubieten scheint, auf Rechtswurzeln in der Verfassung zu weisen: denn das Schattenbild unseres Ausländerrechts von 1965 war sein Defizit an Verfassungsrecht; und das Ausländergesetz von 1990 wirft ebendiesen Schatten voraus.

Auch in der Kategorie der "Aufenthaltsbewilligung" ist diese gewisse Unbestimmtheit der Regularien erkennbar, etwa in der Interpretierbarkeit der Zweckbestimmung des jeweiligen Studiums. Vor allem drückt sie sich aber in der Tatsache des reichen Ermessensspielraums aus, der in der Aufenthaltsbewilligung vorgesehen ist. Die §§ 28 und 29 des Ausländergesetzes sind bei Heldmann wie folgt dargestellt und kommentiert:

3. A u f e n t h a l t s b e w i l l i g u n g

§ 28 Aufenthaltsbewilligung

(1) Die Aufenthaltsgenehmigung wird als Aufenthaltsbewilligung erteilt, wenn einem Ausländer der Aufenthalt nur für einen bestimmten, seiner Natur nach einen nur vorübergehenden Aufenthalt erfordernden Zweck erlaubt wird. § 10 bleibt unberührt.

(2) Die Aufenthaltsbewilligung wird dem Aufenthaltzweck entsprechend befristet. Sie wird für längstens zwei Jahre erteilt und kann um jeweils längstens zwei Jahre verlängert werden, wenn der Aufenthaltzweck noch nicht erreicht ist und in einem angemessenen Zeitraum noch erreicht werden kann.

(3) Einem Ausländer kann in der Regel vor seiner Ausreise die Aufenthaltsbewilligung nicht für einen anderen Aufenthaltzweck erneut erteilt oder verlängert werden. Eine Aufenthaltserlaubnis kann vor Ablauf eines Jahres seit der Ausreise des Ausländers nicht erteilt werden; dies gilt nicht in den Fällen eines gesetzlichen Anspruches oder wenn es im öffentlichen Interesse liegt. Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung auf Ausländer, die sich noch nicht länger als ein Jahr im Bundesgebiet aufhalten.

(4) Einem Ausländer, der sich aus beruflichen oder familiären Gründen wiederholt im Bundesgebiet aufhalten will, kann ein Visum mit der Maßgabe erteilt werden, daß er sich bis zu drei Monaten jährlich im Bundesgebiet aufhalten darf. Einem Ausländer, der von einem Träger im Bundesgebiet eine Rente bezieht und der familiäre Bindungen im Bundesgebiet hat, wird in der Regel ein Visum nach Satz 1 erteilt.

Anmerkungen

- 1 Neuartig ist die *Aufenthaltsbewilligung* als einer der vier Titel einer Aufenthaltsgenehmigung (§ 5). Sie ist strikt zweckbestimmt und zeitgebunden und absolut untauglich, eine *Verfestigung des Aufenthalts* zu bewirken. Sie ist bestimmt für *Studenten, Auszubildende, Praktikanten, Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeiter, Angestellte inländischer Niederlassungen ausländischer Firmen, Besucher*.

Hier von nicht berührt werden Ansprüche aus den §§ 16 und 17 – 23. Gesetzlicher Anspruch auf Aufenthaltserlaubnis hat stets Vorrang vor einer Ermessensentscheidung nach § 28. S. hierzu bereits VG Kassel U.v. 13.9.84, IB 1985, 76: War seinerzeit der Ausländer zu seinem hier lebenden Vater gezogen, ohne daß damals Familien nachzugsrichtlinien entgegenstanden (vgl. Anm. 3 zu § 22), hatte er jedoch die Aufenthaltserlaubnis für sein Studium erhalten, dann steht das nach Studienabschluß der Aufenthaltsverfestigung nicht entgegen: "Denn der Kläger ist 1977 zumindest auch zum Zwecke der Familienzusammenführung in die Bundesrepublik Deutschland gekommen und hätte damals auch eine Aufenthaltserlaubnis für diesen Zweck mit Erfolg beantragen können."

Ist *Erwerbstätigkeit* der Aufenthaltzweck, dann wird die Aufenthaltsbewilligung nur nach Maßgabe der Rechtsverordnung gemäß § 10 II erteilt (vgl. aber Anm. 2 zu § 10). Dient jedoch vorübergehende Erwerbstätigkeit einem Ausbildungszweck (zB. Praktikum im Rahmen einer Ausbildung, auch *Arzt im Praktikum*, vgl. § 3 I S. 1

Nrn 4 und 5 BÄO), dann findet keine Beschränkung nach § 10 II statt (E 65).

Die Aufenthaltsbewilligung ist als *Ermessensentscheidung* vorgesehen; beachte 2
deswegen die Regel-Versagungsgründe des § 7 II; ferner die besonderen Versa-
gungsgründe des § 8.

Jedoch steht nicht der Ausländerbehörde zu, nach ihrem Ermessen *Ausländerstu-*
dium in der Bundesrepublik zu regulieren. Maßstab für positive Ermessensentschei-
dung ist die Studienplatzzusage (auch die vorläufige), ferner insbesondere Zusage
von Stipendium oder Ausbildungsbeihilfe.

Die Behörde muß beachten, daß Ausbildung und Studium von Ausländern in der
Bundesrepublik zu den *öffentlichen Interessen* zählen (so auch HessVGH B.v.
19.8.86, IB 1987, 3). Ich zitiere aus der Großen Anfrage der Koalitionsfraktio-
nen CDU/CSU und FDP vom 9.7.85 (BT-Drucks. 10/3635):

“Das Studium ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen ist ein we-
sentlicher Teil der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Wissenschaft,
Forschung und Technologie, auf die alle Länder — sowohl die Industrie- als auch die
Entwicklungsländer — angewiesen sind. Die Bundesrepublik Deutschland muß als
rohstoffarme Industriegesellschaft in der Mitte Europas ein großes Interesse daran
haben, daß Ausländer sich an deutschen Hochschulen und Forschungseinrichtungen
aus- und weiterbilden können, wie dies auch der kulturellen und wissenschaftlichen
Tradition an der deutschen Hochschule entspricht. Das Ausländerstudium leistet
einen wesentlichen Beitrag zur internationalen Verständigung und zur Entwicklung
der internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu anderen Staa-
ten. Viele der in unserem Land Ausgebildeten werden nach ihrer Rückkehr in ihr Hei-
matland Partner der Bundesrepublik Deutschland in Wissenschaft und Forschung,
in der technologischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit sein. Dies dient auch
der Entwicklung der Handelsbeziehungen und der zukünftigen Exportchancen der
Wirtschaft.” (S. 1)

Die Bundesregierung hat darauf am 12.3.86 geantwortet (BT-Drucks. 10/5171):

“Das Studium von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland ist — ebenso
wie das Studium deutscher Studenten im Ausland, der Wissenschaftler austausch
und die internationale Zusammenarbeit der Hochschulen — wesentliches Element
der internationalen Hochschulbeziehungen und Ausdruck der Weltoffenheit des
deutschen Hochschulsystems. Studium und berufliche Aus- und Fortbildung von
Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland tragen in hohem Maße zur interna-
tionalen Verständigung und auch Verbreitung der deutschen Kultur und Sprache bei.
Sie sind für die gesamten Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland von
außerordentlicher Bedeutung. ... Die Bundesregierung verfolgt gemeinsam mit den
Ländern das hochschulpolitische Ziel, das Studium von Ausländern in der Bundesre-
publik Deutschland zu fördern. Es ist daher notwendig, für Rahmenbedingungen zu
sorgen, die erfolgreiche Studien- und Forschungsaufenthalte einer angemessenen Zahl
von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland gewährleisten. Dazu gehören
geeignete Studienangebote und dem Aufenthaltswitzweck angemessene Zulassungs- und
ausländerrechtliche Regelungen.” (S. 1)

“Auch aus hochschul- und wissenschaftspolitischen, aus kulturpolitischen, wirt-
schaftspolitischen sowie ideellen Gründen sollte die Bundesrepublik Deutschland

dafür Sorge tragen, daß ausländische Studenten in angemessener Zahl hier mit Erfolg studieren. Die Bundesregierung sieht daher mit Sorge, daß nach den vorliegenden Daten der amtlichen Statistik zwar noch nicht die Zahl der Studierenden, wohl aber nach vorliegenden Informationen aus den Hochschulen und Studienkollegs die Zahl der Bewerbungen von Ausländern besonders aus Entwicklungsländern seit einiger Zeit rückläufig ist. Gezielte Anstrengungen sind notwendig, um zu vermeiden, daß ein Sinken der Bewerbungszahlen auch zu einem Sinken der Zahl qualifizierter ausländischer Studenten führt." (S. 2)

"3. Nach Auffassung der Bundesregierung müssen aus den einleitend dargestellten hochschulpolitischen, kultur- und entwicklungspolitischen Gründen die Effizienz und die Attraktivität des Ausländerstudiums auch für Studenten aus Ländern der Dritten Welt mindestens erhalten, möglichst aber erhöht werden. Die notwendigen ausländerrechtlichen Regelungen müssen im Zusammenwirken aller Beteiligten so gehandhabt werden, daß unser Hochschulsystem weltoffen bleibt." (S. 10)

"4. Im Interesse der Förderung des Studiums von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern das Sichtvermerksverfahren für ausländische Studienbewerber erleichtert. Die im Vergleich zu den Hochschulsystemen Frankreichs, Großbritanniens oder der USA bestehenden Besonderheiten des deutschen Hochschulsystems bedingen einen höheren Bedarf an Vorabinformation und Beratung. ... Sowohl im Interesse des Bewerbers als auch im gemeinsamen Interesse am erfolgreichen Studienverlauf liegt es, wenn sich der Bewerber in der Bundesrepublik Deutschland selbst über die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Studienangebote, der Studienvoraussetzungen und -bedingungen und der Abschlüsse sowie soziokulturelle Gegebenheiten vor Ort unterrichten kann, bevor er die Wahl des Studienorts und -fachs endgültig trifft. Die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes sehen jedoch an sich vor, daß für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis — auch vor der Einreise in der Form des Sichtvermerks — nicht nur der Nachweis über die Sicherstellung der für den Lebensunterhalt und die Ausbildung erforderlichen Mittel, sondern auch schon der Nachweis der Zulassung bei der Ausbildungsstätte geführt werden muß. Um ausländischen Studienbewerbern gleichwohl die Möglichkeit zu eröffnen, sich zunächst im Bundesgebiet umfassend über die Studienbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland zu informieren und ggf. erst nach der Einreise die Voraussetzungen für eine endgültige Zulassung zur Hochschule oder zum Studienkolleg zu schaffen, wird für die Sichtvermerkserteilung an Studienbewerber vorläufig auf den Nachweis der Zulassung verzichtet. Statt dessen genügt der Nachweis eines in der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Sekundarabschlusses. ...

6. Nach Auffassung der Bundesregierung sind die zur Erteilung des Sichtvermerks für Studienbewerber getroffenen Regelungen im Prinzip geeignet, die in Ziffer 3 genannten Ziele zu erfüllen. Um dem ausländischen Studienbewerber Enttäuschungen zu ersparen und auch gerade im Interesse eines erfolgreichen Studiums eine sachgerechte Information in der Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen, sollte die Möglichkeit der Einreise ohne Nachweis bereits erfolgter Zulassung zur Hochschule oder zum Studienkolleg erhalten bleiben. Die Bundesregierung wird sich deshalb für die Beibehaltung des vereinfachten Sichtvermerks für Studienbewerber

auf Dauer einsetzen." (S. 11)

Vgl. hierzu Rundschreiben des Auswärtigen Amtes vom 19. 4. 89 zur Erteilung von Sichtvermerken an ausländische *Studienbewerber* und *Studenten*, IB 1989, 305.

Bei ihrer Entscheidung über *Arbeitnehmeraufenthalt* darf die Ausländerbehörde mit eigenen arbeitsmarktpolitischen Erwägungen sich nicht in Widerspruch zu denjenigen Entscheidungen setzen, "die die für den Arbeitsmarkt zuständige und dessen Verhältnisse überschauende Fachbehörde (das Arbeitsamt) zugunsten des Ausländers getroffen hat"; HessVGH U.v. 13. 4. 84, IB 1985, 229.

Für die Berücksichtigung des *Arbeitgeberinteresses*: BSG U.v. 17. 7. 80, IB 1980, 313; BSG U.v. 22. 7. 82, IB 1982, 299.

Wechsel des Aufenthaltszwecks: Nach den bisherigen Vorstellungen der Verwaltung ist schon die Änderung der Studienfachrichtung ein Wechsel des Aufenthaltszwecks. Ein Studienfachwechsel soll nur innerhalb der ersten drei Semester zugelassen werden. Ein späterer Studienfachwechsel soll nicht zugelassen werden, wenn weniger als drei Semester des bisherigen Studiums anrechenbar sind. Aufbau- oder Ergänzungsstudium, Promotion, Habilitation oder jede sonstige Aufnahme einer zweiten Ausbildung nach Abschluß einer ersten Ausbildung (z.B. *Gebietsarzt-Weiterbildung* nach Medizinstudium) sollen als Wechsel des Aufenthaltszwecks behandelt werden und jedenfalls dann nicht zugelassen werden, wenn die gesamte Aufenthaltsdauer zehn Jahre überschreiten würde.

Vgl. hingegen VG Freiburg B.v. 14. 10. 86, IB 1987, 116: Bei einem *Wechsel des Studienfachs* kann der vorübergehende Aufenthaltszweck entfallen, wenn dieser Wechsel nur dazu dienen soll, den Abbruch eines längere Zeit erfolglos betriebenen Studiums zu vermeiden, und wenn auch im neuen Fach keine hinreichende Aussicht auf einen erfolgreichen Studienabschluß besteht.

Vgl. auch (zu BAföG § 7 III) BVerwG U.v. 22. 6. 89, NVwZ 1990, 61: Fachrichtungswechsel nach "Parkstudium" (Grenze vier Semester); BVerwG U.v. 21. 6. 90, NVwZ 1990, 1168: Fachrichtungswechsel bei Neigungswandel.

BVerwG B.v. 20. 6. 90, IB 1990, 299: Ob der entwicklungspolitische Zweck des dem Ausländer ermöglichten Aufenthalts schon nach der Gesellenprüfung oder erst nach der Meisterprüfung erreicht ist, bestimmt sich nach den besonderen Umständen des Einzelfalles; die Behörde hat nach einer Interessenabwägung unter Beachtung vorrangigen Rechts, insbesondere der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes, zu entscheiden.

Gegen das Interesse des Heimatstaats an alsbaldiger Rückkehr des Ausländers: VG Berlin B.v. 17. 3. 83, IB 1983, 175.

Abs. 2 führt für das *Ausländerstudium* zu der merkwürdigen Frage nach der Kompetenz von Ausländerbehörden, zu befinden, ob der Aufenthaltszweck "in einem angemessenen Zeitraum noch" zu erreichen sei. Das lenkt auf § 76 I. 'Öffentliche Stelle' ist auch die Hochschule. Sollte die Hochschule der Ausländerbehörde auskunftspflichtig sein über Studienerfolge und -aussichten? Die Frage kann nur verneint werden (*Hochschulautonomie* und *Datenschutzpflichten*). Die "Festlegung und Durchführung von Studien- und Prüfungsordnungen" ist ausschließlich Hochschulangelegenheit (BVerfGE 35, 79 [123]: *Hochschul-Urteil* des BVerfG v. 29. 5. 73;

vgl. a. Gesamthochschul-Beschluß v. 20. 10. 82, BVerfGE 61, 210). Unverträglich damit wäre ausländerbehördliche Reglementierung von Studienzeiten und Studienabschlüssen; hierzu: *Heldmann*, Ausländerstudium: Ausländerbehördliche Kontrolle? in: Verwaltung versus Verfassung, Frankfurt: Peter Lang 1989, 201 ff.

(Vgl. dagegen Runderlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen I C 4/43.3332 v. 17. 2. 84 über Einreise und Aufenthalt ausländischer Studenten, IB 1984, 212; dazu Änderungserlaß I B 4/43.3332 v. 11. 5. 89, MBl. NW 1989, 794; und Erlaß des HessMI II A 51-23 d v. 20. 7. 89 über Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in der Form des Sichtvermerks an ausländische Studienbewerber und Studenten, HessStAnz 33/1989, 1710; dazu unveröffentlichter Erlaß des HessMI II A 51-23 d v. 3. 8. 89: Überprüfung der Studienleistungen durch die Ausländerbehörden; dort finden wir den folgenden bemerkenswerten Text:

“1. Die Ausländerbehörden benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgabe einen Überblick über die einzelnen Studiengänge und -anforderungen. Die Hochschulen sollen daher um Übermittlung entsprechender allgemeiner Angaben (insbesondere durchschnittliche Studiendauer für Ausländer, Art und Zeitpunkt der zu erbringenden Zwischenleistungen) gebeten werden.

2. Die Aufenthaltserlaubnis ist jeweils so zu verlängern, daß die einzelnen Ausbildungsabschnitte (Sprachkurs, Studienkolleg, etwaiger Fachwechsel innerhalb der ersten vier Semester) für Ausländer überwacht werden können.

3. Bei jeder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis sollen die ausländischen Studenten ihr Studienbuch und sämtliche Leistungsnachweise vorlegen, die sie erhalten haben. Bei Überschreiten der Regelstudienzeit oder der Regelzeiten für Zwischenleistungen sowie bei Vorliegen sonstiger Anhaltspunkte für einen nicht ordnungsgemäßen Studiengang soll der Sachverhalt durch Nachfrage beim akademischen Auslandsamt der betreffenden Hochschule geklärt werden.”

Hier wohl findet sich Programmvorschau für die Anwendung der §§ 28 II, 76 I.)

- 6 *Verbot ausländerrechtlicher "Relegierung"*: Hat der Ausländer einen wesentlichen Teil (Abschnitt) seiner Ausbildung absolviert, dann hat er den Anspruch gegen die Ausländerbehörde, weitere Aufenthaltsbewilligung zu erhalten, um seine Ausbildung abschließen zu können: dann ist die Ausländerbehörde gebunden, “vor allem die zwingenden Gebote des Rechtsstaates, insbesondere den *Gleichheitsgrundsatz* zu beachten (BVerfGE 9, 137 [147]; 18, 353 [363]) sowie den Grundsätzen der *Verhältnismäßigkeit* (BVerfGE 35, 382 [401 f]) und des *Vertrauensschutzes* Rechnung zu tragen” (BVerfGE 49, 168 [184]).

Das VG Würzburg hat diese Vertrauensschutz-Grenze mit einem Drittel des Ausbildungsvolumens angenommen: unveröffentlichter Beschluß v. 14. 12. 71, Nr. 654 IV 71. Das OVG Lüneburg hat, aus gleichem Rechtsgrund, mit B.v. 17. 2. 84, DVBl. 1984, 572, (sogar) dem Eilantrag (auf *einstweilige Regelung nach § 123 VwGO*) des Ausländers stattgegeben, der zwei Drittel seiner Ausbildung absolviert hatte: weil “der formellrechtliche Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung sich infolgedessen zu einem materiellen Leistungsanspruch verdichtet hat”. (Das OVG hat nach § 10 BÄO die Behörde zur Verlängerung der Berufsausübungserlaubnis verpflichtet, um dem jordanischen Arzt *Weiterbildung zum Gebietsarzt* zu ermöglichen, obwohl die — gesetzliche — “Regelzeit” vorüber war.) Ebenso (Ver-

trauensschutz und Verhältnismäßigkeit) OVG NW U.v. 20.1.89, MedR 1991, 45: "Einem ausländischen Arzt, dem eine zunächst auf zwei Jahre befristete Berufserlaubnis erteilt worden ist, um eine auf sechs Jahre angelegte Weiterbildung zum Arzt für ein bestimmtes Fachgebiet durchzuführen, darf eine weitere Erteilung oder Verlängerung nicht mit der Begründung versagt werden, daß er nach den bisher gezeigten Leistungen das Ziel der Weiterbildung wahrscheinlich nicht erreichen werde oder daß es Zweifeln unterliege, ob die begonnene Facharztausbildung der medizinischen Versorgung des Herkunftslandes dienlich sei."

Beachte jedoch BVerwG B.v. 25.7.90, IB 1990, 300: Es gibt kein schutzwürdiges Vertrauen darauf, daß die Aufenthaltserlaubnis selbst dann noch verlängert wird, wenn die für die Erreichung des Aufenthaltszwecks angemessene Frist bereits erheblich überschritten und nicht zu erwarten ist, daß das Aufenthaltsziel in absehbarer Zeit erreicht wird.

Will die Ausländerbehörde gemäß Abs.2 die Aufenthaltsbewilligung nicht mehr verlängern, dann muß sie einer solchen Entscheidung ein schriftliches *Anhörungsverfahren* vorausschicken; § 28 VwVfG.

BVerwG B.v. 25.4.90, NVwZ-RR 1990, 649 = EZAR 104 Nr. 13: zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für *Werkvertragsarbeitnehmer*.

Abs. 3. Die Gesetzesbegründung, vielleicht, mag helfen, ihn verständlich zu machen 7 (E 66): "Absatz 3 soll einerseits gewährleisten, daß die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts nicht durch Änderung des Aufenthaltszwecks unterlaufen werden kann. Andererseits muß die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis außer in den Fällen eines — etwa durch Eheschließung erworbenen — gesetzlichen Anspruches auch möglich bleiben, wenn es im öffentlichen Interesse liegt.

Der Satz 1 läßt die Möglichkeit unberührt, ausländischen Studenten nach Abschluß des Studiums eine zeitlich begrenzte Tätigkeit zu erlauben, soweit das als sinnvolle Ergänzung der theoretischen Ausbildung erforderlich ist. In diesen Fällen liegt keine Änderung des Aufenthaltszwecks vor.

Bei Ausländern, die sich noch nicht länger als ein Jahr im Bundesgebiet aufhalten, kann im allgemeinen davon ausgegangen werden, daß sie eine Aufenthaltsverlängerung nicht schon anstreben, weil sie endgültig ihre Rückkehrabsicht aufgegeben haben. Deshalb erscheint es sowohl unbedenklich als auch sachgerecht, sie von der Anwendung der Sätze 2 und 3 auszunehmen."

Zu Abs. 3 S. 1 1. Halbs.: Nach Abs. 3 S. 1 ist die Umschreibung der Aufenthaltsbewilligung für einen anderen Aufenthaltszweck vor der Ausreise zwar grundsätzlich ausgeschlossen, aber ausnahmsweise möglich. Unzulässig ist nach S. 2 die Umwandlung einer Aufenthaltsbewilligung in eine — den Verfestigungsstufen von §§ 24, 27 zugängliche — Aufenthaltserlaubnis. Ihre Erteilung kommt frühestens in Betracht, nachdem der Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung die Bundesrepublik für mindestens ein Jahr verlassen hat. Das gilt nicht, wenn der Ausländer einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis hat, etwa nach Maßgabe der §§ 18 ff, oder wenn die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis im öffentlichen Interesse liegt.

Abs. 4 S. 2 gibt als Regel-Anspruch aus familiären Gründen das *Großeltern-Privileg* 8 (vgl. dagegen die Rentner-Option nach § 16 V). Berufliche Gründe sind insbesondere Geschäftsreisen.

Das Visum nach Abs. 4 bedarf nicht der *Zustimmung* der Ausländerbehörde. Es kann nach der Einreise bis zu einer Gesamtdauer von sechs Monaten verlängert werden: § 13 II.

- 9 Übergangsregelung § 94 III Nr. 2: Fortgeltung befristeter Aufenthaltserlaubnis als Aufenthaltsbewilligung.

§ 29

§ 29 Aufenthaltsbewilligung für Familienangehörige

(1) Dem Ehegatten eines Ausländers, der eine Aufenthaltsbewilligung besitzt, kann zum Zwecke des nach Artikel 6 des Grundgesetzes gebotenen Schutzes von Ehe und Familie eine Aufenthaltsbewilligung für die Herstellung und Wahrung der ehelichen Lebensgemeinschaft mit dem Ausländer im Bundesgebiet erteilt werden, wenn

1. der Lebensunterhalt des Ausländers und des Ehegatten ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gesichert ist und
2. ausreichender Wohnraum (§ 17 Abs. 4) zur Verfügung steht.

(2) Einem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltsbewilligung besitzt, wird in entsprechender Anwendung der für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an ein minderjähriges lediges Kind geltenden Vorschriften des § 20 Abs. 2 bis 4 und des § 21 Abs. 1 Satz 1 eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Als gesicherter Lebensunterhalt genügt, daß dieser ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gesichert ist.

(3) Die Aufenthaltsbewilligung des Ehegatten und eines Kindes kann nur verlängert werden, solange der Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung besitzt und die familiäre Lebensgemeinschaft mit ihm fortbesteht. Von der Voraussetzung des gesicherten Lebensunterhalts kann bei der Verlängerung abgesehen werden.

Anmerkungen

Im Gegensatz zu den bisherigen Familiennachzug-Richtlinien läßt § 29 Aufenthalt 1 für Familienangehörige von Studenten (und anderen, vgl. Anm. 1 zu § 28) zu.

Abs. 1 für den *Ehegattennachzug* entspricht § 17 I (s. dort): "zum Zwecke des nach Artikel 6 des Grundgesetzes gebotenen Schutzes von Ehe und Familie". Infolgedessen ist § 29, wie §§ 17 und 22, Ausführungsgesetz zu Art. 6 I GG. Es liegt nicht im Ermessen der Behörde, diese Aufenthaltsbewilligung zu versagen. Die ausländischen Ehepartner haben einen *Anspruch* darauf, wenn die in § 29 genannten Voraussetzungen vorliegen (vgl. bereits m. Entscheidungsanmerkung in IB 1987, 38). Denn Art. 6 GG ist Menschenrecht; und frei von Gesetzesvorbehalt (Anm. 1 zu § 17).

So ist, beispielsweise, auch einem Ausländer, den eine ausländische Firma zum

Geschäftsführer ihrer hiesigen Niederlassung bestellt hat, für die Dauer dieser Tätigkeit Familiennachzug zu gestatten: § 29 iVm Art. 6 GG. (Sollte ihm zugemutet werden dürfen, für die fünf Jahre seines Dienstvertrags seine Familie 1000 km entfernt zurücklassen zu müssen, wie soeben, Februar 1991, das Landratsamt Offenbach als rechtens befindet?)

Jedoch ist die Aufenthaltsbewilligung für Familienangehörige streng abhängig von Aufenthaltszweck und Aufenthaltsdauer nach § 28. Ebenso wie dort ist Aufenthaltsverfestigung ausgeschlossen. Soweit für die Aufenthaltsbewilligung nach § 28 Inanspruchnahme von *Sozialhilfe* in Kauf genommen wird, gilt das auch für die Aufenthaltsbewilligung nach § 29. Wie zu § 18 soll das Fortbestehen der *ehelichen Lebensgemeinschaft* im Bundesgebiet Voraussetzung für Bewilligung und Verlängerung sein; anders aber als dort (vgl. Anm. 10 zu § 18) ist dagegen zu § 29 nichts einzuwenden.

- 2 Für den *Kindernachzug* gelten grundsätzlich die gleichen Regelungen wie nach § 20. Entsprechend gilt auch § 21 I, wonach dem im Bundesgebiet geborenen Kind von Amts wegen Aufenthaltsbewilligung zu erteilen ist, wenn die Mutter Aufenthaltsbewilligung besitzt.
- 3 Für den Familiennachzug mittels Aufenthaltsbewilligung ist § 29 Spezialgesetz. Es erlaubt keinen Rückgriff auf weitere Voraussetzungen (als § 29 I sie nennt), etwa nach § 18.
Gegen die Altersbegrenzung für den *Kindernachzug* s. Anm. 4 zu § 20.

Reaktionen aus den Hochschulen

Fritz Knacke

Kleiner Abriß der ausländerrechtlichen Situation für ausländische Studierende aus der Dritten Welt, die lediglich zum Studium in der Bundesrepublik sind.

Der Aufenthalt von ausländischen Studierenden und Wissenschaftlern und damit verbundene Auflagen sind durch Ausländergesetze, Durchführungsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Ländererlasse geregelt. Die Möglichkeiten einer Arbeitsaufnahme ergeben sich aus dem Arbeitsförderungsgesetz und im Wesentlichen aus der Arbeitserlaubnisverordnung.

Das Ausländerrecht, das im alten Gesetz einen sehr großen Ermessensspielraum vorsah, wurde durch zusätzliche Verordnungen und Erlasse zunehmend restriktiver.

Umwandlung von Touristenvisa in Studentenvisa bis 1983

Früher konnten Studierwillige in die Bundesrepublik einreisen mit einem Touristenvisum und dieses bei nachweislicher Studienabsicht (Belegung

eines Deutschkurses, Beginn im Studienkolleg oder anderer vorbereitender Maßnahmen) in ein Visum zu Studienzwecken umwandeln.

Studienerfolgskontrolle

1971 begannen die Behörden, den Studienfortschritt zu überwachen. Das heißt, nach einer bestimmten Zeit (in Dortmund nach drei Jahren) wird die Hochschule gefragt, wie weit die betreffenden Studierenden im Studium vorangekommen sind. Begründet wurde diese Maßnahme mit § 2 des alten Ausländergesetzes, das lediglich von den Interessen der Bundesrepublik spricht. Zu diesen Interessen gehört ein zügiges Studium. Diese Kontrolle wurde 1984 in einem Ländererlaß festgeschrieben und weiterhin praktiziert.

Studienfachwechsel

Mit § 2 des alten Ausländergesetzes wurde auch der behördliche Eingriff beim Studienfachwechsel begründet. Die Behörde entschied auf Antrag im Ermessenswege. Die Ermessensentscheidungen gingen meistens so aus, daß in den ersten drei oder vier Semestern ein Fachstudienwechsel, der entsprechend begründet wurde, genehmigt wurde. Bei Wechseln in höheren Semestern war dies nur noch möglich, wenn aus dem vorangegangenen Studium Leistungen anerkannt wurden. In Härtefällen mußten besondere Gründe angeführt werden.

Verbot des Nachzugs von Ehegatten

1982 wurde mit einem Innenministererlaß der Nachzug von Ehegatten verboten, sofern sie nicht zu einem eigenen Studium einreisten. Ausnahmen galten für Studierende, die im Heimatland bereits einen Abschluß erreicht hatten.

Sichtvermerkspflicht

1983 wurde Paragraph 5 der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz dahingehend geändert, daß Studierwillige nur noch in der Bundesrepublik bleiben konnten, wenn sie bereits im Heimatland ein Visum zu Studienzwecken erhalten hatten. Dieses setzte voraus, daß sie bei der deutschen diplomatischen Vertretung die Zulassung vorlegten und eine

Finanzierungserklärung. Das führte zu großen Fristenkonflikten, da das Visum häufig erst nach der Einschreibefrist erteilt wurde.

Studienbewerbervisum

Zur Erleichterung wurde das Studienbewerbervisum eingeführt. Das bedeutet, daß Studierwillige bei der deutschen Vertretung und in ihrem Heimatland lediglich die Hochschulzugangsberechtigung nachweisen mußten und den Finanzierungsnachweis. Mit diesem Bewerbervisum dürfen sie in die Bundesrepublik reisen und sich zunächst drei Monate aufhalten mit der Möglichkeit der Verlängerung um weitere sechs Monate. Ist dann ein Studieverhältnis zustande gekommen, kann dieses Bewerbervisum in ein Studentenvisum umgewandelt werden. Dieses Bewerbervisum wurde über Ländererlasse 1984 eingeführt, aber von der deutschen diplomatischen Vertretungen kaum praktiziert.

Praktische Vertiefung, Aufbaustudium, Promotion

Diese Ländererlasse regelten außerdem die Studienfortschrittskontrolle, Möglichkeiten eines Aufbaustudiums, einer praktischen Vertiefung oder einer Promotion. Bei der Genehmigung eines Aufbaustudiums wurden entwicklungspolitische Gründe berücksichtigt und auch die Erfordernisse für eine praktische Tätigkeit im Heimatland. Oder es wurde den Studenten gestattet, für ein Jahr lang eine Tätigkeit auszuüben, die dem Studium entsprach, um somit praktische Erfahrung zu sammeln. Als Hauptkriterium für die Erlaubnis zur Promotion galt das wissenschaftliche Interesse der Hochschule am Thema und an der Promotion.

Neues Ausländergesetz

Seit 01.01.1991 gibt es ein neues Ausländergesetz. In diesem Gesetz wird der Aufenthalt ausländischer Studierender und Wissenschaftler extra geregelt mit einem eigenen Aufenthaltstitel, die Aufenthaltsbewilligung. Teile des Erlasses wurden hier übernommen. Das Gesetz wurde trotz starker Proteste der Betroffenen, der Kirchen und der Gewerkschaften im Eilverfahren durch die Gremien gepeitscht und eine Woche vor der Mehrheitsänderung im Bundesrat von diesem absegnet.

Ausweisung und politische Betätigung

Die für alle Ausländer (außer EG und USA) geltenden Paragraphen bezüglich der Ausweisung eröffnen weiterhin einen breiten Ermessensspielraum. Ein wesentlicher Ausweisungsgrund sind nicht weiter definierte Interessen der Bundesrepublik. Politische Betätigung wird sogar verboten, wenn sie den außerpolitischen Interessen der Bundesrepublik widerspricht.

Aufenthaltsbewilligung

Ausländer, die nur zur Durchführung eines bestimmten Zweckes einreisen, erhalten nur einen vorübergehenden Aufenthaltsstatus in Form der Aufenthaltsbewilligung. Diese Aufenthaltsbewilligung wird an den Zweck gebunden. Zweck ist in diesem Fall nicht nur das Studium, sondern auch das beabsichtigte Studienfach. In diesem Paragraphen schienen zunächst zwei Verbesserungen drin zu sein. Bisher wurde die Aufenthaltserlaubnis der Studierenden jeweils um ein Jahr verlängert, die Aufenthaltsbewilligung kann für längstens zwei Jahre erteilt werden und auch um zwei Jahre verlängert werden. Allerdings gibt es da im Gesetz schon eine Einschränkung, nämlich die, daß absehbar sein muß, daß der Zweck nicht vor Ablauf von zwei Jahren bereits erledigt ist. Im folgenden Paragraphen wird den Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung ermöglicht, eine Bewilligung für ihren Familienangehörigen zu bekommen, sofern der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gesichert ist und ausreichender Wohnraum zur Verfügung steht.

Vorläufige Anwendungshinweise

Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung

In Erwartung der Verwaltungsvorschriften, mit deren Fertigstellung im Juni/Juli gerechnet wird, gibt es vorläufige Anwendungshinweise. Damit werden einige der scheinbaren Verbesserungen wieder hinfällig. Zum Beispiel darf die Geltungsdauer von zwei Jahren nur ausgeschöpft werden, wenn der Aufenthaltswitzek voraussichtlich fortbestehen wird. In der Praxis ist zu befürchten, daß dieses höchstens bei der ersten Einschreibung zum Fachstudium möglich ist. Da nach sechs Semestern die Nachfrage nach den Studienleistungen kommt, wird die Ausländerbehörde

geneigt sein, die Aufenthaltserlaubnis nur bis zu diesem Zeitpunkt zu verlängern.

Studienfachwechsel

In diesen Anwendungshinweisen wird erstmals ein Studienfachwechsel sichtbar erlaubt, und zwar in den ersten drei Semestern. Gleichzeitig wird aber jeder spätere Studienfachwechsel nicht mehr zugelassen, wenn weniger als drei Semester des bisherigen Studiums anrechenbar sind. Das heißt, im Normalfall werden Studierende mit drei Semestern auskommen, um zu erkennen, daß das Studienfach nicht die Inhalte bietet, die für das Heimatland erforderlich sind oder zu schwer ist oder nicht den Neigungen entspricht und von daher nicht zu bewältigen oder andere Gründe. Aber für die Härtefälle, zum Beispiel wenn trotz sonst guten Studienverlaufs plötzlich in einem Fach eine Prüfung endgültig nicht bestanden wird, würde das dann das Aus des Studiums und die Heimreise bedeuten. Das führt zu einer menschlichen Tragödie und dem Gesichtsverlust des Betroffenen, ist aber auch entwicklungspolitisch bedenklich, weil der Betroffene unter Umständen durchaus in einem anderen Fach einen Abschluß noch erreichen könnte.

Höchstaufenthaltsdauer

Besonders hart ist ein weiterer Punkt, in dem die Höchstaufenthaltsdauer auf 10 Jahre beschränkt wird. Zum Beispiel wird ein Aufbau- und Ergänzungsstudium, eine Promotion, eine Habilitation nicht zugelassen, wenn abzusehen ist, daß deren Ende die Gesamtaufenthaltsdauer auf mehr als zehn Jahre ausdehnen würde. Die Aufenthaltsdauer beginnt mit dem Sprachkurs und dem Studienkolleg. In den Fächern, die am häufigsten von Studenten der dritten Welt studiert werden, nämlich die technischen Fächer Elektrotechnik, Informatik, Maschinenbau, Bauingenieurwesen, beträgt die durchschnittliche Studienzeit zumeist 14 Semester. Da Ausländer am Beginn ihres Studiums größere Orientierungsschwierigkeiten haben, benötigen sie häufig zwei bis drei Semester mehr (dieses wurde in der bisherigen Praxis auch von den Ausländerbehörden so gesehen und gehandhabt). Ein ausländischer Student, der mit ausländischer Hochschulzugangsberechtigung sein Studium hier in Deutschland beginnt, benötigt ca. zwei Jahre für die Vorbereitung Deutschkurs und Studienkolleg. Ein sehr schneller Student kann nach weiteren fünf Jahren fertig

sein, ein guter Student nach weiteren sechs, ein Durchschnittsstudent nach weiteren sieben Jahren. Das bedeutet, daß nur noch sehr schnelle Studenten die Möglichkeit hätten zu promovieren. Dieses kann weder im entwicklungspolitischen Interesse sein, denn die dritte Welt braucht noch immer Fach- und Führungskräfte, noch kann es den Interessen der Universitäten entsprechen, die für einen erweiterten wissenschaftlichen Austausch mit den Ländern dieser Erde qualifizierte Partner benötigen.

Ehegattennachzug

Die scheinbare Verbesserung, daß Ehepartner, Familienangehörige zum Schutze von Ehe und Familie sich hier aufhalten dürfen, gilt entsprechend den Anwendungsrichtlinien nicht für Studierende aus Entwicklungsländern.

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
aka 71033/1 .jb/lu

Tel: (0441) 798-0

App: 2478

Datum 9. April 1992

Umsetzung des Ausländergesetzes vom 09. 07. 1990

hier: Bericht der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg an das
Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur

Im folgenden wird über die wichtigsten, nach gut einem Jahr nach
Inkrafttreten des neuen Ausländerrechts zutage getretenen Probleme
berichtet.

1. Datenübermittlungspflicht

Die Universität Oldenburg hat bereits vor Inkrafttreten des neuen
Ausländergesetzes grundsätzliche Bedenken gegen die in § 76 AuslG
geregelt Verpflichtung "öffentlicher Stellen" geäußert, alle für
den Aufenthaltsstatus von Ausländerinnen und Ausländern relevanten
Informationen an die zuständigen Ausländerbehörden weiterzugeben
(vgl. Bericht an das MWK vom 06.09.1990). Die Universität hat sich
und ihre Mitglieder durch Beschlüsse von Konzil und Senat selbst
verpflichtet, entsprechende Informationen nicht von sich aus wei-
terzugeben. Trotz der vom Bundesminister des Inneren gegebenen
"Vorläufigen Anwendungshinweise zu den §§ 76 und 77" (Erlaß des
BMI vom 25.2.1991, Az.: V II 2 - 125 316/1) bestehen weiterhin
erhebliche Bedenken gegen diese Bestimmungen.

Anfragen der Ausländerbehörde der Stadt Oldenburg, die nach dem
Gesetz gehalten ist, den Studienerfolg ausländischer Studierender
zu überprüfen, an die Universität mit der Bitte um Auskunft über
abgelegte Prüfungen etc. haben im vergangenen Jahr deutlich zuge-
nommen. Die Universität beschränkt sich auf die Hergabe der Ver-
waltungsdaten (immatrikuliert, exmatrikuliert, Semesterzahl); wei-
tergehende Auskünfte werden nicht gegeben, die Ausländerbehörde
wird auf die Möglichkeit verwiesen, sich diese Informationen von
den Betroffenen selbst zu besorgen.

2. Dauer der Aufenthaltsbewilligung, Fachwechsel

Als höchst problematisch erweist sich die neu eingeführte Maximalausbildungsdauer für ausländische Studierende von 10 Jahren. Abgesehen von den für alle, d.h. deutsche und ausländische Studierende bestehenden, aufgrund der drastisch gestiegenen Studentenzahlen zunehmend schwieriger gewordenen allgemeinen Studienbedingungen ist diese zeitliche Begrenzung für AusländerInnen ein zusätzliches Problem: Angerechnet werden Zeiten für eine Ausbildung am Studienkolleg und für die sprachliche Qualifikation (Deutschkurse); hinzu kommen Orientierungsschwierigkeiten zu Beginn des Studiums: fremdes Lern- und Ausbildungssystem, selbständiges Gestalten des Studienplanes etc. Insbesondere Studierende aus Ländern mit einem stark verschulten Schul- und Hochschulsystem verlieren zu Beginn ihres Studienaufenthaltes viel Zeit mit den daraus resultierenden Schwierigkeiten. So bleibt am Schluß eines Studiums kaum noch Zeit, ein Praktikum oder gar eine weitergehende Qualifikation wie Promotion und Habilitation zu absolvieren.

Abgesehen vom Zeitfaktor kann die präzise Beschreibung des Aufenthaltszweckes in der Aufenthaltsbewilligung dazu führen, daß die Promotion allein schon deswegen von der Ausländerbehörde nicht gestattet wird, weil sich damit der Aufenthaltszweck ändert. Dabei wird zunehmend in den Herkunftsländern eine Promotion zur Voraussetzung für die Aufnahme einer adäquaten Berufstätigkeit gemacht.

Problematisch ist auch das kategorische Verbot eines Fachwechsels nach dem dritten Semester. (Werden hierbei auch die für Deutschkurse oder Ausbildung am Studienkolleg verbrachten Semester angerechnet? Eine offene Frage!) In vielen Fällen erweist sich erst später das begonnene Studium aus unterschiedlichsten Gründen als die falsche Wahl. Auch ein häufig als sinnvoll zu erachtendes Doppelstudium kann nach dem Ausländergesetz unterbunden werden.

In diesen Fällen kommt den Ausländerbehörden eine ihnen nicht zustehende und von ihnen nicht adäquat und sachgerecht wahrzunehmende Entscheidungskompetenz zu. Entscheidungen über Fachwechsel, Doppelstudium, an das Studium anschließende Promotion etc. können kompetent nur von den Hochschulen getroffen werden!

3. Familiennachzug

Das neue Ausländergesetz macht den Nachzug von Familienangehörigen zu hier studierenden Angehörigen aus Ländern der "Dritten Welt" nahezu unmöglich, selbst wenn die äußeren Voraussetzungen hierzu (Wohnraum, Mittel für Lebensunterhalt etc.) gegeben sind. Abgesehen davon, daß hierin eine weitere Diskriminierung von Angehörigen aus Ländern der "Dritten Welt" zu sehen ist, kann ein solches Verbot des Familienanzuges zu einer Verlängerung des Aufenthaltes der Studierenden und u.U. zu einem Abbruch des Studiums führen.

4. Arbeitserlaubnis

Unklar ist, welche Regelungen in Niedersachsen gelten bzw. ob es allgemeingültige Regelungen überhaupt gibt. In Oldenburg wird die Aufenthaltsbewilligung mit einem einschränkenden Vermerk erteilt, der eine Arbeitsaufnahme "für die Dauer von zwei Monaten in den Semesterferien" gestattet. In Bremen z.B. fehlt die Einschränkung "zwei Monate", in anderen Bundesländern kann ebenfalls mehr als zwei Monate gearbeitet werden. Gerade angesichts der schwierigen materiellen Situation von vielen ausländischen Studierenden v.a. aus der "Dritten Welt" ist eine liberalere Regelung unbedingt erforderlich.

5. Sonstiges

Es entsteht immer wieder der Eindruck, als gebe es keine - zumindest für Niedersachsen einheitlichen - Hinweise für die Anwendung des neuen Ausländergesetzes für ausländische Studierende. Unterschiedliche Handhabung in verschiedenen Ausländerbehörden legen diesen Schluß nahe. Nützlich wäre daher die Information der Akademischen Auslandsämter durch die Landesregierung darüber, welche Regelungen unterhalb der Ebene des Gesetzes gelten: Durchführungsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Anwendungshinweise etc. Nur dann kann eine sinnvolle Beratung ermöglicht und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Ausländerbehörden vereinfacht werden. Es wird daher gebeten, eine entsprechende Information durch das Innenministerium zu veranlassen.

Abschließend wird auf eine Pressemitteilung verwiesen, die im Anschluß an eine vom DAAD organisierte Tagung von Betreuerinnen und Betreuern ausländischer Studierender in Akademischen Auslandsämtern veröffentlicht wurde und die deutlich macht, daß die geschilderten Probleme nicht nur Niedersachsen betreffen, sondern bundesweit Gültigkeit besitzen.

Johannes Buchrucker

Leiter des Akademischen
Auslandsamtes

Die neuen Ausländergesetze in der Bundesrepublik Deutschland und ihre historischen Vorläufer*

(. . .)

1. Entwicklung des Ausländerrechtes

Besondere Rechtsstellungen des Fremden waren im Altertum nicht vorgesehen. Fremde mußten befürchten, als Feinde behandelt zu werden. Im Hebräischen bezeichneten die Begriffe für Ausländer und Fremde gleichzeitig auch den Feind. Das Recht des Fremden war gleichzusetzen mit dem Gastrecht. In der Regel war es dem Fremden verwehrt, Grund und Boden zu besitzen, oder den Boden eigenständig zu bebauen. Jedenfalls waren die Fremden abhängig vom Kaiser, König oder Fürst, der ihnen Schutzrechte zusprach oder aberkannte, je nach dem, ob Fremde seine Interessen nutzten oder nicht. Der Begriff des "Ausländers" wurde erst mit den Staatsgründungen aktuell, in den aufgeklärt-absolutistischen Staaten des 18. und 19. Jahrhunderts. Die Zugehörigkeit eines Menschen bezog sich nicht mehr auf ein fürstliches Geschlecht, sondern auf den Staat. Sobald der Begriff der Staatsangehörigkeit geboren war, mußten Unterscheidungen gefunden werden. Wer die Staatsangehörigkeit innehatte, wurde zum Staatsbürger, der Fremde, der nicht innerhalb des Staatsgebietes geboren wurde, wurde zum Ausländer. Gesetzliche Regelungen erfolgten bald. Kodifiziert wurde in der Bundesrepublik Deutschland eine Ausländergesetzgebung zum Beispiel in dem "Allgemeinen Preußischen Landrecht" von 1874. Dort heißt es: "Fremde Untertanen haben also bei dem Betriebe erlaubter Geschäfte in hiesigen Landen sich aller Rechte der Einwohner zu erfreuen, solange sie sich des Schutzes des Gesetzes nicht unwürdig machen."

Es kann vorausgesetzt werden, daß ein "würdiger Fremder" insbesondere ein Fremder war, der den wirtschaftlichen Interessen diene. Dazu gehörten insbesondere Kaufleute, Handwerker und Gelehrte. Wer sich nicht als "würdig" erwies, wurde ausgewiesen.

Eine Erweiterung der Ausländerpolitik erfolgte in Zeiten der Gründerzeit. Großbauern und die schnell wachsende Industrie verlangten nach Arbeitskräften. Tausende von Fremden, insbesondere aus Polen, wurden in das deutsche Kaiserreich geholt. Sie dienten

als Arbeitskräfte, im Arbeitskampf als Lohndrücker und mußten damit rechnen, soweit sie sich unwürdig machten, ausgewiesen zu werden. Ein Ausländerrecht, aus dem der Ausländer seine Rechte entnehmen konnte, wurde nicht geschaffen. Dieses aus gutem Grund. Soweit das Ausländerrecht unbestimmt war, aus auslegbaren Paragraphen bestand, konnte der politischen und wirtschaftlichen Lage Rechnung getragen werden. Der Ausländer war Objekt staatlicher Interessen. Wenn man das oben aufgeführte Zitat des Preußischen Landrechtes liest, fällt allerdings auf, daß sich der "fremde Untertan" aller Rechte der Einwohner erfreuen kann. Diese Gleichsetzung endete schon bald, nämlich mit der Schaffung der Weimarer Verfassung, in vielem Vorbild für das Grundgesetz.

Als Vorläufer einer Ausländergesetzgebung können die Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer (Ausländerpolizeiverordnung) vom 27. April 1932 und die Ausländerpolizeiverordnung vom 22.08.1938 gelten. In der erstgenannten Regelung heißt es im §1: "Jeder Ausländer ist zum Aufenthalt im preußischen Staatsgebiete zugelassen, solange er die in diesem Gesetz geltenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften befolgt. Ein Anspruch auf Gestattung des Aufenthalts steht dem Ausländer nicht zu". Im §6 wird sodann die Möglichkeit genannt, eine Aufenthaltserlaubnis zu befristen und auf einen bestimmten Teil des preußischen Staatsgebietes zu beschränken. Der Widerruf der Aufenthaltserlaubnis, §7, die Meldepflicht, §2, die Ausweisung, §§12 bis 14 und die Abschiebung, §21 klingen bekannt. Zur Ausweisung führte (§14) die Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens, die Unterbringung in einer Anstalt, auch in einem Arbeitshaus, die Gesundheitsgefährdung und die Mittellosigkeit.

In der Ausländerpolizeiverordnung vom 22.08.1938 erinnerte man sich des preußischen Vorläufers. Im §1 heißt es: "Der Aufenthalt im Reichsgebiet ist Ausländern erlaubt, die nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthaltes im Reichsgebiet die Gewähr dafür bieten, daß sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind."

Der dehnbare Begriff "würdig" fand wieder Aufnahme. Eine Generalklausel, die Auslegungen zuließ. Auch die Ausländerpolizeiverordnung vom 22.08.1938 regelte die Erteilung von Aufenthaltsverboten, die Ausweisung. Gründe für die Ausweisung waren Gefährdung von Belangen der Reichs- und Volksgemeinschaft, die rechtskräftige Verurteilung wegen Straftaten, die Unterbringung, der Verstoß gegen die Regelung des Arbeitseinsatzes, die Landstreicherei und die Hilfebedürftigkeit (§ 5).

Anzumerken ist, daß weder die Ausländerpolizeiverordnung von 1932 noch die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 besondere

Rechte der Ausländer aufzeigen. Der Ausländer war Objekt der Gesetzgebung und mußte bei Fehlverhalten oder wenn er sich als nicht würdig erwies, damit rechnen, ausgewiesen und abgeschoben zu werden. Bemerkenswert ist, daß die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 bis 1965 angewendet wurde. Die Verordnung wurde im Jahre 1951 übernommen mit dem Hinweis darauf, daß die Polizeiverordnung kein nationalsozialistisches Gedankengut enthalte. Soweit es z. B. im §5 Absatz 1a hieß: "Wichtige Belange des Reichs oder der Volksgemeinschaft zu gefährden"; im §5 Absatz 1g: "Täuschung ... über seine Rasse, Angehörigkeit"; in §5 Absatz 1h: "Als Zigeuner oder nach Zigeuner Art umherzieht"; wurde ausgeführt, daß diese Sätze eine neue Interpretation erhielten. Doch was wurde aus den wichtigen Belangen der Reichs- und Volksgemeinschaft?

2. Das Ausländerrecht von 1965

Das Ausländerrecht von 1965 wurde in der amtlichen Begründung als Liberalisierung gegenüber den bisherigen Polizeiverordnungen bezeichnet. Der Begriff Polizeiverordnung fiel weg, auch wenn weiterhin zuständig für den Vollzug die Ordnungsbehörden bleiben, die selben Behörden, die im Bereich der Gefahrenabwehr tätig sind. Also der Ausländer eine Gefahr?

Im §10, Nummer 11 des Ausländergesetzes von 1965 heißt es, daß ein Ausländer ausgewiesen wird, wenn seine Anwesenheit erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland aus anderen Gründen beeinträchtigt. Daß der Begriff der Belange der "Reichs- und Volksgemeinschaft", der Begriff des "würdigen" Ausländers aus dem Allgemeinen Preußischen Landrecht nicht verschwunden war, ist erkennbar. Auch das Ausländerrecht von 1965 hat im wesentlichen das Ziel, Hilfsmittel bei der Verwaltung ausländischer Arbeitskräfte zu sein, die Anfang der sechziger Jahre in großer Zahl in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden. Soweit das Ausländerrecht von 1965 auf Ermessenstatbestände aufbaut (eine Aufenthaltserlaubnis *kann* erteilt werden), wurden auch die Möglichkeiten geschaffen, bedarfsgerecht Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland einreisen zu lassen.

Da das Ausländerrecht von 1965 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in das Ermessen der Behörden stellte, war zumindestens auch eine liberale Auslegung möglich. Es heißt im §2 des Ausländergesetzes von 1965: "Die Aufenthaltserlaubnis darf erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt".

Da dieser Satz interpretierbar ist, er kann weit oder eng ausgelegt werden, konnte es zu erheblichen Rechtsunsicherheiten kommen. Die unklare Formulierung in dem Gesetzestext führte dann auch dazu, daß die Bundesländer zahlreiche Verwaltungsvorschriften zum Ausländerrecht erließen. Diese Verwaltungsvorschriften waren nicht bundeseinheitlich und oft außerhalb der jeweiligen Landesgrenzen nicht bekannt. Hinzu kommt, daß Erlasse teilweise veröffentlicht wurden, teilweise nicht. Betroffene, Sozialberater und Rechtsanwälte mußten oft über Umwege versuchen, an die betreffenden Erlasse zu kommen. Durch Erlasse der Bundesländer waren so wichtige Themen geregelt, wie die Familienzusammenführung, die Verfestigung des Aufenthaltsstatus, das Aufenthaltsrecht von Kindern, die Rückkehr von Ausländern, die Ausweisung bei Straffälligkeit, bei Arbeitslosigkeit, bei Sozialhilfebezug und die Auslegung, was unter einer angemessenen Wohnung, unter ausreichenden Sprachkenntnissen zu verstehen ist. Selbst ein Studium des Gesetzestextes und der bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften, der Durchführungsverordnung, ließ die Rechte in den erwähnten Regelungsbereichen nicht erkennen.

Folge davon war eine erhebliche Verunsicherung der Ausländer und der Personen in der Ausländerberatung. Auch wenn sich zahlreiche Bücher zum Ausländerrecht bemühen, das Ausländerrecht näher zu bringen und zu erklären, waren auch diese Bücher nutzlos, soweit die landesrechtlichen Regelungen eindeutige Vorgaben machten. Selbst klare gesetzliche Regelungen wurden durch die Verwaltungsvorschriften in der Praxis eingeschränkt. So konnte gemäß § 8 des Ausländergesetzes von 1965 einem Ausländer, der sich seit mindestens 5 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufhielt, eine Aufenthaltsberechtigung, die höchste Form der Aufenthaltsverfestigung, erteilt werden. In bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zu § 8 heißt es dann unter 4 a: "...ist nach einem

rechtmäßigen Aufenthalt von *acht Jahren* auf Antrag in der Regel eine Aufenthaltsberechtigung zu erteilen".

Die Ausnahmen von der Regel waren selten. Grenzen die weder das Ausländerrecht, noch die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften, noch die landesrechtlichen Regelungen vorgaben, wurden schließlich durch die Rechtssprechung gezogen. So ist die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung zunächst an den rechtmäßigen 5-jährigen Aufenthalt geknüpft. Die Frage was ein rechtmäßiger Aufenthalt ist, erklärt die Verwaltungsvorschrift zu diesem Paragraphen. Dort heißt es, daß ein Aufenthalt rechtmäßig ist, wenn kein Verstoß gegen die §§ 2 und 3 des Ausländergesetzes von 1965 vorliegt. § 2 regelt die Aufenthaltserlaubnis, § 3 die Ausweispflicht, was bedeutet, daß ein Ausländer einen gültigen Paß besitzen muß. Wie nun aber, wenn die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis um einen Tag versäumt wurde, wie nun aber, wenn das Konsulat einen Reisepaß nicht rechtzeitig verlängerte. Hier zog das Bundesverwaltungsgericht noch Anfang 1989 die Grenze dahingehend, daß eine Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthaltes von nur einem Tag die Ausländerbehörde berechtigte, keine Aufenthaltsberechtigung zu erteilen.

Um dieses Ergebnis des Ausländerrechtes deutlich zu machen folgendes Beispiel: Der junge Ausländer A. kam im Alter von 6 Jahren in die Bundesrepublik Deutschland. Als er 19 Jahre alt geworden war, beantragte er eine Aufenthaltsberechtigung. Die Voraussetzungen waren nahezu alle gegeben. A. verfügte über eine Arbeitsstelle, über ausreichenden Wohnraum. Allerdings gab es ein Problem. Mit Erreichen des 16. Lebensjahres, also mit dem 16. Geburtstag von A., wurde A. aufenthaltserlaubnispflichtig. Er mußte eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. Ist A. nicht rechtzeitig spätestens bis zu seinem 16. Geburtstag zur Ausländerbehörde gegangen, sondern etwa einen Tag, zwei Tage oder gar eine Woche später, hatte er so den rechtmäßigen Aufenthalt unterbrochen. Eine Aufenthaltsberechtigung konnte er nicht bekommen, da nach der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts dem langen Aufenthalt durch die mögliche Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, ein Rechtsstatus unterhalb der Aufenthaltsberechtigung, Rechnung getragen wurde.

3. Erfordernisse eines neuen Ausländerrechts

Von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, den Gewerkschaften, den Wohlfahrtsverbänden u.a. wurde die Forderung nach einem neuen Ausländergesetz gestellt. Von einem neuen Ausländergesetz wurde erwartet, daß die Betroffenen erkennen können, welche Rechte sie haben. Es wurde erwartet, daß ein neues Ausländerrecht Rechtssicherheit, Rechtsklarheit bietet und dem langen Aufenthalt der Betroffenen Rechnung trägt. Insbesondere wurde darauf verwiesen, daß eine Rotation von Arbeitskräften, wie in den sechziger Jahren erwartet, nicht eingetreten ist. Viele Ausländer, die in den sechziger und siebziger Jahren bis zum Anwerbestop 1973 in die Bundesrepublik Deutschland kamen, haben sich hier mit ihren Familien niedergelassen. In vielen Fällen zogen die Ehegatten und Kinder in die Bundesrepublik Deutschland. Junge Ausländer der zweiten Generation wuchsen in der Bundesrepublik Deutschland heran, absolvierten hier ihre Aus- und Schulbildung und gründeten ihre Familien. Es war eine Entwicklung eingetreten, mit der die Ausländerpolitik der sechziger Jahre nicht gerechnet hatte. Unter dem Datum vom 01.02.1988 wurde unter dem damaligen Innenminister Zimmermann ein Entwurf vorgelegt, der Unsicherheiten des alten Rechtes beseitigen sollte, Erfordernisse der gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigen sollte und die nötige Rechtssicherheit und Rechtsklarheit schaffen würde.

Allerdings blieb es dabei, daß der Ausländer eine potentielle Gefahr ist. In die amtliche Begründung flossen Begriffe wie "nationale Identität" und die Bundesrepublik Deutschland sei kein Einwanderungsland. Rechtstechnisch sollte das Ausländerrecht in zwei Bereiche gespalten werden; das sogenannte Ausländerintegrationsgesetz (AIG) und das Ausländeraufenthaltsgesetz (AAG). Das Ausländerintegrationsgesetz sollte sich insbesondere auf Ausländer beziehen, die schon lange in der Bundesrepublik Deutschland leben. Bei diesem Personenkreis sei es gerechtfertigt, eine Integrationszusage zu treffen, die sich in einer persönlichen Aufenthaltsverfestigung widerspiegeln sollte, verbunden mit einer Rechtssicherheit für die Familienangehörigen in der Form der sogenannten Familienaufenthaltsgenehmigung (FAG). Ein späterer Anspruch auf Aufenthalt für Jugendliche aus solchen Familien war jedoch nur dann vorgesehen, wenn diese vor dem 7. Lebensjahr eingereist waren.

Demgegenüber sollte das Ausländeraufenthaltsgesetz von vornherein nur einen befristeten Aufenthalt ermöglichen. Nach der Zeitdauer von 8 Jahren sollte eine abschließende Entscheidung getroffen werden, allerdings nur bei Arbeitnehmern und deren Verwandten, ob ein weiterer Aufenthalt erlaubt werden kann.

Schon in Kernbereichen stieß dieser Gesetzesentwurf auf Ablehnung. Die Schaffung einer Familienaufenthaltsgenehmigung hätte dazu geführt, daß Familienangehörige die zur Zeit über eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verfügen, diese hätten abgeben müssen, um eine unbefristete Familienaufenthaltserlaubnis zu erhalten. Nach außen hätte das eine immerwährende Abhängigkeit dokumentiert. Damit ist aber hier nur ein Kritikpunkt aufgenommen worden. Verfassungsrechtliche Kritik wurde an einem erheblichen Teil der Regelungen geübt. Insbesondere die Tatsache, daß das Ausländerrecht Vorrang vor völkerrechtlichen Verträgen haben sollte, konnte nicht hingenommen werden.

Dieser Entwurf war massiver Kritik der verschiedenen Verbände und Gruppen ausgesetzt. Es ist dieser massiven und breit gestreuten Kritik zu verdanken, daß dieser Entwurf niemals Gesetz wurde. Nach diesem Anlauf war es aber politisch nicht mehr möglich, auf den damaligen Ist-Zustand zurückzukehren, d. h. das Ausländergesetz von 1965 weiter anzuwenden.

4. Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts

Unter dem Datum vom 26.04.1990 hat der Bundestag den von der Bundesregierung vorgelegten Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts verabschiedet. Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts, weithin genannt Ausländergesetz, trat am 01.01.1991 in Kraft. Vorausgegangen waren zwei Referententwürfe, der Entwurf vom 27.09.1989 und der Entwurf vom 13.12.1989. Im Rahmen öffentlicher Anhörungen, bei denen die bereits genannten Verbände und Vereinigungen beteiligt waren, wurde auch diese Gesetzesvorlage überwiegend abgelehnt. Gleichwohl wurde das Gesetzgebungsverfahren forciert. Der Bund macht in diesem Gesetz Gebrauch von seiner Kompetenz zur Regelung des Aufenthaltsrechtes (Artikel 74 Absatz 4 GG). Die landesrechtlichen Regelungen, die auf Grund des Ausländerrechts von 1965 geschaffen wurden, wurden außer Kraft gesetzt. Neben der Schaffung des Ge-

setzes zur Neuregelung des Ausländerrechtes wurden auch viele andere Gesetze geändert oder ergänzt, so das Arbeitsförderungsgesetz, das Aufenthaltsgesetz/EWG, das Asylverfahrensgesetz, das Bundessozialhilfegesetz und viele andere.

Über die Schwerpunkte des neuen Ausländergesetzes soll hier ein Überblick gegeben werden.

a) Die Aufenthaltsgenehmigung

Die Aufenthaltsgenehmigung ist ein neuer Begriff im Ausländerrecht. Sie umfaßt sämtliche Formen des Aufenthaltsstatus, so die Aufenthaltsberechtigung, die unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die Aufenthaltserlaubnis, die Aufenthaltsbefugnis (früher Duldung), die Aufenthaltbewilligung (von vornherein befristet, z. B. Studenten) die Duldung (nunmehr in besonderen Ausnahmefällen zu erteilen). Für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland benötigt ein Ausländer eine Aufenthaltsgenehmigung. Das betrifft künftig in der Regel auch Kinder, die unter 16 Jahren alt sind. Allerdings sehen hier die Verwaltungsvorschriften Erleichterungen für Angehörige der EG bzw. EFTA-Staaten sowie der ehemaligen Anwerbeländer Türkei, Marokko, Tunesien und Jugoslawien vor. In diesen Fällen bleibt es bei der bisherigen Regelung, allerdings nur, solange mindestens ein Elternteil eine Aufenthaltsgenehmigung besitzt oder sie nicht länger als drei Monate in der Bundesrepublik Deutschland bleiben wollen. Entsprechendes ist nicht im Gesetz geregelt, sondern ergibt sich aus den vorläufigen Anwendungshinweisen (etwa entsprechend den bisherigen Verwaltungsvorschriften). Zudem ist der Aufenthalt an die Paßpflicht geknüpft.

b) Regelungen über den Familiennachzug enthielt das Ausländerrecht von 1965 nicht. Der Familiennachzug war bisher auf Länderebene durch Erlasse geregelt.

Voraussetzung für den Familiennachzug zu Ausländern und für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis von nachgezogenen Familienmitgliedern ist die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Der Entwurf von 1988 erhielt noch das Erfordernis einer häuslichen Gemeinschaft, dieses Erfordernis ist nunmehr nicht entscheidend.

Weiterhin muß der Lebensunterhalt des Familienangehörigen gesichert sein und es muß ausreichender Wohnraum für die Familie

zur Verfügung stehen. Der unbestimmte Begriff "ausreichender Wohnraum" ist zunächst im Gesetz näher definiert, in dem ausgeführt wird, daß nicht mehr gefordert werden darf, als für die Unterbringung eines Wohnungssuchenden in einer öffentlich geförderten Sozialmietwohnung genügt. Die vorläufigen Anwendungshinweise konkretisieren auch dies, indem ausgeführt wird, ausreichender Wohnraum ist stets vorhanden, wenn für jedes Familienmitglied über 6 Jahren 12 Quadratmeter und für jedes Familienmitglied unter 6 Jahren 10 Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung stehen und Nebenräume (Küche, Bad, WC) mitbenutzt werden können. Bei abgeschlossenen Wohnungen werden diese Räume mit eingerechnet. Eine Unterschreitung dieser Wohnungsgröße um 10 % ist unschädlich. Eine Familie mit 2 Kindern, ein Kind über 6 Jahre alt, ein Kind unter 6 Jahre alt, benötigt immerhin mindestens 46 Quadratmeter Wohnfläche. Weiterhin muß der Lebensunterhalt des Familienangehörigen aus eigener Erwerbstätigkeit, eigenen Vermögen oder sonstigen Eigenmitteln gesichert sein. Weiterhin wird unterschieden zwischen Ausländern der sogenannten ersten Generation und Ausländern der sogenannten zweiten Generation. Ausländer der ersten Generation sind per Definition Ausländer, die zum Zeitpunkt der Einreise volljährig waren, Ausländer der zweiten Generation sind Ausländer, die zum Zeitpunkt der Einreise minderjährig waren.

Der Ehegatte eines Ausländers der ersten Generation hat einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn der in der Bundesrepublik Deutschland lebende Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, die Ehe schon im Zeitpunkt der Einreise des Ausländers bestand und von diesem auch angegeben wurde. Die Ehegatten von Ausländern der sogenannten zweiten Generation haben einen Rechtsanspruch, wenn die sonstigen Voraussetzungen vorliegen, wenn der Ausländer der zweiten Generation im Bundesgebiet geboren wurde, als minderjähriger eingereist ist, dieser eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzt und sich 8 Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat und volljährig ist.

Die bisher geforderte Ehebestandszeit von einem Jahr für die letztgenannte Gruppe ist weggefallen. Gleichwohl kann hier der Fall auftreten, daß ein gerade erwachsen gewordener junger Ausländer der kurz vor Vollendung des 16. Lebensjahres in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist und geheiratet hat, seinen Ehepartner erst

nachholen kann, wenn er sich insgesamt 8 Jahre hier aufgehalten hat. In Ausnahmefällen, wenn aus der Ehe ein Kind hervorgegangen ist oder die Ehefrau schwanger ist, kann von einem 5-jährigen rechtmäßigen Aufenthalt ausgegangen werden. Aber selbst in diesem Fall kann es zu bitteren Wartezeiten kommen.

c) Recht auf Wiederkehr

Im §16 Ausländergesetz ist geregelt, daß Jugendliche, die in der Bundesrepublik Deutschland herangewachsen sind, ins Heimatland zurückgekehrt sind, in bestimmten Fällen erneut in die Bundesrepublik Deutschland einreisen können. Diese "Wiederkehr-option" ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, von denen nur in Ausnahmefällen abgewichen werden kann. So muß sich der Ausländer vor seiner Ausreise 8 Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben und 6 Jahre die Schule besucht haben. Sein künftiger Lebensunterhalt muß aus eigener Erwerbstätigkeit oder durch eine Unterhaltsverpflichtung Dritter gesichert sein, letzteres mindestens für die Dauer von 5 Jahren. Der Antrag auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis muß nach Vollendung des 15. Lebensjahres und vor Vollendung des 21. Lebensjahres sowie vor Ablauf von 5 Jahren seit der Ausreise gestellt werden.

In besonderen Härtefällen kann auch (hier bis zu einem Jahr) von den zuletzt genannten Regelungen abgewichen werden. Es erfordert aber mathematische Kenntnisse, um den Antrag auf Wiedereinreise zum rechten Zeitpunkt zu stellen.

Das Recht auf Wiederkehr bezieht sich aber nicht nur auf junge Ausländer. Ausländer, die in der Bundesrepublik Deutschland Rente beziehen könne nach ihrer dauernden Ausreise wieder einreisen, wenn sie sich seinerzeit 8 Jahre im Bundesgebiet aufgehalten haben.

d) Eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehegatten

Mit der Einführung dieser Norm ist vielen Einzelschicksalen Rechnung getragen worden. Es war in der Praxis unbefriedigend festzustellen, daß die Folgen einer Ehescheidung, einer Trennung, für einen der Ehepartner existentiell wurde. Der Ehepartner, der sein Aufenthaltsrecht ableitete, insbesondere der nachgezogene Ehegatte, mußte im Falle der Trennung oder Scheidung damit rechnen, daß eine befristete Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wurde, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nachträglich befristet wurde. Folge

war in beiden Fällen die Ausreise. Das Schicksal dieser Personen war im Ausländerrecht von 1965 nicht berücksichtigt. Auch die verschiedenen landesrechtlichen Regelungen hatten sich dieser Personen nicht angenommen. Nach der Rechtsprechung konnte bei einer 5 Jahre bestehenden Ehe davon ausgegangen werden, daß der Ehegatte, der nur über ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht verfügte, sich derart in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland integriert hatte, um ein eigenes Aufenthaltsrecht zu haben. Der Zeitraum von 5 Jahren war aber nicht festgelegt, sondern es kam immer auf die besonderen Umstände des Einzelfalles an. Lagen Gesichtspunkte vor, die gegen eine Integration sprachen, etwa mangelnde Sprachkenntnisse, konnte der Zeitraum von 5 Jahren auch heraufgesetzt werden. Hier hat das neue Ausländerrecht im §19 eine deutliche Regelung geschaffen. Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht des Ehegatten ist, selbst bei vorübergehender Inanspruchnahme von Sozialhilfe, nunmehr anzunehmen, wenn die eheliche Lebensgemeinschaft seit mindestens 4 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat. Fraglich ist aber, ob mit ehelicher Lebensgemeinschaft, gemäß den Regeln des BGB die Ehe bis zur Scheidung gemeint ist, oder ob eine Trennung vor Ablauf der 4 Jahre schon schädlich ist.

§19 Ausländergesetz regelt weiterhin, daß ein eigenständiges Aufenthaltsrecht auch angenommen werden kann, wenn die Ehe mindestens drei Jahre rechtmäßig im Bundesgebiet bestanden hat und es zur Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist, dem Ehegatten den weiteren Aufenthalt zu ermöglichen. Mit Härtefall im Sinne von § 19 im Sinne des Ausländergesetzes sind aber nur die Fälle gemeint, in denen es dem Ehepartner auf Grund der besonderen Situation im Heimatland unzumutbar ist, dort zu leben. Gemeint sind etwa Fälle, in denen geschiedene Frauen im Heimatland einer Ächtung ausgesetzt sind.

Ohne Erfüllung bestimmter Ehebestandszeiten soll ein Aufenthaltsrecht immer dann gegeben sein, falls der andere Ehepartner während des Aufenthaltes im Bundesgebiet gestorben ist.

e) Aufenthaltsverfestigung/unbefristete Aufenthaltserlaubnis

Wie auch im Ausländerrecht von 1965 wird es weiterhin den Rechtsstatus der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis geben. Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis wird als Form der Aufenthaltsverfestigung angesehen und wird erteilt, wenn ein Ausländer seit 5 Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, entweder über eine besondere Arbeitserlaubnis verfügt oder eine sonstige für eine dauernde Ausübung einer Erwerbstätigkeit erforderliche Erlaubnis besitzt, er sich in einfacher Art und Weise in der deutschen Sprache verständigen kann, ausreichender Wohnraum für sich und seine Angehörigen gegeben ist und kein Ausweisungsgrund vorliegt.

Soweit eine Erwerbstätigkeit nicht vorliegt, muß der Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln gesichert sein. Die Ehegatten können auch eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, wenn sie selbst nicht erwerbstätig sind. Für ausländische Ehegatten von Deutschen ist nunmehr geregelt, daß diese einen Regelanspruch auf die unbefristete Verlängerung der einmal erteilten Aufenthaltserlaubnis haben.

f) Aufenthaltsverfestigung/Aufenthaltsberechtigung

Einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer im allgemeinen zeitlich und räumlich unbeschränkten Aufenthaltsberechtigung besteht, wenn ein Ausländer seit 8 Jahren die Aufenthaltserlaubnis besitzt oder er seit drei Jahren die Aufenthaltserlaubnis besitzt und zuvor Inhaber einer Aufenthaltsbefugnis war, seinen Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit, Vermögen oder sonstigen Mitteln gesichert ist, er mindestens 60 monatliche Pflicht- oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat oder vergleichbare Versicherungs- oder Versorgungsleistungen nachweist (etwa eine Lebensversicherung), er in den letzten drei Jahren nicht wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von 6 Monaten oder einer Geldstrafe von 180 Tagessätzen oder einer höheren Strafe verurteilt worden ist und die übrigen Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (siehe oben) vorliegen.

Für viele Ausländer dürfte es wesentlich sein, daß eine 5-jährige Erwerbstätigkeit (60 monatliche Pflichtbeiträge) verlangt wird. Junge Ausländer, die in der Bundesrepublik Deutschland herangewachsen sind, werden nunmehr schwieriger eine Aufenthaltsberech-

tigung erlangen können. Soweit Straftaten angesprochen sind, ist die Klarstellung erfreulich. Nach der bisherigen Praxis konnten schon leichte Verfehlungen, Vergehen dazu führen, daß eine Aufenthaltsberechtigung nicht erteilt wurde.

g) Aufenthaltsrecht für ausländische Studenten/Stipendiaten

Ausländer, deren Aufenthaltszweck auf absehbare Dauer ausgerichtet ist, sollten künftig über den Aufenthaltsstatus der sogenannten Aufenthaltsbewilligung verfügen. Damit soll klargestellt werden, daß eine Aufenthaltsverfestigung von Anfang an ausgeschlossen werden soll. Diese Aufenthaltsbewilligung soll insgesamt längstens für 4 Jahre erteilt werden, die Erteilung der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung für einen anderen Aufenthaltszweck setzt nunmehr in der Regel die Ausreise für die Dauer eines Jahres voraus. Allerdings besteht bei der Aufenthaltsbewilligung die Möglichkeit, daß näheres über eine bundeseinheitliche Rechtsverordnung geregelt wird, so daß Wissenschaftler, Studenten gegebenenfalls die Möglichkeit haben, nach Abschluß ihres Studiums in der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben.

h) Beendigung des Aufenthalts

Eine Ausreiseverpflichtung ist dann gegeben, wenn ein Ausländer nicht mehr über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügt. Es mag daran liegen, daß eine befristete Aufenthaltsgenehmigung nicht verlängert wurde, eine unbefristete Genehmigung nachträglich befristet wurde oder daß eine Ausweisung vorliegt.

Die Ausweisungsgründe sind erheblich erweitert worden. §46 des Ausländergesetzes enthält einen Ausweisungskatalog, der nicht abschließend ist. Danach sind die Voraussetzungen einer Ausweisung in folgenden Fällen gegeben:

- Bei Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung oder Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland;
- Gewaltanwendung bei der Verfolgung politischer Ziele bzw. bei entsprechendem Aufruf oder Drohung;
- nicht nur vereinzelter oder nicht nur geringfügiger Verstöße gegen Rechtsvorschriften und gerichtliche oder behördliche Entscheidungen und Verfügungen; bei Straftaten im Ausland, die nach dem Strafgesetzbuch als vorsätzliche Straftat einzustufen sind;

- bei verbotener Ausübung der Prostitution;
- bei Gebrauch von Heroin, Kokain oder einem vergleichbar gefährlichen Betäubungsmittel, sofern Rehabilitationsbereitschaft fehlt;
- bei Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder längerfristiger Obdachlosigkeit;
- bei sozialer Hilfebedürftigkeit eines Ausländers oder sonstiger ihm gegenüber unterhaltsberechtigter Personen, falls sich diese im Inland bzw. in seinem Haushalt aufhalten;
- bei Erhalt von Hilfe zur Erziehung außerhalb der eigenen Familie oder Hilfe für junge Volljährige nach dem SGB VIII; dieses gilt nicht für Minderjährige, deren Eltern bzw. personenberechtigte Elternteile sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten.

Darüber hinaus ist ein Ausländer wegen besonderer Gefährlichkeit auszuweisen, wenn er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 5 Jahren verurteilt wurde oder wegen mehrerer Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens 8 Jahren verurteilt wurde. In der Regel ist ein Ausländer auszuweisen, wenn er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt wurde, oder wenn er gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstößt.

Zwar ist ein besonderer Aufenthaltsschutz dann gegeben, wenn eine Aufenthaltsverfestigung vorliegt, das greift aber in der Regel nicht bei einer Ausweisung wegen besonderer Gefährlichkeit.

Verbote der Abschiebung ins Heimatland ergeben sich für Flüchtlinge im Sinne von Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz (Asylberechtigte), für Flüchtlinge gem. Artikel 33 GK (geregelt im § 51 Ausländergesetz) und soweit im Heimatland konkret die Gefahr der Folter, der Todesstrafe besteht.

Dieser Überblick über das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechtes/Ausländergesetz ist nicht abschließend. Insbesondere zur Verfahrensweise, zum Datenschutz sind verschiedene Regelungen eingeführt, die die Rechte des Ausländers beschneiden. Zu erheblicher Verwirrung in den Bereichen der Sozialberatung hat der §76 Ausländergesetz geführt. Dort heißt es in §76 Absatz 2: "Öffentliche Stellen haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie Kenntnis erlangen von dem

Aufenthalt eines Ausländers, der weder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung noch eine Duldung besitzt, dem Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung oder für einen sonstigen Ausweisungsgrund".

Zwar dürfte mit öffentlicher Stelle nicht jede öffentliche Stelle gemeint sein, so z. B. Kirchen, Wohlfahrtsverbände, aber auch im Bereich der behördlichen Sozialarbeit dürfte hier eine erhebliche Verunsicherung in der Zusammenarbeit mit Ausländern entstehen. Vertrauensverhältnisse im Bereich der Jugendgerichtspflege, der Sozialarbeit, ja auch im medizinischen Bereich können unter Umständen nur schwer entstehen, wenn die betroffenen Ausländer befürchten müssen, daß Mitteilungen an die Ausländerbehörde weiterzugeben sind. Um nicht die Sozialarbeit wesentlich zu behindern, sollte hier unbedingt eine Klarstellung und eine gesetzliche Regelung gefordert werden.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das neue Ausländergesetz teilweise Verbesserungen für die Situation der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer enthält, aber auch in sehr vielen Fällen Verschlechterungen und Benachteiligungen. Insbesondere in den Bereichen Datenschutz, Aufenthaltsverfestigung, politische Betätigung sind Verschärfungen aufgenommen worden, ohne daß eine konkrete Notwendigkeit bestand. In dem Gutachten "Ausländerrecht auf Kollisionskurs mit der Verfassung" von Dr. Fritz Franz Riovgir werden Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Ausländerrechtes geäußert. Auch in diesem Gutachten wird darauf hingewiesen, daß die Einschränkung der politischen Betätigung von Ausländern, die Regelung über die Datenerhebung, sprengen, was im Rahmen der Gefahrenabwehr zulässig wäre. Zu beachten ist auch, daß von der Verschlechterung unter anderem auch EG-Angehörige betroffen sind.

Das genannte Gutachten greift die Verfassungsmäßigkeit des neuen Ausländerrechtes noch anhand verschiedener Einzelbeispiele an. Es bleibt aber abzuwarten, ob die verfassungsmäßige Überprüfung des neuen Ausländerrechtes über eine Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes stattfinden wird. Da Ausländer, selbst EG-Ausländer, in der Bundesrepublik Deutschland nicht wahlberechtigt sind, findet sich nur schwer eine politische Lobby, die bereit wäre, die Interessen der Ausländer durch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes zu vertreten.

* Nachdruck (in Auszügen: S. 20-34) geschieht mit freundlicher Genehmigung des Schüren-Verlags. Quelle: Geier, Jens u.a. (Hrsg.), Vielfalt in der Einheit: auf dem Weg in die multikulturelle Gesellschaft, Marburg: Schüren, 1991 - ISBN 3 - 924800-46-4 - //Zu den Autoren dieses Bandes gehören Daniel Cohn-Bendit, Peter Eckardt, Hans Joachim Engster, Jens Geier, Ingrid Haller, Maria-Eleonora Karsten, Jörg Kopitzke, Klaus Ness, Muzaffer Perik, Aydin Sayilan, Wilhelm Schmidt, Jürgen Trittin, Gert Wartenberg, Rolf Wernstedt

Günther Boege

Zu diesem Heft:

Das neue Ausländergesetz - Konsequenzen für die Hochschule?

Das neue Ausländergesetz scheint sich für die ausländischen Studenten nur individuell und hier und da nachteilig auszuwirken, beispielsweise bei der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis, bei einem Promotionsvorhaben, oder bei der Frage des Familiennachzugs.

Warum also gingen Tausende von ausländischen Studenten während der Gesetzesberatung auf die Straße, um gegen das Ausländergesetz zu demonstrieren - und mit ihnen viele Deutsche? Ihr Engagement gibt zu denken, wenn man nicht bequemerweise annehmen will, sie seien sich über die Tragweite des neuen Gesetzes in seinen konkreten Bestimmungen nicht klar gewesen. Tatsächlich wurde die Debatte um einzelne Ausformungen des Gesetzes öffentlich ja nicht sehr intensiv geführt: lange Zeit wußte keiner Genaueres!

Spricht man heute mit politisch interessierten ausländischen Studenten, so wird man die Erfahrung machen, daß für sie bei ihrem Protest gegen die Neuformulierung des Ausländergesetzes weniger eine Kritik an einzelnen veränderten Bestimmungen des Gesetzes im Vordergrund stand, sondern das Unbehagen gegenüber einer Neu- und Andersformulierung überhaupt. Dabei spielte der Zeitpunkt der Gesetzesberatung und -verabschiedung eine große Rolle. Die Initiative zu einer Neuformulierung des Ausländergesetzes selbst wurde dabei als neuerlicher Beweis dafür gesehen, daß Ausländer im allgemeinen und ausländische Studenten im besonderen in der Bundesrepublik Deutschland nicht erwünscht sind.

Tatsächlich ist in den letzten Jahren eine Stimmung im Lande entstanden, die von Ressentiments gegenüber Ausländern stark geprägt ist. Für viele Ausländer ist das Gefühl relativer Sicherheit, in dem viele von ihnen zum Teil lange Jahre hier lebten, einem Gefühl der Unbehaglichkeit und der Fremdheit gewichen. Fragt man ausländische Studenten nach ihrem augenblicklichen Lebensgefühl, so ist auffällig, daß ein rascher Studienabschluß ins Auge gefaßt wird, um so bald wie möglich ins Heimatland

zurückkehren zu können, jedenfalls von denen, die dies politisch einigermaßen gefahrlos tun können. War schon bislang die Tendenz bei den ausländischen Studenten nicht sehr ausgeprägt, sich in das deutsche Alltagsleben einzubringen, sich kulturell und politisch einzubringen - und sei es auch nur innerhalb ihres Arbeitsplatzes, der Hochschule -, so scheint sie jetzt gegen Null zu sinken: nur nicht auffallen. Überflüssig darauf hinzuweisen, daß dies einem freien und unabhängigen Studium und dem unbefangenen Umgang mit den Studieninhalten nicht gerade förderlich ist.

Es sind aber nicht allein das Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes und der Zeitpunkt seiner Ausformulierung, die einem ausländischen Studenten den Aufenthalt in der Bundesrepublik zunehmend unsicher erscheinen lassen. Es sind die Ereignisse rund um Hoyerswerda und Saarlouis, die täglichen Anpöbeleien auf der Straße und in den öffentlichen Verkehrsmitteln, die Brandstiftungen an Ausländerheimen, die mittlerweile als Nachrichten nur noch unter "Vermischtes" auftauchen, es sind die Morde und Totschläge an Ausländern. Es ist das allgemeine gesellschaftliche Desinteresse der deutschen Bevölkerung an den kriminellen Akten gegenüber Ausländern gleich welcher Provenienz; das Dabeistehen und das Zugucken, ohne einzugreifen, empören und erschrecken und machen Angst. Und es ist die öffentliche Debatte um die Änderung des Artikels 16 Grundgesetz, die Zweifel an der grundsätzlichen Liberalität des Gastlandes Bundesrepublik Deutschland mehr und mehr aufkommen läßt und an seinem Willen, Verantwortung gegenüber den gebetenen und (manchmal eben auch) ungebetenen Gästen zu tragen.

Die Ängste und Bedenken gegenüber der Bereitschaft der Bundesrepublik, entsprechend Verantwortung zu übernehmen, sind anscheinend berechtigt. Es liegen seit Jahren Äußerungen beispielsweise seitens des Bundesinnenministeriums vor, die hinsichtlich des sozialen und politischen Status "des Ausländers" eine außerordentlich restringierte Haltung verraten. Und auch der neue Innenminister sieht in der "unkontrollierten Zuwanderung" beispielsweise der Asylbewerber die Rechtsordnung funktionsuntüchtig werden. Neben der allgemeinen sogenannten Asyldebatte, die im wesentlichen von Politikern ausgelöst und dann auch sehr bald von den Medien aufgenommen und teilweise dilletantisch mitgeführt wurde,

sind es derartig offiziell-offiziöse Verlautbarungen, die Skepsis an der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit der deutschen Ausländerpolitik nähren.

Wir möchten uns deswegen in diesem Heft neben einer Stellungnahme zum neuen Ausländergesetz und den Auswirkungen für den Bereich der Hochschulen auch einmal mit der Tradition beschäftigen, in der in Deutschland das Fremde und der Fremde gesehen und beurteilt wurden - ob sie etwa als Bereicherung des sozialen, kulturellen, politischen "deutschen" Selbstverständnisses gesehen wurden oder eher als überfremdend und nicht gemäß abgestoßen und ausgestoßen wurden.

Unmittelbaren Anlaß dazu gab eine Rede des ehemaligen Leiters der Verfassungsabteilung im Bundesinnenministerium, Eckart Schiffer, die dieser im Sommer '91 - damals noch "im Amt" - auf einer Tagung der Hanns-Seidel-Stiftung in Banz gehalten hatte und die danach in mehreren Zeitungen und Zeitschriften im Inland abgedruckt wurde, unter anderem in der FRANKFURTER RUNDSCHAU und in DER SPIEGEL. Inhalt des Beitrags ist die Auseinandersetzung mit dem "Modebegriff" des **Multikulturellen**. Wir halten Schiffers Argumentation etwa gegenüber der Forderung nach einem Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland oder seiner multikulturellen tatsächlichen Situation für eine typische Einschätzung der Problemlage durch viele Politiker unterschiedlichster Couleur, quer durch die Parteien - und entsprechend einflußreich. Wir halten sie aber auch im Ansatz für falsch, weil sie weder die deutsche Geschichte, besonders die verhängnisvollen Phasen des Wilhelminismus und des Nationalsozialismus, berücksichtigt, noch die individuelle und gesellschaftliche Lage der Ausländer generell richtig beurteilt. Wir haben deswegen den Vortrag Eckart Schiffers - mit freundlicher Genehmigung des Autors - noch einmal zur allgemeinen Information abgedruckt (in der Fassung, wie sie die FRANKFURTER RUNDSCHAU dokumentiert hat) und reflektieren das Thema im wesentlichen über eine Auseinandersetzung mit seinen Grundsätzen.

"Die Integration der Betroffenen (d.h. die Ausländer: die Redaktion) in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland", heißt es bei Schiffer, "ist ein vorrangiges gesamtpolitisches Ziel": Ist das wirklich so oder läßt nicht vielmehr die Realisierung dieser Feststellung seit über dreißig Jahren auf sich warten?

Untersuchungen der letzten Zeit scheinen jedenfalls zu belegen, daß ein beruflicher Aufstieg der sogenannten Gastarbeiterschaft erst in der dritten Generation zu konstatieren ist - nicht gerade ein Beweis für ihre allgemeine Akzeptanz hierzulande (vgl. "Einwanderer steigen kaum auf", in: FRANKFURTER RUNDSCHAU vom 7.3.92, S. 1).

Zu fragen wäre, warum dies so ist, warum die "Fremden" in unserer Gesellschaft - obwohl doch "Mitbürger" genannt - permanent "außen vor" bleiben, eben nicht Anteil haben am "normalen" gesellschaftlichen Leben, eben nicht teilnehmen können am politischen Leben - und daher kaum "Gestaltungswillen" entwickeln: nach wie vor ein Leben aus dem Koffer. Und wie kann jemand, der doch mitten im Informationspool seinen beruflichen Platz hatte, wie Eckart Schiffer, derartigen Euphemismen aufsitzen?

Tatsächlich denken viele von uns etwa über die "Gastarbeiter" so: daß sie als Ausländer hier völlig gleichberechtigt und anerkannt leben, vor allem aber, daß es einzig und allein von ihnen abhängt, ob sie hier anerkannt sind oder nicht. Wir nehmen bequemerweise an, daß es ihre eigene Entscheidung ist, wenn sie sich separieren und sich eine eigene Welt aufzubauen suchen, in der sie sich auskennen und mit der sie meinen, identisch zu sein. Und je nachdem, ob ihre jeweilige Strategie uns in unser soziales, kulturelles oder politisches Konzept paßt, akzeptieren wir dies wohlwollend als Eigenständigkeit oder wir kritisieren es als Angriff auf die "Grundwerte unserer Verfassung" (Schiffer). Im Augenblick gerieren sich unsere Politiker so, als wollten "die Ausländer" bei uns demnächst die gesellschaftliche Macht übernehmen, als sei der Fundamentalismus bereits unter uns und nage an den Maximen unseres Grundgesetzes: "Auch darf der Wille zur Bewahrung der überkommenen kulturellen Identität nicht als ein Vorwand dafür dienen, sich in einer selbst isolierenden Abwehrhaltung gegen deutsche kulturelle Einflüsse abzuschotten ..." (Schiffer). Wo gibt es dafür konkrete Anzeichen von Relevanz? Nirgendwo. Im Gegenteil. Die Ausländer unter uns leben ohne Protest unter ihrer sozialen Ausgrenzung und politischen Isolierung. Wir müssen staunend wahrnehmen, daß Millionen von "ausländischen Mitbürgern" und hunderttausend Asylbewerber und Aussiedler geduldig die Zumutung ertragen, hierzulande wesentlich am Bruttosozialprodukt beteiligt zu sein, ohne die Möglichkeit zu haben, auch auf die Verteilung dieses Sozialproduktes Einfluß nehmen zu können: auch nach über dreißig

Jahren Arbeitsimmigration in der Bundesrepublik sind die ausländischen Arbeiter im großen ganzen beruflich auf der gleichen Position wie ihre Eltern und Großeltern, und ihre Kinder bilden vielfach nach wie vor das Hauptkontingent an den mittlerweile diskreditierten Hauptschulen, obwohl ihnen pädagogisch allseitig den deutschen Kindern mindestens gleichrangige intellektuelle und soziale Fähigkeiten bescheinigt werden.

Kürzlich zeigte sich der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen darüber erstaunt, daß die ausländischen Klassenkameraden seiner Kinder ihrer Geburtstags Einladung nicht gefolgt sind. Herr Rau wußte dafür keine Erklärung - und sicherlich reinen Herzens. Ist das nun Hochmut dieser ausländischen Kinder (oder ihrer Eltern), Angst, germanisiert zu werden, zeigen sich hier ideologische Scheuklappen oder eben die vielzitierten Fundamentalismen? Die Zeitungsberichte über diesen "Fall" haben das offen gelassen, vielleicht um keine inopportune Einschätzung geben zu müssen. Jedenfalls war nirgends zu hören oder zu lesen, daß die ausländischen Kinder (oder ihre Eltern) einfach nicht den Mut hatten, auf eine deutsches Geburtstagsparty zu gehen, weil sie nicht wußten, was man da tut oder nicht tut, welche Geschenke man mitbringt, wie man sich benimmt, ob man schließlich auch selbst einladen muß in die eigenen bescheidenen vier Wände, ob man sich das leisten kann. Alles das wird zum Beispiel wichtig, wenn man immer wieder erfährt, auch als Kind schon, daß man **nicht gleich** ist. Können wir uns wundern, daß sich eine so geringe Anzahl von Ausländern bei uns einbürgern lassen? In unserem Nachbarland Frankreich mit seinem ebenfalls hohen Potential an Ausländerfeindlichkeit sind es Jahr für Jahr zehnmal so viel.

Es scheinen also eher wir Deutschen zu sein, die das eigentliche Hindernis sind für eine sinnvolle Eingliederung der "Ausländer" in unsere Gesellschaft - bewußt oder unbewußt -, weil wir sie anscheinend nur dann akzeptieren können, wenn sie wie Deutsche sind, nicht die Ausländer und ihre kulturelle Bockigkeit. Es gab eine Zeit, in der sich Ausländer nichts so sehr ersehnten, als aufgenommen zu werden in die deutsche Gesellschaft - allein schon in Sorge um die Zukunft ihrer Kinder. Sie bemühten sich um persönliche Beziehungen. Besonders den Frauen gefiel die gewisse Freizügigkeit - Kopftücher waren selten zu sehen. Die Grenzziehung zwischen Freizügigkeit und Beliebigkeit ist ja auch schwer.

Die Zeiten haben sich verändert. Ständiges Vor-den-Kopf-Stoßen zeitigt langsam Folgen. Die "Ausländer" ziehen sich mehr und mehr auf sich selbst zurück, sie besinnen sich auf ihre Wurzeln - und wissen oft gar nicht, ob sie sie noch nähren können. Es gibt hie und da ausgeprägte Nationalismen - aber doch nicht aus eigenem Antrieb. In Zeiten, in denen Asylbewerber in großen Lagern konzentriert werden sollen, entwickelt man als "Betroffener" instinktiv Abwehrmechanismen. Sie beginnen sich im Alltag zu entfalten, dauernde Zurücksetzungen unterminieren das Selbstwertgefühl; es muß mühsam wiederhergestellt werden - und sei es durch eine betonte Hinwendung zu einer (idealisierten) Heimat, einer (idealisierten) Religion, zu der (idealisierten) Kameradschaftlichkeit einer Straßengang.

Darüber scheint sich bei uns kaum einer Gedanken zu machen; anscheinend gibt es wenige unter uns, die in der Lage sind, sich in die Situation von ausländischen Kindern, ausländischen Arbeitern, ausländischen Studenten zu versetzen, die sich zunächst einmal dadurch auszeichnet, daß sie ungleich der "Einheimischen" ist, vor allem eine Minderheiten-Situation ist - mit allen ihren sozialen, politischen, kulturellen Konsequenzen, die es einfach erschweren, sich unbefangen, gar souverän zu verhalten. Dazu kommt noch das Bewußtsein, in Wirklichkeit nicht als der Mensch akzeptiert zu werden, der man durch Geburt und Sozialisation ist. Ausländische Studenten berichten häufig, daß sie von ihren Kommilitonen erst dann für voll genommen werden, wenn sie eine bestimmte Leistung erbracht, etwa das Vordiplom auf Anhieb geschafft haben. Kurz, wenn sie sich vom deutschen Kommilitonen nicht mehr unterscheiden. Afrikanische Studenten, vom Äußeren her ja unverwechselbar, haben den Eindruck, vorausgesetzt, sie entsprächen sonst den üblichen Anforderungen an zulänglicher Deutschsprachbeherrschung, zulänglichem gesellschaftlichen Verhalten und nachweisbaren intellektuellen Potenzen, daß dann über ihre Hautfarbe hinweggesehen würde.

Ausländische Schulkinder entsprechen oft kindlich-unbewußt dieser selbstverständlichen Erwartungshaltung von Mitschülern und Lehrern: sie betreiben eine Art Mimikry - sie sind dann deutsche Kinder. Manchmal überwinden sie diesen Zustand des Zwischen-Daseins nicht mehr und werden ihren Eltern, ihren Familien, ihrer Geschichte fremd.

Schiffer sieht, daß die Zerrissenheit der ausländischen Familien so lange bestehen bleibt, wie die Familie für das Leben in der Bundesrepublik keine weitreichende Perspektive sieht. Er stellt das im Zusammenhang mit der Neuformulierung des Ausländergesetzes fest: "Dabei wird zutreffend davon ausgegangen, daß Integration nicht möglich ist, wenn die Betroffenen für sich und ihre Familien nicht sicher sein können, wie sich ihr Aufenthaltsrecht mittel- und langfristig gestaltet. Anders ausgedrückt: Integrationsbereitschaft setzt eine weitgehende Berechenbarkeit der Entscheidungen voraus, mit denen von seiten der Behörden positiv oder negativ in den Aufenthalt eines hier lebenden Ausländers eingegriffen wird." Und er meint, die Neuformulierung des Ausländergesetzes biete nunmehr diese Voraussetzung, nämlich "durch die weitgehende Gewährung von Rechtsansprüchen ...", aber: "Mit aufenthaltsrechtlichen Mitteln allein allerdings läßt sich Integration nicht erreichen. Die Bundesrepublik Deutschland muß den auf Dauer bei uns lebenden Ausländern die Teilnahme an ihrem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ermöglichen ..."und "... muß ihnen darüber hinaus ... einen Freiraum für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität lassen".

Dieser Freiraum soll sich jedoch anscheinend im wesentlichen auf Vordergründiges, Folkloremäßiges erstrecken, jedenfalls scheint in ihm nicht mehr enthalten, was die "Grundwerte unserer Verfassung" modifizieren oder gar verändern könnte. In diesem Zusammenhang wird auch die Polemik Schiffers gegen jede Art von "Multikulturalität" verständlich, weil sie auf dem Prinzip gleichberechtigter Beziehungen beruht: "Eine 'multikulturelle Gesellschaft' würde Gleichberechtigung aller Herkunftskulturen von Eingewanderten mit der überkommenen deutschen Kultur auf deutschem Territorium bedeuten" - unmittelbare Gefahr ist im Verzug, denn: "Die Einwanderer beanspruchen heute die Gleichberechtigung ihrer Kultur", und dies bedeutet nach Schiffers Verständnis offensichtlich bereits so viel wie die Übernahme der kulturellen und politischen Macht.

Ein Blick in die Geschichte hätte gelehrt, daß diese Ängste obsolet sind. Nie gab es einen Fall, in dem eine ethnische Minderheit die Mehrheit dominierte - die Dinge schließen sich gegenseitig aus. Zumal dann, wenn das Zahlenverhältnis zwischen Inländern und Ausländern so diskrepant ist wie derzeit in der Bundesrepublik. Umgekehrt wird ein Schuh draus: Stets absorbierte die Mehrheit die Minderheit, mehr oder weniger schnell,

unter mehr oder weniger Druck; es sei denn, die Mehrheit wollte eine Integration gar nicht - auch dafür gibt es Beispiele. Es gibt Anzeichen, daß dies auch in der Bundesrepublik der Fall ist. Die Äußerungen Schiffers jedenfalls scheinen mitunter dafür Beleg zu sein.

Es tauchen in seinem Text Interpretationen von Begrifflichkeiten und Einschätzungen aktueller Situationen auf, die höchst eigenartig sind und allesamt die angebliche Gefahr einer Durchdringung fremden Gedankenguts und Lebensvorstellungen nachdrücklich unterstreichen, Begriffe, wie "Integration" oder "Überfremdung". Beide Begriffe werden strikt formalisiert gebraucht. Als Vorgang der "Integration" etwa ist in Schiffers Argumentationszusammenhang die Einbürgerung der sogenannten Gastarbeiterkinder angegeben; er konstatiert zunächst, daß "die Einbürgerung der hier geborenen und aufgewachsenen jungen Ausländer auch im staatlichen Interesse" ist und begründet dann die Konzentrierung der Bemühungen über diese spezifische Ausländergruppe mit der kurzen und bündigen Behauptung: "Diese Menschen haben oft nur geringe Bindungen an ihre Heimat", mit anderen Worten: ihre Eingliederung müßte eigentlich relativ rasch und unaufwendig vonstatten gehen. Über die Moral einer solchen Einschätzung, die ja beispielsweise andere Ausländergruppen, wie Asylbewerber, aber auch und vor allem die Eltern dieser "jungen Ausländer" implizit außen vor läßt, soll hier nicht gerechnet werden, sondern nur über die Definition des Begriffs "Eingliederung" beziehungsweise "Integration". Sie werden hier ausschließlich mechanisch gebraucht: Die "jungen Ausländer" sind gewissermaßen herrenlos, bindungslos, sind wie Versatzstücke, die beliebig verwendet und eingesetzt werden können.

Diese Einschätzung entspricht nicht der Realität. Diese Kinder der Gastarbeiter sind durchaus nicht "ihrer Heimat entfremdet", es sei denn, man sähe in diesem Begriff ebenfalls etwas sehr Äußerliches, diese Kinder sind im Gegenteil - ob sie hier geboren sind oder nicht - mit dieser Heimat intim verbunden, zum Beispiel durch ihre Erstsozialisation, eben über ihre Eltern usw., sie wurzeln immer noch dort. Das schließt jedoch nicht aus, daß sie in Deutschland zunehmend ihre eigentliche Heimat sehen, sie verbinden sozusagen "privat" die Heimat ihrer Eltern und Deutschland. Vor allem in diesem Zusammenhang bedeutet übrigens für sie die Ausgrenzung ihrer Eltern aus dem gesellschaftlichen Leben in der Bundesrepublik, das Vorenthalten normaler Bürgerrechte, eine schwere

Beeinträchtigung ihrer Integrationsfähigkeit: die Diskriminierung und Ausgrenzung ihrer Eltern bedeutet auch die Diskriminierung der eigenen Person. Aktuelle Entwicklungen weisen bereits auf Verweigerungshaltungen bei den ausländischen Jugendlichen; eines von mehreren Symptomen sind sicherlich die erwähnten Straßenbanden in den Großstädten, die in letzter Zeit immer häufiger von sich reden machen.

Ausländer sind also keine Puzzlestücke, die sich irgendwann harmonisch in die deutsche Gesellschaft einsetzen lassen - gewissermaßen nach strategischen Gesichtspunkten. Aufgrund ihrer jeweiligen kulturellen Herkunft entfalten sie Eigenleben, und es ist nur die Frage, ob und wie dies akzeptiert wird. Eckart Schiffer weiß es leider ganz genau: "Die Bürger würden es nicht hinnehmen, wenn sie ihre ureigene nächste Lebens- und Erfahrungssphäre durch Überfremdung gefährdet glauben". Wieder wird hier Mehrheit gegen Minderheit ausgespielt: als wäre dies realer sozialer und politischer Fakt. "Überfremdung" bedeutet doch wohl, daß die Wurzeln der eigenen Identität nicht mehr sichtbar und erlebbar sind, und das Ich nicht mehr rekonstruierbar ist. Was die deutschen Abwehrstrategien gegenüber Ausländern von denen anderer Länder unterscheidet, ist vermutlich besonders der Umstand, daß wir das Deutschsein emotional sehr stark von der Geburt abhängig machen. "Gelernte" Deutsche - das können Deutsche schlecht nachvollziehen.

Natürlich werden bei allen Integrationsauseinandersetzungen auch "Grundwerte" tangiert werden, sie werden sich teilweise ändern müssen, auch "unser Grundgesetz" wird hier und da durch die ausländischen "Mitbürger" in Frage gestellt werden. Das alles ist natürlicher Prozeß und galt schon immer, jedenfalls solange es das Phänomen der ethnischen Wanderbewegungen gegeben hat, besonders dann, wenn die Migrationen gewünscht und provoziert waren - wie das im Fall der sogenannten Gastarbeiter ja gewesen ist: Die Bundesrepublik wünschte ihre Arbeitskraft dringend und tat zunächst alles, um sie zu binden. Wird jedoch eine solche Entwicklung von der Mehrheit innerhalb einer Gesellschaft nicht zugelassen, so folgerte daraus noch immer sozialer und politischer Unfrieden.

Abwehren, Ausgrenzen, Disziplinieren - es ist im Moment auch keine günstige Zeit fürs Ausländerstudium. Vor allem dann, wenn unter Stu-

dium noch etwas anderes gemeint ist als das Aufnehmen und Wiedergeben eines vorgegebenen Lernstoffes, zum Beispiel Reflexion und die Entwicklung von Erkenntnisinteresse, also Eigenständigkeit. Die Atmosphäre innerhalb des Ausländerstudiums ist beklemmend. Die Mehrzahl der ausländischen Studenten in der Bundesrepublik sind auf ihr Studium elementar angewiesen. Sonst wäre ernsthaft zu fragen: Ist Ausländern das Studium in der Bundesrepublik Deutschland noch zu empfehlen?

Zunehmend ist in letzter Zeit von ausländischen Studierenden zu hören, daß sie lieber zuhause geblieben wären, wenn sie gewußt hätten, wie schwierig das Studium für sie in Deutschland ist. Das mag ein emotionales Argument sein, ist aber trotzdem wahr: das Ausländerstudium in der Bundesrepublik ist vielleicht offiziell erwünscht und wird ja auch öffentlich nicht unwesentlich gefördert, aber im gewöhnlichen Alltag trägt es keineswegs die Aura des Willkommens. Es ist im wesentlichen Mühsal und Plage, und zwar vom ersten Tag an, wenn man nicht weiß, wo man sich betten kann, nachdem man damit konfrontiert worden ist, daß die eigenen Deutschkenntnisse als noch nicht einmal ausreichend für die Aufnahme in einem Studienkolleg eingeschätzt wurden. Nun kommt noch eine feindselige Stimmung hinzu, die buchstäblich auf der Haut brennt, und von der man nicht weiß, wieweit sie unter der deutschen Bevölkerung verbreitet ist, wieweit sie politisch motiviert, gar provoziert wird, wieweit sie Ersatzfunktion hat oder nackter Rassismus ist. Diese Unsicherheit trägt dazu bei, daß zum Beispiel körperliche Angriffe auf ausländische Studenten, die sich in letzter Zeit häufen, nicht mehr zur Anzeige gelangen, also auch nicht öffentlich werden, weil die betreffenden Studenten zusätzliche Sanktionen seitens der deutschen Behörden fürchten - und nicht etwa Wiedergutmachung erwarten! Kurz, das allgemeine soziale und politische Klima bedeutet für ausländische Studenten und Studentinnen permanente Unsicherheit und Angst, die ihr Studium auf unerträgliche Weise erschweren und oft zu hintertreiben beginnen.

In dieser Situation muß sich die Hochschule fragen lassen, ob sie ihre ausländische Klientel moralisch und kulturell so abstützt, daß ihr eine gewisse Kompensation des Unbehagens außerhalb der Hochschule in der Arbeit innerhalb zumindest halbwegs gelingt. Die Antwort wird in der Regel bedrückend sein: es gibt nach wie vor kaum Hinweise dafür, daß sich die Hochschule für ihre ausländischen Studierenden interessiert, daß sie der veränderten politischen und sozialen Lage etwa durch eine

verstärkte Fürsorge dieser Gruppe gegenüber Rechnung trägt. Öffentliche Stellungnahmen zu den Hintergründen und kritische Einschätzungen von "Ausländerfeindlichkeiten" sind Rarität, schon gar nicht ist die Hochschule auf dem Weg eines interkulturellen Miteinanders zu sehen, das seinen eigentlichen Kern in dem Prinzip kultureller Gleichwertigkeit hätte: die Hochschulen tun so, als wäre nichts geschehen. Das hat es schon einmal gegeben.

Aufgaben der Hochschulen gegenüber ihrer ausländischen Population müßte es gegenwärtig zunächst einmal sein, explizit ihr **körperliches Vorhandensein** zur Kenntnis zu nehmen und daraus öffentlich Konsequenzen zu ziehen - in ihrer Betreuung, in der Reflexion ethnozentrischer Perspektiven des Studiums, in der Überlegung und Einrichtung interkulturell ausgerichteter Veranstaltungen, Seminare, Studienrichtungen. Zumindest die Universitäten haben ja in ihren Auslandsämtern dafür einen organisatorischen praktischen Ansatzpunkt (ohnehin bedürfen die AAA's einer neuen Aufgabenstellung, die der realen Situation der ausländischen Studierenden mehr gerecht wird als ihre bisherige Funktion, die über eine Fachberatung kaum je hinausgeht - Ausnahmen bestätigen die Regel).

"Ausländische Studenten" - das bedeutet nicht Homogenität, sondern häufig genug geradezu gegensätzliche Interessen und Lebensvorstellungen. Nicht zuletzt deshalb funktionieren ihre institutionalisierten Vertretungen, etwa die Auslandsreferate auf AStA-Ebene, traditionell nur mehr schlecht als recht. Einzig die Hochschule selbst als übergeordnete Institution, die von allen Mitarbeitern und Studenten getragen wird, kann den Unterschieden und Gemeinsamkeiten dieser Gruppe in fruchtbarer Auseinandersetzung gerecht werden und zu einem akzeptablen Ausgleich verhelfen: ein interkultureller Lernprozeß. Sie darf sich dieser Aufgabe nicht mehr entziehen.

Eckart Schiffer

**"Ein Modebegriff geht um in Europa: die multikulturelle Gesellschaft" -
Zur Staatssituation, zum Staatsvolk und zu den Ausländern aus der Sicht des Bundesinnenministeriums***

1. Ein Modebegriff geht um in Europa, der der multikulturellen Gesellschaft. Welche Empfindungen werden ausgelöst, wenn von multikultureller Gesellschaft die Rede ist? Denken wir an Stadtteile, in denen wie in Ghettos eine fremde und sich fremd föhlende Bevölkerung lebt? An das griechische Restaurant um die Ecke? An die bescheidene, türkisgrün gestrichene Moschee in einer ehemaligen Werkstatt in der Vorstadt? An Demonstrationen fanatisierter Massen, die Europa auf das Niveau des Mittelalters zurückbringen möchten?

* Nachdruck der Fassung in FRANKFURTER RUNDSCHAU Nr. 203/52 vom 2.9.91, S. 17, mit freundlicher Genehmigung des Autors

2. Wir müssen uns die Mühe machen, zu einer brauchbaren Beschreibung zu gelangen. Eine erste Annäherung: Unsere Gesellschaft in Deutschland ist sicherlich kulturell nicht uniform.

Abstammung, landsmannschaftliche Herkunft, Bildung, konfessionelle Prägung, politische Überzeugung sind einige der Elemente, die zu einer Vielfalt persönlicher kultureller Wertsetzungen führen.

Doch ändert dies nichts daran, daß diese Vielfalt eingebettet ist in ein übergreifendes Grundmuster von identitätsstiftenden gemeinsamen Erinnerungen, Werthaltungen und Vorstellungen, die die (meisten) Deutschen als Angehörige einer Nation verbinden und die sie von Angehörigen anderer Nationen, nicht nur von Belgiern und Polen, sondern auch z.B. von Schweizern und Österreichern, unterscheiden. Freilich ist unsere nationale Kultur - wie jede westliche Kultur - nicht denkbar ohne prägende Einflüsse von außen. (...)

Die Küche der Chinesen, Raggae-Musik, Ikebana, ZEN-Meditation machen das kulturelle Konsumangebot bunter, nicht aber unsere Gesellschaft multikulturell.

3. Es ist wohl die Frage nach dem Ziel der Integration der mit uns lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, die immer wieder zu Postulaten nach Schaffung einer multikulturellen Gesellschaft geführt hat. Diese Diskussion hat auch die Entstehung des neuen Ausländergesetzes begleitet, das am 1. Januar dieses Jahres in Kraft getreten ist.

Das neue Ausländergesetz, an dessen Zustandekommen Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble wesentlichen persönlichen Anteil hatte, hat sich nämlich die Sicherung der Integration der auf Dauer bei uns lebenden Ausländer zu einer seiner Hauptaufgaben gemacht.

Die Integration der Betroffenen in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland ist ein vorrangiges gesamtpolitisches Ziel. Mit dieser Zielsetzung wird auch dem beachtlichen Beitrag dieser Menschen zum wirtschaftlichen Ausbau unserer Gesellschaftsordnung Rechnung getragen.

Das neue Ausländerrecht stellt hierfür vor allem das aufenthaltsrechtliche Instrumentarium zur Verfügung. Dabei wird zutreffend davon ausgegangen, daß Integration nicht möglich ist, wenn die Betroffenen für sich und ihre Familien nicht sicher sein können, wie sich ihr Aufenthaltsrecht mittel- und langfristig gestaltet. Anders ausgedrückt: Integrationsbereitschaft setzt eine weitgehende Berechenbarkeit der Entscheidungen

voraus, mit denen von seiten der Behörden positiv oder negativ in den Aufenthalt eines hier lebenden Ausländers eingegriffen wird.

Dem trägt das neue Ausländerrecht durch die weitgehende Gewährung von Rechtsansprüchen Rechnung, wobei allerdings auch zu beachten ist, daß diese Rechtsansprüche von der Erfüllung konkreter, im Gesetz festgelegter Voraussetzungen abhängig sind, also nicht voraussetzungslos gewährt werden.

4. Mit aufenthaltsrechtlichen Mitteln allein allerdings läßt sich Integration nicht erreichen.

Die Bundesrepublik Deutschland muß den auf Dauer bei uns lebenden Ausländern die Teilnahme an ihrem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ermöglichen. Sie muß ihnen darüber hinaus - wie in der Begründung zum neuen Ausländerrecht ausgeführt wird - "im Rahmen der ethnisch-moralischen, rechtlichen und kulturellen Wertvorstellungen der Bundesrepublik Deutschland einen freien Raum für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität lassen".

Von den Ausländern wird mithin verlangt, daß sie sich in unsere rechtliche, soziale und wirtschaftliche Ordnung einfügen, die hiesigen kulturellen und politischen Wertvorstellungen respektieren und sich nicht gegen ihre deutsche Umwelt verschließen, in die sie freiwillig als Ausländer gekommen sind. Auch darf der Wille zur Bewahrung der überkommenen kulturellen Identität nicht als ein Vorwand dafür dienen, sich in einer selbst isolierenden Abwehrhaltung gegen deutsche kulturelle Einflüsse abzuschotten. Wenn man so will, hat sich damit das Ausländergesetz für die Integration und gleichzeitig gegen die multikulturelle Gesellschaft entschieden.

5. Indessen gibt es Zustimmung zur oder die Ablehnung der Zielvorstellung einer multikulturellen Gesellschaft nahezu in allen Parteien.

Der frühere Generalsekretär der CDU, Dr. Heiner Geißler, etwa wird von den Befürwortern einer multikulturellen Gesellschaft gern als Kronzeuge zitiert, obgleich er in diesem Punkt nicht die mehrheitliche Meinung seiner Partei wiedergibt, weil er die Vision einer multikulturellen Gesellschaft als eine große Chance für Deutschland als ein Land der Mitte Europas bezeichnet hat.

Aber auch Geißler verlangt von den bei uns lebenden Ausländern Verständnis für die politischen, sozialen und kulturellen Bedingungen des Gastlandes, die auch die Übernahme eines gewissen Mindestmaßes an

Grundanschauungen und Gewohnheiten der einheimischen, also der deutschen Bevölkerung erfordern. Integration sei nicht möglich, wenn nicht die Grundsätze der freiheitlichen Demokratie anerkannt würden. Die vom Grundgesetz garantierte Glaubens- und Religionsfreiheit finde dort ihre Grenze, wo unter Bezugnahme auf einen religiösen oder politischen Glauben gegen tragende Prinzipien der rechtsstaatlichen Demokratie verstoßen werde. Und dann heißt es:

"Jeder, der hier leben will, muß wissen, nicht der Koran - und er steht nur beispielhaft -, sondern das Grundgesetz ist und bleibt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland."

Soweit das Zitat. Hier klingt an, daß eine zu entschiedene Betonung eines Rechts auf kulturelle Unterschiedlichkeit im Extremfall in einen Gegensatz zu den allgemeinen Menschenrechten geraten kann. Aber auch an dieser Stelle wird deutlich, wie wichtig eine Klärung der Begriffe ist.

6. Wenn in der Begegnung von Einwanderern mit dem Aufnahmeland zwei Kulturen aufeinandertreffen, so gibt es folgende Möglichkeiten:

1) Die öffentliche Gewalt wirkt darauf hin, daß die fremde personale Kultur zugunsten der heimischen Kultur aufgegeben wird (Assimilation). Dies war die Tendenz vieler Nationalstaaten bis vor kurzem auch noch in Europa und ist sie noch in anderen Teilen der Welt. Assimilation oder Akkulturation würden das Postulat des Aufgehens in der Kultur der Mehrheitsbevölkerung des Gastlandes bedeuten. Hier würde von eigener Identität nichts mehr oder fast nichts mehr übrigbleiben. Dies ist erklärtermaßen nicht das Ziel unserer Ausländerpolitik.

2) Die Herkunftskultur wird im personalen Bereich respektiert und geschützt, ohne deshalb von der Kultur des Aufnahmestaates rezipiert zu werden.

Bei dieser Zielvorstellung, der der Integration, also der Einfügung in unsere wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse unter Gewährung einer möglichst gleichberechtigten Teilhabe, bleibt die Achtung der individuellen kulturellen Identität gesichert. Unklarheit herrscht allenfalls darüber, wie weit die Achtung dieser Identität gehen kann, wenn sie in Gegensatz zu Grundüberzeugungen gerät, die für staatliches Zusammenleben schlechthin konstitutiv sind.

- 3) Die Kultur des Herkunftslandes wird personal und kollektiv vollkommen gleichberechtigt und als Element der Kultur des Gastlandes - die nur noch eine Vielheit von Kulturen ist - anerkannt. Manche sprechen hier von "Insertion", weil nach einem solchen Modell die Kulturen der hier lebenden Ausländergruppen wie Mosaiksteine in das Gesamtableau der heimischen Kultur eingefügt würden und dabei auch kollektiv Autonomie behielten.

7. Viele, die die multikulturelle Gesellschaft bei uns fordern, haben im Zweifel dieses letztere Modell im Auge. Vor einer solchen Zielsetzung ist indessen zu warnen. Denn wir müssen alles tun, um ein friedliches Zusammenleben von Deutschen und Ausländern auch in Zukunft zu gewährleisten. Dieses Ziel gerät dann in Gefahr, wenn durch mißverständliche Postulate Überfremdungsängste geweckt werden, die den Einheimischen in eine Verteidigungsstellung drängen. Angst wiederum bereitet den Boden für Ausländerfeindlichkeit. Ohne eine vernünftige Definition der Obliegenheiten der Integration würden Grundvoraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben von Deutschen und Ausländern gefährdet. Praktische Politik - will sie erfolgreich sein - verbietet es, die Bürger mit riskanten gesellschaftspolitischen Experimenten zu überfordern.

Die Bürger würden es nicht hinnehmen, wenn sie ihre ureigene nächste Lebens- und Erfahrungssphäre durch Überfremdung gefährdet glauben. Heimat im Sinne einer Erhaltung vertrauter Umwelt ist - nicht zuletzt im Hinblick auf die Kürze des Lebens - so etwas wie ein kollektives Menschenrecht. Heimat darf nicht zu sehr an Prägung und Substanz verlieren, wenn sie in einer täglich komplizierter werdenden Umwelt weiterhin Halt gewähren soll. Solche Ängste in der Bevölkerung müssen ernst genommen werden.

8. Hiergegen läßt sich nicht einwenden, man müsse die einheimische Bevölkerung nur richtig moralisch erziehen. Solchen Erziehungsversuchen wären ohnehin sehr enge Grenzen gesetzt. Das gilt insbesondere dann, wenn der Versuch unternommen werden sollte, die "offene Republik" als die Staatsform der Zukunft zu erklären und die Gliederung der Menschheit in Nationen als eine schlechte und überholte Sache zu sehen. Die Befreiung der Staaten des Ostblocks von einer jahrzehntelangen, scheinbar unbesiegbaren Diktatur wäre nicht möglich gewesen, hätten sich die Völker nicht auch auf ihre nationale Identität besonnen. Auch muß der

Versuch scheitern, die Verweigerung einer Überfremdung der Heimat verkürzt als "Fremdenfeindlichkeit" zu brandmarken und damit in die Nachbarschaft einer grundsätzlichen Ablehnung des Ausländers zu rücken. Die Bevölkerung spürt das Manipulative einer solchen Argumentation durchaus und wird dadurch vermehrt mißtrauisch.

9. Würden alle national-kulturellen Identifikationsmuster über Bord geworfen, wäre bald das Ergebnis ein trocken-nüchternes Staatswesen, das keinen Wir-Zusammenhalt mehr böte und auch kein Vertrauen in die Fähigkeit zu solidarischem Schutz mehr erwarten lassen würde. Damit würden aber die Grundlagen des Staatswesens erschüttert.

10. Eine "multikulturelle Gesellschaft" würde Gleichberechtigung aller Herkunftskulturen von Eingewanderten mit der überkommenen deutschen Kultur auf dem deutschen Territorium bedeuten. Sie würde vernachlässigen, daß wir - auch im Interesse des friedlichen Zusammenlebens - von den hier lebenden Ausländern Integrationsbeiträge erwarten dürfen und müssen.

Dazu gehören unter anderem:

- Die Respektierung und Anerkennung der Grundwerte unserer Verfassung unter Einschluß der von der Verfassung vorgegebenen Stellung der Frau und der religiösen Toleranz.
- Die Eingliederung in unser Schul- und Berufsleben, wozu auch die berufliche Bildung für Frauen gehört.
- Die Respektierung der Trennung zwischen religiöser und bürgerlicher Sphäre.

11. Es darf insbesondere nicht dazu kommen, daß wir die Errungenschaften eines jahrhundertealten Kampfes der Europäer für freie Rede, freie Presse und freie Meinungsäußerung opfern, nur weil wir eine Scheu empfinden oder nicht den Mut haben, selbstsicherem religiösen Fanatismus fremder Provenienz entschlossen entgegenzutreten. Wir müssen erforderlichenfalls den Anfängen der Intoleranz wehren. Auf der anderen Seite muß natürlich auch gewürdigt werden, daß fremde Kulturen ihre eigene Geschichte und ihren Eigenwert haben. Islamischer Fundamentalismus steht im übrigen nicht nur zum deutschen Grundgesetz, sondern auch zu manchen Verfassungen anderer afrikanischer und asiatischer Staaten mit moslemischer Bevölkerung in einem Gegensatz.

Grenzen unserer Toleranz sind jedenfalls dann erreicht,

- wenn die innenpolitischen Probleme anderer Länder importiert werden und zur Unruhe im eigenen Land führen oder
- wenn unser Land zum Kampfplatz fremder Ideologien gemacht wird und
- wenn auf diese Weise der für ein friedliches Zusammenleben der Menschen erforderliche Grundkonsens über die schutzwürdigen Rechtsgüter in Gefahr gerät.

12. Außer Streit sollte dagegen sein, daß in der Sphäre der Privatheit Freiheit und Autonomie herrschen. Das gilt für die bei uns lebenden Ausländer nicht anders als für Deutsche. Der bei uns lebende Ausländer hat das Recht - sei es allein oder in der Gesellschaft -, sich im privaten Bereich nach seinem Geschmack zu benehmen und so zu reden, "wie ihm der Schnabel gewachsen ist". Er kann seine nationale Kultur und Identität bewahren und seine Traditionen pflegen. Wir fürchten nicht die kulturelle Begegnung mit Ausländern. Sie führt in vielen Fällen zu einer Bereicherung. Wir müssen aber gleichzeitig klarmachen, daß es nicht um einen gleichberechtigten Wettbewerb der Kulturen bei uns gehen kann, wie ihn der Begriff der "multikulturellen Gesellschaft" nahelegt.

13. Unterschiede in den Bewertungen je nach den Zielen der Integration oder der Multikulturalität erweisen sich bei der Frage, ob die Mehrheitsgesellschaft die Bewahrung der fremden Traditionen nicht nur zu dulden, sondern darüber hinaus zu fördern hat. Wir befassen uns derzeit viel mit dem Schutz von Minderheiten. Hier entwickelt sich eine Tendenz, Gruppen, die sich durch Abstammung, Sprache und Kultur von der Mehrheitsbevölkerung abheben, eine besondere Förderung angedeihen zu lassen.

Verschiedentlich wird sogar der Ruf erhoben, solche Minderheiten "positiv zu diskriminieren". Das bedeutet im Klartext, daß sie besser behandelt und mit zusätzlichen Rechten ausgestattet werden sollen, um Nachteile auszugleichen, die eine Folge ihrer Minderheitensituation sind.

Ein Beispiel hierfür ist die "Charta der Regional- und Minderheitensprachen", die derzeit im Europarat beraten wird. Hier werden eine Vielzahl von Maßnahmen in den Bereichen

- Bildung (Schule, Hochschule)
 - Justiz (Strafverfahren, zivilrechtliche Verfahren, Gültigkeit von Urkunden) Verwaltungsbehörden und kommunale Parlamente
 - öffentlicher Dienst
 - Medien
 - kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen
- diskutiert.

Es besteht allerdings - noch - Einigkeit darüber, daß von dieser Konvention nicht die Sprachen eingewanderter ausländischer Arbeitnehmer und Familienangehörigen erfaßt sein sollen. Diese Einschränkung ist notwendig.

Denn es macht durchaus einen Sinn, Volksgruppen, die in ihren angestammten Siedlungsgebieten leben, mit staatlicher Unterstützung zu helfen, ihre Sprache zu bewahren. Das gilt in Deutschland etwa für die Dänen im Landesteil Schleswig und für die Sorben in der Ober- und der Niederlausitz.

Ein Schulunterricht aber, der primär oder paritätisch in allen Sprachen der Herkunftsländer unserer angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer erteilt werden sollte, wäre nicht zu realisieren. Er würde auch das Ziel der Integration in die deutschen Lebensverhältnisse erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen.

Die Möglichkeit, sich im Bereich der Behörden und Gerichte in ihrer eigenen Sprache ausdrücken zu können, kann selbst den in Deutschland bodenständigen fremdsprachigen Minderheiten nur unter großen Komplikationen angeboten werden. Die Schaffung derartiger Möglichkeiten für die Vielzahl der übrigen in unserem Land gesprochenen Sprachen, insbesondere der ausländischen Arbeitnehmer, wäre eine Überforderung unserer Organisationsstruktur.

14. Mit der Frage der Multikulturalität ist aber über das bereits Erwähnte hinaus auch die Grundkonzeption einer Staatsnation angesprochen.

Es ist daran festzuhalten, daß zu den realen Grundlagen eines Staates neben dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt - auch heute noch - das Staatsvolk gehört. Das Staatsvolk ist - im Gegensatz zur Gebietsbevölkerung - die Gesamtheit der dem Staat dauerhaft verbundenen Bürger.

Sie verkörpern den Staat. Sie sind an der demokratischen Willensbildung beteiligt. Sie legitimieren seine Existenz und sein Handeln: die Staatsgewalt.

Die Staatsbürger sind ihrem Staat auch nach außen - im Verhältnis zu anderen Staaten - auf Dauer verhaftet. Im Ausland haben sie gegenüber ihrem Heimatstaat Anspruch auf Schutz. Im Ausland, aber auch im Inland haben sie gelegentlich schicksalhaft mit Leben, Freiheit und Gut für das Handeln ihres Staates einzustehen. Diese schicksalhafte Verbundenheit unterscheidet den Staatsbürger wesentlich von Personen, die sich im Staatsgebiet vorübergehend oder auf Dauer aufhalten. Diese Gebietsbevölkerung - und das gilt insbesondere für Daueraufenthalter - ist zwar auch der Gebietsgewalt des Aufenthaltsstaates und in weiten Bereichen den Vorschriften seiner öffentlichen, wirtschaftlichen, sozialen und sonstigen Rechtsordnung unterworfen.

Dennoch gibt es einen wesentlichen Unterschied zum Staatsbürger. Die Bindung des Daueraufenthalters endet mit dem (endgültigen) Verlassen des Territoriums. Anders ergeht es dem Staatsangehörigen: Er bleibt seinem Heimatstaat auch im Ausland durch Pflichten und Betroffensein verbunden.

Alle Menschen haben einen Anspruch auf Achtung ihrer Menschenwürde und ihrer Menschenrechte. Dies bedeutet aber nicht eine unterschiedslose Gleichberechtigung mit den Staatsbürgern. Könnte man die Menschen nicht mehr Staaten als Staatsbürger zuordnen, so ließen sich die Aufgabenbereiche der Staaten untereinander personell nicht mehr zureichend abgrenzen. Nicht der vorübergehende Aufenthalt und auch nicht der dauernde Aufenthalt bilden einen beständig verlässlichen Anknüpfungspunkt. Nur die Staatsangehörigkeit erlaubt insoweit klare Unterscheidungen, weil sie zu einem rechtlich faßbaren Status verdichtet ist.

15. Diesem juristischen Bild entspricht auch die politische Realität. Die politische und rechtliche Gemeinschaft des Staates erzeugt mit der Dauer einen Bestand gemeinsamer Rechtswerte und eine Grundstruktur gemeinsamer rechtlicher, politischer und sozio-kultureller Überzeugungen und Werthaltungen. Dies ist die gemeinsame Kultur des Staatsvolkes.

Auf der Grundlage dieser Wirkkräfte wiederum erwächst gemeinsame Geschichte und das Erlebnis einer gemeinsamen Identität. Sie prägen den Begriff und das Bild der Nation und sind Grundlage für den verfassungs- und staatspolitischen Konsensus.

Ebenso wie die Nationen in der Welt - auch in Europa - noch lebendige Wirklichkeit sind, ist der dem Nationenbegriff zugeordnete Begriff des Staatsvolkes nicht entbehrlich geworden. Daran hat sich nichts dadurch geändert, daß die übersteigerten Vorstellungen des 19. und des frühen 20. Jahrhunderts, mit denen sich der Nationalstaat autonom und isoliert über seine Nachbarstaaten erhob, mit Recht einer überlebten Vergangenheit angehören.

Die Besonderheit einer gemeinsamen, vom eigenen Volk geprägten Kultur bildet nicht nur ein definierendes Element kollektiver Identität. Sie erschließt auch einen gemeinsamen geistigen Besitz. Dieses nationale Kulturerbe ist im Rahmen der größeren Identität des Menschseins und der Ansätze einer Weltkultur nicht nur unvollkommene Vorstufe. Die nationale Kultur besitzt vielmehr Eigenwert und Eigenständigkeit. Die Gliederung der Weltbevölkerung in Staaten und in Nationen ist kein Ausdruck der Absonderung und Vereinzelnung, sondern ein Ausdruck der Vielfalt von Individualitäten, die miteinander kommunizieren. Der Begriff der Nation wird also nicht im völkischen Sinne verstanden. Ganz fern liegen Anlehnungen an Gedanken von "Blut und Boden". Hier wird die Nation vielmehr im französischen Sinne als Willens- und Wertegemeinschaft begriffen, deren Zugehörigkeit durch Zuordnung erworben wird.

16. Dies steht der Forderung nach Toleranz gegenüber anderen Lebensweisen in unserer Mitte nicht entgegen. Diese anderen Lebensstile können als individueller Lebensausdruck in den Grenzen des Rechts Freiheit beanspruchen. Dies bedeutet aber nicht, daß kollektiv im Staatsgebiet die Gleichrangigkeit mit den kulturellen Wertsetzungen des Staatsvolkes beansprucht werden kann.

17. Diese Konzeption der Staatsnation hat also nach wie vor eine entscheidende staatspolitische Bedeutung:

Sie umfaßt das Bewußtsein von der Gemeinschaft der Kultur, auch der politischen Kultur, als einer realen Verständigungsbasis. Sie prägt und wird

geprägt durch das Bewußtsein einer Zusammengehörigkeit, die als der rechtlich und sozial legitimierende Grund für eine enge Solidarität verstanden wird.

Dies ist kein Votum für eine Abstufung zwischen "besseren" und "schlechteren" Nationen. Die eigene Nation ist nicht besser als andere. Sie steht aber näher. Dies gilt in ähnlicher Weise wie im privaten Leben für die eigene Familie.

Aus diesem Grunde steht der Begriff der Nation nicht im Gegensatz oder gar Widerspruch zu menschenrechtlichen Vorstellungen: Alle Menschen sind von gleichem Wert, sie stehen einander aber nicht gleich nahe.

Ein bloßer sogenannter "Rechts- oder Verfassungspatriotismus", d. h. das Bekenntnis nur zu politischen Werten als Grundlage für ein kollektives Bewußtsein der Identität, mag für eine kleine Elite Gebildeter ausreichende Bezugspunkte liefern. Für den Großteil der Bevölkerung - nicht nur in Deutschland - sind solche Kategorien nicht brauchbar.

18. Die Staatsangehörigkeit entspricht diesem Nationenbegriff. Es geht nicht um gemeinsame Blutsbande, wohl aber um die Zuwendung und Zuordnung zu einem Gemeinwesen. Dieser Nationenbegriff ist offen für Einbürgerung; er hat nichts Abschließendes.

Das deutsche Volk hat sich in seiner Geschichte für die Aufnahme von Menschen fremder Herkunft offen gezeigt. Hugenotten, Polen - um nur zwei wichtige Gruppen zu nennen - haben sich bei uns im Laufe der Zeit integriert. Sie sind ungeachtet ihrer Familiennamen Deutsche geworden.

Deshalb liegt die Einbürgerung insbesondere der hier geborenen und aufgewachsenen jungen Ausländer auch im staatlichen Interesse. Diese Menschen haben oft nur noch geringe Bindungen an ihre Heimat. Nur auf dem Weg über ihre Einbürgerung können wir verhindern, daß über Generationen hinweg größere Gruppen von Zugewanderten als Ausländer ohne volle politische Rechte bei uns leben. Die Einbürgerung soll allerdings am Ende eines gelungenen Integrationsprozesses stehen und nicht an dessen Anfang. Das neue Ausländerrecht schafft die Möglichkeit hierfür. Daraus wird aber auch klar, daß wir im Grundsatz nicht bereit sind, Mehrstaatigkeit hinzunehmen.

Wenn jeder mehrere Staatsangehörigkeiten erwerben könnte, verlöre die Staatsangehörigkeit ihren ordnenden und friedensstiftenden Sinn. Wir dürfen nicht zu reinen Buch-Staatsangehörigkeiten kommen, die nicht mehr aktiv bürgerlich miterlebt werden. Deshalb muß Mehrstaatigkeit eine Ausnahme für die Fälle bleiben, in denen auf andere Weise menschlich erträgliche Ergebnisse nicht zu erreichen sind. Eine weit verbreitete Mehrstaatigkeit würde zu unklaren personalen Beziehungsgefügen führen. Diese wären im übrigen auch für die sozialen Sicherungsstrukturen nicht mehr kalkulierbar. Mehrstaatigkeit ist prinzipiell weder ideell noch staatspraktisch geeignet, die soziale Schicksalsgemeinschaft zu definieren.

19. Wer für Einbürgerung eintritt, sollte sich scheuen, staatsbürgerliche Rechte auch ohne Staatsangehörigkeit zu gewähren. Denn dies würde den heute schon - mit Rücksicht auf verbreitete Inländerbehandlung im wirtschaftlichen und sozialen Leben - mäßigen Anreiz, sich einbürgern zu lassen, weiter vermindern. Aus diesem Grund verbietet sich - nicht nur aus verfassungsrechtlichen Überlegungen, die durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt worden sind - die Gewährung eines kommunalen Wahlrechts an Ausländer im derzeitigen Stadium der europäischen Einigung auch an EG-Ausländer. Ein kommunales Wahlrecht für Angehörige der EG-Mitgliedstaaten könnte allerdings im Rahmen eines Europäischen Bürgerrechts erwogen werden. Es kann aber erst dann verwirklicht werden, wenn wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer europa-weiten bundesstaatlichen Ordnung, auf dem Weg zu einer politischen Union erreicht sind.

20. Die Europäische Union ist nur als Bundesstaat der Vaterländer vorstellbar, nicht als Einheitsstaat.

Dies ist eine politische und ebenso eine verfassungsrechtliche Vorgabe. Das vereinte Europa wird daher ein Europa der kulturellen Vielfalt sein und bleiben, übrigens nicht nur der nationalen, sondern auch der regionalen Vielfalt. Das Europa ohne Binnengrenzen mit der Gewährung einer weitgehenden Freizügigkeit steht daher nicht der Notwendigkeit im Wege, daß es im kulturellen Bereich Unterscheidungen zwischen den kollektiven Rechten von Inländern und Ausländern weiterhin geben muß

und wird. Im übrigen würde die Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern jedenfalls ihre Bedeutung behalten gegenüber Angehörigen aus Nicht-EG-Staaten.

In Europa geht es - bei Wahrung der kulturellen Eigenheiten und Unterschiede - um die Schaffung eines vereinten Europas, das auf einem überwältigenden kulturellen europäischen Erbe basiert, auf einer gemeinsamen Geschichte, die zu einer Wertegemeinschaft und zu einer Bejahung des freiheitlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Systems geführt hat. Dies alles sind konstituierende Bestandteile einer Gemeinsamkeit in Vielfalt, nicht aber einer Mono-Kultur.

21. Bei all diesen Überlegungen können wir von den Entwicklungen jenseits unserer Grenzen lernen, insbesondere in Staaten, die sich - anders als wir - als Einwanderungsländer verstehen.

Im letzten halben Jahrhundert hat sich bei den Einwanderern eine tendenzielle Veränderung ergeben. Wurden um die Jahrhundertwende noch ganz überwiegend die Werthaltungen des Aufnahmelandes akzeptiert, so hat sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein Wechsel vollzogen.

Die Einwanderer beanspruchen heute die Gleichberechtigung ihrer Kultur. Das bedeutet die Geltendmachung eines Anspruchs, die eigene kulturelle Identität und Autonomie im Aufnahmeland aufrechtzuerhalten. An die Stelle des "melting pot" ist vielfach die erwähnte Vorstellung der "Insertion" in ein kulturelles Mosaik getreten. Dieses ist am stärksten in Kanada der Fall, schwankend in den USA, mittlerweile überwunden, soweit ich sehe, in Großbritannien und in Frankreich. Eine solche Vorstellung einer Mosaikgesellschaft erscheint jedoch illusionär. Sie wäre in jedem Fall für die Fundamentierung eines Konsens der staatlichen Gesellschaft ein nur trügerischer Grund, jedenfalls bei den ganz breiten Bevölkerungsschichten.

Die "Los Angeles Times" berichtete kürzlich von den Schwierigkeiten der kalifornischen Erziehungsbehörden, verbindliche Lehrbücher für den Geschichtsunterricht an den Schulen zu entwickeln. Die vorgelegten Entwürfe riefen Proteststürme der Schwarzen, der Latinos, der Asiaten, der Indianer, aber auch fundamentalistischer Christen im Lande hervor.

Jede dieser Gruppen erhob für sich den Anspruch, ihre Version von der Geschichte der Vereinigten Staaten und der übrigen Welt in den Lehrbüchern wiederzufinden. Einige waren nicht bereit, Darstellungen hinzunehmen, die sie als von den Weißen und von den Europäern geprägt empfanden.

Das sind sicher besondere Schwierigkeiten eines Landes, das sich traditionell als Einwanderungsland begreift, und zwar nicht nur aus bevölkerungspolitischen Gründen, sondern im Lichte der humanitären Vision einer bewußten Ablösung von der europäischen Herkunftstradition, so wie die "Herald Tribune" vom 12.3.1991 einen Autor zitiert (von mir übersetzt): "Dies ist die Morgenröte der ersten Universalnation. Es wird noch einigen Aufruhr (turmoil) geben, aber am Ende ist dies ein unglaublich poetischer Vorgang."

So das Zitat. Doch schelte man uns alte Europäer nicht, wenn wir skeptisch bleiben gegenüber dem Glauben der USA an ihre unbegrenzten Möglichkeiten. (...)

22. Ausländerfreundlichkeit und Weltoffenheit nehmen wir nicht nur hin, sondern begrüßen und bejahen sie als Werte. Das nötigt aber nicht dazu, das Ziel einer Staatsnation mit der Vorstellung einer Gesellschaft von Parteien in einem Mietshaus zu vertauschen. Auch im Mietshaus sind alle Mitbewohner an Rechtsregeln gebunden, stehen im übrigen aber in ihrer autonomen Zielsetzung beziehungslos nebeneinander. Integrationspolitik kann nur gelingen, wenn die Integrationsprobleme nicht verewigt werden. Dies zwingt dazu, strikt an dem Nicht-Einwanderungsgrundsatz in bezug auf Nicht-EG-Staaten festzuhalten. Auf dieser Basis muß und kann dann die Integrationspolitik im Lande verstärkt werden. Wir bleiben dabei offen für fremde Anregungen und Einflüsse. Wir schotten uns nicht ab. Wir sagen aber ebenso deutlich, daß wir nicht zur Aufgabe unserer eigenen Wertvorstellungen bereit sind. Die bei uns lebenden Ausländer sollen ihre individuellen Freiheitsrechte bewahren und ausüben können. Sie können ihre kulturelle Identität bewahren. Sie müssen sich aber in das Umfeld des Landes einfügen, in dem sie ihren Aufenthalt genommen haben. (...)

Freimut Duve MdB

**Das "überwölbende kulturelle europäische Erbe", oder:
Wie verträumt ist das Innenministerium?**

Der Leiter der Verfassungsabteilung des Innenministeriums, Eckart Schiffer, hat im Sommer letzten Jahres einen Vortrag bei der Hanns-Seidel-Stiftung gehalten und darin versucht, die Quadratur des europäischen Kreisels zu lösen mit dem im Titel genannten Begriff. Schiffer geht es vor allem um den "Modebegriff 'multikulturelle Gesellschaft'", der "in Europa umgeht" - wie ein Gespenst?

Nun kann ich mit dem Begriff "multikulturelle Gesellschaft" auch nicht allzuviel anfangen, weil er inzwischen häufig romantisch verklärt wird, als habe man mit ihm ein probates Mittel gefunden gegen die rassistischen und kulturellen Spannungen, die in den meisten europäischen (und nordamerikanischen) Gesellschaften heute bestehen - so eine Art rasch wirkendes Pluralismus-Aspirin. Aber ein wichtiges Markenzeichen ist dieser Ausdruck schon gewesen, als Heiner Geißler und viele andere (so etwa der Autor dieser Zeilen im STERN am 1.12.1988) ihn in die Debatte gebracht

haben, weil es sinnvoll und notwendig erschien, eine griffige Formel zu finden, die eine zentrale Veränderung erfaßt: Keine Gesellschaft der westlichen Industrienationen ist noch ein kulturell homogenes Gebilde.

Es ist eine Sache, wenn im Dialog der Meinungen ein Bonner Beamter seine intellektuellen Überzeugungen zu Papier bringt; es ist eine ganz andere, wenn - bis heute unwidersprochen - diese Gedanken die Position des Innenministeriums repräsentieren, dessen Pressereferat den Text an alle Bonner Journalisten verschicken ließ.

Der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble ist im vergangenen Herbst nicht müde geworden, immer wieder auf den Zusammenhang zwischen Gewaltakten gegen Ausländer und der Angst der Deutschen vor weiterer Zuwanderung (die wiederum ausländerfeindliche Tendenzen verstärken könnte) hinzuweisen. Natürlich bestand und besteht ein Zusammenhang. Doch es war eine schwere Beschädigung des inneren Klimas in unserem Land, als der für die innere Sicherheit und für den inneren Frieden zuständige Minister mehr über die Angst der Deutschen vor Zuwanderern sprach als über die Angst der bei uns Obdach Suchenden vor Terroranschlägen gegen ihre Wohnräume, gegen ihre schlafenden Kinder.

Unsere alltägliche Wirklichkeit ist schon längst von Einflüssen verschiedener Kulturen geprägt. Allein in Hamburg leben Menschen, die in Gotteshäuser von vielleicht zwanzig verschiedenen Religionen und Glaubensrichtungen gehen. Dabei ist die Staatsbürgerschaft von nachgeordneter Bedeutung. Eine einheitliche, monokulturelle Gesellschaft gibt es nirgends in Europa, auch nicht im überwiegend deutschen Deutschland. Diese soziale und kulturelle Realität können wir nicht rückgängig machen, selbst wenn wir dies wollten.

Die über fünf Millionen Mitbürger nichtdeutscher Herkunft müssen sich in den vielfältigen Rahmen unserer Verfassungskultur einfügen. Sie ist unser europäisches Erbe - nicht irgendein "überwölbender" Dunstbegriff. Jemand, dessen Eltern aus einem osteuropäischen Land gekommen sind und der aktiv für faschistische Ideologie eintritt, verletzt Grundprinzipien unseres Rechts - ebenso wie ein anderer, der plötzlich anfinge, Sklavenhandel, wie ihn europäische Kaufleute vor einigen hundert Jahren gewinnbringend praktiziert hatten, zu bejubeln oder gar einzufordern. Ein

Mitbürger, der heute die Praktiken der Inquisition beklatscht, könnte sich durchaus auf das europäische Erbe berufen. Aber damit würde er die Grundwerte unserer Verfassung brechen.

In das Grundgesetz sind Elemente nordamerikanischer Rechtsauffassung oder auch die islamische Religionstoleranz eingeflossen, die in vielen Jahrhunderten deutlicher ausgeprägt war als in der christlichen Tradition.

Wer ist dem "Geist der Verfassung" näher - ein junger Türke, hier aufgewachsen und aktiv in einer Bürgerinitiative für ein besseres Zusammenleben von Deutschen und Ausländern - oder ein junger Deutscher, der im Fußballstadion einer europäischen Großstadt randaliert, weil sein Verein verloren hat?

Es geht in der (längst vorhandenen) "multikulturellen" Gesellschaft um die Verbindlichkeit von Rechts- und Verfassungsgrundsätzen. Gerade angesichts unserer Geschichte sind wir verpflichtet, hier sehr sorgfältig zu sein. Wir müßten Fragen des Asylrechts sehr behutsam und ernsthaft behandeln. Wir sollten uns radikal für Religionsfreiheit einsetzen und fundamental die religiöse Toleranz einklagen, wenn andere sie verletzen. Der Deutsche Bundestag hat schärfer als andere europäische Parlamente den Mordauftrag gegen Salman Ruschdie verurteilt.

Schiffer konstruiert einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Integration und Multikultur. Es gibt ihn nicht. Warum trotzdem der Versuch? Um diejenigen, die für Anerkennung und Förderung der Vielfalt sich einsetzen, zu diskreditieren? Auch der bei uns lebende Moslem muß in vielen Bereichen Dinge mittragen und ertragen, die ihn gegen seinen religiösen Strich gehen. Es gibt viele Vorschriften im Koran, die unser Grundgesetz nicht akzeptiert - obwohl es Religionsfreiheit zusichert -; übrigens auch einige christliche Glaubenssätze, die vom GG inzwischen längst überholt sind, z. B. in bezug auf die Stellung der Ehefrau.

Völlig abwegig ist Schiffers Behauptung, wer die multikulturelle Gesellschaft wolle, wünsche die "Kultur des Herkunftslandes ... personal und kollektiv vollkommen gleichberechtigt und als Element der Kultur des Gastlandes - die nur noch eine Vielheit von Kulturen ist -" behandelt zu

sehen. Und weiter: "Eine 'multikulturelle Gesellschaft' würde Gleichberechtigung aller Herkunftskulturen von Eingewanderten mit der überkommenen deutschen Kultur auf dem deutschen Territorium bedeuten."

Wer einen solchen Argumentationszusammenhang herstellt, hat mehr im Sinn: Ein umstrittener Begriff wird scheinbar sachlich begründet zurückgewiesen. Dem wird die Auffassung des Ministeriums gegenübergestellt, das sich - zum Wohle aller - für Integration entschieden hat: für die Teilnahme ausländischer Mitbürger, die dauerhaft hier leben, am "wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben" der Bundesrepublik (allerdings ohne politische Mitwirkungsrechte), unter Zusicherung eines "Freiraums für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität". "Ausländerfreundlichkeit und Weltoffenheit" werden als Werte ausdrücklich bejaht.

So weit - so gut. Die Entgegensetzung von Integration und multikultureller Gesellschaft, die Behauptung, bei einer "zu entschiedene(n) Betonung eines Rechts auf kulturelle Unterschiedlichkeit" könnten "im Extremfall" Menschenrechte in Gefahr kommen, die als sachliche Feststellung formulierte Drohung, "die Bürger würden es nicht hinnehmen, wenn sie ihre ureigene nächste Lebens- und Erfahrungssphäre durch Überfremdung gefährdet glauben" - dies alles zusammengenommen läßt den Eindruck entstehen, "die deutsche Staatsnation würde durch einen gefährlichen Bund aus fundamentalistischen Einwanderern und naiven Phantasten einer multikulturellen Gesellschaft" zersetzt - darauf weist zu Recht Claus Leggewie hin.

In dem Papier von Schiffer wird deutlich, wie unterschiedlich europäisches Rechtsdenken und europäische Konzepte von Staatsbürgerschaft tradiert wurden. Bevor die Bundesregierung Angstschriften über das Konzept "multikulturelle Gesellschaft" verbreiten läßt, sollte sie sich über Traditionen des Staatsbürgerrechts klar werden. Bourgeois oder Citoyen? Auf diese Formel hatten es die Franzosen gebracht. Die Frage hieße bei uns: deutscher Staatsbürger oder deutscher Erbbürger? Wir müssen die Frage bald beantworten, Europa verlangt dies, unsere Mitbürger - deutscher und nichtdeutscher Herkunft - verlangen dies.

Horst-Eberhard Richter

Ansprache zum 9.11.1991 im Berliner Lustgarten

Wir haben kein Recht, uns über die Apartheid in **Südafrika** aufzuregen, da wir Deutschen zusammen mit den übrigen Industrieländern **selbst** unentwegt eine rücksichtslose Apartheidspolitik gegenüber der sogenannten Dritten Welt betreiben.

Wir sind heute **eine** Menschheit in **einer** Welt mit untrennbaren wirtschaftlichen und ökologischen Aufgaben. Statt dessen sind die Reichen immer noch dabei, ihren Wohlstand auf Kosten der Milliarde Menschen zu verteidigen, die im Süden in gigantischen Armutsettos vegetieren. Unter Mißbrauch ihrer Macht haben sie die Armutskluft gegenüber jenen Völkern immer noch erweitert. Lumpige 50 Milliarden zahlen sie Entwicklungshilfe an die sogenannte Dritte Welt, kassieren aber jährlich den gleichen Betrag netto aus dem Schuldendienst der armen Länder. Dort schüren sie mit dieser Apartheidsstrategie Not, explosive Konflikte und Gewalt. Ein automatisches Resultat ist die Flüchtlingsbewegung.

Die erste Antwort auf diese muß lauten: **Umkehr zu einer neuen Weltwirtschaftspolitik**, in der die reichen Länder sich endlich partnerschaft-

lich **nach den Bedürfnissen und Interessen der armen richten** und nicht umgekehrt. Wer gegenüber diesen Völkern mit egoistischer Machtpolitik fortfährt und glaubt, wir könnten in einer Art Festung durch Abschottungsgesetze das Elend von uns fernhalten, handelt **absolut verantwortungslos** und wirkt daran mit, den Nord-Süd-Gegensatz zu einem Drama zuzuspitzen, das irgendwann nicht nur viele Millionen Opfer fordern, sondern die gesamte Menschheit ihrem Ende ein großes Stück näherbringen würde.

Aber was wir von der Politik fordern, **müssen wir selbst überall in unseren Städten und Dörfern vorleben**. Es ist eine Schande, daß 34 Prozent der Deutschen laut Umfrage Verständnis für Rechtsradikalismus im Zusammenhang mit dem Ausländerproblem bekunden. Es ist ja richtig, daß es auch im Ausland fremdenfeindliche Minderheiten gibt. Aber wir sind **das Volk, das eine Geschichte des rassistischen Völkermordes zu verarbeiten hat**. Wir sind **das Volk**, daß heute vor 53 Jahren mit der **Reichspogromnacht** eine Politik unterstützt hat, die zum **Holocaust** geführt hat. Und wir sind **das Volk**, das sich in West und Ost seit vier Jahrzehnten gebrüstet hat, für alle Zeit gegen den Ungeist gefeit zu sein, der jetzt wieder hochkommt.

Vielleicht ist es aber heilsam, daß wir uns nun offen mit den Kräften auseinandersetzen müssen, die aus ihren dunklen Verstecken auftauchen. Bisher waren wir in die Blöcke des Kalten Krieges eingebunden und nicht gefordert, selbständig Farbe zu bekennen. Das hat nun ein Ende. Jetzt haben wir zu beweisen, wieviel von rechtsradikalem Denken in den vergangenen Jahrzehnten nur oberflächlich verdrängt war und wieviel davon wir echt überwunden haben.

Ich bin überzeugt, wir stehen hier als Vertreter der Mehrheit, die Demokratie gelernt hat. Aber das müssen wir **deutlicher** als in den letzten Wochen **beweisen**. Es genügt nicht, daß wir uns über den Terror gegen die Ausländer nur als Zuschauer empören. Wir müssen uns **aktiv schützend vor die Angegriffenen hinstellen**. Wer bedroht denn unsere Demokratie? Etwa die, die aus Not und Verfolgung bei uns Zuflucht suchen? Nein, es sind allein die anderen, von denen die Flüchtlinge mit Molotowcocktails, mit Messern und Knüppeln drangsaliert werden. Und es sind die klammheimlichen **Fans** der Täter im Hintergrund.

Aber wir müssen uns auch gegen **die** Politiker zur Wehr setzen, die schon allzu deutlich nach dem Wählerpotential der Unbelehrbaren schielen. Wir sollten uns noch genau an den Eiertanz um die Polengrenze erinnern, als die Republikaner vor ein paar Jahren im Aufwind waren. Schon kommen aus Bonn verräterische Töne. Da beschwört zum Beispiel der Leiter der Verfassungsabteilung im Bonner Innenministerium in einer quasi offiziellen Rede das Gespenst der **Überfremdung der Heimat**. Er spricht von der Gefahr, die Deutschen könnten ihren **Wir-Zusammenhang auflösen** oder gar die **eigenen Wertvorstellungen aufgeben**. Das sollte man nicht als törichtes Geschwätz abtun. Meine Generation kann sich noch gut an ähnliche Wendungen mit ihren verhängnisvollen psychologischen und politischen Auswirkungen erinnern. Wir dürfen uns solche Töne nicht noch einmal gefallen lassen.

Im übrigen: Was die Bedrohung deutscher Wertvorstellungen anbetrifft, da empfehle ich diesem Herrn und seinesgleichen, sich einmal näher auf die Menschen in der Türkei, in manchen armen Ländern Afrikas, Lateinamerikas oder Asiens einzulassen, um zu erleben, was Toleranz, Achtung der Menschenwürde und vor allem Gastfreundschaft heißen.

In diesen Tagen wird immer wieder von der **gewachsenen deutschen Verantwortung** gesprochen. **Deutsche Verantwortung** war der Vorwand, mit 17 Milliarden Geld und Sachleistungen zu helfen, daß im Irak Hunderttausende, darunter mehr als 100 000 Kinder umgebracht wurden oder noch umkommen. **Ein Skandal!**

Deutsche Verantwortung, so sagt der Kanzler, gebiete eine Änderung der Verfassung, damit deutsche Soldaten im nächsten Wüstenkrieg mitschießen können. **Ein weiterer Skandal!**

Nein, das waren und das wären **Schritte zu einem Rückfall in deutsche militaristische Unverantwortlichkeit**. **Mehr Verantwortung ja!** Aber das heißt für uns ausschließlich mehr Engagement für eine **gewaltfreie Friedenspolitik**, die im eigenen Land anfangen muß mit dem unbedingten Schutz aller ausländischen Flüchtlinge und Minderheiten und mit der Verwirklichung einer **offenen multikulturellen Gesellschaft**, von der wir schlimmerweise noch weit entfernt sind.

Fritz Franz

Ausländerpolitik ohne Perspektive

Als Liselotte Funcke nach über zehnjähriger Amtszeit ihr Mandat als Ausländerbeauftragte der Bundesregierung zurückgab, begründete sie diesen Schritt u.a. mit der unzureichenden Ausstattung ihres Amtes und dem Mangel an Kompetenzen, vor allem aber damit, daß sie für die Bewältigung der gestellten Aufgaben "kein politisches Konzept erkennen" könne. Das Fehlen einer politischen Perspektive führe zu Ängsten auf deutscher und ausländischer Seite. Die zunehmende Verunsicherung belaste die Stimmung. Frau Funcke wörtlich: "Die Gefahr einer Eskalation ist nicht von der Hand zu weisen" (Mitteilungen der Ausländerbeauftragten Nr. 15/1991).

Sozialen Zündstoff prophezeit auch Ministerialdirektor Dr. Eckart Schiffer, Leiter der Verfassungsabteilung im BMI. Auf einem Seminar der CSU-nahen Hanns-Seidel-Stiftung im Juli 1991 in Banz distanzierte er sich von dem "Modebegriff" einer multikulturellen Gesellschaft, denn "Einheimische" könnten hierdurch in eine "Verteidigungsstellung gedrängt" werden. Um ein "friedliches Zusammenleben von Deutschen und Ausländern ... zu gewährleisten", dürfe die kulturelle Begegnung mit Ausländern die "national-kulturellen Wertsetzungen des Staatsvolkes"

nicht überlagern. Der ausländischen Wohnbevölkerung bleibe unbenommen, im Rahmen verbürgter Freiheitsrechte ihre kulturelle Identität zu bewahren. Ausländer müßten sich aber in das Umfeld des Landes einfügen, in dem sie ihren Aufenthalt genommen haben. "Gleichrangigkeit mit den kulturellen Wertsetzungen des Staatsvolkes" könne nicht beansprucht werden.

Die Ausführungen des zuständigen Abteilungsleiters haben Gewicht. Sie kommen einer regierungsamtlichen Stellungnahme nahe. Frankfurter Rundschau (Nr. 203 v. 2. Sept. 1991) und Der Spiegel (Nr. 40 v. 30. Sept. 1991) haben das Referat, das der Presserat des BMI an Journalisten verteilt hatte, in gekürzter Fassung kommentarlos abgedruckt.

Eine Analyse des Referats bestätigt die Richtigkeit der Einschätzung von Frau Funcke. Der deutschen Ausländerpolitik fehlen verlässliche Konturen. Die Staatsführung klammert sich an Illusionen, die durch die Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten längst überholt sind. Vermeintliche Rechtspositionen werden verteidigt, die zum Grundgesetz in Widerspruch stehen. Gesetzentwürfe werden überhastet eingebracht und verabschiedet, die schon nach kurzer Zeit überarbeitet, geändert oder aufgehoben werden müssen.

An den Ausgangspunkt seiner politischen Lagebeurteilung stellt Schiffer das neue Ausländergesetz, das am 1.1.1991 in Kraft getreten ist. Das Gesetz habe sich, so Schiffer, "die Sicherung der Integration der auf Dauer bei uns lebenden Ausländer zu einer seiner Hauptaufgaben" gemacht. Nicht erwähnt wird, daß auch künftig "auf Dauer" nur bleiben kann, wer schon nach altem Recht auf Dauer bleiben durfte. Ein Daueraufenthalt zum Zwecke der Niederlassung ist im Gesetz nicht geregelt. Hier entscheidet die Behörde nach wie vor nach freiem Ermessen, wobei der Ermessensrahmen alten Rechts durch die Ermächtigungen der §§ 7 und 10 AuslG '91 uferlos erweitert worden ist (vgl. hierzu die Kommentierung von Heldmann, Ausländergesetz, 1991).

Auffällig ist, daß Schiffer nicht etwa die Sicherung des Aufenthalts, sondern die "Sicherung der Integration" zu den Hauptaufgaben des Gesetzes erklärt. Darunter versteht er die Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Bundesrepublik einschließlich eines

Freiraumes für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität. Aber Schiffer sagt nicht, an welcher Stelle des Gesetzes Integrationshilfen angeboten werden. Statt dessen fordert er:

"Von den Ausländern wird mithin verlangt, daß sie sich in unsere rechtliche, soziale und wirtschaftliche Ordnung einfügen, die hiesigen kulturellen und politischen Wertvorstellungen respektieren und sich nicht gegen ihre deutsche Umwelt verschließen, in die sie freiwillig als Ausländer gekommen sind. Auch darf der Wille zur Bewahrung der überkommenen kulturellen Identität nicht als ein Vorwand dafür dienen, sich in einer selbst isolierenden Abwehrhaltung gegen deutsche kulturelle Einflüsse abzuschotten. Wenn man so will, hat sich damit das Ausländergesetz für die Integration und gleichzeitig gegen die multikulturelle Gesellschaft entschieden."

Auf der Suche nach Bundesgenossen für seine Thesen bemüht Schiffer ausgerechnet Heiner Geißler, dessen markiger Spruch vom Koran, der in Deutschland nicht Gesetz sei (vgl. Spiegel Nr. 40/91), denen eine deutliche Absage erteilt, die das Gegenteil behaupten. Allzu viele werden es nicht sein, dennoch müßten "Überfremdungsängste der Bevölkerung ernst genommen" werden. Denn es gäbe eine Art "kollektives Menschenrecht auf Heimat im Sinne der Erhaltung vertrauter Umwelt", das dem Menschen Halt gewähre. Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler und sonstige Migranten, die ihrer vertrauten Umwelt den Rücken gekehrt haben (oder kehren mußten), wären hiernach ohne diesen Halt. Dennoch ist nicht bekannt geworden, daß sie einer alteingesessenen Mehrheit gefährlich geworden sind. Für die gewalttätigen Ausschreitungen in Hoyerswerda und an anderen Orten des Bundesgebiets sind nicht fremde Minderheiten verantwortlich. "Ernst zu nehmen" sind die Akte der Gewalt und das Unvermögen politischer Instanzen, Fremdenhaß unter Kontrolle zu bringen.

Toleranz und Grundrechte, doziert Schiffer weiter, seien Grundwerte der Verfassung. Ihre Respektierung und Anerkennung müßten von den hier lebenden Ausländern als Integrationsbeitrag gefordert werden. Wo bleibt dann der deutsche Integrationsbeitrag? Und ist es nicht so, daß die Grundrechte der Verfassung als Freiheitsrechte konzipiert sind - gerichtet gegen den Staat als Adressaten? Aber selbst wenn es anders wäre: Träfe eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Respektierung und Anerkennung

der Grundrechte nicht auch Deutsche gleichermaßen, so daß Pflichtverletzungen sowohl gegenüber Deutschen als auch gegenüber Ausländern mit gleichen Sanktionen geahndet werden müßten?

Im Grunde genommen geht es Schiffer weniger um den exakten Nachweis rechtlicher Gebote und Verbote als vielmehr um die Rettung nationalstaatlicher Abgrenzungs- und Integrationsstrategien, deren Tragfähigkeit seit den Veröffentlichungen des Freiburger Politikwissenschaftlers Dieter Oberndörfer (vgl. ZAR 1989, 3) brüchig geworden ist. Für den überzeugten Republikaner Oberndörfer ist der ethnisch-völkische Nationalismus, wie er in der deutschen Romantik entwickelt und im Abstammungsprinzip des Staatsangehörigkeitsrechts rechtlich zementiert worden ist, die "bornierteste, im Wortsinn die beschränkste Form des Nationalismus" (ZAR aaO. S. 7). Dem hält Schiffer entgegen, daß "die Befreiung der Staaten des Ostblocks nicht möglich gewesen wäre, hätten sich die Völker nicht auch auf ihre nationale Identität besonnen". Und er sinniert:

"Würden alle national-kulturellen Identifikationsmuster über Bord geworfen, wäre bald das Ergebnis ein trocken-nüchternes Staatswesen, das keinen Wir-Zusammenhalt mehr böte und auch kein Vertrauen in die Fähigkeit zu solidarischem Schutz mehr erwarten lassen würde. Damit würden aber die Grundlagen des Staatswesens erschüttert."

Schiffer stellt die Tatsachen auf den Kopf. Die Besinnung der Völker Ost- und Südosteuropas auf ihre "nationale Identität" hat die Grundlagen des Staatswesens der UdSSR und Jugoslawiens nicht gefestigt. Nationalkulturelle Identifikationsmuster haben nicht dazu beigetragen, die kommunistische Zwangsherrschaft zu beenden. Vielmehr waren Glasnost und Perestroika die entscheidenden Antriebskräfte. Auch in Leipzig, Halle, Dresden oder Berlin sind die Menschen anfangs nicht auf die Straße gegangen, um für die deutsche Einheit zu demonstrieren. Ihre Empörung richtete sich gegen den Machtapparat der DDR, insbesondere gegen Stasi, Grenzsperrren, Mißwirtschaft und Bonzenherrlichkeit. Der revolutionäre Ruf "Wir sind das Volk!" sollte Unterdrückter treffen, die vorgaben, im Interesse des Volkes zu handeln. Der nationale Tonfall: "Wir sind ein Volk" war erst zu hören, als die Mauer bereits gefallen und die Staatsmacht der DDR zerbrochen war. Dabei ist nicht sicher, ob für das Ersetzen des Artikels "das" durch den unbestimmten Artikel "ein" nationale Sehnsucht bestimmend war. Der Wahrheit näher kommen dürfte die

Deutung, daß der Ruf vormaliger Mitteldeutscher (die vor kurzem zu "Ostdeutschen" umbenannt worden sind) nach staatlicher Einheit eher der Deutschen Mark, dem West-Auto und der Ausweitung der Bewegungsfreiheit in das westliche Ausland gegolten hat. Lügen die Verhältnisse umgekehrt, wäre das Ergebnis nicht anders. Gegenüber einem weit verbreiteten Wohlstandsdenken hat die vaterländische Idee ihre zündende Kraft verloren. Nationale Emotionen haben beim Anschluß des deutschen Oststaates an den Weststaat die geringste Rolle gespielt.

Das spürbare Nachlassen nationaler Solidarität bedeutet nicht das Ende nationaler Exklusivität. Weniger im Verhältnis zum Ausland, um so stärker aber im Verhältnis zu den im Lande wohnenden Ausländern wännen sich Deutsche im Alleinbesitz staatlicher Macht und persönlicher Vollkommenheit. Sie sind mehrheitlich nicht bereit, die "Deutschen-Rechte" der Verfassung mit der ausländischen Wohnbevölkerung zu teilen. Von dieser wird vielmehr erwartet, sich deutschen Hegemonialvorstellungen zu unterwerfen, gewissermaßen als Gegenleistung für die Gnade des Bleiben- und Arbeiten-Dürfens.

Schiffers Referat belegt das anschaulich. Der Referent bevorzugt die leisen Töne; er ruft nicht, wie Max Schneckenburger vor 150 Jahren, mit "Donnerhall, mit Schwertgeklirr und Wogenprall" zur "Wacht am Rhein" auf. Eine Abstufung zwischen "besseren" und "schlechteren" Nationen lehnt Schiffer ab; die eigene Nation sei nicht besser als andere, sie stünde nur "näher". Der Begriff der Nation sei nicht im völkischen Sinne zu verstehen, ganz fern lägen ihm "Anlehnungen an Gedanken von Blut und Boden". Vielmehr gelte es, die "nationale Kultur" zu bewahren, die aus der politischen und rechtlichen Gemeinschaft des Staates entstanden sei und "mit der Dauer einen Bestand gemeinsamer Rechtswerte und eine Grundstruktur gemeinsamer rechtlicher, politischer und sozio-kultureller Überzeugungen und Werterhaltungen" hervorgebracht habe. Die aus gemeinsamer Geschichte und dem Erlebnis einer gemeinsamen Identität gewonnene nationale Kultur sei geistiger Besitz der Nation, ihr komme "Eigenwert und Eigenständigkeit" zu. "Zuwendung und Zuordnung" vermittelten den Zugang zur Nation. Zuordnungsmerkmal sei die Staatsangehörigkeit, die im Grundsatz jeweils nur einmal erworben oder verliehen werden dürfe, weil Mehrstaatigkeit "zu unklaren persönlichen Beziehungsgefügen führen" würde und den "ordnenden und friedentiftenden Sinn" der Staatsangehörigkeit stören könne; außerdem sei Mehrstaatigkeit nicht

geeignet, "die soziale Schicksalsgemeinschaft zu definieren". Das kommunale Wahlrecht sollte Staatsangehörigen vorbehalten bleiben, vorbehaltlich neuer Entwicklungen im EG-Bereich. Er fürchte nicht die "kulturelle Begegnung mit Ausländern", in vielen Fällen führe sie zu einer Bereicherung. Aber das Zusammenleben werde nicht den Spielregeln eines "gleichberechtigten Wettbewerbs der Kulturen" folgen, wie ihn der Begriff der multikulturellen Gesellschaft nahelege. Integrationsprobleme dürften nicht "verewigt" werden. Deshalb sei "strikt an dem Nicht-Einwanderungsgrundsatz in bezug auf Nicht-EG-Staaten festzuhalten".

Schiffer bleibt sich treu. Gegenüber früheren Verlautbarungen und Veröffentlichungen (vgl. etwa 53. Deutscher Juristentag Berlin 1980, Sitzungsbericht L 63 ff und 04 ff; ZAR 1981, 163) hat sich seine Position nicht verändert. "Integration" bedeutet für ihn die einseitige Unterwerfung des Ausländers unter die Lebensformen des Aufnahmelandes und die Chance der Einbürgerung unter der Bedingung, daß die alte Staatsangehörigkeit aufgegeben wird. Weil für den Nachweis gleichförmiger, einheitlicher Lebensverhältnisse und deren Einordnung in die Schablone "typisch deutsch" zuverlässige Anhaltspunkte fehlen, nimmt Schiffer Zuflucht zu der Konstruktion "Deutsche Kultur", ohne deren "rechtliche, politische und sozio-kulturellen Überzeugungen und Werterhaltungen" exakt bestimmen oder wenigstens in groben Umrissen skizzieren zu können. Von Mehrstaatigkeit hält er nichts, auf die zersetzende Wirkung einer am Leitbild der Nation einseitig orientierten Denkungsweise geht er nicht ein. Aktuellen Kontroversen - etwa um das ius-soli-Prinzip im Staatsangehörigkeitsrecht (vgl. Franz in ZAR 1988, S. 149 und Bericht '99, hrsg. von der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, 2. Aufl. S. 343) oder um Art. 116 GG (Franz, Z#AR 1991, 40) wird ausgewichen, am Fetisch des Nichteinwanderungslandes wird nicht gerüttelt. Neue Perspektiven sind dem Referat beim besten Willen nicht zu entnehmen.

Es ginge auch anders. Nach jüngsten Pressemeldungen hatte BMI Dr. Schäuble die Vertreter von 27 europäischen Staaten zu einer zweitägigen Konferenz nach Berlin eingeladen, um die Staaten auf ein gemeinsames Programm gegen illegale Einwanderungen und gegen international organisierte Schlepperbanden zu verpflichten. Berichtet wurde, daß die Regierungsbevollmächtigten in einem "guten Geist der "Zusammenarbeit" am 31.10.1991 einem umfangreichen Maßnahmenkatalog zugestimmt

haben. Schäuble soll die Maßnahmen gegen den Vorwurf, "neue Mauern" zu errichten, mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit einer wirksamen Einwanderungskontrolle verteidigt haben.

"Einwanderungskontrollen" in der Form eines Einwanderungsgesetzes werden in der öffentlichen Diskussion um ein besseres Ausländerrecht seit langem gefordert, doch alle Anregungen sind bisher an dem Einwand gescheitert, daß die BRD kein Einwanderungsland sei. Das läßt sich so nach der Berliner Konferenz vom 30./31. Oktober 1991 nicht mehr aufrecht erhalten. Wenn es, wie BMI Dr. Schäuble zutreffend erkannt hat, "illegale" Einwanderungen gibt, müssen auch "legale" Einwanderungen stattgefunden haben; anders ist die hohe Zahl der im Bundesgebiet rechtmäßig aufhältlichen Ausländer nicht zu erklären. Es gibt aber kein Gesetz, das die Gebietszulassung und den Status der Einwanderer regelt.

Über den notwendigen und möglichen Inhalt eines solchen Gesetzes ist im letzten Jahrzehnt viel nachgedacht, geredet und geschrieben worden. Verwiesen sei auf Gesetzentwürfe der Grünen und der SPD zum Niederlassungs-, Wahl- und Einbürgerungsrecht Eingewanderter (BT - Drs. 10/1356; BT - Drs. 11/4268 und 4464 bis 4466) sowie auf die Schriften von Karl-Heinz Meier-Braun (Integration oder Rückkehr, 1988), Lutz Hoffmann (Die unvollendete Republik, 1991), Claus Leggewie (Multi Kulti, 1990) und Klaus Sieveking (Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1990) sowie auf zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und Sammelbänden, darunter Klaus J. Bade, Herta Däubler-Gmelin und Eberhard de Haan in: Bericht '99, hrsg. von der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, 2. Aufl., S. 307 ff, 317 ff, 325 ff, ferner Barbara John, etwa in: ZAR 1991, 85 und Heiner Geißler, etwa in: ZAR 1991, 107. Dabei geht es nicht allein um Einwanderungsquoten, Rangordnungen und Verfahrensregelungen. Weit wichtiger ist der Wegfall rechtlicher Schranken, die den Einstieg Eingewanderter in die Rechts- und Gesellschaftsordnung der BRD blockieren. Stünden Eingewanderte auf allen Gebieten des öffentlichen Rechts den Stammesdeutschen gleich, wird sich zeigen, daß die Verfassung einen Vorrang "deutscher Kultur" bzw. deutscher Lebensformen ebensowenig anerkennt wie etwa einen Führungsanspruch bayerischer Kultur in Bayern oder friesischen Brauchtums in Ostfriesland. Das Grundgesetz schützt die Unantastbarkeit der Würde des Menschen ebenso wie die Unantastbarkeit der Kulturen einer pluralistischen Gesell-

schaft; es verpflichtet die Bewohner des Staatsgebietes nicht, sich einer spezifisch deutschen Kultur - sollte es sie geben - unterzuordnen.

Bei der Verabschiedung des AuslG '91 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, binnen zwei Jahren einen Erfahrungsbericht zum neuen Ausländergesetz vorzulegen. Die Frist endet im Mai 1992. Ausländer und Deutsche sehen dem Bericht mit Interesse entgegen. Sie erwarten Aufklärung über die gegen Ausländer verübten Gewalttaten und deren in der Abwehr- und Ausgrenzungsfunktion des AuslG '91 verborgenen Hintergründe.

Heinz Stanek

Multikulturelle Gesellschaft im Republikanischen Verfassungsstaat

1. Ausländerrecht als Abwehnorm

Das neue Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 ist grundsätzlich immer noch ein abwehrendes ethnisch-nationalstaatlich geprägtes Polizeirecht, das in der juristischen Form einer "präventiven Verbotsnorm mit Erlaubnisvorbehalt" gestaltet ist und auf einem weiten Ermessensspielraum der Ausländerbehörden und dem unbestimmten Rechtsbegriff "Interessen der Bundesrepublik" basiert (vgl. z.B. §§ 7 III, 10 II, 11 I). Zaghafte Ansätze hinsichtlich einer Akzeptanz der Bundesrepublik Deutschland als faktisches Einwanderungsland finden sich insbesondere in den Regelungen zum Familiennachzug, die vor allem bisheriges Richterrecht normieren (§§ 17 ff.), und den Einbürgerungsansprüchen (§§ 85 ff.), die nicht den programmatischen Satz "Einbürgerungsrichtlinien" vom 15.12.1977, Nr. 2.3. enthalten, der da lautet: "Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland; sie strebt nicht an, die Anzahl der deutschen Staatsangehörigen gezielt durch Einbürgerung zu vermehren". Die Ziele des Gesetzes - die im Beitrag des Leiters der Verfassungsabteilung BMI, Eckart Schiffer, in diesem Heft verdeutlicht werden - sind

1) Abwehr von Ausländer-, insbesondere Flüchtlingsbewegungen bei Beibehaltung der Nichtanerkennung der Bundesrepublik Deutschland als - faktisches - Einwanderungsland;

2) Integration (bei Erfolg Einbürgerung) der Ausländer mit Daueraufenthaltsberechtigung;

3) Ausschluß einer multikulturellen Gesellschaft.

2. Nation und "nationale Kultur"

Gegen die Idee einer Gesellschaft der Multikulturalität" setzt Schiffer die "Grundkonzeption einer Staatsnation", die sich durch eine "gemeinsame Kultur des Staatsvolkes", "einen gemeinsamen geistigen Besitz" auszeichne. Dieses "nationale Kulturerbe" einer "Nation ... als Willens- und Wertegemeinschaft" sei zu sichern, da sich ansonsten ein Staatswesen ergebe, "daß keinen Wir-Zusammenhalt mehr böte und auch kein Vertrauen in die Fähigkeit zu solidarischem Schutz mehr erwarten lassen würde. Damit würden aber die Grundlagen des Staatswesens erschüttert". Gab und gibt es tatsächlich eine "deutsche Nation", geprägt durch eine "Grundstruktur gemeinsamer rechtlicher, politischer und sozio-kultureller Überzeugungen und Werthaltungen"?

Der Begriff der "Nation" und die Entstehung der Nationalstaaten sind primär Produkte des europäischen bürgerlichen Zeitalters des 19. Jahrhunderts, das im Kampf gegen den antiquierten Feudalismus bestrebt war, eindeutig abgrenzbare Verfassungsstaaten und Wirtschaftsräume zu schaffen; Konstitutionalismus und Wirtschaftsliberalismus gehören zusammen. Die Loyalität der Staatsbürger und die Legitimation des politisch-ökonomischen Systems verlagerte sich vom absolutistischen Monarchen ("l'Etat c'est moi") auf die anonyme Nation. Aus der politischen und ökonomischen Konkurrenz der "neuen" Nationalstaaten erwuchs ideologisch ein Nationalismus, der zur psychologischen Grundlage für die massenvernichtenden und völkermordenden beiden Weltkriege wurde. Der aus dem Zusammenbruch der "real-sozialistischen" Staaten entspringende Nationalismus mit seinen kriegerischen Folgen stellt sich dagegen als Versuch der alten "internationalistischen" kommunistischen Nomenklatura dar, mit Hilfe ethnisch-nationalistischer Agitation und als schnellbekehrte Marktwirtschaftler ihre Machtpositionen im alten Territorium zu

erhalten (vgl. Serbien, Georgien, Aserbaidschan u.a.). Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion zerfällt das letzte europäische Kolonialreich, das wegen seiner zusammenhängenden europäisch-asiatischen Landmasse und fehlender Überseebesitzungen als solches nie recht wahrgenommen wurde. 200 Jahre russisch dominiertes zaristisches, anschließend bolschewistisches Herrschaft löst sich in ähnlich unfriedlichem Prozeß auf, wie ihn auch die zerbrechenden älteren europäischen Kolonialsysteme kennzeichneten (Krieg gegen die Zentrale, Bürgerkrieg, Kampf um Änderung willkürlich gezogener Grenzen, Erhalt bzw. Eroberung von internen Machtpositionen in Politik und/oder Ökonomie). Der Nationalstaat und sein Umgang mit ethnischen Minderheiten waren und sind die Herausforderung an Qualität und Stabilität demokratischer Strukturen und Prozesse in den politischen Systemen auch und gerade der westeuropäischen Staaten; die Probleme im Baskenland, in Korsika und Nordirland zeigen beispielhaft Defizite auf.

Was die "deutsche Sonderentwicklung" anbelangt, so ist eine einheitliche deutsche Nation, ein stabiler gemeinsamer "Staat aller Deutschen" nie zustande gekommen. Das als lediglich "kleindeutsch-großpreußische" Lösung - unter Ausschluß Österreichs - in drei Kriegen 1864, 1866 und 1871 entstandene Deutsche Reich war nicht das Produkt der gescheiterten bürgerlichen Revolutionen von 1848/49 - die durchaus eine großdeutsche Komponente unter Einschluß der deutschen Gebiete der KuK-Monarchie enthielten -, sondern das Resultat der von Preußen dominierten Einigung "mit Blut und Eisen". Nach drei autoritären Regimen (Kaiserreich, Drittes Reich, DDR) und zwei Weltkriegen - mit dem kurzen Intermezzo der äußerst instabilen Weimarer Republik - kann auch die demokratisch gesicherte und um die neuen Bundesländer erweiterte Bundesrepublik im ursprünglichen Sinne der bürgerlichen Nationalbewegungen nicht allein für sich in Anspruch nehmen, die deutsche Nation, den deutschen Nationalstaat zu verkörpern. Dem kommenden Föderalen Gesamteuropa demokratischer Staaten stehen auch mehrere Länder "deutscher Zunge" und "deutscher Kultur" (Bundesrepublik, Österreich, Liechtenstein, z.T. Schweiz), die intern ebenfalls föderalistisch sind, gut zu Gesicht.

Insofern gibt es auch kein exklusives "gemeinsames Kulturerbe" der Bürger der Bundesrepublik Deutschland. Was haben ein nordfriesischer Krabbenfischer und ein Allgäuer Bergbauer außer der Schriftsprache und der formalen Staatsangehörigkeit gemeinsam? Gibt es nicht eher historische, kulturelle, religiöse und sozioökonomische Gemeinsamkeiten des

ersten mit dänischen oder niederländischen Kollegen und des zweiten mit österreichischen oder schweizerischen? Sind nicht Österreich, Liechtenstein, die deutschsprachigen Schweizer Kantone, Südtirol, das Elsaß ebenfalls Träger oder zumindest Mitträger einer "deutschen Kultur"? Es gibt eine historisch gewachsene, aus diversen Quellen herrührende "abendländisch-christliche" Kultur (die ersten Universitäten nördlich der Alpen wurden 1150 in Paris und 1348 in Prag gegründet!), aber diese kannte und kennt keine Ländergrenzen, ist gewissermaßen - wenn auch Europa-zentriert - "multikulturell" und trägt in sich auch "heidnisches" Erbe der griechisch-römischen Antike und der islamischen Klassik. Der Versuch einer abgrenzenden "rein deutschen" Kultur entstand vor dem Hintergrund der zersplitterten deutschen Vielstaaterei und deren Ohnmacht vor dem napoleonischen Imperium als durchaus verständliche nationale Sehnsucht in der deutschen Romantik und entwickelte sich spätestens seit der aggressiv-nationalistischen Phase des wilhelminischen Reiches zum Deutsch- bzw. Germanenkult, der schließlich im Nationalsozialismus mit all seinen verheerenden Folgen kulminierte.

3. Staatsvolk und Nichtdeutsche

Der Volksbegriff in den deutschen Vorläuferverfassungen des Grundgesetzes basierte nicht auf ethnischer, sondern auf geographisch-politischer Grundlage. Nach der Paulskirchenverfassung von 1849 bestand das deutsche Volk "aus den Angehörigen der Staaten, welche das Deutsche Reich bilden" (§ 131) und wurde "den deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ... ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet" (§ 188). Ganz in diesem Sinne formulierte die Reichsverfassung von 1871: "Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat (Staatszugehörigkeit, H.St.) mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln ... ist" (Art. 3). Dieser geographische Staatsvolksbegriff, der davon ausging, daß Deutscher war, wer auf deutschem Territorium wohnte, trug der Tatsache Rechnung, daß in diversen Bundesstaaten des Reiches nichtdeutsche Volksgruppen lebten. Dänische und polnische "Untertanen" gab es und auch eine autochthone slawische Minderheit, die Sorben. Die Weimarer Verfassung von 1919 knüpfte direkt an die Paulskirchenverfassung an, indem sie postulierte: "Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht sowie bei der inneren

Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden" (Art. 113). Diese Verfassungsbestimmungen fanden auch ihren Widerhall in der entsprechenden Ausländergesetzgebung. Noch die preußische Ausländerpolizeiverordnung von 1932 ließ jeden Ausländer zum Aufenthalt im preußischen Territorium zu, solange er die dort geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften befolgte. Insgesamt wirkten hier immer noch pragmatische Vorstellungen nach, die u.a. aus der preußischen Eroberungs- und Besiedlungspolitik des 18. und 19. Jahrhunderts herrührten, der es auch um eine möglichst konfliktfreie Eingliederung nicht-deutscher Volksgruppen ging. Erst die Ausländerpolizeiverordnung von 1938 setzte hier deutlich andere, abwehrendere Akzente.

Das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ist in seiner europäischen Mittellage seit alters her friedlich und kriegerisch Durchzugs- und Ansiedlungsterritorium. Keltische und germanische Stämme, römische Legionen und ihre mediterranen Hilfstruppen, spanische, kroatische und schwedische Heerhaufen, slawische Arbeiter und Siedler, Sinti, Juden, Franzosen und andere aus Napoleons Vielvölkerarmee mögen beispielhaft für alle Volksgruppen stehen, die sich in vielen Jahrhunderten hier niedergelassen, gearbeitet, gehandelt und Familien gegründet, sich so im durchaus positiven Sinne "durchrasst und durchmischt" und ihre Kulturen und Traditionen eingebracht haben. Erst der hypertrophe Nationalismus des ausgehenden 19. Jahrhunderts, potenziert durch den Rassismus der NS-Ideologie im Dritten Reich leugnete diesen historischen Befund bzw. versucht ihn - insbesondere hinsichtlich der Juden, Sinti und Roma mit mörderischen Konsequenzen - zu "lösen". Die Bevölkerung in diesem mitteleuropäischen Territorium bestand also immer schon auch aus Nichtdeutschen in nicht unbedeutlichen Anteilen. Von daher war und ist Deutschland faktisches Einwanderungsland; bei nunmehr über 5 Millionen Ausländern - davon eine große Zahl in der zweiten und dritten Generation - mehr denn je. Vor dem Hintergrund globaler Kapitalmärkte, weltweiten Warenaustauschs, internationaler Kommunikationssysteme und Verkehrsverbindungen sind transnationale Wirtschaftssysteme entstanden, die Nationalökonomien und nationale Souveränitäten dominieren. Die auch hieraus resultierenden politisch/ökonomischen Frakturen (Krieg, Bürgerkrieg, Hungersnöte, strukturelle Armut, Umweltzerstörung etc.) führen dazu, daß sich laut ILO 100 Millionen Migranten (Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge, "Gastarbeiter", irreguläre Arbeiter) auf der Suche nach menschenwürdiger Existenz befinden, davon laut UNHCR über 15 Millionen "Mandatsflüchtlinge" weit überwiegend in Ländern der

"Dritten Welt". Ein sehr geringer Teil hiervon, der in der Lage ist, Transfermöglichkeiten zu bekommen und auch zu finanzieren, gelangt nach Europa und in die Bundesrepublik (so kamen 1991 lediglich 34,9 % der Asylbewerber aus außereuropäischen Staaten). Jeder Versuch, die Bundesrepublik durch bilaterale Verträge und Änderung asyl- und ausländerrechtlicher Bestimmungen mit einem "cordon sanitair" europäischer Pufferstaaten gegen Migrationsbewegungen zu umgeben, ist aufgrund ihrer weltpolitischen und internationalen ökonomischen Verflechtung und Verpflichtung zum Scheitern verurteilt.

4. Multikulturelle Gesellschaft als "Wertegemeinschaft"

Die Politik der Bundesrepublik wird sich auf das Faktum "Einwanderungsland" anders als nur abwehrend einstellen müssen, um innen- und außenpolitischen Krisen zu begegnen. Deutsche und Nichtdeutsche unterschiedlichster Herkunft, Tradition und Religion werden weiterhin in diesem Lande leben und versuchen, miteinander umzugehen. Dies wird selbstverständlich nicht konfliktfrei verlaufen und erfordert große Anstrengungen. Wirtschaftskrise, Arbeitslosigkeit, soziale Deklassierung, Überfremdungsängste, religiöse Intoleranz lassen sich nicht voluntaristisch wegdiskutieren, sondern sind ernst zu nehmen und offensiv anzugehen. Hierzu gehört auch die Ersetzung des antiquierten ethnisch-völkischen Begriffs der Nation durch die beharrlich Stück für Stück zu realisierende Idee einer Gesellschaft der republikanischen Integration; an die Stelle des Nationalismus muß ein Rechts- und Verfassungspatriotismus treten. Die zum Teil in Konkurrenz miteinander und Abgrenzung von einander stehenden Kulturen sollte sich - ohne Assimilierungsdruck und bei Anerkennung ethnischer Traditionen - einer multikulturellen Gesellschaft zugehörig fühlen können, die - für alle verbindlich - auf den universellen Bürger- und Menschenrechten der demokratischen Verfassungen und den Prinzipien der weltoffenen Republik basiert. Doppelte Staatsangehörigkeit, kommunales Wahlrecht für Ausländer, verstärkte Einbürgerungsmöglichkeiten, ein - das Asylrecht nicht einschränkendes, sondern ergänzendes - Einwanderungsgesetz müssen dies auf der gesetzlichen Ebene flankieren. Das "neue" Ausländerrecht vom 9. Juli 1990 mit seiner gegen Einwanderung und Multikulturalität gerichteten Tendenz wird diesen Prozeß zwar temporär behindern, aber nicht aufhalten können.

Otto Jäckel
Der Umgang mit Ausländern -
ein Gradmesser der politischen Kultur

Unzählige kleine Strichmännchen, die versuchen, die Wände des bereits überbordend vollen Staatsschiffs BRD hinaufzuklettern - mit diesem Titelbild unter der Schlagzeile "Ansturm der Armen" erschien im vergangenen September der "Spiegel".

Mit Fotos von schwarzen Drogendealern und Geschichten von Asylbewerbern, die unter falschem Namen mehrfach Sozialhilfe kassieren, wird in Teilen der Medien der Haß geschürt, der sich seit mehr als einem Jahr in einer steigenden Welle von Gewalt gegen Ausländer entlädt.

Ist das Boot wirklich voll?

Nach Berechnungen des Arbeitskreises Bevölkerungsprognose beim Bundesinnenministerium sinkt die Zahl der Deutschen in den kommenden 40 Jahren von 74 auf 60 Millionen.

Ohne Einwanderer wird also im Jahre 2040 fast jeder Deutsche im Erwerbsalter seinen eigenen Rentner haben, für den er mit aufkommen muß.

Die Abgaben für die Alten würden dann nach Statistiken des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger auf 40 % der Arbeitseinkommen klettern. Deutschland braucht somit Einwanderer.

Nach einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem vergangenen Jahr über die wirtschaftliche Bedeutung der seit dem Jahr 1988 nach Westdeutschland Eingewanderten übertreffen die positiven Langzeiteffekte bei weitem die kurzfristigen höheren Belastungen der Sozialhilfeeinrichtungen. Für das Jahr 1991 errechnete das Institut einen durch die Zuwanderer erbrachten Gewinn für die Staats- und Sozialkassen von 41 Milliarden Mark.

Es ist kaum anzunehmen, daß diese Zahlen den Politikern im Konrad-Adenauer-Haus der CDU in Bonn und der CSU-Zentrale in München nicht bekannt sind, die seit einigen Monaten eine Kampagne zur Änderung des Grundrechts auf Asyl in der Deutschen Verfassung führen.

Der Zusammenhang zu der in Westdeutschland beginnenden Rezession und der Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern liegt daher auf der Hand.

Der Zorn derer, die keine Arbeit und keine Wohnung finden, soll sich nicht nach oben gegen die verantwortliche Politik wenden, sondern nach unten gegen die rechtlich und sozial noch Schwächeren gelenkt werden.

Dieses dem alten Grundsatz "divide et impera" entspringende ideologische Strickmuster ist nichts spezifisch Deutsches. Dies belegen aktuell die Stimmengewinne von Haider bei Nachwahlen in Österreich und Le Pen in Frankreich; vor allem aber die Renaissance des Nationalismus in den Staaten der im wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruch versunkenen Sowjetunion und auf dem Balkan.

Beängstigend und nicht hinnehmbar ist die ausländerfeindliche Kampagne in Deutschland jedoch deswegen, weil die Politik der Ablenkung von Aggressionen auf Minderheiten hier mit der massenhaften Ermordung

von Juden, Sinti und Roma und politischer Oppositioneller durch die Nazis zu ihrer extremsten Ausprägung getrieben worden ist.

In Deutschland kann es danach niemals mehr eine "Ausländerfrage", sondern immer nur eine Frage des Verhaltens der Deutschen gegenüber Ausländern geben.

Als um so bedauerlicher empfinde ich es, daß die SPD auf den von CDU und CSU angeschobenen Wagen aufgesprungen ist und in den Tagen, in denen diese Zeilen entstehen, gemeinsam mit der Regierungskoalition einen Gesetzentwurf zur erneuten Novellierung des Asylverfahrens einbringt.

Die angestrebte Verkürzung des Verfahrens auf wenige Wochen in den Fällen, in denen die Behörde den Antrag für offensichtlich unbegründet hält, ist praktisch kaum durchführbar und mit einer unerträglichen Rechtsverkürzung für die Betroffenen verbunden. Immer wieder habe ich festgestellt, daß Asylantragsteller bei der Anhörung nur wenige Sätze vorbringen, weil sie meinen, die Behörde wisse ja schon, wie die Situation in ihrem Heimatland sei oder weil sie glauben, für Details interessiere man sich nicht. Wenn der Beamte nach kurzer Zeit mit Blick auf die Uhr die Frage stellt, ob dies alles gewesen sei, was der Antragsteller vorzubringen gehabt habe, ist ein Kopfnicken die Regel.

Die Ermittlung eines detaillierten und substantiierten Vortrags, der allein die Chance auf Anerkennung als Asylberechtigter bietet, bedarf oft stundenlanger Besprechungen mit fachkundigen Anwälten. Nach dem Gesetzentwurf sollen aber die in Sammelunterkünften untergebrachten Asylbewerber kurzfristig ohne vorherige Ladung und ohne Ladung der Anwälte zur Anhörung abgeholt werden.

Dies ist nur eine der Regelungen, die zu Recht auf Kritik und verfassungsrechtliche Bedenken aus den Juristenverbänden stößt.

Da die meisten Zuwanderer derzeit deutschstämmige Übersiedler und Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen sind, die sowieso nicht abgeschoben werden können, kann das Gesetz den gewünschten Effekt nur in zahlenmäßig geringem Umfang entfalten. Dies macht deutlich, daß das Vorhaben wohl eher zum einen auf die deutschen Wähler abzielt und zum

anderen die Linie angeben soll, die Deutschland den übrigen Ländern der EG in bezug auf die "Sicherung" der Außengrenzen des zukünftig offenen Binnenmarkts vor unerwünschtem Zuzug vorgeben will.

So lange das deutsche Ausländerrecht auf einem generellen Verbot mit Erlaubnisvorbehalten mit jeweils weiten Ermessensspielräumen der Behörden beruht, so lange Ausländer, um sie untereinander auseinanderzudividieren, mit sieben verschiedenen Aufenthaltsrechten versehen werden, die sich jeweils noch durch unterschiedliche Befristungen und Auflagen voneinander unterscheiden, so lange ihnen die Staatsbürgerrechte weitgehend verweigert werden, so lange werden sie Objekte von Ausgrenzungspolitik bleiben. Sie bilden damit eine Bevölkerungsgruppe, auf die bei Bedarf der Unmut Deutscher an gesellschaftlichen Mißständen durch gezielte Kampagnen abgelenkt werden kann.

Erst wenn Ausländer Staatsbürgerrechte wie das Wahlrecht genießen, werden die Politiker sich ihnen mit Blick auf ihre Wählerstimmen zuwenden und sich für die Vertretung ihrer Rechte interessieren.

Dies wäre ein großer Schritt in der Entwicklung der politischen Kultur in unserem Land.

Johanna Vogel

**Ist die multikulturelle Gesellschaft eine Gefahr für die Heimat?
(Versuch einer Standortbestimmung zwischen Schiffer und Cohn-Bendit)**

Schwer auszumachen, wer den Begriff von der "multikulturellen Gesellschaft" zuerst in die Diskussion um ein besseres Konzept für die Ausländerpolitik der Bundesrepublik eingebracht hat. Inzwischen ist er zum Markenzeichen einer progressiven ausländerfreundlichen Parteipolitik avanciert, den zu hinterfragen ohne Gefahr für den guten Ruf einer engagierten Ausländerarbeiterin wie mir kaum möglich scheint. Dennoch will ich es - Schiffer zum Trotz, dessen heimliche Intentionen mir ganz und gar suspekt sind - versuchen. Nur so kann die falsche Front aufgedeckt werden, gegen die Schiffer in seinen verschiedenen Beiträgen Stellung bezieht.

Die Schreckensvision, gegen die Schiffer antritt, ist die Vorstellung, daß durch eine Öffnung der Bundesrepublik für weitere Ausländergruppen und die rechtliche Garantie auf deren ungehinderte kulturelle und religiöse Entfaltung die Bevölkerung der Bundesrepublik zu einer religiös

und kulturell amorphen und antagonistischen Gesellschaft "verkommen" würde, die dem einzelnen Geborgenheit, Orientierung und Heimat nicht mehr gewährleisten kann.

Daß diese Gefahr in Wahrheit nicht existiert, dafür bietet die Geschichte der Bundesrepublik mit ihren enormen Integrationsleistungen selbst den besten Beweis. Man denke nur an die Eingliederung von Millionen protestantischer Vertriebener in die damals weitgehend monolithisch katholische Gesellschaft Bayerns, die keineswegs konfliktlos, aber dennoch erfolgreich verlaufen ist, und zu einer für die Entwicklung der Bundesrepublik höchst fruchtbaren Annäherung der beiden Konfessionen geführt hat. Auch die Einwanderung und Eingliederung von Millionen ausländischer Arbeitnehmer einschließlich der Türken unter ihnen kann allen Unkenrufen zum Trotz als weitgehend gelungen bezeichnet werden. Ihr kultureller und religiöser Beitrag hat unsere Kultur nicht in Frage gestellt oder gar zerstört, sondern hat ihr im Gegenteil wichtige Impulse hin zu einer humaneren und toleranteren Gesellschaft gegeben, zu der wir uns mit Stolz bekennen. Und wie es aussieht, wird auch die Eingliederung der Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten letztlich gelingen, ja werden selbst die Wunden der Vereinigung, die Mauern zwischen "Ossis" und "Wessis", allmählich verschwinden.

Kein Zweifel, durch diese enormen Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur der Bundesrepublik hat sich auch unsere Wahrnehmung von Heimat allmählich verschoben. Das Zuhause, in das wir nach einem längeren Auslandsaufenthalt zurückkehren, ist nicht mehr die monolithische süddeutsch-katholische, oder die nicht minder monolithische norddeutsch-protestantische "Heimat" mit ihrem kleinbürgerlichen Mief, sondern es ist eine bunte, anregende Population, in der jeder von uns heute weitgehend nach seiner Façon selig werden kann. Natürlich gibt es in einer solchen schon längst multikulturellen Gesellschaft - dazu brauchte es der sogenannten "Ausländer" nicht - auch Konflikte, die dem einen oder anderen je nach seiner eigenen Integrationsfähigkeit oder Flexibilität bedrohlich erscheinen mögen und die vielleicht sogar tatsächlich bedrohlich sind. Hier möchte ich z.B. auf die zunehmenden Erscheinungen von rechtsradikaler Gewalt gegen Asylbewerberheime und Ausländer in den neuen, aber immer häufiger auch in den alten Bundesländern hinweisen, die uns als Erbe der Vereinigung noch lange zu schaffen machen werden. Auch der wachsende Einfluß fundamentalisti-

scher moslemischer Gruppen auf türkische und deutsche Mädchen und Frauen kann niemanden, der es mit der gleichberechtigten Stellung von Frauen in unserer Gesellschaft ernst meint, gleichgültig lassen. Hier fällt mir persönlich interkulturelle Toleranz sehr schwer, und es beleidigt mich, Mädchen und Frauen vor meinen Augen so gedemütigt und eingeeengt zu sehen. Solche Konflikte sind Ausdruck einer gesellschaftlichen Störung, mit deren Ursachen wir uns auseinandersetzen müssen, und die zu ignorieren wenig sinnvoll wäre. Ihre Regelung wird freilich nicht durch Ausschluß der Beteiligten erreicht - wir müßten dann auch viele unserer eigenen Landsleute, die sich ominösen Sekten und Gruppierungen angeschlossen haben, exkommunizieren -, sondern nur durch den konsequenten Gebrauch unserer demokratischen Kultur, die die Bekämpfung von Unterdrückungsmechanismen einschließt, die den Nährboden für solche Erscheinungen liefern. Nicht fremde kulturelle Einflüsse sind die eigentliche Gefahr für unsere "Heimat", sondern soziale Ausgrenzung und gesellschaftliche Ächtung von Minderheiten, wer immer sie seien und woher immer sie kämen.

Von dieser sozialen Komponente abgesehen kämpft Schiffer in seinen Beiträgen gegen ein Phantom. Denn nichts weist bisher darauf hin, daß das Postulat einer multikulturellen Gesellschaft unsere Identität als Deutsche, Europäer, Christen, als Frauen und Männer einer freiheitlichen Gesellschaft ernstlich gefährdet. Das Gegenteil ist der Fall. Nur die Freiheit, der Entfaltungsspielraum, den wir auch den anderen, den Fremden, unter uns gewähren, ist Ausdruck unserer Freiheit. Diese Errungenschaft der Moderne kann nicht durch die Anwesenheit noch so vieler anders sozialisierter, anders denkender Ausländer gefährdet werden, sondern allenfalls durch eine Heimatideologie, die der Mottenkiste der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts mit ihren schrecklichen Entgleisungen entnommen ist. Hüten wir uns vor diesem Geist, der gerade in so scheinbar harmlosen Postulaten wie diesem durchscheint: "Heimat darf nicht zu sehr an Prägung und Substanz verlieren, wenn sie in einer täglich komplizierter werdenden Umwelt weiterhin Halt gewähren soll." Welch ein Mißverständnis von Heimat liegt in diesem Argument. Was uns prägt, uns in dieser Welt "heimisch" werden läßt, ist nicht das als Heimat mißdeutete Ambiente unserer Kindheitstage, sondern sind die Erfahrungen, denen wir im Laufe unseres Lebens ausgesetzt werden, sind die Begegnungen gerade auch mit Fremden, die unser Denken und

Handeln beeinflussen, der Blick über den engen Zaun unserer urdeutschen Verhältnisse, den wir in den letzten Jahrzehnten reichlich werfen konnten, und so fort.

Man stelle sich nur ein paar Minuten vor, es wäre nicht so. Es gäbe die 4,5 Millionen ausländischer Mitbürger in unserem Lande nicht, nicht die zahlreichen ausländischen Touristen aus aller Herren Länder, die unsere "Heimat", unsere Landschaften, Städte, Kunstdenkmäler und Folklore bestaunen, es gäbe nicht die vielfältigen Begegnungen in Literatur und Kunst und Wissenschaft mit den Erfahrungen und Errungenschaften fremder Kulturen und anderer Horizonte - Panik und Platzangst würden uns befallen vor dem Gefühl des Ausgeliefertseins an soviel Provinzialität und Engstirnigkeit, Borniertheit und Platitude. Nein, ein Zurück hinter die längst in Gang gesetzte Entwicklung zu einer Weltgemeinschaft, Weltkultur, zu einem Weltbürgertum, so konflikträchtig sie sich auch entfaltet, ist undenkbar und würde uns endgültig jeder "Beheimatung" in dieser Welt berauben, uns zurückwerfen in eine internationale Isolation.

Ob wir uns dagegenstemmen, ob wir es befördern, ändert nichts an dieser schon längst stattfindenden Entwicklung hin zu einer immer enger aufeinander angewiesenen Weltgesellschaft, in der nur der solidarische Mitmensch überleben kann, nicht aber der, der seine angestammte Heimat für sich allein festhalten will.

Programmatische Bekenntnisse zu einer multikulturellen Gesellschaft garantieren sicher keine Lösung von Problemen, wie sie sich aus dem immer engeren Zusammenrücken und Zusammenleben von Menschen unterschiedlichster Herkunft ergeben. Die Schwäche dieses Konzepts, das Schiffer zu Recht kritisiert, beruht auf dem Mißverständnis, es könne so etwas wie eine total wertneutrale Koexistenz der Kulturen und Religionen geben. Dieser Grundgedanke der Aufklärung (Lessings Ringparabel) ist sogar durch die Definition der allgemeinen Menschenrechte widerlegt, die z.B. im Blick auf die gesellschaftliche Stellung der Frau den religiösen Traditionen des Islam, aber auch vieler anderer Kulturen eine eindeutige Absage erteilen. Eine wertneutrale Koexistenz von Religionen und Kulturen in einer eng miteinander kommunizierenden Gesellschaft wäre nur um den Preis der totalen mitmenschlichen Gleichgültigkeit denkbar, wäre also ein Widerspruch in sich selbst. Dies ist aber auch nicht von uns gefordert und dies ist nicht die Gefahr.

Solche Befürchtungen oder Postulate werden nach meiner Beobachtung den Intentionen der überwiegenden Mehrheit der bei uns schon lange lebenden Ausländer nicht gerecht, ebenso wie den Intentionen der heute zu uns flüchtenden Menschen. Sie sind nicht hierher gekommen, um in unserer Gesellschaft bruchlos genauso weiterleben zu können wie "zu Hause", sondern um sich unter besseren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen eine neue Existenz aufbauen zu können. Sie sind auch hierher gekommen, angezogen von den kulturspezifischen Chancen unseres gesellschaftlichen Systems. Dies gilt vor allem für viele ausländische Frauen, für die die Emigration in die BRD gleichzeitig die Befreiung von den als einengend empfundenen Lebensbedingungen der Frauen in ihrer Herkunftsgesellschaft bedeutet hat. Sie argwöhnen vielleicht nicht ganz zu Unrecht, daß in dem Insistieren auf multikulturelle Toleranz sich das Vorurteil verbirgt, sie könnten sich von den zu Hause erfahrenen Unterdrückungsmechanismen für Frauen gar nicht lösen: "Was, du trägst kein Kopftuch, obwohl du eine türkische Frau bist?" usw.

Der Begriff der multikulturellen Gesellschaft läßt das Mißverständnis zu, Kultur und Gesellschaft seien unveränderliche Größen, die man nur zusammenaddieren könne. In Wirklichkeit aber verändert sich die Kultur und Religion der neu Hinzugekommenen je länger je mehr durch die Erfahrungen der Emigration ebenso stark, wie sich unsere Kultur durch die Begegnung mit fremden Einflüssen verändert hat und weiter verändern wird. Die in unserem Lande zum Teil schon lange lebenden Ausländer leben hier nicht in erster Linie als "Moslems", "Türken", "Griechen", unterdrückte Frauen, sondern als Mitbürger in einem lebendigen Wandlungsprozeß, der auch unserer Gesellschaft neue Perspektiven erschließt. Sie entfalten sich mit uns durch ihre Erfahrungen zu einer "dritten Kultur", die neben ihrer Herkunftskultur und der unseren eine ganz und gar neue, eigenständige Ausprägung erhält. Wenn überhaupt, so sind die Ausländer unserer Gesellschaft die Protagonisten der Moderne, die eigentlichen Wegbereiter einer "Weltkultur" und Weltgesellschaft, der wir uns am Ende des 2. Jahrtausends alle annähern müssen, wenn wir im 3. Jahrtausend als Menschheit überleben wollen.

Autoren dieses Heftes:

Fritz Knacke **Betreuer ausländischer Studierender an der Universität
Dortmund, Akademisches Auslandsamt**

Hans H. Heldmann **Rechtsanwalt in Frankfurt a.M.**

Hans J. Engster **Rechtsanwalt, Mitglied des Arbeitskreises
"Ausländerrecht" niedersächsischer Anwälte**

Eckart Schiffer **Ministerialdirektor a.D., bis Januar 1992 Leiter der
Abteilung Verfassung, Staatsrecht und Verwaltung des
Bundesinnenministeriums**

Freimut Duve **Mitglied des Deutschen Bundestages**

Horst E. Richter **Professor, Klinik für Psychosomatik und
Psychotherapie an der Universität Gießen**

Fritz Franz **Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D.**

Heinz Stanek **Jurist und Politologe, Wissenschaftlicher Mitarbeiter
in der "Informations- und Dokumentations-Stelle für
Asyl- und Ausländerrecht" des Verwaltungsgerichts
Wiesbaden**

Otto Jäckel **Fachanwalt für Verwaltungsrecht (Wiesbaden)**

Johanna Vogel **Leiterin der Abteilung "Ausländische Arbeitnehmer"
an der Volkshochschule in München**

**Verzeichnis
der lieferbaren Hefte**

AUSZEIT seit 1981

1991

AUSZEIT 24 Nr. 3/4

DAS STUDIENKOLLEG AUF NEUEN WEGEN
oder: Ein Schritt vor - zwei Schritte zurück

AUSZEIT 23 Nr. 1/2

Lernziel: INTERKULTURELL
Deutschland als Herberge

1990

AUSZEIT 22 Nr. 3/4

Zwischen den Stühlen
"Bildungsinländer"

1989

AUSZEIT 20 Nr. 1/2

Studienbegleitprogramme

1988

AUSZEIT 19 Nr. 3/4

Betr.: Notfonds

AUSZEIT 18 Nr. 1/2

Ausländische Studentinnen

1987

AUSZEIT 17 Nr. 1/2

Multiplikatorenseminar
Studienbegleitprogramm
Medizin in Entwicklungsländern

1986

AUSZEIT 16 Nr. 4/5

Aktuelle Retroperspektive des Ausländerstudiums

AUSZEIT 15 Nr. 2/3

Ausländische Studentinnen

1985

AUSZEIT 12 Nr. 3/4

Reintegration von Hochschulabsolventen aus
Lateinamerika

AUSZEIT 11 Nr. 1/2

Orientierungseinheiten für ausländische Studenten
Praxisberichte

1984

AUSZEIT 10 Nr. 2/3

Ferienakademien
Entwicklungspolitische Studienbegleitung
Praxisberichte

AUSZEIT 9 Nr. 1

Studienberatung für Ausländer
Berichte aus der Praxis

1983

AUSZEIT 8 Nr. 4/5

Hochschulzugang von Ausländern
Entwicklung und Rechtsprechung

AUSZEIT 7 Nr. 3

Soziale Situation und Probleme ausländischer
Studenten

1982

AUSZEIT 5 Nr. 5

Studienkollegs - Propädeutikum oder
Kapazitätssteuerung

AUSZEIT 4 Nr. 3/4

Neuregelung der Zulassung für ausländische
Studenten aus Entwicklungsländern
Analysen und Dokumente - II. Teil

AUSZEIT 3 Nr. 1/2

Hochschulausbildung für Dritte-Welt-Studenten
in Westeuropa
Studie und Dokumentation

Mehdi Jafari Gorzini/Heiner Müller

Zur Kontroverse um ein Einwanderungsgesetz, Mainz 1992

Im November vergangenen Jahres fand in Mainz eine Tagung statt, auf der bundesweit ausgewiesene Protagonisten - Befürworter und Gegner - der Diskussion um das von Bündnis 90/DIE GRÜNEN vorgelegten Einwanderungsgesetz ihre jeweiligen Argumente vortrugen. Die vorliegende Broschüre dokumentiert die Redebeiträge und stellt für ein interessiertes Publikum die augenblickliche Debatte umfassend und kompromiert vor. Dabei betonen die Herausgeber in ihrem klugen Vorwort, daß es nicht um ein bloßes pro und contra des umstrittenen Gesetzesentwurfs gehen muß, sondern um eine "Blickrichtungsänderung zu den eigentlichen Problemen unserer Gesellschaft, die in einer strukturellen Verrechnung des Unrechts liegen". Das Heft ist zum Preis von 10,— DM zu beziehen über: World University Service, Goebenstr. 35, 6200 Wiesbaden.

Handbuch zur interkulturellen Arbeit und zum Ausländerstudium

Die Erstellung eines Handbuchs in Zusammenarbeit mit dem World University Service Deutsches Komitee e.V. zur interkulturellen Arbeit und zum Ausländerstudium intendiert die Herstellung eines Mediums der informativen und kommunikativen Vernetzung mehrdimensionaler, interdisziplinärer und spannungsreicher Inhalte, Diskussionen und Organisationen aus den Bereichen: "Einwanderer, Flüchtlinge, ausländische Studierende und Rassismus".

Das Handbuch soll ein integraler Bestandteil einer Infrastruktur sein, die in einer angemessenen Form, eine inhaltliche und informelle Verknüpfung dezentraler, auf ihre Autonomie bedachter Initiativen und Gruppierungen aus den beschriebenen Bereichen herstellt.

In diesem Handbuch soll diesen segmentierten, dezentralisierten Netzen auf verschiedene Ebenen und mit Hilfe unterschiedlicher Methoden durch ihre Vorstellung, Darstellung und Interpretation eine zentrale Rolle zukommen, damit trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in den aufgeführten Bereichen und dem Recht auf Differenziertheit eine "neue Solidarität" und Zusammenarbeit möglich wird.

Der spezielle Handbuchcharakter soll dadurch zum Ausdruck kommen, daß versucht wird, gleichwohl eine systematische Problemanalyse, als auch eine Analyse der Praxis aufzunehmen und darzustellen und gleichzeitig mit technischen Informationen, wie Adressen, Hinweisen und Anregungen zu verbinden, unter dem Gesichtspunkt, den regional arbeitenden Interessierten eine überregionale Strukturdarstellung zu vermitteln.

In diesem Zusammenhang erwarten die Herausgeber Mehdi Jafari Gorzini und Heinz Müller Selbstdarstellungen von Einrichtungen im interkulturellen Sektor an:

World University Service, Deutsches Komitee e.V., Goebenstraße 35, 6200 Wiesbaden, Tel.: 0611/44 66 48, Fax 0611/44 64 89.