

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 422

**Die Mitwirkung von Ausländern
an der politischen Willensbildung
in der Bundesrepublik Deutschland
durch Gewährung des Wahlrechts,
insbesondere des Kommunalwahlrechts**

Von

Dietmar Breer



Duncker & Humblot · Berlin

DIETMAR BREER

**Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung
in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts,
insbesondere des Kommunalwahlrechts**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 422

**Die Mitwirkung von Ausländern
an der politischen Willensbildung
in der Bundesrepublik Deutschland
durch Gewährung des Wahlrechts,
insbesondere des Kommunalwahlrechts**

Von

Dr. Dietmar Breer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 05179 3

Meinen Eltern

Vorwort

Das geltende Recht behält das Wahlrecht zu den Vertretungskörperschaften des Bundes, der Länder und der Kommunen den deutschen Staatsangehörigen vor. Die Einführung eines Wahlrechts für Ausländer — zumindest im kommunalen Bereich — zählt demgegenüber seit Jahren zu den Forderungen der Interessenvertreter der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer.

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Ausländerwahlrechts ist, wie die Diskussionen auf dem 53. Deutschen Juristentag 1980 in Berlin gezeigt haben, bisher keineswegs eindeutig beantwortet. So wurde in der ausländerrechtlichen Abteilung des Juristentages bei 140 Ja- gegen 162 Nein-Stimmen nur knapp ein Antrag abgelehnt, wonach keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen bestehen, der ausländischen Wohnbevölkerung das Kommunalwahlrecht einzuräumen. Eine Mehrheit von 156 zu 152 Stimmen fand dagegen der folgende Antrag: „Der Deutsche Juristentag fordert die Landesgesetzgeber auf, den länger in der Bundesrepublik ansässigen Ausländern das Wahlrecht zu den kommunalen Vertretungsorganen durch Gesetzesänderung, gegebenenfalls durch Verfassungsänderung, einzuräumen, um den Verfassungsgrundsatz der Demokratie zu verwirklichen, der den Beherrschten eine Mitwirkung an der Herrschaft zusichert. Der Bundesgesetzgeber ist aufgerufen, durch Verfassungsänderung verfassungsrechtliche Bedenken auszuräumen.“

Die Formulierung dieser Anträge und die knappen Abstimmungsergebnisse spiegeln deutlich die unterschiedlichen Rechtsauffassungen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Kommunalwahlrechts für Ausländer wieder.

In der vorliegenden Untersuchung stellt der Verfasser die hierzu vorgetragenen Argumente zusammen und versucht darüber hinaus, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Kommunalwahlrechts für Ausländer mit neuen Argumenten zu begründen, sowie die Möglichkeiten einer praxisgerechten Durchführung aufzuzeigen. Dabei werden auch solche Kriterien entwickelt, die das Wahlrecht auf den Kreis der Ausländer beschränken, die dergestalt in das politische, wirtschaftliche und soziale Gefüge der Bundesrepublik eingegliedert sind, daß sie ihr Wahlrecht bewußt ausüben können.

Die Arbeit hat im Wintersemester 1981/82 dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster als

Dissertation vorgelegen. Die Arbeiten am Manuskript wurden im Spätsommer 1981 abgeschlossen. Spätere Veröffentlichungen konnten daher nur noch vereinzelt berücksichtigt werden.

Für die Unterstützung bei der Anfertigung dieser Arbeit habe ich in besonderer Weise Herrn Prof. Dr. Schmidt-Jortzig zu danken, der mir durch wertvolle Anregungen ebenso wie durch kritische Fragen den Weg zu einem erfolgreichen Abschluß der Untersuchung nicht unerheblich zu ebnen half.

Mein Dank gilt schließlich auch Herrn Prof. Dr. Broermann für seine Bereitschaft, die Arbeit in die „Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht“ aufzunehmen.

Lemgo, im Frühjahr 1982

Dietmar Breer

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Die Ausländerproblematik in der Bundesrepublik Deutschland

§ 1	Steigender Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung und zunehmende Verweildauer	19
§ 2	Die Bundesrepublik als Einwanderungsland	22
1.	Der Begriff „Einwanderungsland“	22
2.	Rechtliche Stellung der eingewanderten Ausländer	23
a)	Aufenthaltsrecht	23
b)	Arbeits- und Sozialrecht	25
c)	Konsequenzen	26

2. Teil

Partizipationsmöglichkeiten für Ausländer unter der gegenwärtigen Gesetzeslage

§ 3	Nicht-Institutionelle Partizipationsmöglichkeiten	29
§ 4	Institutionelle Partizipationsmöglichkeiten	30
1.	Kommunale Koordinierungskreise	30
2.	Kommunale Ausländerbeiräte	31
3.	Ausländerparlamente	32
4.	Mitgliedschaft in Ratsausschüssen	33
5.	Sonderstatus für ausländische Ratsmitglieder	34
6.	Überregionale Partizipationsmöglichkeiten	35
7.	Kritische Würdigung	37
8.	Zusammenfassung	37

3. Teil

**Einbürgerung als Voraussetzung einer Teilnahme
an der staatlichen Willensbildung**

§ 5	Einbürgerung nach dem geltenden Recht	39
	1. Ermessenseinbürgerung	39
	2. Ehegatteneinbürgerung	41
§ 6	Erleichterte Einbürgerung für eingewanderte Ausländer	41
	1. Änderungsvorschläge	41
	2. Annahme des Einbürgerungsangebotes	43
	3. Zusammenfassung	45

4. Teil

Wahlrecht für Ausländer als Verfassungsgebot

§ 7	Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG	47
	1. Allgemeinheit der Wahl	47
	a) Grammatische Auslegung	47
	b) Teleologische und systematische Auslegung	48
	c) Historische Auslegung	49
	d) Genetische Auslegung	50
	e) Zwischenergebnis	51
	2. Gleichheit der Wahl	51
	3. Ergebnis	51
§ 8	Wahlrecht aufgrund weiterer Verfassungsnormen	52
	1. Art. 3 Abs. 1 und 3 GG	52
	2. Art. 1 GG	53
	3. Art. 5 Abs. 1 GG	54
	4. Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)	56
	5. Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 1 GG)	57
	6. Zusammenfassung	58

5. Teil

**Verfassungsrechtliches Verbot einer Beteiligung
der Ausländer an den Bundes- und Landtagswahlen**

§ 9 Wahlrecht zum Bundestag	60
1. Der Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG	61
a) Begriffsweite des Volksbegriffs	61
b) Der soziologische Volksbegriff	62
c) Volk als staatsrechtlicher Begriff	63
2. Volk = Gesamtheit der deutschen Staatsbürger	63
a) Tradition der europäischen Nationalstaaten	64
b) Das Staatsvolk als Träger der Demokratie	66
c) Volk als „deutsches Volk“	66
aa) Untersuchung nach dem Regelungsgehalt der Norm	67
bb) Zweck der Unterscheidung	68
cc) Unzulässigkeit eines Umkehrschlusses	68
d) Fazit	69
3. Volk = Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland	70
a) Volk als geistige Gemeinschaft	70
b) Volk als Lebens- und Schicksalsgemeinschaft	70
c) Bedeutungswandel des Volksbegriffes	71
4. Wahlrecht für Nicht-Deutsche	72
5. Bedeutungsverlust der Staatsbürgerschaft	73
6. Zusammenfassung	74
§ 10 Wahlrecht der Ausländer zu den Landtagen	75
§ 11 Ausländerwahlrecht auf europäischer Ebene	76
§ 12 Rechtliche Möglichkeiten einer Verfassungsänderung	77

6. Teil

Kommunalwahlrecht für Ausländer

§ 13 Kommunale Gebietskörperschaften und Staatsgewalt	78
1. Die Auffassung von <i>Sasse / Kempen</i>	79
a) Ursprung der kommunalen Selbstverwaltung	79
b) Selbstverwaltung als Grundrecht	79
c) Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts nach 1919	80
d) Schlußfolgerungen	81

2. Kritik an der Auffassung von <i>Sasse / Kempen</i>	82
a) Überwindung des Dualismus von Staat-Gesellschaft	82
b) Selbstverwaltung als institutionelle Garantie	82
c) Zusammenfassung	83
3. Originäre Hoheitsgewalt	83
a) Begründung einer originären Hoheitsgewalt	83
b) Verleihung der Hoheitsrechte durch den Staat	84
c) Die Einheit der Staatsgewalt	85
d) „Ursprüngliche Gebietskörperschaften“	86
e) Zusammenfassung	87
4. Zwischenergebnis	87
§ 14 Selbstverwaltung als mittelbare Staatsverwaltung	88
1. Grundlagen	88
a) Unmittelbare Staatsverwaltung	89
b) Mittelbare Staatsverwaltung	89
c) Selbstverwaltung	90
d) Selbstverwaltung durch Körperschaften des öffentlichen Rechts	91
2. Legitimation durch das Volk	92
a) Legitimation allein durch das Volk in den Kreisen und Gemeinden	92
aa) Rückgriff auf den Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG	93
bb) Der Begriff der „Teilvölker“	93
b) Legitimation durch das Staatsvolk	95
aa) Bund und Länder als Staaten	95
bb) Zweigliedriger Staatsaufbau	95
cc) Unterscheidungsmerkmale zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und dem Staat	97
(1) Kommunale Vertretungskörperschaft als Exekutivorgan	97
(2) Selbstverwaltung im Rahmen der staatlichen Gesetze	97
(a) Der staatliche Errichtungsakt	98
(b) Eingeschränkte Geschäftsordnungsautonomie	98
(c) Begrenzung des kommunalen Handlungsrahmens	99
(aa) Finanzhoheit	100
(bb) Personalhoheit	101
(cc) Planungshoheit	101
(d) Die Staatsaufsicht	102
(e) Kommunale Rechtsetzungsbefugnis	104
c) Zusammenfassung	104
3. Die staatliche Legitimation	105

4. Die körperschaftliche Legitimation	106
a) Kreise und Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts	107
b) Legitimation durch das Volk der Gebietskörperschaft als Aus- fluß des Selbstverwaltungsrechts	107
5. Zweifache Legitimation	108
 § 15 Die zweifache Legitimation als verfassungsrechtliches Problem	109
1. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG	109
a) Das Demokratieprinzip	110
b) Demokratie und Selbstverwaltung	110
aa) Kommunale Selbstverwaltung	110
(1) Örtliche Gemeinschaft als Grundlage	111
(2) Pflichtenstatus der Gemeindebürger	112
(3) Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung	113
bb) Andere Selbstverwaltungskörperschaften	114
(1) Zulässigkeit eines Vergleichs	114
(2) Akademische Selbstverwaltung	116
(3) Berufliche Selbstverwaltung	117
c) Zusammenfassung	118
2. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG	118
a) Der Volksbegriff in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG	119
b) Das Homogenitätsgebot	120
c) Auslegungsmöglichkeiten des Volksbegriffes in Art. 28 GG ..	122
 § 16 Weitere Bedenken	123
1. Verfassungsrecht der Länder	123
2. Völkerrechtliche Bedenken	123
3. Mehrfaches Stimmrecht	124
4. Unentrinnbarkeit	125
5. Beschränkung des Wahlrechts auf Staatsbürger als allgemeiner Rechtsgrundsatz	126
a) Auf staatlicher Ebene	126
b) Auf kommunaler Ebene	127
aa) Schweden	127
bb) Dänemark	127
cc) Niederlande	128
dd) Frankreich	128

ee) Schweiz	129
ff) Großbritannien	130
gg) Irland	131
c) Zusammenfassung	131
6. Besonderheiten der Stadtstaaten	131
a) Bremen	132
b) (West-) Berlin	133
c) Hamburg	134
d) Zusammenfassung	134
§ 17 Ungelöste Probleme bei Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer	135
1. Aktives und passives Wahlrecht	135
2. Notwendige Aufenthaltsdauer in Deutschland	136
a) Kriterien	136
b) Eigener Lösungsvorschlag	137
3. Weitere Differenzierungsversuche	138
4. Politische Betätigung der Ausländer in der Bundesrepublik	140
a) Die Beschränkungen des § 6 Abs. 2 und 3 AuslG	140
b) Mitwirkungsmöglichkeiten in deutschen Parteien	141
§ 18 Rechtspolitische Tragweite eines Kommunalwahlrechts für Auslän- der	143
1. Kommunale Fremd- und Selbstverwaltung	143
a) Auftragsangelegenheiten	144
b) Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	145
c) Selbstverwaltungsaufgaben	146
d) Anteil der Fremdverwaltung an der kommunalen Verwal- tungstätigkeit	146
2. Kommunalwahlrecht für Ausländer ein „leerer symbolischer Akt“?	147
3. Zur Notwendigkeit einer Verfassungsänderung	148
 Zusammenfassung	 151
 Anhang	 157
 Literaturverzeichnis	 165

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Auffassung
Abg.	=	Abgeordneter
ABl.	=	Amtsblatt
Abschn.	=	Abschnitt
AEVO	=	Arbeitsurlaubsverordnung
AFG	=	Arbeitsförderungsgesetz
AfK	=	Archiv für Kommunalwissenschaften
AS	=	Amtliche Sammlung
AufenthG/EWG	=	Aufenthaltsgesetz/EWG
AuslG	=	Ausländergesetz
BBauG	=	Bundesbaugesetz
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGHZ (E)	=	(Entscheidungssammlung des) Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	=	Bonner Kommentar
BRatDrs.	=	Drucksache des Bundesrates
BVerfG (E)	=	(Entscheidungssammlung des) Bundesverfassungsgerichts
BVerwG (E)	=	(Entscheidungssammlung des) Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	=	Bundeswahlgesetz
DemoGde	=	Die demokratische Gemeinde (Zeitschrift)
DKO	=	Deutsche Gemeindeordnung
DJT	=	Deutscher Juristentag
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DrS	=	Drucksache
DST	=	Deutscher Städtetag
DVBt.	=	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EG	=	Europäische Gemeinschaften
EGVO	=	Verordnung der Europäischen Gemeinschaften
epd	=	Evangelischer Pressedienst
Erl.	=	Erläuterung
ESVGH	=	Entscheidungssammlung des (hessischen) Staatsgerichtshofes
EUGH	=	Europäischer Gerichtshof
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	=	folgende
ff.	=	fortfolgende
FN	=	Fußnote
franz.	=	französisch
GdeTg	=	Gemeindetag (Zeitschrift)
GemO, GO	=	Gemeindeordnung
GG	=	Grundgesetz
GKWG	=	Wahlgesetz für die Gemeinde- und Kreisvertretungen in Schleswig-Holstein

GMBL.	=	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWG	=	Gemeindewahlgesetz
HdBdStR	=	Handbuch des deutschen Staatsrechts
HdKWp	=	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
h. M.	=	herrschende Meinung
HRR VwR	=	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht
JöR nF	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge
JR	=	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	=	Zeitschrift für die juristische Ausbildung
JuS	=	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	=	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KomPolBl.	=	Kommunalpolitische Blätter (Zeitschrift)
KWahlG NW	=	Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalen
KWG	=	Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein)
KomWGBad-Württ.	=	Kommunalwahlgesetz Baden-Württemberg
LDruckS	=	Landtagsdrucksache
LO	=	Landkreisordnung
LPVG	=	Landespersonalvertretungsgesetz
LWahlG NW	=	Landeswahlgesetz Nordrhein-Westfalen
MAGS (NW)	=	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (des Landes Nordrhein-Westfalen)
M / D / H / S	=	Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Kommentar zum Grundgesetz
MS	=	Münster
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
NJW	=	Neue juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
OVG (E)	=	(Entscheidungen) der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
ParlRat	=	Parlamentarischer Rat
PuZ	=	Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage aus der Zeitschrift „Das Parlament“
Rdnr.	=	Randnummer
RhPfvBl.	=	Rheinland-pfälzisches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
RuStAG	=	Reichs- und Staatsangehörigengesetz
StAngRegG	=	Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit
2. StAngRegG	=	Zweites Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit
StenoB	=	stenographische Berichte
StenoProt.	=	stenographische Protokolle
st. Rspr.	=	ständige Rechtsprechung
StTg	=	Der Städtetag (Zeitschrift)
Verf.	=	Verfasser
VerfGH NW	=	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VersammlG	=	Versammlungsgesetz
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof
VR	=	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)

VV	=	Verwaltungsverordnung
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WahlG	=	Wahlgesetz
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZParl	=	Zeitschrift für Parlamentsrecht
ZAR	=	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Erster Teil

Die Ausländerproblematik in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Untersuchung, die sich mit der sozialen, kulturellen oder rechtlichen Situation der Ausländer¹ in der Bundesrepublik Deutschland befaßt, kann nicht an einer Entwicklung der letzten Jahre vorbeigehen, die einen Wandel sowohl im Verhalten der Ausländer als auch in der öffentlichen Meinung hierzulande erkennen läßt.

§ 1 Steigender Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung und zunehmende Verweildauer

Noch vor einem Jahrzehnt war es durchaus üblich, die Ausländerproblematik als ein vorübergehendes Problem zu betrachten, das seine Schärfe vor allem durch die große Zahl und die Konzentration der Ausländer auf einzelne Regionen fand². Im Mittelpunkt der Überlegungen stand also die quantitative Dimension des Ausländerproblems³. Da man nur von einem vorübergehenden Aufenthalt der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik ausging⁴ — was durch den Begriff „Gastarbeiter“ auch sprachlich deutlich zum Ausdruck kommt — er-

¹ Der Begriff des Ausländers wird in dieser Untersuchung definiert wie in § 1 Abs. 2 AuslG: „Ausländer ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG ist“.

² Die Zahl der Ausländer überschritt in der Bundesrepublik 1970 die 2-Millionengrenze, erreichte im Jahr 1973 mit 3,9 Millionen einen ersten Höhepunkt, sank dann leicht ab, um bis heute wieder auf ca. 4,5 Millionen anzusteigen. Unter den Ausländern sind die Türken mit 33 % am stärksten vertreten; es folgen Jugoslawen (15 %), Italiener (14 %), Griechen (7 %), Asiaten (5 %), Spanier (4 %). Vgl. Statistisches Jahrbuch 1980, S. 66; sowie in NJW 1981, Heft 3 S. VIII. Geringfügig abweichende Daten enthalten die „Ausländer-Daten“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1980. Die Ausländerdichte ist besonders in einigen Großstädten recht hoch. Beträchtlich über dem Bundesdurchschnitt von 6,8 % liegen die Ausländerquoten bspw. in Frankfurt (20 %), Offenbach (19 %), Stuttgart und München (17 %). Demgegenüber liegt der Ausländeranteil in anderen Gebieten nur bei 3 % (Oldenburg) bzw. 4 % (Münster, Koblenz, Würzburg, Regensburg); vgl. auch *Kühn*, Memorandum, S. 9. Besondere Beachtung verdient jedoch die Tatsache, daß der Ausländeranteil in einigen Stadtvierteln noch erheblich höher liegt: z. B. Berlin-Kreuzberg (25,3 %), Salzgitter-Watenstedt (73,9 %), Hamburg-St. Pauli (26,2 %); vgl. *Schmidt-Jortzig*, Organisationshoheit, S. 280; *Schwerdtfeger*, Gutachten A, S. 17.

³ *Sasse / Kempen*, PuZ 8/74, S. 4.

⁴ Leitlinien der Ausländerpolitik NW, S. 16.

schien es müßig, über die Probleme nachzudenken, die aus einem langen oder gar dauerndem Verbleib dieser Menschen in Deutschland entstehen könnten. Angesichts der oft wiederholten Bekundungen der Betroffenen, alsbald in ihre Herkunftsländer zurückkehren zu wollen, lag es näher, die Probleme kurzfristig und zumeist provisorisch vornehmlich unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu lösen⁵.

Diese, wie sich bald zeigen sollte, allzu sorglose Einstellung ist zwischenzeitlich von der Wirklichkeit widerlegt worden. Trotz der Diskussion von Rotationsmodellen⁶, Heimkehrprämien⁷ und einer Rechtsprechung, die die Versagung von Aufenthaltsberechtigungen trotz oder gerade wegen eines langjährigen Aufenthaltes im Bundesgebiet mit der Begründung, die Bundesrepublik sei kein Einwanderungsland⁸ bestätigte, ist die durchschnittliche Verweildauer ständig gestiegen und beträgt bei einer nicht unerheblichen Zahl bereits 10 und mehr Jahre⁹. Mit dem auch heute noch oft geäußerten Wunsch, in die Herkunftsländer zurückkehren zu wollen, kontrastiert der Nachzug zahlreicher Familienangehöriger. Insbesondere für die Familien, deren Kinder in Deutschland aufgewachsen sind, hier die Schulen besucht haben und oft besser Deutsch als die Sprache ihrer Eltern beherrschen¹⁰, erscheint zudem eine Rückkehr nicht oder nur um den Preis einer erneuten Familientrennung vorstellbar. Dementsprechend ist der Wille zum weiteren Verbleib in der Bundesrepublik unter den Ausländern recht hoch¹¹,

⁵ Franz, Aufenthaltsrechtliche Stellung, S. 54; Kühn, Memorandum, S. 2; Rose, JR 1973, 223; Zapf, S. 194; Rittstieg, Wahlrecht, S. 1; Leitlinien der Ausländerpolitik NW., S. 16; Kohl in Landtagsdrucksache 7/1981 des Landtages Rheinland-Pfalz, S. 1; Albrecht, Sitzungsbericht L, S. 10.

⁶ Das Rotationsprinzip geht davon aus, daß ausländische Arbeitnehmer sich nur für einige Jahre (ca. 3) in der Bundesrepublik aufhalten, um dann in ihr Herkunftsland zurückzukehren und anderen Ausländern Platz zu machen. Dadurch sollen ein Familiennachzug und die für den deutschen Staat entstehenden Eingliederungskosten vermieden und eine ständige Niederlassung der Ausländer verhindert werden. Vgl. im einzelnen: Rose, JR 1973, 224; Schmiese, KomPolBl. 1974, 1007; Rittstieg, Ausländerrecht, S. 61.

⁷ Eick in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 03. 1976, Nr. 70, S. 1; Stingl in Frankfurter Rundschau vom 06. 06. 1979, Nr. 129, S. 5; Späth in Stuttgarter Zeitung vom 20. 04. 1979, Nr. 91, S. 5; Bentz, Das Rathaus 1980, 68 ff.

⁸ BVerwGE 42, 148, 154; BVerwGE 38, 90, 93; BVerwGE 35, 45, 51 f.; BVerwG in DÖV 1979, 374; BVerwG in DÖV 1973, 414; VGH München in NJW 70, 1012.

⁹ 1979 befanden sich 34 % der Ausländer weniger als 6 Jahre, 28 % zwischen 6 und 10 Jahren und 38 % mehr als 10 Jahre in der Bundesrepublik. Vgl. Statistisches Jahrbuch 1981, S. 66.

¹⁰ So wird aus den Volkshochschulen berichtet, daß zunehmend junge Ausländer Fremdsprachenkurse besuchen, um so ihre „Muttersprache“ richtig zu erlernen.

¹¹ Nach den Ergebnissen des Forschungsverbundes „Probleme der Ausländerbeschäftigung“ (S. 62) beabsichtigen unter Berücksichtigung der bereits in Deutschland verbrachten Zeit 71 % der Befragten insgesamt 10 Jahre in Deutschland zu verbringen; 31 % haben an 14, 20 % an 15—20 sowie

zumal die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in ihren Herkunftsländern, die sie zu einer Arbeitssuche im Ausland veranlaßt haben, zwischenzeitlich keineswegs behoben sind. Mit zunehmender Verweildauer im Ausland wird es ihnen zunehmend schwerer, sich sozial, familiär, wirtschaftlich und kulturell in ihren Herkunftsländern wieder zu integrieren („Reintegration“), so daß der Rückkehrwille mit steigender Aufenthaltsdauer sinkt.

Der Anwerbestopp im Jahre 1973¹² bildet in der Zuwanderung der Ausländer eine deutliche Zäsur und führte in Verbindung mit der wirtschaftlichen Rezession in den folgenden Jahren zunächst zu einem leichten Rückgang der Ausländerzahl in der Bundesrepublik. Da aber Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften die Einreise und der Aufenthalt in der Bundesrepublik zum Zweck der Arbeitsaufnahme nicht verweigert werden kann¹³ sowie aufgrund des Nachzuges weiterer Ausländer unter dem Aspekt der Familienzusammenführung und des gegenüber der deutschen Bevölkerung höheren Geburtenüberschusses¹⁴ nimmt der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik weiter zu¹⁵. Die derzeitige Ausgangslage wird dazu führen, daß der Anteil der ausländischen Jugendlichen im Alter von 15 bis 18 Jahren an der Gesamtbevölkerung dieser Altersgruppe im Jahre 1995 annähernd 20 % betragen wird (heute 7 %). Rechtliche Möglichkeiten, die Zahl der in Deutschland lebenden Staatsbürger aus Mitgliedsstaaten der EG spürbar zu reduzieren, bestehen angesichts der ihnen garantierten Freizügigkeit kaum und dies erscheint auch politisch nicht durchführbar¹⁶.

weitere 20 % an 20 und mehr Jahre gedacht. Demnach ist davon auszugehen, daß mindestens 40 % dieser Ausländer auf Dauer in der Bundesrepublik bleiben werden. Vgl. auch *Kühn*, Memorandum, S. 8 f.; *Rittstieg*, Wahlrecht, S. 5 f.

¹² Vgl. dazu im einzelnen *Franz*, DVBl. 1974, 350 ff.

¹³ Grundlegend Art. 3c; 48; 52; 59 EG-Vertrag; AufenthG/EWG in der Fassung vom 7. 2. 80 (BGBl. I, 113). Zur Verwirklichung der Einreise- und Aufenthaltsfreiheit hat die Gemeinschaft durchweg Richtlinien erlassen. Maßgebend sind:

— Richtlinie Nr. 64/220 EWG zur Aufhebung für Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs vom 25. 2. 64 (ABl. S. 845),

— Richtlinie Nr. 68/360 EWG zur Aufhebung der Reise und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft vom 15. 10. 68 (ABl. 257, S. 13),

— Richtlinie Nr. 64/221 EWG zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, sowie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit vom 25. 2. 64 (ABl. S. 850).

¹⁴ Vgl. dazu im einzelnen: Forschungsverbund „Probleme der Ausländerbeschäftigung“, S. 14; *Kühn*, Memorandum, Anlage 4a, S. 7; *Zuleeg*, JZ 1980, 425; Statistisches Jahrbuch 1981, S. 67.

¹⁵ Vgl. auch Leitlinien der Ausländerpolitik NW, S. 22; Statistisches Amt der Stadt Gelsenkirchen, S. 58 f.