

**THEORIE
UND
PRAXIS
DER
SOZIALEN
ARBEIT**

**Grundpositionen
der
Ausländerpolitik**

BEIHEFT 2

sozialprisma

Monatsschrift der Arbeiterwohlfahrt

Sie berichtet über

- die praktische Arbeit unseres Verbandes
- aktuelle soziale Probleme
- die Sozialgesetzgebung
- soziale Reformvorhaben

Sozialprisma erscheint monatlich und kostet jährlich im Postabonnament 5,40 DM einschließlich Zustellung.

Zu beziehen über den

**Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt e.V., Postfach 1149,
5300-Bonn 1**

April 1979

THEORIE UND PRAXIS DER SOZIALEN ARBEIT

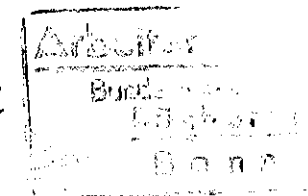
Beiheft 2

INHALT

Grundpositionen der Ausländerpolitik	
I. Die europäische Perspektive	2
1. Die nationale Perspektive	4
2. Reform des Ausländerrechts	9
3. Das Recht zur Arbeitsaufnahme	11
II. Probleme der Integration	12
1. Die Rolle der Sozialdienste	12
2. Funktion der Kommune in der Ausländerpolitik	13
3. Grundprobleme der Niederlassung	14
4. Instrumente der Integrationspolitik	15
5. Leitziele und Zielgruppen	17
III. Politische Partizipation	20
Ausgewählte Bibliographie zur Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik	23

Herausgeber:
Arbeiterwohlfahrt
Bundesverband e.V.
Bonn

AWI-96-754



Redaktion: Heinz Niedrig Technische Redaktion: Doris Arft
Redaktionsbeirat: Rolf Ackermann, Prof. Dr. Gerhard W. Brück, Eifriede Ellers, Richard Haar,
Hans Kohlberger, Hans Reinhardt, Paul Saatkamp, Volker von Truchseß, Helga Zeitler

Grundpositionen der Ausländerpolitik

I. Die europäische Perspektive

Im Januar 1958, vor nunmehr 20 Jahren, wurden die römischen Verträge verkündet und rechtskräftig. In seinen Grundsätzen bestimmt der Vertrag, die »Hindernisse für den freien Personenverkehr zu beseitigen und einen Sozialfonds zu schaffen, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihres Lebensstandards beizutragen«. Im Artikel 48 wird dann deutlich, daß hier vor allem der freie Zugang zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedsländer angestrebt wird. Eine historische Vorlage dazu war der Vertrag über die Gründung der Montanunion, der ebenfalls die Freizügigkeit der in diesen Industriezweigen beschäftigten Arbeitnehmer vorgesehen hat. Die noch geltende Verordnung 1612/68 konzentriert sich auf den Abbau von Diskriminierungen. Die europäische Binnenwanderung wird damit ermöglicht; sie wird jedoch weder geplant, noch gefördert, noch erforscht. Mehr als eine ungesteuerte, allenfalls bilateral unterstützte Süd-Nord-Wanderung konnte so nicht entstehen und entstand auch nicht. Die Wanderung der qualifizierten Arbeiter findet nicht statt. Sie wird nicht einmal vorbereitet, denn weder Ausbildungen noch Spracherwerb werden europäisch organisiert, aufeinander abgestimmt und gegenseitig anerkannt.

Doch auch in diesem bescheidenen Wanderungsergebnis innerhalb der EG sind traditionelle Beschäftigungsstrukturen wirksam. Mehr als zwei Drittel der belgischen und niederländischen Arbeitnehmer, die in der Bundesrepublik ihrem Beruf nachgehen, befinden sich im benachbarten Nordrhein-Westfalen. Die Hälfte der Dänen, die in der Bundesrepublik beschäftigt sind, gehen ihrem Beruf in Schleswig-Holstein und Hamburg nach.

Die europäische Änderungspolitik, wenn es je eine gab, ist gescheitert, die europäische Perspektive hinter dem Panorama der Butter- und Schweineberge, der Milch- und Weinseen verblaßt. Ein europäischer Arbeitsmarkt kann nicht durch Niederlegung der Grenzschränken, sondern nur durch gestaltende Politik entstehen.

Spätestens mit der Aufnahme Spaniens, Portugals in die EG und der Vollmitgliedschaft Griechenlands und der Türkei muß die EG ihre bisherige Wanderungspolitik überdenken. Nach der heutigen Rechtslage hat die Türkei Anspruch auf schrittweise Herstellung der Freizügigkeit bis 1986. Das Nord-Süd-Gefälle innerhalb der EG wird sich dann nicht mehr am Beispiel Süditaliens demonstrieren lassen, sondern umfaßt einen Mittelmeergürtel, der von Portugal über Spanien, Süditalien, Griechenland bis in die Türkei reicht. In diesem Südgürtel wird etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung der EG leben.

Es ist unschwer vorauszusehen, daß die liberale Freizügigkeitspolitik der Kern-EG (EWG) sich nicht wird halten lassen. Vor allem ihre Ausdehnung auf die Türkei kann eine Wanderungswelle in die Arbeitsmärkte der Industriestaaten auslösen, wobei zweifelhaft bleibt, ob die durch Tarifverträge geschaffenen Lohnsicherungssysteme diesem Druck überhaupt standhalten können. An eine Konzeption der Integration

wird dann nicht mehr zu denken sein. Weder die soziale Infrastruktur noch unser Bildungssystem von der Grundschule an werden die dann auftretenden Probleme bewältigen können.

Auf die Wanderung zwischen den Industriestaaten hat die Freizügigkeit bisher keinen spürbaren Einfluß gehabt. Offensichtlich dämpfen auch bei Unterbeschäftigungen in einzelnen Regionen Systeme der sozialen Sicherung die Abwanderungsbereitschaft über die Landesgrenzen. Die Wanderung der beruflich Unqualifizierten läßt sich leichter durch Abbau der nationalen Vorbehalte anregen. Die Wanderung der beruflich Qualifizierten läßt sich nur erreichen durch eine Bildungspolitik, die Sprachen vermittelt und berufliche Qualifikationen multilateral anerkennt.

Diese Wanderung aber braucht die EG, wenn sie die Strukturprobleme des Südgürtels lösen will. Die Süd-Nord-Wanderung kann nur gebremst werden, wenn die Arbeitsmärkte des Südens mehr Arbeitsplätze anbieten. Eine Industrialisierung des Südgürtels ist jedoch nur denkbar durch den Einsatz erheblicher Kapitalien, und – dies muß hervorgehoben werden – durch die Mitwirkung von Facharbeitern, Fachkräften, die auf mittelfristige Perspektive hin nur durch eine Nord-Süd-Wanderung zu gewinnen sind. Hier vor allem wird ein Defizit der europäischen Politik sichtbar, die es versäumt, die Wanderungsbewegung zu qualifizieren.

Diese wünschbare Perspektive muß jedoch langfristig gesehen werden. Es ist ein weit verbreiteter Irrtum der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik, daß es humaner sei, die Arbeitsplätze zu den Menschen zu bringen und nicht die Menschen zu den Arbeitsplätzen. So bestechend diese These auch klingt, es muß folgendes bedacht werden: Die Industrialisierung der Süd-Regionen wird Jahrzehnte beanspruchen. Sie ist eine Zukunftsperspektive, die denen, die heute noch nach Norden gehen, wenig zu sagen vermag, da ihr Arbeitsleben wahrscheinlich dann beendet sein wird. Die Integration der heute in den Industrieländern zugewanderten Arbeitnehmer aus den südlichen Mittelmeerländern bleibt auch dann ein Problem, wenn eine wirkungsvolle und großzügige Regionalpolitik der EG die Entwicklung des Südens zu beschleunigen versucht.

Auf die Ausländerpolitik der Bundesrepublik hat diese Fehlentwicklung besonders stark zurückgewirkt, denn fast die Hälfte der beschäftigten Ausländer stammt aus der Erweiterungszone der EG (Spanien, Portugal, Griechenland und Türkei). Hier hat die Bundesrepublik durch bilaterale Verträge der Entstehung des europäischen Arbeitsmarktes vorgeleistet. Eine Vorleistung, die ins Leere geht, da keine Tendenz besteht, über die Nivellierung der nationalen Arbeitsmärkte hinauszugehen. Die Mobilität der Arbeitnehmer wird nicht gefördert, sondern ihnen überlassen. Der europäische Arbeitsmarkt wird nicht transparenter. Zuwanderungsverbote (Anwerbestop) stauen den Auswanderungsdruck der beitragswilligen Drittländer lediglich auf. Der Anwerbestop von 1973 war berechtigt und notwendig. Er kann jedoch zur Lösung der übergreifenden Probleme Europas nichts beitragen. Ohne es eigentlich anzustreben, hat der Anwerbestop eine sich autonom verstehende Arbeitsmarktpolitik beendet. Die gesellschaftlichen Konsequenzen dieser Arbeitsmarktpolitik lassen sich nicht länger verdrängen. Die Bundesrepublik wird diese Konsequenzen weitgehend allein für sich selbst ziehen müssen. Die EG kann die Problematik allenfalls weiter komplizieren durch Einräumung weiterer Freizügigkeitsrechte. Die beitragswilligen Staaten fordern entsprechend ihren Interessen Freizügigkeit für ihre Arbeitslosen. Der Türkei ist diese Freizügigkeit vertraglich spätestens für 1986 zugesichert.

1. Die nationale Perspektive

a) Vorgeschichte

Die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung seit 1960 folgte konsequent den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und wurde nur unwesentlich von anderen Gesichtspunkten beeinflusst. Die Zahl der inländischen deutschen Erwerbspersonen ging damals spürbar zurück, weil

- die Ausbildungszeiten sich verlängerten,
- die Bundeswehr die Wehrpflicht stärker ausschöpfte,
- die Zuwanderung aus der DDR gestoppt wurde,
- die geburtenschwachen Jahrgänge der Nachkriegszeit erwerbstätig wurden.

Die Anwerbung von Ausländern war damit möglich geworden entsprechend der Arbeitsmarktlage. Ein Anwerbeabkommen mit Italien bestand seit 1956, diente jedoch vorwiegend der Beschäftigung italienischer Landarbeiter. 1961 folgten Griechenland und Spanien, 1962 die Türkei, 1964 Portugal und wegen außenpolitischer Komplikationen erst 1968 Jugoslawien.

Die Zahl der beschäftigten Ausländer stieg von 280 500 (1960) auf 1 247 800 (1966). Sie sank in den Rezessionsjahren auf 1 Million, stieg ab 1969 stark an und erreichte 1973 mit 2 614 000 den Höchststand. Seitdem sank sie rezessionsbedingt auf ca. 1,9 Millionen.

Damit hat die Bundesanstalt für Arbeit von 1956 bis 1973 ca. 8 Millionen Menschen angeworben und ihnen eine Beschäftigung in Deutschland verschafft. Eine Bevölkerung, die etwa der Einwohnerzahl von Bayern entspricht. Dies bedeutet auch, daß etwa 6 Millionen Arbeitnehmer, die Familienangehörigen nicht gerechnet, unmittelbare Erfahrungen mit der Wirklichkeit der Bundesrepublik gemacht haben und diese in ihren Heimatländern mitzuteilen wissen.

Diese Politik war durch die dargestellten Ursachen möglich, aber keineswegs unvermeidlich geworden. Ein vergleichbarer Industriestaat wie Japan hat auf seine Arbeitsmarktp Probleme niemals mit der Anwerbung in außerjapanischen Ländern reagiert. Auch für die Bundesrepublik wäre es eine Alternative gewesen, den nationalen Arbeitsmarkt stärker auszuschöpfen, die Produktionsabläufe zu rationalisieren und Kapital in die Mittelmeerländer zu exportieren. Dies wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt damals ernsthaft geplant. Erst 1974 mit dem Aktionsprogramm der Bundesregierung und der Konzeption einer von Bund und Ländern gemeinsam gestalteten Kommission kommen Überlegungen in dieser Richtung auf.

Nachträglich läßt sich sagen, daß mit der Anwerbepolitik seit 1960 eine der wichtigsten Grundentscheidungen der Bundesrepublik gefallen ist, die sich dem Range nach nur mit dem Beitritt zur Nato oder der europäischen Integration vergleichen läßt.

Politische Grundentscheidungen, die einmal gefallen sind, können nicht mehr bis zur Ausgangslage revidiert werden. Regierungsamtlich betonte die Ausländerpolitik immer wieder die Vorläufigkeit der Ausländerbeschäftigung. Andererseits enthielt das Abkommen mit Spanien bereits 1961 den Artikel 17, der eine wohlwollende Haltung zur Nachführung der Familien zusicherte. In den Abkommen mit Jugoslawien und der Türkei fehlt diese Klausel. Jedoch 1974 stimmten die Innenminister dem Familiennachzug für Ehepartner und Kinder unter 18 Jahren im Prinzip zu, vorausgesetzt, eine vergleichbare Wohnung, ausreichendes Einkommen wurden nachgewiesen.

Auch dann noch hielten die Behörden an der These von der Vorläufigkeit der Ausländerbeschäftigung fest.

Spätestens seit damals klaffen die verkündete Ausländerpolitik und die tatsächliche Entwicklung auseinander. Der Familiennachzug weitete sich aus und verwandelte die »Ausländerbeschäftigung auf Zeit« in eine zeitlich unbestimmbare Niederlassungstendenz.

Folgende Zahlen kennzeichnen diesen Trend:

- Die Zahl der Ausländer stieg von 1968–1976 um 105%, die der Jugendlichen unter 16 Jahren um 201%.
- Die Zahl der ausländischen Schüler verzehnfachte sich von 1965–1975.
- Die Zahl der hier geborenen Kinder von Ausländern verzehnfachte sich von 1960–1974. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Geburten liegt bei 17,3% (1960 1,2%). Der Geburtenanteil liegt damit fast dreimal über dem Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung.

Diese an sich schon eindeutigen Tatbestände müssen jedoch weiter nach Regionen und Nationalitäten differenziert werden. Vor allem in Ballungsgebieten stellen sich die Zahlen so dar:

Stadt	Ausländeranteil %	Anteil der Ausländergeburten an der Gesamtzahl der Geburten (1974)
Remscheid	14	27,9%
Offenbach	13	26,3%
Frankfurt	17,8	44,6%
Stuttgart	16,3	37,3%
München	16,9	36,9%
Hannover	8,4	27,5%

Bei einer im ganzen konstanten Ausländerzahl von 4 Millionen veränderten sich jedoch die Anteile der einzelnen Nationalitäten erheblich. So stieg in Nordrhein-Westfalen, wie der genaue Zahlenspiegel zeigt, der Anteil der Türken von 17,1% 1970 auf 35,8% 1978.

Diese Zahlen machen deutlich, daß bei den Türken im Kreis der Anwerbeländer eine Sonderstellung zuwächst. Der Grad der Familiennachführung ist gerade bei ihnen besonders hoch. Dies läßt sich auch durch andere Zahlen aus Nordrhein-Westfalen erhärten.

Ausländische Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen 1976

Alter	Ausländer	Türken
0– 3	100%	48%
3– 6	100%	43%
6–15	100%	37%

Die Aussagefähigkeit von Statistiken bleibt auch hier wie immer begrenzt. Einige absolute Zahlen, die den Umfang des Problems aufzeigen, sollen jedoch genannt werden:

- Von 1976–1981 werden ca. 400 000 Ausländerkinder schulpflichtig.
- Die Gesamtschülerzahl wird dann – bei realisierter Schulpflicht – bei 630 000 liegen (1975: 360 000).

- Im gleichen Zeitraum werden ca. 200 000 Schüler aus der Schulpflicht entlassen. Davon wahrscheinlich 120 000 (60%) ohne Hauptschulabschluss.

b) These: Einwanderungsland

Es wird heute nicht mehr bestritten, daß der Anwerbestop und auch die Kindergeldregelung die Niederlassungstendenzen weiter verstärkt haben. Die Zahlen belegen weiterhin, daß die Niederlassungstendenz sich dort verstärkt, wo die Rückkehrchancen in die Heimat gering sind und mittelfristig keine Besserung erwarten lassen – Türken, Marokkaner, Tunesiern.

Nicht zuletzt deshalb lebt die Diskussion um das Thema Einwanderungsland wieder auf. Das Papier der Bund-Länder-Kommission, als vorerst letzte amtliche Äußerung, hält an der These fest, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland. Die Begründung weicht allerdings in Deklaration aus. »Die Bundesrepublik Deutschland . . . versteht sich als Aufenthaltsland für Ausländer, die in der Regel nach einem *mehr oder weniger langen Aufenthalt aus eigenem Entschluß* . . . zurückkehren.« Diese Grundhaltung diene *langfristig* den Interessen der Bundesrepublik und der Heimatländer. Die eigentlichen Probleme werden allerdings in den hier gesperrten Wörtern versteckt.

Die Bundesrepublik hat zu keinem Zeitpunkt aktive Einwanderungspolitik betrieben – dem ist zuzustimmen. Sie hat jedoch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen die Zuwanderung von Arbeitnehmern organisiert und aus humanitären Gründen die Niederlassung der Familien nicht verhindert. Um die Diskussion zu diesem Sachverhalt zu versachlichen, ist es notwendig, die Leerformel des »mehr oder weniger langen Aufenthaltes« auszuleuchten. Dabei muß bedacht werden, daß in der deutschen Ausländerpolitik restriktive, neutrale und integrative Elemente nachzuweisen sind. Restriktiv ist der Vorgang des EG-Angehörigen einschließlich der Deutschen nach § 19 AFG, die Praxis der Einbürgerung und der Aufenthaltsberechtigung, die Praxis des Familiennachzuges und Beschränkung des Familiennachzuges auf Ehepartner und Kinder unter 18. Eher neutral sind die bilateralen Berechnungen der Ansprüche an die soziale Sicherung (Sozialabkommen). Integrativ wirkt die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung, die Schulpflicht der Kinder, der Zugang zur Vermögensbildung, zur Sprachförderung und die Wahlrechte in den Betrieben und Verwaltungen zum Betriebs- oder Personalrat.

Aus diesen Elementen ergibt sich der Rahmen einer denkbaren Aufenthaltsplanung, ausgehend von den *Interessen der Familie*. Eine ausländische Familie, die sich mit ihren Kindern längere Zeit in der Bundesrepublik aufhalten will, muß dabei mit folgenden Fristen rechnen:

Vorbereitung der Familiennachführung:	1– 2 Jahre
Vorbereitung des Schulbesuchs durch den Kindergarten:	3 Jahre
Grund- und Hauptschule:	10 Jahre
Berufsausbildung:	3 Jahre
Berufsausbildung für ein weiteres Kind (2–3 Jahre jünger):	2– 3 Jahre

Eine solche Aufenthaltsplanung, die genau den integrationspolitischen Vorstellungen entspricht, muß von 20–25 Jahren ausgehen, wobei zu fragen bleibt, ob der Rückkehrgedanke noch sinnvoll auf Jugendliche anzuwenden ist, deren Sozialisation in der Bundesrepublik stattfindet. Sie besitzen eine fremde Staatsbürgerschaft, aber eine neue Heimat, die nicht die Heimat ihrer Eltern ist. Sie sind staatsrechtlich Ausländer, sozio-

logisch befinden sie sich in einem Prozeß, der sie allmählich, und nicht immer für sie selbst bemerkbar, zu Deutschen macht.

Die Diskussion um das Problem Einwanderungsland ist auch deshalb entbehrlich, weil ein wesentliches Merkmal der klassischen Einwanderungspolitik, die Einbürgerung nur wenigen Ausländern überhaupt attraktiv erscheint. Diese These wird häufig bestritten durch Hinweise auf die außerordentlich restriktive Praxis der Einbürgerungsbehörden. Es ist sicher wichtig, daß mancher Einbürgerungsantrag, der von Ausländern vorgebracht wird, durch mündliche Ablehnungen niemals in der amtlichen Statistik erscheint. Aber es läßt sich doch beobachten, daß Ausländer die Einbürgerung überwiegend als Statussicherung betrachten, um eine Garantie für einen Aufenthalt auf lange Sicht zu erhalten. Diese Garantie ließe sich jedoch ebenso durch eine großzügigere Praxis bei der Erteilung der Aufenthaltsberechtigung gewähren, so daß dann zahlreiche Einbürgerungsabsichten gegenstandslos sein würden. Als Potential für Einbürgerungen blieben dann lediglich jene, die auf Grund des soziologischen Prozesses längst zum deutschen Volk gerechnet werden müssen und diejenigen, die in bestimmten Berufen zur Ausübung ihres Berufes die Staatsbürgerschaft nachweisen müssen (niedergelassene Ärzte, Rechtsanwälte, Beamte).

Immerhin können wir davon ausgehen, daß fast 1 Million Ausländer sich länger als 10 Jahre hier aufhält. Sie stünden damit, was den Zeitablauf betrifft, theoretisch zur Einbürgerung an. Für eine Öffnung der Einbürgerungsvorschriften ist zur Zeit keine politische Mehrheit zu erwarten. Die Gesellschaft ist gar nicht bereit, die eingebürgerten Ausländer zu akzeptieren. Eine konsequent durchdachte Politik hätte die Zuwanderung durchaus als Einwanderung gestalten können. Der Gedanke wurde jedoch nie ernsthaft erwogen. Andererseits geschah nicht viel, um den provisorischen Charakter der Zuwanderung, wie er theoretisch behauptet wurde, auch politisch abzusichern. Erst sehr spät, als die Niederlassungstendenz der Familien sich längst durchgesetzt hatte, wurde vor allem in Baden-Württemberg durch den damaligen Ministerpräsidenten Filbinger die Rotationsdiskussion eröffnet. Dies hätte bedeutet, nach einem gewissen Zeitablauf – man sprach von 3–5 Jahren – den Aufenthalt der ausländischen Familien zwangsweise zu beenden. Voraussetzung bei der Anwerbung wäre dies ein mögliches politisches Instrument gewesen. Zu einem Zeitpunkt, wo sich die Niederlassung längst zum Normalfall entwickelt hatte, war dieser Vorschlag humanitär nicht mehr vertretbar.

Die sich in diesem Jahrzehnt abzeichnende Tendenz zur Dauerniederlassung kann von keiner wie immer strukturierten Ausländerpolitik mehr ausgeklammert werden. Der Zahlenspiegel zur Aufenthaltsdauer muß dabei genau interpretiert werden. Daß über 200 000 Türken in den ersten zwei Jahren nach dem Anwerbestop zugezogen sind, bestätigt hier die wachsende Niederlassungsneigung. Der Devisentransfer türkischer Arbeitnehmer hat im Jahre 1978 den niedrigsten Stand seit 1969 erreicht (ca. 700 Millionen DM). 1969 waren jedoch nur 250 000 türkische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik beschäftigt, also nur rund die Hälfte des jetzigen Standes.

c) *Minderheitenstatus – Minderheitenstaat*

Da Ausländer von der politischen Willensbildung ausgeschlossen sind, dennoch aber gesellschaftlich integriert werden sollen, ist eine Anknüpfung an den klassischen Minderheitenschutz zumindest zu erwägen. Der Bundesrepublik fehlen hierzu allerdings nahezu alle historischen Erfahrungen. Die Assimilation der polnischen Zuwanderung

im Ruhrgebiet ist zwar Tatsache, aber kaum das Ergebnis einer glücklichen und zu diesem Ziel hin strukturierten Politik.

Der klassische Minderheitenschutz kennzeichnet sich dadurch, daß er nationalen Minderheiten garantierte Rechte einräumt, die Sprache beizubehalten, auch als Amtssprache, eigene Schulen zu unterhalten und eine eigenständige Kultur zu fördern. Diese Konzession an die Minderheit wurde meist damit bezahlt, daß sie von der Bestimmung des politischen Gesamtwillens des Staates ausgeschlossen blieb. Diese politische Konstruktion, die vor allem versucht wurde, um den südosteuropäischen Raum staatlich zu ordnen, stößt in der Bundesrepublik jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten.

So groß auch die sozio-kulturellen Differenzen zwischen der Bundesrepublik und den einzelnen Nationalitäten sein mögen – es fehlen den Minderheiten geschlossene Siedlungsräume, in denen sich eine kulturelle Autonomie organisieren könnte. So ist es bisher weder zu einer nationalen noch zu einer übergreifenden Organisation des latent vorhandenen Gruppenbewußtseins gekommen. Es wäre jedoch leichtfertig, das Schweigen der nationalen Minderheiten als fortdauernd zu erwarten oder gar zu erhoffen. Die Lockerung der Heimatbindung, die sich aus der Niederlassungstendenz zwangsläufig ergibt, kann sehr wohl in Zukunft den Weg zu einer übernationalen oder doch wahrscheinlicher nationalen Interessenorganisation freimachen. Unser pluralistisches System könnte diese Interessenorganisationen in sich aufnehmen – nicht ohne Probleme –, aber mit geringeren Problemen, als zu erwarten sind, wenn die Interessen einer großen Bevölkerungsgruppe latent, d. h. unartikuliert bleiben. Dies setzt jedoch eine gewisse Verselbständigung der Ausländer gegen ihre Heimatländer voraus. In der Gegenwart widerspiegeln die Ausländer-Organisationen das politische Spektrum ihrer Heimatländer und entziehen sich dann mit der Eingliederung in den demokratischen Pluralismus der Bundesrepublik.

Dabei ist ferner zu erwägen, daß sozio-kulturelle Minderheiten, die ihren Status innerhalb eines Staatswesens selbst bestimmen wollen, eine personale Struktur entwickeln müssen, die es ihnen ermöglicht, ihre Identität darzustellen. Bei der jetzigen Beschäftigungsstruktur der ausländischen Arbeitnehmer ist dies nicht zu erwarten, da sie überwiegend sich aus ungelernten, angelernten oder Facharbeitern rekrutieren. Es fehlen die zur Wahrung der kulturellen Identität notwendigen Künstler, Schriftsteller und Schauspieler, also insgesamt diejenigen, die Kultur reproduzieren und damit Identität darstellen.

d) These: Niederlassungsland

Die These vom provisorischen Aufenthalt ist von der tatsächlichen Entwicklung überholt worden, die vom Einwanderungsland geht an der Interessenlage der Ausländer vorbei und hat innenpolitisch keine Chance. Sie paßt überdies mit ihren nationalstaatlichen Kategorien schlecht in den Prozeß der europäischen Einigung. Ziel der Integrationspolitik muß es vielmehr sein, die Privilegien der Staatsbürgerschaft soweit als möglich abzubauen und nicht Ausländern eine Staatsbürgerschaft aufzunötigen, die nicht in der Lage sind, sich mit der Bundesrepublik Deutschland zu identifizieren.

Die bisherige Integrationspolitik kann *rechtspolitisch* auf beachtliche Erfolge verweisen. Das Vertretungsrecht der Eltern in Gremien der Vorschule und Schule, der Arbeitnehmer in Betriebsräten und Sozialversicherungen ist gewährleistet. Die rechtliche Gleichstellung erfaßt das gesamte Arbeits- und Sozialrecht, aber auch andere Leistun-

gen der Sozialpolitik, wie die Ausbildungsförderung und Vermögensbildung. Die rechtspolitischen Möglichkeiten sind damit weitgehend ausgeschöpft, wobei klargestellt sein muß, daß mit rechtlichen Mitteln Integration angebahnt, nicht aber geleistet werden kann. Die bisherige Ausländerpolitik ist insofern widersprüchlich, als sie die Niederlassung hinnimmt, aber theoretisch bestreitet. Sie forderte und fördert Integration, behielt sich jedoch in der Gestaltung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis eine Revisionsklausel vor. Der Widerspruch besteht darin, daß die aus der Familienniederlassung sich ergebenden Aufenthaltszeiten weder vom Ausländergesetz noch der Arbeitnehmerlaubnisverordnung berücksichtigt werden. Der Familiennachzug wird zwar gestattet, die Aufenthaltsplanung nur durch Befristungen gestört. Die Kritik am Papier der Bund-Länder-Kommission hat sich vor allem auf diese Probleme konzentriert. Diese müssen gesondert dargestellt werden. Die vom BLK-Papier geforderte »abgestimmte umfassende Konzeption« ist jedoch nur zu verwirklichen, wenn die niederlassungshemmenden Elemente beseitigt werden. Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung heißt politisch Konsolidierung der Lage der niedergelassenen Familien. Dazu gehören Beschäftigungschancen, der Wegfall aller Stichtage einschl. der bestehenden, die Möglichkeit, familiengerechte Wohnungen zu beziehen und Ausbildungschancen für die heranwachsende zweite Generation.

Gerade die Beibehaltung des Anwerbestops muß hier eine liberale Praxis ermöglichen. Der Anwerbestop hat dies nicht selbst zum Ziel, sondern die Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung, um die Integrationschancen der Ausländer zu verbessern. Es gefährdet die Sozialisation der Familien, wenn die Perfektionierung des Anwerbestops auf die Integrationspolitik zurückschlägt. Im Papier der Bund-Länder-Kommission widerstreiten sich langfristige Zielvorgaben mit restriktiven Klauseln, die sich aus der aktuellen Arbeitsmarktsituation ergeben.

Es geht heute nicht darum, zu erwägen, ob eine Niederlassung der ausländischen Familien wünschenswert, duldenswert oder nützlich ist. Es geht für die Bundesrepublik nur noch darum, die Konsequenzen aus der stattgefundenen Niederlassung zu ziehen. Es geht nur noch darum, durch Integration die bereits niedergelassenen Familien aus der Isolation zu lösen oder schwere gesellschaftliche Konflikte zu riskieren. Der Entscheidungsspielraum der Ausländerpolitik ist viel geringer, als häufig vermutet wird. Auch das im BLK-Papier zu Recht betonte Problem der zweiten Generation läßt sich nicht ohne eine familiengerechte Integrationspolitik lösen. Restriktionen zu Lasten der ausländischen Familien gefährden den Erfolg jeder denkbaren Ausländerpolitik.

2. Reform des Aufenthaltsrechtes

Die Tatsache, daß das Ausländergesetz seit seiner Verabschiedung im Fadenkreuz der Kritik geblieben ist, sollte auch diejenigen zum Nachdenken veranlassen, die ebenso stetig die Liberalität dieses Gesetzes betonen. In der Tat wird weniger der Gesetzestext kritisiert, als die auf ihm ruhende Ermessenspraxis. Das Ausländergesetz läßt sich für jede denkbare Ausländerpolitik einsetzen, von der totalen Verdrängung bis zur konsequenten Einbürgerung. Das Gesetz wurde jedoch ausländerpolitisch überhaupt nicht eingesetzt. Die Ausländerbehörden hielten sich jede Option offen und erzeugten damit das weithin kritisierte Klima der Unsicherheit, das der Integrationspolitik ihre Schubkraft genommen hat.

Gemeint ist damit vor allem, daß die kurze Befristung der Aufenthaltserlaubnis in keiner Weise mit den Planungsnotwendigkeiten der Familien übereinstimmt, wie dies an

anderer Stelle dargestellt wurde. Hier muß jedoch eingeschränkt werden, Ausländerbehörden, die eine der Integrationspolitik adäquate Ermessenspraxis entwickeln, werden von der Kritik übergangen – eben weil sie Kritik ist. Der Wildwuchs der Ermessenspraxis führt dazu, daß die restriktive Praxis mit der Praxis gleichgesetzt wird. Die Sozialberater wissen genau, wie differenziert die Praxis zwischen den Ausländerbehörden differiert. Selbst in großen Ausländerbehörden kommt es vor, daß A. es leichter hat, als M., weil der Sachbearbeiter A-D anders entscheidet, als sein Kollege E-N. Dazu kommt, daß das Gesetz ausschließlich von der deutschen Interessenlage ausgeht. Die Aufenthaltserlaubnis darf erteilt werden, wenn Belange der Bundesrepublik nicht entgegenstehen. Negativ wirkt sich vor allem aus, daß im § 10 Ausländergesetz zwar elf Gründe für eine Ausweisung formuliert werden, aber nirgendwo im Gesetz gesagt wird, wodurch ein Ausländer seinen rechtlichen Status verbessern, d. h. sichern kann.

Diese Erkenntnis regt Überlegungen an, eine Festigung dieses Rechtsstatus mit Merkmalen der erfolgreichen Integration zu koppeln. Vor allem deshalb, weil die Niederlassung von Familien Investitionen erfordert, die mittelfristig erwirtschaftet werden müssen und die unvergleichbaren nationalen Schulsysteme einen schadlosen Übergang bei Rückkehr ins Heimatland nicht erlauben. Hier hat in der Tat das BLK-Papier Fortschritte erbracht – bei aller Kritik im Detail.

Kern der Neufassung ist der Versuch, Regeln aufzustellen für die Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und der -berechtigung. Die Kritik an dieser Neuregelung konzentriert sich wesentlich auf zwei Punkte. Durch die Einfügung der Worte »in der Regel« müsse befürchtet werden, daß die Ausnahmen zur Regel gemacht werden. Daran wird ablesbar, wie groß die Vertrauenslücke zwischen der amtlichen, von den Sozialministern getragenen Ausländerpolitik und den Ausländerbehörden ist. Nach dem BLK-Papier ist die Einfügung der Worte »in der Regel« notwendig, da es »im Einzelfall persönliche Gründe geben kann, die . . . entgegenstehen« (§ 10 Ausländergesetz).

Die Logik dieser Begründung ist mehr als zweifelhaft. § 10 Ausländergesetz regelt die Ausweisungstatbestände. Ein Verstoß gegen § 10 kann demnach nicht zur Versagung der unbefristeten, sondern überhaupt zur Versagung oder dem Entzug der Aufenthaltserlaubnis führen. Möglicherweise hebt dieser Vorbehalt auf die Ziffer 11 ab. Danach kann ausgewiesen werden, wer »erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland . . . beeinträchtigt«. Nach dem Grundsatz, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland, könnte hier eine Ermessenspraxis angeordnet werden, die daraus einen Ablehnungsgrund konstruiert, daß dem Ausländer unterstellt wird, er sei nicht rückkehrwillig. Analoge Befürchtungen gelten für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung nach § 8 des Ausländergesetzes. Heftiger noch wird die Forderung nach deutschen Sprachkenntnissen kritisiert, die bereits nachgewiesen werden müssen, um die unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Ursprünglicher Grundgedanke war, dem Ausländer einen Anspruch auf rechtliche Sicherung seines Aufenthaltes zu geben, wenn er seinerseits eine Leistung – deutsche Sprachkenntnisse – erbringt. Daß die Innenminister sich nicht dazu entschließen konnten, einen Anspruch einzuräumen, wenn Sprachkenntnisse nachgewiesen werden, nimmt dem jetzigen Text den größten Teil seiner sozialpädagogischen Schubkraft. Der Nachweis von Sprachkenntnissen sollte es ursprünglich erleichtern, die unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, ja sogar einen Anspruch darauf einräumen, nicht aber zusätzliche Hindernisse aufzurichten.

Die Diskussion über dieses Problem verläuft extrem und paradox. Den Ausländerbehörden wird die Kompetenz zur Sprachprüfung abgesprochen – obwohl den Innenministern gerade dies vorschwebt. Andererseits hat sich bis heute kein Sprachwissenschaftler gefunden, der bereit ist, ein objektives Testverfahren zu entwickeln. Objektive Kriterien sind auch deshalb notwendig, weil ablehnende Bescheide der Ausländerbehörden wegen fehlender Sprachkenntnisse rechtsmittelfähig sind und die Gerichte beschäftigen werden. Bei der Lösung des Problems muß auch der Umfang der zu erwartenden Anträge bedacht werden. Nach der Aufenthaltsdauer allein dürften bis zu 2,5 Millionen Ausländer davon betroffen sein. Es läßt sich dabei nicht schätzen, wieviele an der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis interessiert sind, wieviele sie bereits besitzen und wieviele sich auf einfache Art in der deutschen Sprache mündlich verständlich machen können. Diese Fähigkeit der Verständigung kann, aber muß nicht in Sprachkursen erworben sein. Umgekehrt garantiert der Besuch von Sprachkursen noch keine Kenntnisse. Am Ende hilft die Weigerung der Sprachwissenschaftler, Testverfahren zu entwickeln, nur den Ausländerbehörden selbst, die ihre Kompetenzen nicht eingeschränkt sehen wollen.

Die anhaltende Kritik an der restriktiven Ermessenspraxis ist nicht ganz erfolglos geblieben. Die bekanntgewordenen Durchführungserlasse der Länder Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen folgen dem liberalen Grundgedanken der Novelle zur Verwaltungsvorschrift des Ausländergesetzes. Allein in diesen drei Ländern leben 63% aller beschäftigten Ausländer.

3. Das Recht zur Arbeitsaufnahme

Besser als die Ausländerbehörden hat es die Arbeitsverwaltung verstanden, sich in den letzten Jahren von öffentlicher Kritik freizuhalten. Dies hat vor allem zwei Gründe. Die anhaltende Konjunktur bis etwa 1974 erleichterte eine liberale Praxis und die sie kontrollierende Sozialgerichtsbarkeit fällt weitgehend integrationsfreundliche Entscheidungen. Auch der § 19 AFG, der einen Vorrang für die EG-Angehörigen und deren Ehepartner vorsieht, blieb unproblematisch, solange der Arbeitsmarkt die Nachfrage nach Arbeit mühelos aufsog. § 19 AFG schränkte ohnehin nur die Rechte derjenigen Ausländer ein, die weniger als fünf Jahre rechtmäßig und ununterbrochen in der Bundesrepublik beschäftigt waren. Nach fünf Jahren ist die Arbeitserlaubnis unabhängig von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu erteilen. Diese Fünfjahresfrist ist im November 1978 für alle angeworbenen Ausländer abgelaufen. Die »besondere«, weil arbeitsmarktunabhängige Arbeitserlaubnis ist dem Ausländer erst durch die Arbeitsmarktkrise seit 1974 als rechtliche Sicherung bewußt geworden. Die Arbeitsämter reagierten jedoch mit einer rigorosen Auslegung der Arbeitserlaubnisverordnung, die *ununterbrochene* legale Beschäftigung fordert. Auch die nur um Tage versäumte Verlängerung reichte aus, die »besondere Arbeitserlaubnis« zu verweigern. Meist handelte es sich dabei um Versäumnisse der Arbeitgeber, die in der Hochkonjunktur es mit Billigung der Arbeitsämter übernommen hatten, die Arbeitserlaubnisse selbst zu verwalten. Korrekturen durch die Sozialgerichte haben immerhin erreicht, daß beim Nachweis dieser Versäumnisse die »besondere Arbeitserlaubnis« nicht verweigert wird. Die Beweislast allerdings trägt der Arbeitnehmer, der notfalls auch von einem früheren Arbeitgeber sich das Geständnis eines Versäumnisses erbitten muß. Eine schwer verständliche Praxis, wenn gleichzeitig unter Mitwirkung der Arbeitsverwaltung ein BLK-Papier entsteht, das verstärkte Integration fordert.

Stärker noch werden die sogenannten Stichtage kritisiert. Sie besagen, daß erwachsene Ehepartner, die nach dem 30. 11. 1974 durch Familiennachführung eingereist sind und Jugendliche, die nach dem 31. 12. 76 einreisten, keine Arbeitserlaubnis erhalten dürfen.

Grundgedanke dieser Regelungen ist es, den Anwerbestop vom 30. 11. 1973 nicht durch arbeitswilligen Familiennachzug zu durchlöchern. Dabei wird stillschweigend unterstellt, daß nachziehende Familienangehörige mit der Absicht einreisen, den Anwerbestop zu unterlaufen.

Hier gefährden kurzfristige Erwägungen die langfristige Zielvorgabe. Integration fordert von den ausländischen Familien Bewußtseinsprozesse und auch materielle Leistungsbereitschaft für Wohnung und Ausbildung. Wer dem Ehepartner die Mitwirkung daran verweigert, gefährdet den Bewußtseinsprozeß durch Isolation des Ehepartners im Haushalt und die Leistungsbereitschaft durch Begrenzung des Familieneinkommens. Es ist sinnlos, den Integrationsprozeß der Familie zu wollen und zu fordern und dabei gleichzeitig die Ehepartner, vor allem die Frauen, in den isolierten traditionellen Rahmen der Familienversorgung zu verweisen.

Dies gilt besonders für eine große Zahl von türkischen Familien, wo der Familiennachzug durch den Ehepartner bestritten worden ist, d. h., in jenen Familien, in denen die Ehefrau als erste in die Bundesrepublik einreiste und Arbeit aufnahm.

Beim Nachzug von Jugendlichen soll nicht bestritten werden, daß kurzfristige Erwerbsinteressen der Eltern bestimmend sein können. Schul- und Berufsausbildung der Jugendlichen werden im Heimatland geopfert, um einen Beitrag zur Vermögensbildung der Familie zu erreichen. Dies ist auch heute noch möglich und Wirklichkeit.

Stichtagsregelungen, die die Einreise zulassen, die Arbeitsaufnahme aber verweigern, fördern lediglich die illegale Beschäftigung und nicht zuletzt die Jugendkriminalität – worüber gesondert zu berichten sein wird.

Inzwischen hat ein Urteil des Landessozialgerichtes Nordrhein-Westfalen bestätigt, daß Stichtagsregelungen nicht mit dem AFG vereinbar sind. Das Urteil gilt für den Stichtag 30. 11. 1974 (Erwachsene). Seiner Logik nach jedoch für beide Stichtage. Die Rechtskraft des Urteils muß abgewartet werden. Bei Rechtskraft besteht jedoch politisch die Gefahr, daß das AFG geändert wird, um die Ausländerbeschäftigung über den § 19 als Steuerungsmittel der Arbeitsmarktpolitik zu erhalten.

II. Probleme der Integration

1. Die Rolle der Sozialdienste

Das Papier der Bund-Länder-Kommission enthält keine Bestimmung des Integrationsbegriffes und beschreibt auch kein Instrumentarium, mit dem die angestrebte Politik verwirklicht werden soll. Allerdings wird die gemeinsame Verantwortung des Bundes, der Länder und der Gemeinden betont. Den Sozialdiensten der Wohlfahrtsverbände widmet das Papier ein eigenes Kapitel, das die Wirklichkeit freundlich überzeichnet.

»Die verschiedenen Gesellschaftsgruppen, die Integrationshilfen für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien leisten, tragen den veränderten Anforderungen verstärkt Rechnung. Die Sozialberater der Wohlfahrtsverbände mit ihrer Kenntnis der

Mentalität und Problemlage der Ausländer werden verstärkt als aktive Entscheidungshelfer tätig. Überall dort, wo Probleme oder neue Lebensabschnitte vorausschauendes Handeln erfordern, ist die Hilfe der Sozialdienste präsent. Zu ihren wesentlichen Aufgaben gehört es, in Verbindung und in Zusammenhang mit den örtlichen und freien Trägern und Einrichtungen der Familien-, Jugend-, Gesundheits- und Sozialhilfe den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen ein optimales Angebot an Hilfe zur Selbsthilfe zu unterbreiten.«

Abgesehen davon, daß die Hilfe der Sozialdienste keineswegs überall präsent ist, wird hier ein richtiger Ansatz formuliert. Untersuchungen haben die überragende Bedeutung der Sozialdienste für die ausländischen Familien bestätigt. Ihnen wendet sich das Vertrauen der Ausländer in besonderem Maße zu. Ohne Mitwirkung der Sozialdienste kann ein wirksames Konzept der Integrationspolitik nicht entwickelt werden.

Dies weist gleichzeitig auf die Notwendigkeit hin, die Sozialdienste personell so auszustatten, daß ihre Mitarbeiter für überschaubare Personengruppen zuständig werden.

Vor allem der Sozialdienst für türkische Familien, der von der Arbeiterwohlfahrt getragen wird, stellt der wachsenden Problemlast kein adäquates personelles und sachliches Angebot entgegen. Mit einer durchschnittlichen Zuständigkeit für mehr als 6000 Landsleute kommt der türkische Sozialberater allzu oft über Maßnahmen der ersten Hilfe nicht hinaus. Erst bei einer Relation von 1:3000 oder weniger können integrationspolitische Ansätze konsequent ausgestaltet werden.

2. Funktion der Kommune in der Ausländerpolitik

Die Ausländerpolitik wurde bisher überwiegend in der Kompetenz des Bundes und der Länder entwickelt. Die Kommunen verharren zurückhaltend, so daß die örtlichen Gliederungen der Wohlfahrtsverbände in die kommunale Kompetenz einrückten. Dies wurde ihnen bereitwillig überlassen, weil mit der sachlichen auch die finanzielle Verantwortung weggeschoben wurde.

Dies ließ sich vertreten, solange in den ersten Jahren die Probleme der Anwerbung, Vermittlung, der Werksunterkünfte und der sozialtechnischen Hilfen das Bild der Sozialberatung bestimmten. Durch den Anwerbestop und die Niederlassung der Familien verschiebt sich die Problemebene immer stärker in die kommunale Kompetenz. Die Ausländerpolitik kann von Bund und Ländern konzipiert werden, sie muß von den Kommunen verwirklicht werden – in Zusammenarbeit mit den freien örtlichen Organisationen der Wohlfahrtsverbände.

Diese Schwerpunktbildung ergibt sich aus der Situation der ausländischen Familien, die zwar nicht voll, aber doch genügend erforscht ist, um Daten für ein Integrationskonzept zu gewinnen.

Jeder Integrationsansatz muß dabei von der festgestellten gesellschaftlichen Isolation der ausländischen Familien ausgehen. Diese Familien leben außerhalb einer Gesellschaft, deren Angebot sie durch ihre Arbeitsleistung mittragen, aber nur teilweise nutzen können. Da sich diese Isolation nicht durch Zeitablauf allein aufhebt, wird das Problem der zweiten Generation mit Recht in den Vordergrund gestellt. Am Schicksal dieser zweiten Ausländergeneration wird sich erweisen, ob die Bundesrepublik ihr Selbstverständnis als soziale Demokratie auch für Minderheiten realisieren kann oder ob ihr soziale Konflikte bevorstehen, die alle bisherigen an Härte übertreffen werden.

Das Problem der Integrationspolitik besteht demnach darin, den Ausländer bei Wahrung seiner Identität gesellschaftlich handlungsfähig zu machen. Gesellschaftspolitisch konkretisiert bedeutet dies, die gesamte soziale Infrastruktur mit ihren Angeboten und Leistungen muß den Ausländern erschlossen werden. Dies ist nur zu leisten, wenn die Einrichtung dieser sozialen Infrastruktur sich auf diese Zielgruppe einstellt. Es kommt einerseits darauf an, den Selbsthilfewillen des Ausländers zu wecken, andererseits den Zugang zur sozialen Infrastruktur zu eröffnen.

Der Ausländer lebt räumlich in, aber kulturell am Rande der deutschen Gesellschaft. Er kann nicht in dieser Gesellschaft leben, solange er nicht diese Gesellschaft kennenlernt. Hier liegt die Bedeutung des sprachlichen Defizits, d. h. jedoch keineswegs, daß Sprachkurse und Informationen allein schon die Isolation aufheben können. Die Isolation schützt gleichzeitig die gefährdete Identität des Ausländers.

Damit soll keineswegs der Einzwängung ausländischer Familien in gettoähnliche Existenzen das Wort geredet werden, wie dies neuerlich von CDU-Oberbürgermeistern geschieht. Es wird lediglich darauf hingewiesen, daß die Einigelung der ausländischen Familien in gettoähnliche Stadtviertel eine Antwort darstellt, auf die massiven Vorurteile der deutschen Bevölkerung, mit denen die ausländischen Minderheiten Tag für Tag konfrontiert werden. Auch die immer noch sehr stark ausgeprägte aufenthaltsrechtliche Unsicherheit der ausländischen Familien trägt dazu bei, in provisorischen Wohnverhältnissen verbleiben zu wollen.

3. Grundprobleme der Niederlassung

Hoher Lebensstandard und ein entfaltetes System der sozialen Sicherung erleichtern der Ausländerfamilie die Niederlassung, bewahren sie jedoch nicht vor den Problemen eines radikalen Strukturwandels, auf den sich vorzubereiten, sie keine Chance hatte. Die Situation der Familie in der Heimat war bestimmt von wesentlich umfangreicheren Funktionen in der Versorgung der Alten, Kinder und Kranken, die in der Bundesrepublik durch Kindergärten, Altenheime, Altersrenten und Kliniken gesellschaftlich, d. h. außerhalb der Familie, geleistet werden. Der Begriff »Familiennachzug« trifft dabei nur begrenzt zu. Die Einengung des Familienbegriffs auf Ehepartner und Kinder unter 18 erlaubt nicht die Nachführung der Familie, sondern bricht aus der Großfamilie die bei uns vorherrschende Kleinfamilie heraus. Dadurch bleiben bisher wahrgenommene Funktionen im Heimatland zurück, die vor allem bei der Versorgung der Alten durch Geldleistungen abgelöst werden müssen. Das Familieneinkommen muß demzufolge auf einen größeren Kreis verteilt werden.

Dazu kommen die meist schlechten und teuren Wohnverhältnisse, ungenügende Schulverhältnisse und der psychische Druck, der von den Vorurteilen der deutschen Gesellschaft ausgeht. Ausschlaggebend für den Nachzug der Familie ist fast immer der ökonomische Druck des Heimatlandes, der eine frühzeitige Rückkehr des Ehepartners verhindert. Aber auch in der Bundesrepublik kann sie ihre Zukunft nicht sinnvoll planen, weil der Rechtsstatus nur kurzfristige Überlegungen zuläßt und sinnvoll nur planen kann, wer weiß, welche Chancen sich in der Gesellschaft der Bundesrepublik realisieren lassen. Diese Isolation führt zu einer Konzentration der Familie auf sich selbst, die dadurch versucht, ihre Identität durch die Abwehr gesellschaftlicher Einflüsse zu wahren.

Ganz kann diese Abwehr indessen nicht gelingen. Die Erwerbstätigkeit bringt den Ehepartner, der Schulbesuch die Kinder in Kontakt mit Teilen der gesellschaftlichen

Realität. Diese Erfahrungen stehen oft im Widerspruch zum traditionellen Familienverständnis und produzieren Konflikte, denen die Ausländerfamilie hilflos gegenübersteht. Als Arbeitnehmer, als Erzieher, als Schulpflichtige durchleben die Familienmitglieder den Streß einer ständigen Überforderung, die keinen Spielraum läßt, realitätsgerechtes Verhalten zu erproben. Die Isolation kann nur für die Familie, nicht für einzelne Mitglieder aufgehoben werden. Spezifische Programme für Kinder, Jugendliche oder Frauen gehen ins Leere, wenn sie von der Wirklichkeit der Familie abweichen. Selbstverständlich lassen sich für die einzelnen Familienmitglieder: Väter, Mütter, Jugendliche, erwerbstätige Hausfrauen etc. differenzierte Problemlagen nachweisen, denen sich Sonderprogramme widmen lassen, jedoch nur dann erfolgreich, wenn sie keinen Abwehrmechanismus auslösen, der die Familie weiter in die Isolation drängt.

4. Instrumente der Integrationspolitik

Um den Ausländern die soziale Infrastruktur zugänglich zu machen, müssen deren Einrichtungen spezielle Angebote entwickeln, die den Bedürfnissen der Ausländer entsprechen. Ein bloßes Verweisen auf vorhandene Möglichkeiten genügt nicht – dies geschieht ohnehin weitgehend erfolglos.

Dabei müssen wir von dem bestehenden Instrumentarium der Integrationspolitik ausgehen, also von der Existenz der Sozialberatungsstellen, Kulturzentren, Ausländervereinen, Initiativgruppen und örtlichen Koordinierungskreisen. Folgende Aufgaben lassen sich insbesondere skizzieren:

- Den Selbsthilfewillen der Ausländer zu stärken,
- die bestehenden Beratungsstellen zu qualifizieren,
- die Information der Ausländer zu verbessern,
- die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur für Ausländer zu öffnen,
- Maßnahmen zu entwickeln, um ausländer-spezifische Defizite auszugleichen,
- die deutsche Bevölkerung mit den Problemen der nationalen Minderheiten vertraut zu machen,
- Gewinnung von Daten zur integrationspolitischen Planung.

Nicht alle diese Aufgaben müssen zwangsläufig nationalspezifisch gelöst werden. Einige Maßnahmen für Kinder und Jugendliche können für mehrere Nationen organisiert werden. Die Informationsarbeit kann zunächst für alle Nationen gleichmäßig konzipiert werden. Um den hier skizzierten Aufgaben gerecht zu werden, müssen die Kommunen und Verbände ihre Leistungen koordinieren und durch zusätzliche übergreifende Maßnahmen ergänzen. Als Anknüpfungspunkt empfehlen sich die bestehenden örtlichen Koordinierungskreise für Ausländerfragen. In ihrer jetzigen Form sind sie kaum mehr, als Plattformen des Informationsaustausches. Um jedoch den Kommunen auf örtlicher Ebene ein Instrument ihrer Ausländerpolitik zu geben, ist es notwendig, den Arbeitskreisen eine Struktur zu schaffen, die übergreifende Aufgaben wahrnimmt und die Verbände entlastet. Ein solches *Integrationszentrum* (IZ) wird sinnvoll mit dem Arbeitskreis verbunden, um ein Höchstmaß an Koordination zu gewährleisten. In ihren Funktionen muß die Geschäftsführung des Koordinierungskreises und die Geschäftsführung des Integrationszentrums verklammert werden. Für dieses Integrationszentrum werden zunächst fünf Hauptfunktionen konkretisiert:

Ein telefonischer und ambulanter Dolmetscher- und Übersetzungsdienst

Die Sozialberatungsstellen sind zur Zeit bis zu 50% mit mündlicher und schriftlicher Sprachvermittlung belastet. Übersetzungsbedarf kann auch heute noch überall auftre-

ten, wo Ausländer mit Deutschen zusammentreffen. Bei Behörden und im Gesundheitsbereich besteht ein vitales Interesse an korrekter Sprachvermittlung. Die Sozialberatungsstellen können diesen Übersetzungsbedarf nicht decken. Andererseits werden sie zur Hälfte von echter Beratungsleistung abgedrängt.

Zentraler Informationsdienst

Wir wissen, daß unter Ausländern ein enormes Informationsdefizit besteht, das jedoch nicht allein durch schriftliche Informationen behoben werden kann. In jedem Falle sind diese aber hilfreich als Begleitmaterial zu anderen Maßnahmen, als Hinweis auf Beratungsmöglichkeiten, als Primärinformation, die nicht Probleme löst, aber doch den Weg zu ihrer Lösung angibt.

Dazu ist es notwendig, daß die Informationen auf die Realitäten abgestellt werden, also auf die konkrete Situation in der Kommune. Außerdem muß die Information für den Ausländer erreichbar sein, also ein optimales System der Verteilung errichtet werden. Richtpunkte dafür sind Orte, die von Ausländern häufig aufgesucht werden, nicht allein Beratungsstellen und Behörden, auch Kinos, Sparkassen, Bahnhöfe, Gaststätten und je nach Wohndichte Haltestellen der Nahverkehrsmittel.

Sammlung relevanter Daten

Die Ausländerpolitik kann nur auf der Basis gesicherter Daten, vor allem örtlich relevanter geplant werden. Sie müssen systematisch gesammelt, gesichtet und ausgewertet werden. Bislang ist die Erfassung dieser Planungsgrundlagen sehr von Zufällen und persönlichem Interesse abhängig gewesen. Bei der modernen Datenverarbeitung kommt es vorwiegend darauf an, die richtigen Daten an richtiger Stelle abzurufen oder – was oft versäumt wird – ihre Erstellung zu veranlassen. So wissen wir bis heute fast nichts über Struktur und Umfang der Jugendarbeitslosigkeit unter Ausländern.

Hilfe zur Selbstorganisation

Selbsthilfeinitiativen der Ausländer mit dem Ziel, die Isolation zu mindern, sollen von der Kommune unterstützt und gefördert werden. Es handelt sich hierbei um die Anregung jahrelanger Lernprozesse. Die Beteiligung von Ausländern an der Integrationspolitik wird theoretisch von niemandem bestritten, praktisch aber kaum realisiert. Die Wahl von Ausländerbeiräten ohne Kompetenzen demonstriert die Isolation und Einflußlosigkeit der Nationalitäten. Ein realistischer Ansatz liegt jedoch in der Förderung des Selbsthilfewillens im Rahmen einer stadtteilbezogenen Gemeinwesenarbeit. Das integrationspolitische Zentrum muß hier vor allem inhaltlich beraten, Kontakte vermitteln, Werbung und Information übernehmen sowie Räume bereitstellen.

Erschließung der sozialen Infrastruktur

Zur sozialen und kulturellen Infrastruktur rechnen wir alle Einrichtungen des Wohnungs-,

Bildungs-,

Freizeit- und Erholungs- sowie des Gesundheitswesens.

Sie werden von den Ausländern als Steuerzahler mitgetragen, als Gemeindeglieder nicht oder nur wenig genutzt, vor allem dann, wenn keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Die Lage der Ausländer läßt sich jedoch nur verbessern, wenn durch zielgruppengerechte Angebote ihnen diese Infrastruktur erschlossen wird. Sie gehen heute mit Schwellenangst und Skepsis an diese Angebote heran. Information und Be-

ratung mit dem Ziel, die Schwellenangst zu mindern, können nur durchschlagen, wenn sie auf Angebote hinweisen, die für Ausländer bedarfsgerecht entwickelt wurden. Es ist selten Ausländerfeindlichkeit, fast immer aber fehlendes Problembewußtsein, die das konkrete Angebot für Ausländer unzugänglich macht. Es kommt wesentlich darauf an, die gesamte soziale Infrastruktur integrationspolitisch zu qualifizieren, statt immer neue Sondermaßnahmen einzuleiten, die über die Modellphase nicht hinauswachsen.

Zusammenfassung

In der Arbeitsweise des Integrationszentrums muß die Förderung stadtteilbezogener Projekte überwiegen. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit der Mitarbeiter in allen Arbeitsbereichen, aber auch zwischen dem Integrationszentrum und den übrigen Trägern der Ausländerarbeit. Die optimale Rechtsform dafür ist der gemeinnützige Verein. Es sind jedoch auch andere Rechtsformen denkbar. Die bisherigen Koordinierungskreise können in die Struktur des Zentrums eingebaut werden. Mit Hilfe des Integrationszentrums kann der bestehende Koordinierungskreis vom Informationsaustausch zur realen Koordinierung übergehen, werden die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur einen Partner erhalten, der ihnen Sachkompetenzen zur integrationspolitischen Planung vermittelt. Daß ein beträchtlicher Teil der sozialen Infrastruktur von privaten Trägern unterhalten wird, spricht ebenfalls für die Organisationsform des gemeinnützigen Vereins.

5. Leitziele und Zielgruppen

Die Darstellung einzelner Integrationsmaßnahmen läßt sich systematisch nach Arbeitsformen (dolmetschen, beraten, informieren etc.) oder nach Zielvorstellungen, also inhaltlich anlegen. Die Darstellung nach Zielen erlaubt es, die Vorschläge im einzelnen zu begründen und die Wahl der Arbeitsformen in die Durchführungsphase zu überweisen. Zudem wird die Wahl der Arbeitsform von der Größe der Kommune, dem vorhandenen Beratungspotential und der Größe des Ausländeranteils abhängen müssen. Es liegt deshalb nahe, die vorzuschlagenden Maßnahmen nach Zielvorstellungen und Zielgruppen zu systematisieren.

Im Grunde benötigt jede Kommune ein ausländerpolitisches Aktionsprogramm, das die räumliche und ethnische Verteilung der Nationen, die Struktur der Kommune und das Potential der freien Träger berücksichtigt.

Diese Verlagerungstendenz der Ausländerpolitik auf die Kommunen zieht es nach sich, daß bundesweite Programme nur begrenzt konkretisiert werden können.

So waren auch vom BLK-Papier nur allgemeine Zielvorgaben zur Integrationspolitik zu erwarten. Dabei wird es mehr und mehr notwendig, von der allgemein formulierten Ausländerpolitik zu einer differenzierten, nach dem soziokulturellen Hintergrund abgestuften Integrationspolitik fortzuschreiten.

Ein besonderer Stellenwert kommt dabei der türkischen Minderheit zu, einer Minderheit mit eigenständiger Tradition, einer strukturell anderen Sprache, die geprägt ist von einer Religion, mit der erst in der Gegenwart Ansätze zu einem Dialog gefunden werden konnten.

Die Familie

Die durch die rechtlichen Grenzen der Familiennachführung erzwungene Reduktion auf die Kernfamilie wurde bereits erwähnt. Die Familie erfährt durch die Emigration

einen tiefgreifenden Strukturwandel. Von der ursprünglichen Struktur der Großfamilie wird nur die patriarchalische Struktur beibehalten.

Dies erspart jedoch nicht die psychische Verunsicherung, die durch die abrupte Übersiedlung in eine völlig fremde Umgebung produziert wird. Vor allem bei türkischen Familien wissen wir, daß in nicht seltenen Fällen die bisherige Ordnung der Familie auf den Kopf gestellt wurde, da durch Anwerbestop und Stichtagsregelung der nachgereiste Ehemann zur Führung des Haushaltes verpflichtet wird, während die Ehefrau auf Grund besserer Chancen bei der Arbeitsvermittlung der Erwerbstätigkeit nachgeht. Wir wissen wenig darüber, in wievielen Fällen Familien, die diesem radikalen Strukturwandel unterliegen, zusammenbrechen. Ihre Zahl dürfte nicht gering sein. Sie ist schwer erfassbar, da Ehescheidungen meist in den Heimatländern gerichtlich angestrengt und vollzogen werden. Auf der Schattenseite der Wanderungsbilanz steht jedoch das Schicksal unzähliger zerbrochener Familien.

Wo die ausländische Familie mit der deutschen Umwelt in Kontakt kommt, wird sie mit massiven Vorurteilen konfrontiert. Die weitgehend patriarchalische Struktur der Familien bewirkt und erleichtert den Versuch, an einem Familiensystem festzuhalten, daß unabhängig von gesellschaftlichen Einflüssen und Eingriffen bleiben kann. Es war meist der ökonomische Druck in den Heimatländern, der die Familien dazu bewegt hat, in die Bundesrepublik auszureisen. Umgekehrt führt das Andauern dieses ökonomischen Druckes dazu, den Zeitpunkt der Rückkehr immer wieder und immer wieder aufzuschieben. Die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen erlauben bis heute jedoch nur eine kurzfristige Sicherung des Aufenthaltes. Deshalb ist die ausländische Familie nahezu unfähig, in der Bundesrepublik mittel- und langfristig zu planen und dementsprechend zu handeln. Dies wirkt sich vor allem auf die Erziehung und Ausbildung der Kinder aus. Folge dieser Isolation ist ein Rückzug auf den Familienverbund und eine Konzentration auf den inneren Zusammenhang der Familie. Dem widerspricht nicht der oft so positiv hervorgehobene emotionale Zusammenhalt der ausländischen Familien. Auch wenn dieser Zusammenhalt nicht einfach als erzwungen dargestellt werden kann, wird dadurch die Gesamtsituation der Familie und nicht zuletzt die Zukunftsperspektive der Kinder und Jugendlichen stark verdunkelt.

Wir müssen bei allen integrationspolitischen Überlegungen, vor allem bei Überlegungen, die sich dem Schicksal der zweiten und dritten Ausländergeneration widmen, davon ausgehen, daß die Familie des Ausländers einen sehr viel stärkeren Zusammenhalt kennt, als herkömmliche Theorien der deutschen Familie dies besagen. Die Emanzipation und Integration der ausländischen Jugendlichen führt zu familiären Konflikten, die weitaus stärker sind als in deutschen Familien und ist deshalb optimal nur im Zusammenhang mit den Eltern möglich.

Zielgruppe ausländische Kinder

Es dürfte unbestritten sein, daß in den ausländischen Familien massive Schul- und Erziehungsprobleme auftreten, die von den Eltern nicht bewältigt werden. Es ist sicher nicht zureichend, hier lediglich Sprachprobleme in den Vordergrund zu stellen, obgleich die Frage des Spracherwerbs von zentraler Bedeutung ist.

Die Problematik der ausländischen Kinder ist gekennzeichnet durch den Widerspruch zwischen den Ansprüchen der Familie und dem Erlebnis der gesellschaftlichen Umwelt. Dies führt für die Kinder zu einem Bruch zwischen den Erfahrungen in der Fa-

milie und den Erfahrungen mit der Umwelt, die durch Schule und Kindergarten vermittelt werden. Die traditionelle Erziehung der Kinder läßt sich in der neuen Umgebung nicht voll verwirklichen. Das gesellschaftliche Umfeld ist den Eltern dieser Kinder weitgehend unbekannt. So leben diese Kinder innerhalb zweier Realitäten, die durch Familie und Umwelt für sie dargestellt werden.

Dabei wird es mehr als zweifelhaft, ob der Versuch, den Kindern neben ihren komplizierten Anpassungsprozessen an die deutsche Umgebung noch die Chance der Reintegration durch muttersprachlichen Unterricht einzuräumen, erfolgreich sein kann. Hier wird die Bedeutung des muttersprachlichen Unterrichts weit überschätzt. Allerdings fehlen konkrete Untersuchungen über die Auswirkung des muttersprachlichen Unterrichts bis heute.

Diese Problematik wird besonders deutlich, wenn sich die Überlegungen darauf konzentrieren, ausländische Kinder in deutsche Vorschuleinrichtungen zu integrieren. Dabei ist unbestritten, daß eine möglichst früh einsetzende Integration in Kindergärten, Kindertagesstätten, eine optimale Chance für die Integration des Bildungssystems darstellt.

Allerdings ist den meisten ausländischen Familien der Kindergarten nur als Verwahranstalt für nicht versorgte Kinder bekannt. Dies bedeutet umgekehrt, daß für Ehefrauen, die nicht erwerbstätig sind, kein Grund zu existieren scheint, Kinder in die Kindergärten zu schicken. Die pädagogische Arbeit des Kindergartens ist den Eltern weitgehend unbekannt. Umgekehrt sind die Kindergärten auf die Ansprüche, Urteile und Vorurteile der ausländischen Familien nicht vorbereitet. Damit ausländische Eltern die Vorschuleinrichtungen nicht als fremde oder möglicherweise der Familie feindliche Institutionen auffassen, ist es notwendig, auch die Mitarbeit der ausländischen Eltern in den Vertretungsgremien der Eltern anzustreben. Die heute noch bestehende Vertrauenslücke zwischen den Vorschuleinrichtungen und ausländischen Eltern ließe sich durch den Einsatz ausländischer Erzieherinnen in den Kindergärten weitgehend schließen.

Die immer noch hohe Geburtenrate der ausländischen Familien, die überproportional wachsende Zahl der ausländischen Kinder lassen erwarten, daß die Schulschwierigkeiten in Zukunft noch zunehmen werden. Schon aus diesem Grund haben alle Vorschuleinrichtungen eine überragende Bedeutung für die Integration der zweiten und dritten Ausländergeneration in die deutsche Gesellschaft.

Wahrnehmung der Schulpflicht

Die Struktur unseres Bildungssystems ist für deutsche Eltern kaum noch, für ausländische Eltern mit einiger Sicherheit nicht mehr durchschaubar. Dazu kommt, daß der Einschulungsmodus für ausländische Kinder durch Kombinationsmöglichkeiten zwischen Vorbereitungsklassen, direkte Einschulung in deutsche Schulen u. ä. kompliziert wird. Ausländische Eltern sind nicht in der Lage, die hier gegebenen Möglichkeiten noch zu durchschauen, geschweige denn im Interesse ihrer Kinder realistisch zu beurteilen.

Umgekehrt haben deutsche Schulen nach wie vor Schwierigkeiten, die Einschulungs- und Eingliederungsfähigkeit ausländischer Kinder sachgerecht zu beurteilen. Es fällt jedenfalls auf, daß der Anteil ausländischer Kinder in Sonderschulen überproportional hoch ist, obwohl nichts darauf hinweist, daß diese Kinder mit einem geringeren Intelligenzquotienten ausgestattet sind, als deutsche Kinder. Schließlich gilt es nach wie

vor, den Verwechslungseffekt zu bekämpfen, daß der muttersprachliche Unterricht eine nationale Schule darstellt, die auch entsprechende Abschlüsse vermittelt.

Es gibt nach wie vor keine zuverlässigen Zahlen darüber, wie groß die Dunkelziffer ausländischer Kinder ist, die zwar schulpflichtig sind, aber nicht zur Schule gehen. Es bleibt zu hoffen, daß die im Aufenthaltsrecht vorgesehenen Bestimmungen zur Erlangung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis zu einem besseren Schulbesuch beitragen. Wir können jedoch nicht unmittelbar davon ausgehen, daß die Vernachlässigung der Schulpflicht ausschließlich den ausländischen Eltern anzulasten ist. Es ist nicht allein ein mögliches Desinteresse der Kinder, sondern auch eine entsprechende Frustration dieser Kinder in der Schule selbst, die zu einem Versäumen des Unterrichts und damit zu einer Vernachlässigung der Schulpflicht führen.

In anderen Fällen tritt die komplexe Situation der Familien nach vorn, die dadurch sich kennzeichnen läßt, daß schulpflichtige Kinder zur Versorgung von Kleinkindern angehalten werden. Dies gilt nicht nur für Krankheitszeiten, sondern auch für Fälle, wo die Erwerbstätigkeit der Mutter, verbunden mit der Unmöglichkeit, Vorschuleinrichtungen in Anspruch zu nehmen, schulpflichtige Kinder von der Wahrnehmung der Schulpflicht abhält. Die Nichteinhaltung der Schulpflicht hat demnach sowohl kulturelle als soziale, als auch psychologische Gründe. Dies bedeutet, daß dieses Problem in den seltensten Fällen durch die Versendung von Bußgeldbescheiden sich lösen läßt, sondern eher durch eingehende Beratung der nationalen Beratungsstellen oder, falls die Ursache in den Kindern selbst liegt, durch den schulpflichtigen Dienst, der dann allerdings sich grundsätzlich diesen Problemen zuwenden muß, um Fehlentscheidungen, wie sie z. B. die Einweisung in eine Sonderschule darstellen, zu vermeiden.

III. Politische Partizipation

Die Verlagerung der Eingliederungspolitik auf die Kommunen wirft nicht zuletzt die Frage auf, wie die vorhandenen nationalen Minderheiten an der kommunalpolitischen Willensbildung beteiligt werden können. Dabei kann als sicher erwartet werden, daß die Gewährung des kommunalen Wahlrechtes einen starken Einfluß auf die Gestaltung der Integrationspolitik haben wird, weil dann alle politischen Parteien auf die Bedürfnislage der Ausländer Rücksicht nehmen müssen und dies in ihren Kommunalwahl-Programmen auch behandeln. Insgesamt ist die Erteilung des Kommunalwahlrechtes ein wichtiges und notwendiges Element bei der Konzipierung einer Integrationspolitik. Allerdings wird hier ein sehr komplexes Problem zu behandeln sein, das weit über den bloßen Gesetzgebungsakt – Verleihung des Wahlrechtes – hinausgeht.

Die politische Mitwirkung der Ausländer läßt sich am leichtesten dort gestalten, wo die Interessenlage unmittelbar konkret und die Problematik überschaubar ist. Dies hat sich im Bereich der Betriebsverfassung bei den Wahlen zu den Betriebsräten bewährt, da sich hier die gemeinsame Interessenlage der Arbeitnehmer relativ leicht gemeinsamen Wahlvorschlägen darstellen läßt. Doch schon bei der Mitwirkung der Eltern in Schulen und Kindergärten ist die parallele Interessenlage der ausländischen Einwohner und der Deutschen, wenn es sie jemals gegeben hat, heute mit Sicherheit in Ballungszentren nicht mehr gegeben.

Hier ist es notwendig, den Selbsthilfwillen der ausländischen Einwohner zu stärken und daraus entstehende Organisationen an die Vertretungsrechte der Eltern in Schulen und Kindergärten heranzuführen, so daß begrenzte Mandate mit klarer Aufgabenstel-

lung daraus hervorgehen. Ein weiterer Schritt in die Richtung der politischen Mitbestimmung wäre dann erst die Einräumung von Kommunalwahlrechten. Wir wissen jedoch nicht, wie sich die ausländischen Einwohner verhalten werden, wenn ihnen das Kommunalwahlrecht eingeräumt wird.

Die Diskussion über eine Teilnahme der Ausländer an Prozessen der politischen Willensbildung konzentriert sich einseitig auf die Gewährung von Wahlrechten, vor allem des kommunalen Wahlrechtes. Sinn und Notwendigkeit dieser Forderung stützen sich indessen kaum auf empirische Befunde, aus denen sich die Chancen einer solchen Repräsentation ergeben würden. Die Argumentation bleibt idealdemokratisch und folgt den Hinweisen auf die Unteilbarkeit der Demokratie und der Menschenrechte. Gegen die Gewährung von Wahlrechten werden vor allem verfassungsrechtliche Einwände erhoben, da die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen an die Staatsbürgerschaft gebunden ist. Allenfalls könne eine europäische Lösung angestrebt werden, die allen Staatsangehörigen der EG-Staaten an ihrem jeweiligen Aufenthaltsort das politische Wahlrecht garantiert.

Die Wahlbeteiligung kann jedoch kein Ziel für sich sein. Entscheidend ist, ob mit der Beteiligung an Wahlen die Lage der ausländischen Einwohner verbessert werden kann oder ob nicht sogar Rückschläge des Integrationsprozesses befürchtet werden müssen. Dabei muß bedacht werden, daß bis heute nur ganz wenige Ausländer die Möglichkeit hatten, an Prozessen der politischen Willensbildung innerhalb der politischen Parteien teilzunehmen. Die Öffnung der demokratischen Parteien für die Mitgliedschaft von Ausländern ist satzungsrechtlich gegeben. Bis heute haben jedoch nur wenige Ausländer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und nur wenige Gliederungen der demokratischen Parteien haben ein aktives Interesse bekundet, Ausländer in die Organisation der Partei zu integrieren. Die erste Frage, die vor der Diskussion um die Gewährung des Wahlrechtes beantwortet werden muß, ist die Frage nach der Integrationskraft der demokratischen Parteien. Hier liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Es ist jedoch festzustellen, daß nur sehr wenige Ausländer an den Prozessen der politischen Willensbildung innerhalb der demokratischen Parteien überhaupt mitwirken.

Der Gründung von Ausländerparteien stehen das Parteiengesetz und die Heterogenität der einzelnen Ausländergruppen entgegen. Die kulturelle Ablösung von sozioökonomischen Grundlagen der Heimat ist auch bei niedergelassenen Familien noch nicht soweit fortgeschritten, daß ein Bewußtsein gemeinsamer Solidarität aller Ausländer entstanden ist.

Die Wahlgesetze schließen jedoch nicht aus, daß nationale Wählergruppen Listen einreichen. Der alternative Weg zu solchen reinen nationalen oder internationalen Listen ist die Integration der Ausländer in die bestehenden demokratischen Parteien. Vor allem die sozialdemokratische Partei könnte hier auf ein nicht einmal kleines Sympathie-Kapital zurückgreifen, da sie weit mehr als von Deutschen als Partei der Arbeitnehmer bei Ausländern verstanden wird.

Da die Mitgliedschaft in Parteien satzungsrechtlich nicht eingeschränkt wird, besteht auch heute schon die Möglichkeit, über die parteiliche Willensbildung die Kommunalpolitik zu beeinflussen. Eine größere Beteiligung der Ausländer an den Parteien setzt jedoch voraus, daß diese Organisationsformen entwickeln, die es den Ausländern ermöglichen, ihre Interessen zu artikulieren.

Dies weist auf die Notwendigkeit hin, zu den vielen Arbeitsgemeinschaften, die inzwischen in den Parteien entstanden sind, auch Arbeitsgemeinschaften der ausländischen Einwohner möglich zu machen. Einzelne Präzedenzfälle, z. B. in Frankfurt, sind bereits bekannt.

Bei der Gewährung des Kommunalwahlrechtes werden mit Sicherheit die demokratischen Parteien es versuchen, durch Aufstellung ausländischer Kandidaten einen Teil der Ausländerstimmen an sich zu ziehen, ebenso sicher werden nationale Listen auftauchen und mit dem Wahlangebot der demokratischen Parteien konkurrieren. Eine Vorausschätzung dieser Situation ist schwierig, muß jedoch versucht werden, denn angesichts der Ausschlußklausel (5%-Klausel), die in allen Wahlgesetzen vorhanden ist, könnte eine Zersplitterung der Ausländerstimmen dazu führen, daß ihre Interessen kommunalpolitisch überhaupt nicht artikuliert werden können.

Es ist darüber hinaus zu erwarten, daß alle Parteien bei Gewährung des Wahlrechtes versuchen werden, durch die Aufstellung ausländischer Kandidaten das Stimmempotential der ausländischen Wohnbevölkerung an sich zu ziehen. Politische Randgruppen der äußersten Linken werden sich weitgehend als Ausländerparteien darstellen.

Ebenso sicher kann angenommen werden, daß nationale Listen, die dem Parteienspektrum des Heimatlandes entsprechen, damit konkurrieren wollen. Angesichts der 5%-Klausel muß darauf hingewiesen werden, daß der Anteil der wahlberechtigten Ausländer nur knapp über diesen fünf Prozent liegen dürften, da die Altersstruktur einen größeren Teil der Ausländerbevölkerung von der Wahlberechtigung ausschließt.

Nationale Listen von Ausländern haben dementsprechend nur wenig Chancen, die 5%-Klausel zu überwinden.

Selbst wenn wir davon ausgehen, daß nationale Listen alle Ausländerstimmen auf sich ziehen, was unwahrscheinlich ist, und wenn wir weiter davon ausgehen, daß die Wahlbeteiligung der Ausländer nicht unter das deutsche Wahlbeteiligungsniveau sinkt, ist anzunehmen, daß nationale Listen keine Chance haben und daß auf den Vorschlagslisten der Parteien nur wenige Ausländer die Interessen ihrer Landsleute repräsentieren können.

So läßt sich unschwer voraussagen, daß im gegenwärtigen Zeitpunkt das Kommunal-Wahlrecht zu einer Zersplitterung der integrationspolitischen Energie führen wird – die ohnehin nicht sehr groß ist. Hier wird mit der Forderung nach kommunalem Wahlrecht vorweggenommen, was nur durch einen langen Prozeß der Selbsthilfeorganisation, des Selbsthilfewillens vorbereitet werden kann.

Das GETAS-Institut Bremen erhob Daten im Zusammenhang mit einer Untersuchung zur Einstellung der Bevölkerung zu kommunalen Problemen. Dabei stellte sich heraus, daß nur 42 % aller Deutschen der Meinung sind, daß Ausländern das Kommunal-Wahlrecht eingeräumt werden sollte, sofern sie längere Zeit im Ort leben. Erst eine Aufschlüsselung dieser ablehnenden Haltung nach Bildungsgrad und Alter erlaubt es, eine positive Prognose zu geben. Für die Einräumung des Wahlrechtes stimmten lediglich 32 % der Hauptschüler ohne Abschluß, aber 67 % der Hochschulabsolventen. Ebenso stimmten für das kommunale Wahlrecht 58 % der Bevölkerung zwischen 16 und 24 Jahren, aber nur 31 % der Bevölkerung über 55 Jahre. Nach Parteien gemessen, waren SPD-Wähler sehr viel stärker für das kommunale Wahlrecht für Ausländer, als CDU-Wähler. Den stärksten Anteil hielten indessen die FDP-Wähler mit 51 %.

Die Voraussetzungen für die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Ausländer sind insgesamt von seiten der Bevölkerung her gesehen nicht so schlecht, wie dies zunächst scheinen mag. Dies liegt daran, daß mit der Veränderung der Altersstruktur angenommen werden kann, daß die Widerstände der deutschen Bevölkerung tendenziell abnehmen und umgekehrt, mit der Verfestigung der Niederlassungstendenz das Interesse der Ausländer an kommunalen und anderen Wahlrechten zunehmen wird.

Ausgewählte Bibliographie zur Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik

- Akpinar, U.: Sozialisationsbedingungen in der Türkei. Materialien zum Projektbereich »Ausländische Arbeiter«. AGG Bonn.
- Akpinar, U./Lopez-Blasco, A./Vink, J.: Pädagogische Arbeit mit ausländischen Kindern und Jugendlichen. München 1977.
- Albrecht, P.A./Pfeiffer, Chr.: Die Kriminalisierung junger Ausländer. München 1978.
- Albrecht, G. (Hrsg.): Das Düsseldorfer Reformprogramm zum Ausländerrecht. Bonn 1976.
- Althammer, W. (Hrsg.): Das Gastarbeiterproblem: Rotation? Integration? Arbeitsplatzverlagerung? München 1975.
- Arbeitsgemeinschaft der Kath. Studenten- und Hochschulgemeinden (Hrsg.): Materialien zur Arbeit mit ausländischen Jugendlichen. Bonn 1978.
- Bauer, B./Wolff, J.: Spanische Schüler – deutsche Lehrer. Sprachvergleich als Hilfe für den Anfängerunterricht und allgemeine Informationen. Düsseldorf 1977.
- Becker, U./Oberloskamp, H.: Kinder ausländischer Arbeitnehmer. Bonn 1975.
- Berger, J./Mohr, J.: Arbeitsemigranten. Erfahrungen/Bilder/Analysen. Reinbek 1976.
- Biermann, H./Graschy, A.: Sprachunterricht mit Ausländern. Bildungsmythos, Sprachzerstörung, Kritik der Alphabetisierung. Hamburg 1975.
- Boos-Nünning, U./Hohmann, M. (Hrsg.): Ausländische Kinder. Gesellschaft und Schule im Herkunftsland. Düsseldorf 1977.
- Boos-Nünning, U.: Berufsfindung und Berufsausbildung ausländischer Jugendlicher. Forschungsgruppe ALFA. Neuss 1978.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendaufbauwerk: Junge Ausländer im Blickfeld der Jugendsozialarbeit. Bonn 1978.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Vorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Fortentwicklung einer umfassenden Konzeption der Ausländerbeschäftigungspolitik. Bonn 1977.
- Cremer, G.: Sozialisationsbedingungen ausländischer Kinder und Jugendlicher in der BRD. Eine Literatur- und Forschungsdokumentation. München 1977.
- Diakonisches Werk: Die 2. Generation. Jugendliche Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1976.
- Europäische Gemeinschaften, Kommission der: Die Kinder der Gastarbeiter. Bildungsreihe. 1977.

- Evgl. Pressedienst: In der Koranschule Hiebe vom Hodscha. Unter Zwang pauken Türkenkinder unverstandene Texte. epd-Dokumentation 35/77. Frankfurt 1977.
- Evgl. Pressedienst: Verbesserung des Aufenthaltsrechts zum Schutz ausländischer Mitbürger. epd-Dokumentation 11/78. Frankfurt 1978.
- Franger, Gabi u. a.: So leben wir: In Griechenland, Italien, Jugoslawien, Spanien, Tunesien und der Türkei. Ravensburg 1978.
- Gehmacher, E. u. a.: Ausländerpolitik im Konflikt. Konzepte der Aufnahme- und Entsendeländer. Bonn-Bad Godesberg 1978.
- Gerstacker, R./Lopez-Blasco, A.: Ausländische Kinder im Kindergarten. Gutachten für den Europarat. München 1977.
- Harbach, H.: Internationale Schichtung und Arbeitsmigration. Reinbek 1976.
- Hohmann, M. (Hrsg.): Unterricht mit ausländischen Kindern. Düsseldorf 1976.
- Institut für Zukunftsforschung/Cooperative Arbeitsdidaktik: Lernstatt im Wohnbezirk. Kommunikationsprojekt mit Ausländern in Berlin-Wedding. Frankfurt 1978.
- Katsoulis, H.: Bürger 2. Klasse. Ausländer in der Bundesrepublik. Frankfurt 1978.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Verwaltung, Recht, Partizipation. Integration ausländischer Arbeitnehmer. Bonn 1976.
- Siedlungs-Wohnungs-Freizeitwesen. Integration ausländischer Arbeitnehmer. Bonn 1977.
- Schulbildung ausländischer Kinder. Integration ausländischer Arbeitnehmer. Bonn 1976.
- Eingliederung, Einstellung, Weiterbildung. Integration ausländischer Arbeitnehmer. Bonn 1976.
- Kultusministerkonferenz, Sekretariat der: Schulbesuch ausländischer Kinder in der Bundesrepublik Deutschland 1970/71 – 1977/78. Allgemeinbildende Schulen und Berufsbildende Schulen. Bonn 1978.
- Mellinghaus, G.: Der fremde Nachbar. Herkunft unserer Ausländer, ihre Schwierigkeiten hier zu leben und Deutsch zu lernen. Tübingen 1977.
- Mertens, G/Akpinar, Ü.: Türkische Migrantenfamilien. Familienstrukturen in der Türkei und in der Bundesrepublik. AGG-Materialien, Sonderheft 2. Bonn 1977.
- Meyer-Ingwersen, J. u. a.: Zur Sprachentwicklung türkischer Schüler in der Bundesrepublik Deutschland. Band 1 und 2. Kronberg 1977.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Situation der Familien ausländischer Arbeitnehmer in Nordrhein-Westfalen am Beispiel Duisburg. Gesamtbericht und Maßnahmenkatalog. Düsseldorf 1976.
- Ausländische Arbeitnehmer in Nordrhein-Westfalen – Zahlenspiegel. Ausgabe 1977. Düsseldorf 1978.
- Müller, H.: Gastarbeiterkinder in der Schule fördern. Freiburg 1977.
- Neumann, U./Reich, H.: Türkische Kinder – deutsche Lehrer. Probleme im Unterricht. Erklärungen und Hilfen. Düsseldorf 1977.
- Pommerin, Gabriele: Deutschunterricht mit ausländischen und deutschen Kindern. Bochum 1977.
- Renner, E.: Erziehungs- und Sozialisationsbedingungen türkischer Kinder: Vergleich zwischen Deutschland und der Türkei. Rheinstetten 1975.
- Ronneberger, F. (Hrsg.): Türkische Kinder in Deutschland. Referate und Ergebnisse des Seminars der Südosteuropa-Gesellschaft über Bildungsprobleme und Zukunftserwartungen der Kinder türkischer Gastarbeiter. Nürnberg 1977.
- Savvidis, G.: Zum Problem der Gastarbeiterkinder in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische sozialpädagogische Untersuchung. München 1975.
- Schmidtke, H. P.: Förderung verhaltensauffälliger Ausländerkinder. Düsseldorf 1978.
- Schrader, A. u. a.: Die zweite Generation. Sozialisation und Akkulturation ausländischer Kinder in der BRD. Kronberg 1976.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Ausländer 1976. Stuttgart/Mainz 1977.