

Johannes Gerster:

Deutsche Aussiedler/Übersiedler und Ausländer/Asylbewerber

– Fakten und Argumente –

Die öffentliche Diskussion über deutsche Aussiedler bzw. Übersiedler und Ausländer/Asylbewerber wird auch in den kommenden Monaten sicherlich sehr emotional weitergeführt werden. Als Argumentationshilfe soll den CDU-Mandatsträgern dieses auf den neuesten Stand gebrachte Thesenpapier dienen.

1. Ausgangslage

Im Jahre 1988 sind rund 340.000 Menschen in die Bundesrepublik Deutschland gekommen, darunter u. a. 200.000 deutsche Aussiedler aus Ost- und Südosteuropa, 40.000 Übersiedler aus der DDR und 100.000 Asylbewerber aus fast allen Teilen der Welt, davon rund 30.000 aus Polen und rund 20.000 aus Jugoslawien.

Dieser Zustrom hat sich 1989 mit weiter steigender Tendenz fortgesetzt. Im Laufe des zurückliegenden Jahres hat die Bundesrepublik insgesamt über 840.000 Menschen aufgenommen. Darunter rund 120.000 Asylbewerber, mehr als 377.000 deutsche Aussiedler und insgesamt über 343.000 Übersiedler aus der DDR. Bei allen drei Personengruppen ist ein erheblicher Anstieg im Vergleich zu 1989 zu beobachten. Besonders bedeutsam ist hierbei die im zurückliegenden Jahr zu verzeichnende Fluchtwelle aus der DDR. Sie nahm von Monat zu Monat an Intensität zu und führte ungeachtet der Reformankündigungen der DDR-Führungsspitze, allein im November 1989 über 133.000 Übersiedler in die Bundesrepublik Deutschland. Seit Kriegsende bedeutet dieses die höchste Flüchtlingszahl aus der DDR in einem Jahr.

Die unvorhersehbar große Zahl von Zuwanderern hat die Behörden in Bund, Ländern und Gemeinden vor ungewöhnlich große Aufgaben gestellt. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf die übrige Bevölkerung und hat in breiten Kreisen zu Abwehr- und Überreaktionen aber auch zu spontaner Hilfeleistung geführt. Die aufkommenden Sorgen der Bürger müssen wir ernst

nehmen. Wir müssen ihnen das Gefühl nehmen, daß sie in ihren Ansprüchen hinter Aussiedlern bzw. Übersiedlern und Ausländern zurückstehen sollen.

Wir müssen die notwendigen Unterscheidungen zwischen deutschen Aus- bzw. Übersiedlern, lange hier lebenden Ausländern, Ausländern aus den EG-Partnerstaaten und den immer neuen Asylbewerbern verdeutlichen. Zugleich müssen wir mit allen Mitteln gegen Radikale ankämpfen, die mit undifferenzierten „Ausländer-raus“-Parolen Emotionen schüren. Differenzierungen und Aufklärung sind hierzu dringend erforderlich.

2. Folgende Unterscheidungen sind notwendig

2.1 Aussiedler/Übersiedler

Die Bundesrepublik Deutschland ist Heimat der Deutschen. Aussiedler und Übersiedler sind Deutsche.

Zu Verständnisschwierigkeiten kommt es in der Bevölkerung oftmals in bezug auf die Zuerkennung der deutschen Staatsbürgerschaft bei deutschen Aussiedlern. Hierzu ist zu sagen, daß viele deutsche Aussiedler (rd. 60 Prozent) die deutsche Staatsangehörigkeit nach den grundgesetzlichen Vorschriften (Art. 116. I GG) ohnehin schon besitzen. Dabei handelt es sich um Deutsche, die selber oder deren Eltern oder Großeltern im früheren Ostpreußen, Pommern, Ostbrandenburg, Schlesien und der Freien Stadt Danzig gelebt haben; d. h. in ehemals deutschen Gebieten, die heute gemäß den Abmachungen der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs unter polnischer bzw. sowjetischer Verwaltung stehen.

Nach Art. 116 I GG in Verbindung mit dem Bundesvertriebenengesetz sind aber auch diejenigen Deutsche, die das Merkmal der „deutschen Volkszugehörigkeit“ erfüllen, auch wenn sie nicht wie die o. a. angesprochene Gruppe bereits die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Dieses Merkmal ist im Bundesvertriebenengesetz eingehend definiert; seine Ausprägung wird durch die zuständigen Behörden in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft.

Häufig taucht das Argument auf, deutschstämmige Amerikaner könnten z. B. auch nicht als Deutsche in die Bundesrepublik Deutschland zurückkehren, warum also deutschstämmige Aussiedler?

Hierbei ist zu bedenken, daß Amerika von vornherein als Schmelztiegel der Nationen entstand, aus denen sich schließlich eine neue Nation formte. In den typischen Aussiedlungsgebieten gab es demgegenüber von Anbeginn an geschlossene deutsche Siedlungen auf dem Gebiet eines anderen Staatsvolkes, in dem die Deutschen, soweit möglich auch entgegen der insbesondere nach Ende des II. Weltkriegs einsetzenden repressiven Maßnahmen von seiten

ihrer Aufenthaltsstaaten, ihre eigene deutsche Sprache, Kultur und nationale Identität zu bewahren suchten. Amerikaner deutscher Herkunft sind Amerikanische Staatsbürger; sie besitzen weder die deutsche Staatsangehörigkeit noch erfüllen sie im Gegensatz zu den meisten deutschen Aussiedlern die im Art. 116 I GG festgelegten Anforderungen. Nach Art. 116 I GG ist der Personenkreis derer, die als Deutsche hier Aufnahme finden können insofern eindeutig begrenzt.

In den Aussiedlungsgebieten haben Menschen deutscher Abstammung gerade wegen ihrer Herkunft bis heute unter den Folgen des Zweiten Weltkrieges zu leiden. Vielfach durften sie erst nach jahrzehntelangen Bemühungen aus Osteuropa in die Freiheit ausreisen. Sie haben ohne eigenes Verschulden als Folge von Hitlers Angriffskrieg, seiner Besatzungspolitik und seiner unmenschlichen Herrenrassen-Ideologie vielfach ihre Heimat verloren, in der sie über Jahrhunderte als Deutsche gelebt haben.

Die zu uns kommenden Deutschen sollten wir nicht als Last, sondern als Chance, nicht nur für sie, sondern auch für uns sehen. Die günstige Altersstruktur der Aussiedler trägt dazu bei, die Relation zwischen der alten und jungen Generation wesentlich zu verbessern. Nur 7 Prozent der Aussiedler sind 60 Jahre und älter, während dieser Anteil bei der Gesamtbevölkerung bei über 20 Prozent liegt. Knapp 60 Prozent der Aussiedler befinden sich im erwerbsfähigen Alter, im Gegensatz zu 47 Prozent der Gesamtbevölkerung. Auf die unter 18jährigen entfallen bei den Eingereisten 27 Prozent, bei der Gesamtbevölkerung 13 Prozent. Gut 80 Prozent der Aussiedler sind unter 45 Jahre alt. (Durchschnittswerte, bezogen auf die letzten zwei Jahrzehnte)

Diese Struktur hat positive Auswirkungen auf die Konjunkturentwicklung sowie auf die langfristigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und bei den Sozialversicherungssystemen. In seinem im September 1989 veröffentlichten Gutachten zur Integration der deutschen Aussiedler hat das Institut der deutschen Wirtschaft diese Bewertung voll bestätigt. Durch die nicht in das Gutachten miteinbezogenen Übersiedler aus der DDR wird die positive Einschätzung sogar noch weiter verbessert.

Die Behauptung, die Aussiedler würden angeworben oder in unser Land gelockt, ist unwahr. Es geht uns nicht darum, allen noch in den kommunistischen Staaten lebenden Deutschen in der Bundesrepublik Deutschland eine neue Heimat zu schaffen. Wir ermuntern diese Menschen nicht zu uns zu kommen. Aber es bedarf einer klaren, geradlinigen Politik. Jeglicher Wankelmut — wie ihn die SPD praktiziert — ist fehl am Platze.

In den 70er Jahren zahlte der SPD-Bundeskanzler Schmidt eine Milliarde Mark an Polen, damit 125.000 deutsche Aussiedler aus Polen ausreisen durften. Im Januar 1989 wollte der SPD-Vize Lafontaine dann plötzlich die

Ostblockstaaten finanziell dafür entlohnen, daß sie Ausreisewillige in ihrem Land zurückhalten. Solche Wechselbäder führen zu Unsicherheit und Unglaubwürdigkeit.

Unsere Politik ist hier eindeutig und verläßlich. Wir respektieren die Entscheidung derjenigen Deutschen, die in der Ausreise für sich und ihre Kinder den letzten Ausweg sehen, ihre nationale und kulturelle Identität zu wahren, denn dieser Entschluß ist ein höchstpersönlicher und existentieller. Wir stehen zu den genannten rechtlichen und politischen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland unseren deutschen Landsleuten gegenüber, sehen aber auch, daß es sich hier insbesondere um eine moralische Verpflichtung handelt. Unabhängig davon bleibt unser Bemühen, nach besten Kräften dafür zu streiten, daß diejenigen Deutschen, die in den Aussiedlungsgebieten bleiben wollen, dort auch als Minderheit volle Gleichberechtigung erfahren und nicht länger der Möglichkeit beraubt werden, ihre nationalen, kulturellen und muttersprachlichen Rechte zu wahren.

Vorrangiges Ziel unserer Politik ist vielmehr, im Zuge von Verhandlungen mit den Ostblockstaaten die Lebensverhältnisse der Deutschen in ihrer angestammten Heimat so zu verbessern, daß sie dort ein menschenwürdiges Leben in nationaler und kultureller Selbstbestimmung führen können.

In Gesprächen mit den ost- und südosteuropäischen Staaten wird daher auch in Zukunft darauf bestanden werden müssen, daß sich die Situation der Menschenrechte für Deutsche aber auch für Nichtdeutsche weiter verbessert. Die Entwicklung in Ungarn ist dafür ein positives Beispiel.

Dies alles gilt grundsätzlich nicht nur für die zu uns kommenden Aussiedler, sondern entsprechend auch für die Übersiedler aus der DDR.

Selbstverständlich ist, daß es keine Besserstellung der in die Bundesrepublik Deutschland kommenden deutschen Aussiedler und Übersiedler gegenüber den schon hier lebenden Deutschen geben darf. Um dieses zu vermeiden, hat die Bundesregierung mit dem Eingliederungsanpassungsgesetz eine Reihe von Eingliederungsmaßnahmen den veränderten Verhältnissen angepaßt. Beispielsweise wurden durch dieses neue Gesetz Besserstellungen im Bereich des Anspruchs auf Wohngeld und des Bezugs von Sozialwohnungen ausgeschlossen.

Der raschen und reibungslosen Eingliederung deutscher Aus- und Übersiedler dient auch das schon Mitte 1989 verabschiedete Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnsitzes für Aussiedler und Übersiedler. Dieses ermöglicht eine bessere Ausnutzung freier Wohnraumkapazitäten und entlastet die Ballungsgebiete.

Mit ihren wohnungspolitischen Beschlüssen hat die Koalition zudem ein Maßnahmenpaket vorgelegt, das alle Möglichkeiten ausschöpft, allen Wohnungssuchenden, d. h. sowohl den schon hier lebenden Menschen, als auch den deutschen Aus- und Übersiedlern möglichst rasch, unkompliziert und mit erheblichem Engagement des Bundes auch finanziell wirksam zu helfen. Dieses Programm des Bundes ergänzt die von den Ländern und Kommunen bereitgestellten Mittel. Beispielhaft seien aus der Initiative des Bundes folgende Punkte genannt:

- Die für den sozialen Wohnungsbau vorgesehenen Mittel werden für die kommenden vier Jahre um insgesamt 3,5 Mrd. DM aufgestockt, so daß ab 1990 nun jährlich 2,0 Mrd. DM zur Verfügung stehen. Eine Teilung zwischen Wohnungsbauförderung für Aussiedler und allgemeinem Wohnungsbau wird es ab 1990 nicht mehr geben. Von den Mitteln für den allgemeinen Wohnungsbau wird dann die Gesamtbevölkerung unter Einschluß der Aus- und Übersiedler profitieren.
- Für den Bau von preis- und belegungsgebundenen Wohnungen werden verbesserte Abschreibungsregelungen eingeführt.
- Zur Zinsverbilligung von Bauspar-Zwischenfinanzierungen werden 500 Mio. DM zur Verfügung gestellt.
- Im Bereich des Studentenwohnungsbaus wird das bestehende Programm weiter verbessert. Der Bund stellt zur Förderung von 20.000 Wohnheimplätzen für ein Sonderprogramm 1990 Zuschüsse von insgesamt 300 Mio. DM zur Verfügung.
- Für die Deckung dringenden Wohnbedarfs wurde ein Gesetzesentwurf zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht vorgelegt.

2.2 Ausländer

Die Koalitionsvereinbarung vom März 1987 sieht eine Novellierung des Ausländergesetzes vor. Diese soll mehr Rechtssicherheit schaffen und zu einer guten Nachbarschaft zwischen Deutschen und den hier lebenden Ausländern beitragen. Über 40 Prozent der 4,5 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik kommen aus EG-Ländern. Viele in den 60er und 70er Jahren zu uns gekommenen Ausländer aus Nicht-EG-Staaten werden voraussichtlich auf Dauer hier bleiben. Es kommt darauf an, die hier lebenden Ausländer mit ihren Familien in Gesellschaft, Staat, Arbeitsleben und Kultur zu integrieren. Daneben sind Maßnahmen zur sozialen Integration, eine Verfestigung ihrer Rechtsstellung sowie die Erleichterung der Einbürgerung erforderlich.

Gleichzeitig soll die Neuregelung deutlich machen, daß keine schrankenlose Einwanderung von Ausländern stattfinden darf. Deshalb muß der Anwerbestopp aufrechterhalten bleiben und der Zuzug weiterer Ausländer aus Nicht-EG-Ländern begrenzt bleiben. Integration und Zuzugsbegrenzung gehören zusammen — nur so kann eine Überforderung des Gemeinwesens und das Entstehen ausländerfeindlicher Haltungen verhindert werden.

Über zwei Millionen Ausländer leben seit mehr als zehn Jahren in der Bundesrepublik Deutschland. Niemand denkt daran, sie aus unserem Land herauszutreiben. Wir wollen uns um ihre Integration bemühen und dem Eindruck entgegenreten, wir wollten sie nicht als Nachbarn und Freunde in unserem Land haben. Zugleich appellieren wir an sie, sich auch ihrerseits um die Integration bis hin zur Einbürgerung zu bemühen. Mit erleichterten Einbürgerungsbestimmungen werden wir ihnen dabei entgegenkommen. Die Ausländer, die seit langem hier leben und hier bleiben wollen, sollen mit den deutschen Bürgern zu einem Miteinander statt zu einem heute noch häufig üblichen Nebeneinander kommen.

Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer scheidet hierbei jedoch als Lösung aus. Ein solches kommunales Wahlrecht für Ausländer wäre nicht nur eindeutig verfassungswidrig, es würde auch die Bereitschaft zur Einbürgerung weiter vermindern und damit im Ergebnis zu einem Integrationshindernis werden.

Gegen die Einführung dieses Wahlrechts in den von der SPD regierten Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein, hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion Mitte Juni dieses Jahres das Bundesverfassungsgericht angerufen. Dieses wird im Wege eines Normenkontrollverfahrens nach meiner Überzeugung die Verfassungswidrigkeit des kommunalen Ausländerwahlrechts feststellen und die entsprechenden Gesetze für nichtig erklären. Das BVerfG hat bereits am 11./12. Oktober 1989 in mündlicher Verhandlung über den mit dem Normenkontrollverfahren verbundenen Antrag auf einstweilige Anordnung beraten und zunächst die entsprechenden Neuregelungen für die anstehenden Kommunalwahlen — entsprechend dem Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion — außer Kraft gesetzt.

Eine Arbeitsgruppe der Koalition hat sich im April des zurückliegenden Jahres auf die grundlegenden Eckwerte zur Neuregelung des Ausländerrechts geeinigt. Der Bundesinnenminister hat einen Gesetzesentwurf erarbeitet, der diese Vorschläge konsequent umsetzt. Am 13. Dezember 1989 ist der Entwurf vom Bundeskabinett beschlossen worden. Er soll nun so schnell wie möglich in den parlamentarischen Gremien beraten und verabschiedet werden.

Die Notwendigkeit einer Novellierung des aus dem Jahre 1965 stammenden Ausländergesetzes ist weitgehend — selbst bei den vehementesten Kritikern

der Neuregelung — unumstritten. Durch Ermessensspielräume hat sich die Verwaltungspraxis in den Bundesländern zu weit auseinander entwickelt. Unser Ziel, den lange in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern eine verlässliche Integration zu sichern, ist auf der Grundlage des Ausländergesetzes von 1965 heute nicht mehr zu erreichen.

Das Ziel der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien verwirklicht der Entwurf auf mehrfache Weise: Die großen Ermessensspielräume, die die Gummiparagraphen des bisherigen Ausländergesetzes eröffnen, werden weitgehend durch klare Maßgaben ersetzt. Der Entwurf schafft beim Vorliegen festumrissener Voraussetzungen für die betroffenen Ausländer Rechtsansprüche, z. B. auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltsberechtigung, Ehegatten- und Kindernachzug und Einbürgerung bei hier aufgewachsenen Ausländern der zweiten und dritten Generation. Durch Schaffung von unterschiedlichen Typen von Aufenthaltsgenehmigungen, differenziert nach dem jeweiligen Aufenthaltswort, wird eine sachnahe, den Bedürfnissen des Einzelfalls gerecht werdende Ausgestaltung des Aufenthaltsstatus möglich.

2.3 Asylbewerber

Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. So steht es in Artikel 16 Absatz 2 des GG. Politisch Verfolgte haben in jedem Fall auch in Zukunft Anspruch auf politisches Asyl — ohne Wenn und Aber. Sie sind ohne jeden Vorbehalt in unserer Gesellschaft aufzunehmen und einzugliedern. Wir werden das Grundrecht des Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 auf Dauer aber nur bewahren können, wenn es uns gelingt, seinen massenhaften Mißbrauch zu verhindern.

Die Zahl der Asylbewerber lag im Jahre 1988 über 100.000. Mit mehr als 121.000 Bewerbern wurde im Jahr 1989 eine Zunahme um 18 Prozent gegenüber dem Vorjahr und zugleich der bisher höchste Zugang innerhalb eines Jahres verzeichnet. Die durchschnittliche Anerkennungsquote von 8,6 Prozent im Jahre 1988 hat demgegenüber im Jahr 1989 immer weiter abgenommen. Im Jahresdurchschnitt wurden nur 5,0 Prozent aller Bewerber anerkannt.

Die Verärgerung vieler Bürger über Unzuträglichkeiten in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nimmt zu. Vor der Verschärfung der Visabestimmungen für Polen und deren Androhung durch die Bundesregierung für Jugoslawen im April des vergangenen Jahres stammten rund die Hälfte aller Asylbewerber aus Polen (30 Prozent) und aus Jugoslawien (20 Prozent); d. h. aus Ländern, bei denen die Anerkennungsquote sogar noch weit unter dem ohnehin niedrigen durchschnittlichen Anerkennungsprozentsatz liegt. Dieser betrug im Jahre 1989 (1988) bei Polen 1,1 Prozent (2,7 Prozent), bei Jugoslawien nur 0,4 Prozent (0,2 Prozent). Zwar ist sowohl die absolute Zahl der Asylbewerber

aus Polen und Jugoslawien als auch ihr prozentualer Anteil am Gesamtzugang (Polen: 22 Prozent, Jugoslawien: 16 Prozent) in 1989 gegenüber 1988 leicht gesunken, doch ist ihre Zugangsquote angesichts einer in den genannten Staaten fast nicht vorhandenen politischen Verfolgung nach wie vor überproportional hoch.

Im Interesse der Aufnahmefähigkeit für die wirklich politisch Verfolgten muß der wachsende Zustrom nicht politisch verfolgter Asylbewerber durch weitere Maßnahmen gestoppt werden. Seit Anfang Oktober 1989 sind deshalb auf Grundlage eines einstimmig gefaßten Beschlusses zwischen dem Bundesinnenminister und den Landesinnenministern in den Ländern — mit Verzögerungen, z. B. im SPD-geführten Nordrhein-Westfalen sowie im rot-grünen Berlin — zentrale Ausländerbehörden in Betrieb gegangen, die jeweils am gleichen Standort eng mit dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zusammenarbeiten. Diese Regelung führt zu einer deutlichen Verkürzung der Asylverfahren und schafft die Möglichkeit, abgelehnte Asylbewerber, besonders in den offensichtlich unbegründeten Fällen, schneller abschieben zu können.

Unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung des Asylmißbrauchs ist jedoch auch, bei rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern konsequente Abschiebungen vorzunehmen. Die Länder sind hier in der Pflicht, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen.

Im Zuge der europäischen Einigung muß daneben das Grundrecht auf politisches Asyl ergänzt werden, damit die Bundesrepublik Deutschland nicht zu einem „Reserve-Asyl-Land“ für den Bereich der EG wird. Andernfalls könnte jeder in einem anderen EG-Land bereits abgelehnte Asylbewerber unter Berufung auf das ausschließlich in der Bundesrepublik bestehende Grundrecht der Verfassung „Asyl“ beantragen, so daß dann auch die deutschen Verwaltungsbehörden und Gerichte nochmals prüfen und entscheiden müßten. Die daraus resultierende unerläßliche Diskussion über Notwendigkeit, Zeitpunkt sowie Art und Weise einer Grundgesetzergänzung darf allerdings nicht dazu führen, bereits die jetzt ohne eine Grundgesetzänderung möglichen Maßnahmen unter Hinweis auf eine zukünftige Änderung des Grundgesetzes zu unterlassen.