

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

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

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

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

IMPRESSUM

- | | |
|--------------------|---|
| Herausgeber | World University Service Goebenstraße 35 65195 Wiesbaden Tel.: 0611/446648 |
| Redaktion | Günther Boege, Dieter Hampel, Gottfried Mergner |
| Satz | Thorsten Enderlein |
| Titel | an.sicht Kommunikationsagentur Wiesbaden |
| Druck | Gegendruck Scharnhorststraße 9 65195 Wiesbaden Tel.: 0611/441320 |
| Bezug | WUS |

**Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck mit Quellenangaben
erlaubt gegen Übersendung von
zwei Belegexemplaren**

**Namentlich gekennzeichnete Beiträge
geben nicht in jedem Fall die Meinung
des Herausgebers und der Redaktion
wieder.**

ZUM GEDENKEN AN HANS HEINZ HELDMANN –
Der Rechtsanwalt als Verfassungsschützer –

EINLADUNG ZUR DISKRIMINIERUNG? –
Ausländische Studierende in Deutschland

AUSZEIT 35, Heft 1/2 , 35. Jg., 1998

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| Editorial | 5 |
| Teil I: In Memoriam Hans Heinz Heldmann | 9 |
| Rainer M. Hofmann Hans Heinz Heldmann | 10 |
| Rainer M. Hofmann Rede am Grab von Dr. Hans Heinz Heldmann | 13 |
| Bahman Nirumand Abschiedsrede | 16 |
| Roland Kern Eine persönliche Erinnerung | 22 |
| Rainer M. Hofmann "Hans Heinz Heldmann - Sie haben es gut!" | 24 |
| Günther Boege/Bahman Nirumand Gespräch über einen außergewöhnlichen Anwalt | 28 |
| Der Gewürdigte als Autor: | 41 |
| - Nachruf auf Fritz Franz (1995) | 41 |
| - „Manuskript für den WUS“: Der Fall Ferideh - oder der Trick mit dem Sichtvermerk (1983) | 44 |
| - Zum „Zimmermann-Entwurf“ neuer Ausländergesetze | 53 |
| - Vorbemerkung zur Erstauflage von „Ausländergesetz“ (1991) | 58 |
| - Einleitung zu „Ausländergesetz“ (Auflage 1993) | 60 |

| | |
|--|-----|
| Teil II: Ausländerrecht und Hochschulen | 64 |
| Dieter Hampel Studium in Deutschland versus Ausländerrecht bzw. Verwaltungsvorschriften | 65 |
| Dawn Maweu Neue Gesetze schaffen neue Hürden für Studenten aus Übersee | 71 |
| Kambiz Ghawami Ausländische Studierende und die Internationalität der Hochschulen | 73 |
| Seyed Shahram Iranbomy Demokratie und Partizipation der „ausländischen Inländer“ in der Bundesrepublik Deutschland | 75 |
| Stellungnahmen einzelner Verbände zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zu den allgemeinen Verwaltungsvorschriften für das Ausländergesetz (1997): | 87 |
| - Hochschulrektorenkonferenz (HRK) / Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) | 87 |
| - Konferenz für Katholische Hochschulpastoral in Deutschland | 90 |
| - Evangelische Studentengemeinde | 93 |
| - Reaktion des BMI auf die Kritik des Referentenentwurfes | 100 |
| Auszug aus den geänderten Verwaltungsvorschriften zu § 28, Aufenthaltbewilligung, und § 29, Aufenthaltbewilligung für Familienangehörige - Ausländerstudium - (Mai 1998) | 100 |
| Teil III: Literaturbesprechungen | 126 |
| Ahmad Hosseinizadeh (Hrsg.), Studium Internationale – GEW-Handbuch zum Ausländerstudium (Dieter Hampel) | 127 |
| Hans Heinz Heldmann, Ausländergesetz und Kommentar Roland Kugler, Ausländerrecht. Ein Handbuch | 131 |
| Teil IV: Anhang | 135 |
| Verzeichnis der zur Zeit lieferbaren AUSZEIT-Hefte | 136 |

EDITORIAL

Die vorliegende Nummer von AUSZEIT hat zwei Teile. Der erste Teil ist der Würdigung des 1995 verstorbenen Rechtsanwaltes Dr. Hans Heinz Heidmann gewidmet. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der aktuellen Situation der Rechte für ausländische Studierende in der BRD.

Aktueller Bezug zu beiden Themen sind die neuen Verwaltungsvorschriften (Mai 1998) für das Ausländergesetz.

1. Teil: In Memoriam Dr. Heldmann.

Seit der Gründung der BRD leben wir in Deutschland in einem seltsamen Widerspruch. Auf der einen Seite ist die BRD der Staat, der sich mit der Erblast des nationalsozialistischen Staates auseinandersetzen muß. Daher finden sich seit der Gründung der BRD Anstrengungen - bis hin zum Asylrecht - aus der unheilvollen Geschichte zu lernen und Fehler, die zum Nationalsozialismus geführt haben, nicht zu wiederholen. Diese Anstrengungen sind davon geprägt, wieder durch die Völkergemeinschaft als ein innerlich gesicherter Rechtsstaat anerkannt zu werden. Dies führte unter anderem zu einer Verfassung, die sich unter den anerkannt demokratischen Verfassungen der Welt sehen lassen kann.

Zum anderen gab es und gibt es Bestrebungen, eine Normalität ganz anderer Provenienz zu erreichen: Man beansprucht für sich das „Recht“ als „Deutscher“, die eigenen brutalen Interessen (wie immer sie auch interpretiert werden) mit allen Mitteln zu verfolgen. Dieser Hang ist nicht nur bei den rechtsradikalen Kräften zu finden. Bis in die Mitte der Regierungen findet sich diese Neigung. Dies führt unter anderem zu einem quasi-rassistischen zweigeteilten Recht für In- und Ausländer, vor allem für abgelehnte Asylbewerber.

Der Rechtsanwalt Heldmann glaubte nun daran, daß es der Beruf eines „Rechtspflegers“ wie die Aufgabe jedes Demokraten sei, die Verteidigung der ungeteilten und demokratisch verankerten Menschenrechte zur zentralen Maxime des eigenen Handelns und Urteilens zu machen. Er war daher ein entschiedener Gegner der politischen und juristischen Kräfte, die *um* die Menschenrechte *herum* Staatsräson, nationale Interessen und Geschäftsinteressen verfolgen. Er vertrat seine Position nicht aus einem weltfremden Idealismus heraus, sondern aus der geschichtlichen Erfahrung, daß der nationalsozialistische Unrechtsstaat in den Köpfen derer anfing, die die Menschenrechte für jedefrau und jedermann auf Grund ihrer spezifischen sozialen, ethnischen und politischen Interessen relativieren wollten.

Er war schon in den 70er Jahren darüber erschrocken, wie Politiker und Juristen die eigentlich unveräußerlichen Rechte von Menschen, vor allem aus dem Ausland, zur Disposition ihrer jeweiligen politischen Anschauungen stellten. Im übrigen kritisierte er aus dieser Position heraus auch manches linke Konzept, das die Menschenrechte den Interessen von Klassen oder gar geschichtlichen Weltansichten unterordnete. Dabei ging er - wie andere Verfassungspatrioten - von einem Widerspruch von Verfassung und Rechtsalltag aus. Ziel des Verfassungspatriotismus sei es, den Normen der Verfassung trotz der Tagespolitik und gegen die Tagespolitik Geltung zu verschaffen.

Es hätte ihn in eine neue und schwierig zu lösende juristische Zwickmühle gebracht, wenn er erlebt hätte, daß die Verfassung selbst Teil eines Systems geworden ist, das Menschenrechtsverletzungen Tor und Tür öffnet. Die Veränderung der Verfassung im sogenannten neuen Asylrecht hat er juristisch nicht mehr bearbeitet. Ebenso hat er sich nicht mehr damit beschäftigen müssen, daß die Bundeswehr mehr ist, als „nur“ ein Verteidigungsmittel. Die Veränderung der Verfassung hin zur „normalen Staatsrä-

son" hätte seine Argumentationsstruktur verändern müssen.

Wir haben zur Würdigung von Heldmann Vertreter aus dem Kreis seiner ehemaligen „Schützlinge“ (Bahman Nirumand) und aus dem Kreis seiner Kollegen (Rainer M. Hofmann, Roland Kern) zu Wort kommen lassen, aber vor allem auch ihn selbst durch die Dokumentation einiger wichtiger Artikel zum Ausländerrecht und durch seinen Nachruf auf seinen Freund Fritz Franz.

Es ging uns bei der Zusammenstellung vor allem um zwei Ziele: Einmal wollten wir einen Beitrag zur Erinnerung an den Menschen Heldmann leisten. Zum anderen wollten wir die Bedeutung des Juristen Heldmann dokumentieren.

Heldmann hat auch für den WUS und im Rahmen des WUS für die bedrohten Rechte ausländischer Studierender gewirkt. Er hat den WUS in seiner Arbeit beraten und bei der Aufklärungsarbeit mitgewirkt. Bei mancher Podiumsdiskussion, bei mancher Schulung hat er durch sein sprödes und doch gleichzeitig engagiertes Auftreten Hoffnung auf die heilsame Wirkung des Verfassungspatriotismus verbreitet und dadurch unser eigenes Engagement gestärkt.

Zweiter Teil: Ausländerrecht und Verwaltungsvorschriften.

Die deutsche Entwicklungspolitik krankt an einem gutgemeinten Provinzialismus. Man will im Ausland gerne als hilfreich, engagiert und wohlwärtig erscheinen. Dies darf aber weder zu viel kosten, noch darf es die ausländerfeindliche Innenpolitik tangieren, noch sollen allzu viele innovative Gedanken in die Entwicklungskonzepte eingehen. Hübsch das Gewohnte beibehalten, wenn überhaupt etwas verändern, dann nur die Begriffe und im übrigen jammern über die Undankbarkeit der Beschenkten. Diese gutgemeinte Provinzialität kennzeichnet vor allem die „Entwicklungszusammenarbeit“ im Bildungsbereich.

Ich will hier nicht näher darauf eingehen - nur soviel: Über ein Jahr stritten Rektorenkonferenz, Außenministerium und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Innenministerium um die Verwaltungsvorschriften für den Aufenthalt ausländischer Studierender. Die einen wollten das Ausländerstudium als einen Teil der Entwicklungspolitik verbessern. Die anderen wollten sich nicht in eine Politik der Ausländerphobie hineinreden lassen. Zum Schluß kam dann ein Kompromiß heraus, der die schon kaum vorhandene Attraktivität des Studienorts Deutschland nicht weiter verbessern konnte. Wie meist in heutigen Zeiten wurde nichts besser, sondern eben „das Schlimmste verhindert“. Was sind wir dankbar!

Mit dieser Situation beschäftigen sich die Artikel im zweiten Teil des vorliegenden Heftes. Dieter Hampel gibt einen Überblick über die Problematik. Es folgen dann mehrere Kommentare und Stellungnahmen zum Problembereich und zu den neuen Entwicklungen. Besonders sei auf den Kommentar des geschäftsführenden Vorsitzenden des WUS, Dr. Ghawami, verwiesen, der auf dem Höhepunkt der Diskussion in der FRANKFURTER RUNDSCHAU abgedruckt wurde. Danach dokumentieren wir in Ausschnitten die „neuen“ Verwaltungsvorschriften selbst. Damit kann sich die kritische Leserin, der Leser, selbst ein Bild machen. Etwas außerhalb des Themas und doch dazugehörig ist der Artikel von Dr. Seyed Shahram Iranbomy über die politischen Partizipationsrechte von Bürgern der BRD ohne deutschen Paß.

Literaturbesprechungen zum Thema Studium von Ausländern in Deutschland sowie zum Ausländergesetz/Ausländerrecht beschließen diesen Themenblock.

Gottfried Mergner

**TEIL I: IN MEMORIAM HANS HEINZ
HELDMANN**

Rainer M. Hofmann

Hans Heinz Heldmann

Dr. Hans Heinz Heldmann ist am 8.10.1995 im Alter von 66 Jahren gestorben. Der Tod kam an einem Sonntag, den er, wie so oft, in seiner Frankfurter Kanzlei verbrachte. Gearbeitet hat er bis zur letzten Minute.

Das Verwaltungsrecht war Heldmanns Sache nicht von Anfang an. 1956 promovierte er in Freiburg bei Jescheck mit einer rechtsvergleichenden Arbeit über Probleme der Zurechnungsfähigkeit. Einige Zeit danach begann er mit der Anwaltstätigkeit. Die Strafverteidigung hat es ihm angetan. Hierbei entwickelte er schon früh, von angelsächsischem Rechtsdenken beeinflusst, seine besondere Sensibilität für Fragen des Verfassungsrechts und der Fairness des Verfahrens. In den sechziger Jahren galt es noch mehr als heute, vor-demokratischen Ballast beiseite zu räumen. Ein dankbares Aufgabenfeld für einen engagierten jungen Anwalt. Heldmann interessierte es von Anfang an, wie man vermittels des Rechts die Schwachen schürzen könnte; dies beschäftigte ihn bis zu seinem Tode. Nach einer Reihe von Veröffentlichungen zum Strafrecht und zur politischen Justiz begann er sich für das Kindschafts- und Jugendschutzrecht zu interessieren. Hiervon zeugen wiederum Veröffentlichungen. Fast gleichzeitig allerdings kam Heldmann als Strafverteidiger mit dem Verwaltungsrecht in Berührung. Er vertrat einige iranische Mandanten, die, von einem Strafvorwurf freigesprochen, nunmehr durch die Behörden mit der Ausweisung bedroht wurden, wegen des nämlichen nicht begangenen „Deliktes“. Das wollte dem von der Verfassung überzeugten Anwalt nicht in den Kopf und er begann mit dem Kampf im und um das Ausländerrecht. Ganz praktisch führte er zunächst das angeblich vergängliche Verfassungsrecht gegen das scheinbar „beständige Verwaltungsrecht“ ins Feld.

Diesen Ansatz behielt er bis zuletzt bei: Sein im Selbstverlag in zweiter Auflage zuletzt 1993 erschienener Kommentar zum Ausländergesetz enthält die beste in Deutschland verfügbare Zusammenstellung verfassungsrechtlicher Argumentationsmuster für die Auseinandersetzung mit Behörden, die Ausländer und deren Status verwalten. 1969 folgte Heldmanns Mitarbeit am „Alternativentwurf zum Ausländergesetz 1965“, den er mit wenigen anderen gemeinsam verfaßte. Seit jener Zeit verband ihn mit Fritz Franz eine intensive Freundschaft und fruchtbare Zusammenarbeit, bis Franz im September 1995 starb. Die persönliche Würdigung des Freundes ist die letzte Veröffentlichung von Hans Heinz Heldmann. Wäre der vielbeachtete Alternativentwurf doch wenigstens 1990 Gesetz geworden. Ausländer hätten dann heute viel weniger rechtliche Probleme. Mit dem Taschenbuch „Ausländerrecht - Disziplinarordnung für die Minderheit“ machte sich Heldmann 1974 endgültig einen Namen als einer der wenigen Ausländerrechtsexperten in der Bundesrepublik.

Aber Heldmann schrieb nicht vorrangig Bücher und Aufsätze, diese waren mehr Nebenprodukt seiner unermüdlichen Arbeit als Rechtsanwalt. Er war ein *Advocat*, wie er im Buche steht. Unverbrüchlich in seiner Schutzfunktion für die Mandanten, aber nicht blind und taub für die Realität. Unermüdlich im Einsatz für den Mandanten, auch da noch, wo andere längst aufgegeben hatten. So menschlich im Umgang, daß sich der Mandant von ihm ganz natürlich beschützt fühlte. Präzise und pointiert in seinen Schriftsätzen. Ein Meister der unverschnörkelten Sprache. Als Mensch war Heldmann bescheiden und formvollendet höflich. Nur wenn sein hochentwickelter Gerechtigkeitssinn die Witterung von Willkür und Ungerechtigkeit im Umgang mit seinen Mandanten bei Behörden oder auch bei Richtern aufnahm, konnte er polemisch und böse werden. Er schrieb dann Schriftsätze und veröffentlichte Artikel zu den Fällen. Beide im selben Stil. Heldmann war ein Radikaldemokrat, ein Liberaler bis ins Mark. Es war die Mischung aus Gerechtigkeitssinn und demokratischer Gesinnung, die ihn im "deutschen Herbst" veranlaßte, die Verteidigung eines Mitglieds der RAF zu übernehmen, nachdem diesem alle seine zuvor gewählten Verteidiger genommen worden waren. Heldmann trat ein für die Rechte seines Mandanten Baader, ganz selbstverständlich im Sinne von Rousseau, auch wenn

ihm linker Dogmatismus und Sektiererei zuwider waren. Als Anwalt im Verwaltungsrecht war Heldmann nicht nur vor den Fachgerichten und dem BVerfG zu Hause und oftmals erfolgreich, auch richtungsweisende Entscheidungen internationaler Gerichtshöfe wurden von ihm (mit-) herbeigeführt. Erinnerung soll nur an die Entscheidung im „Fall König“, in der er EGMR Art. 6 EMRK auch auf Statusverfahren (dort: Approbationsentziehung) für anwendbar erklärte und die Bundesrepublik wegen überlanger Verfahrensdauer verurteilte, sowie an das Urteil des EuGH im „Fall Erglu“, mit dem das Luxemburger Gericht seine Entscheidungspraxis zum Assoziationsrecht, die Türkei betreffend, deutlich akzentuierte und eine halbe Generation entgegenstehender deutscher Gerichtsentscheidungen als völkerrechtswidrig der Geschichtsschreibung anheimgab.

Heldmann, der Privatmann, war ein charmanter, geistreicher, belebender und ausdauernder Gesprächspartner und ein liebevoller Vater, der für seine Kinder auch noch Märchenbücher schrieb. Wegen der vielen Arbeit kam Familie und Freizeit aber oft zu kurz. Auch das Herz verzieh ihm den Raubbau an der Gesundheit nicht und so kam es ganz zuletzt im Leben des Hans Heinz Heldmann zu der Situation, die er neben Ungerechtigkeit wohl am unerträglichsten fand: Er war nicht mehr alleine Schutz und Schild für seine Mandanten, sondern brauchte nun auch Unterstützung von anderen. Heldmann hat als Anwalt in München, Darmstadt, Bremen und Frankfurt gewirkt. Überall verteidigte er den Satz, der seinem Anwaltsleben das Ziel vorgab:

“Die Würde des Menschen ist unantastbar”: Mit diesem Konzept im Kopf ist Hans Heinz Heldmann viel zu früh von uns gegangen. Es betrauern ihn die Familie, die Freunde, die Kollegen, die Leser und viele andere, die von ihm gelernt haben.

(aus: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, S. 462/463)

16. Oktober 1995 auf dem Alten Friedhof in Seeheim

Rainer M. Hofmann

Rede am Grab von Dr. Hans Heinz Heldmann

Vier Mal im Leben nur habe ich Hans Heinz Heldmann von Angesicht zu Angesicht gesehen: Als Student in den Siebzigern. Er hielt einen Vortrag, als er Verteidiger von Andreas Baader war. Nachdem Baader alle seine anderen Verteidiger genommen worden waren. Es war in einer Zeit, als es, vielleicht erinnern sich einige noch daran, Mut erforderte, für die Rechte von Gefangenen der RAF einzutreten. Mir ist in Erinnerung sein Engagement und die Unverbrüchlichkeit in der Einforderung von Rechten seines Mandanten. Und mir ist in Erinnerung, daß er wie selbstverständlich als Redner auftrat bei einem Unterstützerkreis der „politischen Gefangenen“, ohne ein solcher Unterstützer zu sein. Und ich erinnere mich noch an seine schwarze Lederjacke.

Nach meinem juristischen Staatsexamen wollte ich eine Doktorarbeit schreiben über das Rechtsproblem der Diskriminierung von Ausländern und das Völkerrecht. Sie ist dann nicht geschrieben worden. Damals befragte ich zwei Menschen zu diesem Plan. Der eine war Fritz Franz, der andere Dr. Heldmann. Ich erinnere mich an Heldmanns ruhige, hilfreiche und zugewandte Art.

Im September 1994 in Stuttgart-Hohenheim traf ich Hans Heinz Heldmann wieder, bei der Ehrung für zwei andere Personen, die im Ausländerrecht viel geleistet haben, für Fritz Franz und Gert Müller. Ich erinnere seine Umtriebigkeit und seine engagierte Festrede.

Das letzte Mal sah ich Heldmann im September 1995 in Kuppenheim am Grab von Fritz Franz. Ich war selbst so traurig, daß ich seine Traurigkeit kaum bemerkte. Er kümmerte sich um vieles und

ich dachte bei mir "gut, daß es ihn noch gibt, jetzt wo Franz nicht mehr da ist".

Nie war ich vor seinem Tod in seinem Büro, obwohl ich so oft in Frankfurt war und es mir manchmal vorgenommen hatte, ihn zu besuchen.

Hans Heinz Heldmann und mich verband in den letzten drei Jahren ein häufiger Gedankenaustausch. Wir schickten uns Informationen von und zu Fällen, machten Anregungen, noch vor kurzem besprachen wir die Frage, ob eine dritte Auflage seines Kommentars zum Ausländergesetz erscheinen soll, ich riet dringend zu. Manchmal schrieben wir uns auch ganz altmodisch Briefe. Wir hatten eine professionelle Verbundenheit.

Ich kannte Hans Heinz Heldmann nur als ruhig und besonnen. Aber manchmal fragte ich mich, welches Feuer von Verletzlichkeit tief in ihm brannte: Der „Eigendruck im Selbstverlag“ seines Kommentars, der doch einen renommierten Verlag verdient hätte, oder die gelegentlich schärfste Abgrenzung zu mancher Person erinnerte mich an einen „einsamen Wolf“. Ich fühlte so etwas wie Seelenverwandtschaft. Auch wie er sprach gefiel mir; für mich war er Ehrenmitglied des „Vereins zur Förderung der klaren Sprache“, dem ich mich auch zugehörig fühle.

In der Öffentlichkeit und in seiner Arbeit war Heldmann für mich ein unnachsichtiger Streiter

- für eine lebendige Demokratie von unten nach oben und nicht umgekehrt;
- gegen obrigkeitliche Willkür und gegen deren Duldung durch andere;
- für den Vorrang von Grund- und Menschenrechten vor der „wo kommen wir denn da hin-“ und der „das haben wir schon immer so gemacht-Mentalität“;
- gegen die gedankenlose und oftmals gezielte Diskriminierung von Minderheiten und solchen, die dazu gemacht werden;
- für die liberale Öffentlichkeit im Sinne von Georg Büchner, dessen Zitat er auch der letzten Auflage seines Kommentars vorausgeschickt hat;

- gegen das Unwesen der geheimen Kabinettpolitik und für die Ausbreitung dieser Thematik vor unser aller Augen und Ohren;
- und auch gegen die immer wieder anzutreffende Infamie unter der Richterrobe und das kaltschnäuzige Abservieren von Menschenschicksalen.

Nachdem ich einige Akten von Hans Heinz Heldmann gelesen habe, ist mein Respekt noch größer geworden. Im individuellen Fall nahm er dort den Kampf auf, wo andere, mich eingeschlossen, schon längst aufgegeben hätten. Ich habe dadurch noch etwas gelernt. Und aus den Akten sehe ich auch, daß er wie ein „Besessener“ gearbeitet haben muß; kenntnisreich und auf den Punkt waren seine Schriftsätze; gearbeitet hat er bis zum letzten Moment.

Einer seiner Mandanten erklärte mir, er fühlte sich bei Heldmann beschützt und in guten Händen, obwohl er keine trügerischen Hoffnungen geweckt hatte.

Und ein Vorsitzender Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, Günter Renner, ein Mann, auf den Heldmann in den letzten Monaten wütend war und über den er schäumte, weil unter dessen Federführung die Rechtswidrigkeit der hessischen Abschiebungsschutzregelung für Kurden aus der Türkei festgestellt wurde, sagte mir sinngemäß: Wir hatten den Eindruck, daß Heldmann oft die letzte Zuflucht für Menschen war, an deren Fällen viele andere fehlerhaft herumgedoktort hatten und deren Einzelschicksal einer Lösung bedurfte.

Und alle anderen im Ausländerrecht Tätigen, mit denen ich telefonierte, haben gefragt: Wer macht jetzt den Kommentar von Heldmann weiter? Heldmanns publizistische Arbeit ist ein Vermächtnis. Und es ist auch ein Vermächtnis, Heldmanns Fälle gut weiterzuarbeiten und eigene Fälle besser zu betreuen.

Ich kannte nicht Hans Heinz Heldmann den Vater, Liebhaber, Ehemann, Märchen- und Gedichteschreiber, den engen Freund. Ich kannte nur den kenntnisreichen und engagierten Kollegen.

Mit dem Tode von Fritz Franz und dem Weggang von Hans Heinz Heldmann fühle ich mich im Ausländerrecht vaterlos.

Abschiedsrede

Drei Worte, zu einem der denkbar einfachsten Sätze aneinander gereiht, wurden in den Raum geschleudert:
„Heldmann ist tot“.

Eine knapp gehaltene, unzweideutige, unwiderufliche Nachricht. Eine Nachricht, die jede Relativierung, jede Ergänzung, die einen Schimmer von Hoffnung gewähren könnten, ausschloß. Eine Tatsache, hart wie eine hohe Mauer aus Stahl, die den Blick in die Weite versperrte. Das Ende war erreicht, eine Zukunft gab es nicht mehr.

Die Nachricht zwang den Blick auf die Vergangenheit. Ich sah ihn plötzlich vor mir, die kräftig gebaute Gestalt, das freundliche Antlitz, die durchdringenden Augen hinter den getönten Brillengläsern, deren Blick schon bei der ersten Begegnung Größe und Vielfalt der Persönlichkeit verriet.

Heldmann machte zum ersten Mal Anfang der sechziger Jahre Schlagzeilen. Bekanntlich bildete Westdeutschland damals die Speerspitze im „Kalten Krieg“. Die MaCarty-Ära setzte sich hier fort, die Kommunisten-Jagd war im vollen Gange. Dennoch entschloß sich Heldmann als Anwalt in München die Verteidigung von iranischen Oppositionellen zu übernehmen, die, wie es hieß „wegen kommunistischer Umtriebe“ angeklagt waren. Ein höchst mutiger Schritt, den der junge Anwalt, ungeachtet seines Rufs und seiner Karriere vollzog.

Es war nicht die besondere Sympathie für die Linken, die Heldmann zu diesem Schritt bewog, sondern sein Sinn für Gerechtigkeit, für Demokratie, für das Recht der Minderheiten. Heldmann war ein leidenschaftlicher Radikaldemokrat, ein Erbe der europäischen Auf-

klärung, ein Humanist. Die Maxime seines Lebens widerspiegelte sich in dem Grundsatz: „Die Würde des Menschen ist unantastbar“

Jede Ideologie war ihm suspekt, weil sie, wie er oft sagte, die Freiheit einschränke, das Denken zur Eindimensionalität zwingt; weil sie die Vielfalt der Realität, der Ideen ignoriere, weil sie der Phantasie den freien Flug untersage.

Zu den Linken hatte er ohnehin ein gespaltenes Verhältnis. Nicht nur weil diese ihm immer wieder seine freiwillige Entscheidung, als fünfzehnjähriger Soldat bei der Reichswehr gedient zu haben, vorwarfen. Ihm mißfielen die Rechthaberei, die Askese, die Arroganz, der absolute Besitzanspruch auf Wissen und Wahrheit. Dagegen zeigte er eine große Begeisterung für den Einsatz der Linken für Gerechtigkeit, für die Rechte der Erniedrigten, der Unterdrückten.

Heldmanns Engagement galt in erster Linie den politisch Verfolgten, obwohl er selbst nie im hergebrachten Sinne politisch engagiert war. Politiker betrachtete er zumeist als Spießer, Politik diffamierte den Menschen, sie versperre die Weitsicht, verhindere die Toleranz, sagte er einmal.

„Die Würde des Menschen ist unantastbar“

Heldmann hatte diese Forderung bis zur äußersten Konsequenz begriffen. Sie bildete die Basis seiner Existenz, den eigentlichen Kern seines Wesens, seiner Persönlichkeit. Sämtliche seiner zahlreichen Schriften, seine Reden, seine öffentlichen Auftritte, seine familiären und freundschaftlichen Beziehungen lassen das Bekenntnis zu dieser Forderung erkennbar werden. Hier liegt, glaube ich, die Ursache für die Wahl seines Berufes ebenso, wie das Motiv seines solidarischen Einsatzes für die Rechte der Minderheiten. Er war kein „Ausländeranwalt“, wie man ihn gelegentlich bezeichnete, um ihm einen gewissen Exotismus zu unterstellen. Zwischen Ausländern und Inländern gab es für ihn im Bezug auf das Recht keinen Unterschied. Hat er doch mitten in einer beängstigenden Pogromstimmung es gewagt, die Verteidigung der RAF-Gefangenen zu übernehmen. Auch hier wäre die Annahme etwaiger Sympathiebezeugung für die politischen Zielsetzungen und Methoden der Gefan-

genen völlig absurd. Er verabscheute die Gewalt, er war ein überzeugter Pazifist. Nein, auch hier galt sein Engagement der Würde und dem Recht des Individuums.

Heldmann war kein typischer Rechtsanwalt. Die Gesetze dienten ihm eher als Instrument zur Verteidigung der Würde des Menschen. Er begab sich nie in die Rolle eines abgebrühten, abgeklärten Anwalts, der seine Mandanten als juristische Fälle betrachtet und deren Anliegen als Variationen längst bekannter und behandelter Sachverhalte registriert. Jedem seiner Mandanten begegnete er als ein Individuum, dessen Sorgen und Nöte er mit großer menschlicher Anteilnahme und Wärme ernst nahm. Als er einmal einen Armenier aus der Türkei verteidigen sollte, beschäftigte er sich wochenlang mit der Geschichte der ethnischen und religiösen Herkunft dieses Mandanten.

Seine Phantasie, sein geistvoller, beißender Humor, seine fundierte Bildung durchbrachen bei seinen Plädoyers, Reden und Vorträgen ständig die trockene Juristensprache. Aus jedem Satz schimmerte seine menschliche Anteilnahme hindurch.

Es war ein wahrer Genuß ihm zuzuhören. Wie ein Wirbelwind, der von irgendwoher kommend, sich spiralförmig im Kreise dreht, um sich schließlich auf einen Punkt zu konzentrieren, kreisten seine Gedankenflüge um ein Thema, zu dessen Kern sie allmählich den Zuhörer führten. Man wurde mitgerissen, in die Tiefe des Themas geführt, um am Ende beglückt festzustellen, daß man den unbekanntem, windungsvollen Weg nicht vergeblich beschritten hatte. Die Lösung des Rätsels schien plötzlich so einfach, so logisch, daß sie zu eigener Überzeugung, eigener Erkenntnis wurde. Juristische Sachverhalte, vorgetragen mit einer blumenreichen, mit Witz und Ironie durchsetzten Sprache, klangen aus Heldmanns Munde wie spannende Geschichten.

Menschen wie Heldmann begegnet man immer seltener in Deutschland. Er war ein Vertreter des Bürgertums, jenes europäischen Bürgertums, das gegen den Feudaladel aufstand und im Zuge der französischen Revolution das Schicksal Europas in die Hand nahm. Heldmann war ein Citoyen, ein zivilisierter, aufgeklärter, gebildeter

Bürger. Akribisch hielt er sich an die bürgerlichen Anstandsregeln und Umgangsformen, an die moralischen Postulate, an die ethischen Werte der europäischen Aufklärung. Lügen, Hinterlistigkeiten, taktische Winkelzüge waren ihm zuwider. Von seinen Mandanten verlangte er unbedingte Ehrlichkeit. Hielt sich einer nicht daran, lehnte er die Verteidigung ab.*

Er war niemals dazu bereit, Geheimnisse seiner Mandanten, auch die seiner Freunde, auszulaudern. Klatschgeschichten hörte er sich gerne an, lachte herzlich darüber, sein eigenes Wissen gab er jedoch nie preis. Man konnte die ganze Nacht hindurch mit ihm plaudern. In seiner Anwesenheit wurde es nie langweilig. Er brannte vor Neugierde, konnte intensiv zuhören. Menschliche Schicksale rührten ihn zutiefst, ich habe Hans Heinz Heldmann auch weinen sehen.

Es war 1965, nach seiner Rückkehr aus dem Iran. Er war im Auftrag von amnesty International als Prozeßbeobachter nach Teheran gefahren. Wir von der Konföderation Iranischer Studenten, CIS/NU, hatten einen Einfall. Hossein Rezai, ein CIS/NU-Mitglied, sollte Heldmann als Dolmetscher begleiten. Unser Ansinnen war, das Schah-Regime herauszufordern, zu provozieren und daraus politisches Kapital herauszuschlagen. Heldmann war zunächst strickt dagegen. Er, der ungeheuer mutig war und wenn es um die Rettung eines Menschen ging, kein Risiko scheute, war nie bereit, einem anderen Risiken zuzumuten. Aber er war gutgläubig, und manchmal, trotz der Schärfe seiner Intelligenz, naiv wie ein Kind.

Es gelang uns nach langen Verhandlungen, ihn für unseren Plan zu gewinnen. Rezai begleitete ihn nach Teheran. Doch wenige Stunden nach der Ankunft wurde er im Hotel im Beisein Heldmanns verhaftet. Heldmann war entsetzt, wollte die Verhaftung verhindern. Es gab sogar ein Handgemenge. Es half nichts, Rezai wurde abgeführt. Unter scharfer Protest erklärte Heldmann, er werde den Iran ohne Rezai nicht verlassen. Er mußte es doch. Er wurde mit Gewalt dazu gezwungen. Rezai blieb bis zum Ausbruch der iranischen Revolution in Haft.

Diesen Vorfall hat Heldmann nie überwinden können. Er machte sich selbst die größten Vorwürfe, daß er auf uns gehört und Rezai als Dolmetscher mitgenommen hatte.

„Die Würde des Menschen ist unantastbar“: Dieser Grundsatz bildete das Fundament von Heldmanns Persönlichkeit. Seine Achtung Menschen gegenüber war nahezu grenzenlos. Doch ebenso stark war seine Selbstachtung. Von seinen Mitmenschen verlangte er Anstand, in tiefster und wirklicher Bedeutung dieses Wortes, er verlangte Anständigkeit. Wer bestimmte Grundsätze verletzte, dem kündigte er ohne Kompromiß, gnadenlos die Freundschaft. Diesen, für ihn selbst höchst schmerzlichen Bruch, vollzog er radikal. Er konnte liebevoll verzeihen, doch wenn es um Grundsätze ging, blieb er hart. Nie machte er eine gute Mine zum bösen Spiel, opportunistische Zugeständnisse lagen ihm fern, gerade dann, wenn es um seinen eigenen Vorteil ging.

Heldmann war äußerst sensibel, feinfühlig, er schrieb Gedichte, auch Märchen. Mit größter Neugierde las er wie ein Kind die Geschichten mit den Gummibären.

Er war genau, äußerst gewissenhaft und zuverlässig, er beherrschte die sprichwörtliche preußische Ordnung, in seinem Denken wie in seinem Handeln. Doch er liebte auch das Chaotische. Unordnung in der Ordnung, dieser Widerspruch machte ihn besonders begehrenswert. Im Grunde seines Wesens war er konservativ, aber er widersetzte sich auch der Norm, er war antiautoritär, vor allem dann, wenn es um die Einmischung des Staates in das Privatleben der Menschen ging.

Obwohl er viele Menschen um sich hatte, die ihn liebten, fühlte er sich nicht selten einsam. Besonders in den letzten Jahren zog er sich mehr und mehr zurück. Vermutlich war es die Krankheit, die ihm viel zu schaffen machte. Er verabscheute die Abhängigkeit. Obwohl er selbst hilfsbereit war, lehnte er jede Hilfe für sich ab. Die Angst, physisch zu versagen, plagte ihn. Er wollte kein Mitleid, wollte den Kampf gegen die Krankheit allein führen. Der Schuß ins Herz war auf die Krankheit gezielt. Der letzte Kampf, ein Kampf, der für beide Seiten tödlich endete.

Heldmann verlieh seinen Mitmenschen eine unersetzliche Geborgenheit. Schon das Wissen, daß er da war und die Sicherheit, daß man seine Hilfe, seine Liebe und Freundschaft in Anspruch nehmen konnte, verlieh all denen, die ihn kannten, die ihm nahestanden, eine wunderbare innere Ruhe. Es wird lange dauern, bis wir begreifen können, daß diese Stätte der Zuflucht nicht mehr existiert. Vergessen werden wir ihn wohl nie.

Zu den Steinen
hat einer gesagt:
seid menschlich

Die Steine haben gesagt:
wir sind noch nicht
hart genug

Erich Fried

Eine persönliche Erinnerung

Im Jahr 1970 hatte ich eine Hausarbeit für den „Großen Schein“ im Öffentlichen Recht abzuliefern; Thema: Möglichkeiten des Verbots der politischen Betätigung von Ausländern. Die Literatur hierzu bereitete mir Verdruß, mit Ausnahme eines Aufsatzes von Dr. Hans Heinz Heldmann, Rechtsanwalt in Darmstadt. Mit seiner freiheitlichen Sicht sprach er mir derart aus der Seele, daß ich es nicht bei der Verwendung zu Studienzwecken beließ, sondern mich getraute, ihn um ein Gespräch in seiner Darmstädter Wohnung, die zugleich auch seine Praxis war, zu bitten. Ich wollte ihn kennen lernen. Er bot mir Platz in einem seiner gediegenen Ledersessel, die auch unter seiner letzten Frankfurter Kanzleiadresse noch zur Einrichtung gehörten.

Es hatte ihm wohl gefallen, von einem so jungen Kerl aufgesucht und um Rat angegangen zu werden. Diesen hat er auch in den sich anschließenden 25 Jahren immer bereitwillig gegeben, aber nicht von oben herab, sondern kollegial, sensibel, nachdenklich, präzise. In ausländerrechtlichen Fragen war er sozusagen die „sichere Bank“, wobei er jedoch - zur Vermeidung von Beratungsfehlern - nie versäumte, darauf hinzuweisen, inwieweit die von ihm vertretene Auffassung im Einklang mit der Praxis von Gerichten und Behörden stand. Je größer diese Diskrepanz, desto größer die Energieausschüttung seines Kämpferherzens.

In seinem 1989 erschienenen Buch „Verwaltung versus Verfassung“ stellt er zum Ausländergesetz 1965 lapidar fest: „Es wäre selbstverständlich zu erwarten gewesen, daß der Gesetzgeber nach eineinhalb Jahrzehnten der Geltung des Grundgesetzes und höchstrichterlicher Spruchpraxis das Ausländerrecht verfassungskonform neu kodifizierte. Gerade das jedoch ist dem Gesetzgeber in wesentlichen Teilen dieses Gesetzes nicht gelungen.“

Diese Kluft zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit war zeitlebens das Feld, auf dem Hans Heinz Heldmann im Sinne einer besseren Rechtskultur für seine Mandanten geackert hat. Er hat dafür manche Unbill und Anfeindungen ertragen - auch Strafverfahren wegen angeblicher Beleidigung von in der Ausländerverwaltung Beschäftigten. Es war ihm deshalb eine Genugtuung und erfüllte ihn mit Stolz, als er vom Amtsgericht am Sitz der sich beleidigt gefühlt habenden Behörde ("Hessenmeisterin im Abschieden") von diesem Vorwurf freigesprochen wurde. Hierbei hatte eine Rolle gespielt, daß Heldmann auch unter Mithilfe von Kolleginnen und Kollegen zahlreiche Beispiele für rechtswidriges und menschenunfreundliches Verhalten der Behörde, aus der heraus die Anzeige erstattet wurde, „mit Gewinn“ vorlegen konnte.

Die Freiheit der Advokatur war ihm nicht bloß Lippenbekenntnis, sondern streng zu beachtende Verpflichtung zum Nutzen derjenigen, die auf ihn vertrauten und ihm das Mandat erteilten. Er hat sich diese Freiheit genommen - besser: er hat diese Freiheit seines Berufs ernst und dafür manches in Kauf genommen.

In der von der Satzungsversammlung der Bundesrechtsanwaltskammer beschlossenen und am 11. März 1997 in Kraft getretenen Berufsordnung heißt es (§ 1 Abs. 2 und 3): „Die Freiheitsrechte des Rechtsanwalts gewährleisten die Teilhabe des Bürgers am Recht. Seine Tätigkeit dient der Verwirklichung des Rechtsstaats. Als unabhängiger Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten hat der Rechtsanwalt seine Mandanten vor Rechtsverlusten zu schützen, rechtsgestaltend, konfliktvermeidend und streitschlichtend zu begleiten, vor Fehlentscheidungen durch Gerichte und Behörden zu bewahren und gegen verfassungswidrige Beeinträchtigungen und staatliche Machtüberschreitung zu sichern.“

Wer hätte besser diesem Anspruch genügt als Dr. Hans Heinz Heldmann?

Rainer M. Hofmann

„Hans Heinz Heldmann - Sie haben es gut!“

Ich bin gefragt worden, was ich heute, mit gut zweieinhalb Jahren Abstand zum Tode von Hans Heinz Heldmann zu sagen habe. Nachdem ich die Zeit seit seinem Weggang habe Revue passieren lassen, fiel mir die vorstehende Überschrift ein.

Wer Heldmann's Schriftsätze lesen durfte, wer seine Philippiken in den Zeitschriften „vorgänge“ oder „Auszeit“ gelesen hat, wer näheren Kontakt mit ihm hatte, der trauert schon alleine deshalb um seinen Tod, weil ein wortgewaltiger Mitstreiter von uns gegangen ist. Wer ihn aber mochte, wird sich für ihn darüber freuen, daß er die letzten zweieinhalb Jahre nicht mehr erleben mußte. Für Heldmann, der als Mensch eigentlich die leisen Töne bevorzugte, war Stimmgewalt und klare Rede nämlich nicht Ausdruck von Sprachverliebtheit. Sie waren für ihn mit-leidende Notwendigkeit und Resultat seiner Sorge um den Umgang mit Schwachen und den Zustand unseres Gemeinwesens:

Manches Mal fragte ich mich in der jüngeren Vergangenheit, was wohl Heldmann in dieser oder jener Situation gesagt, geschrieben oder gewettert haben würde:

Wir hören heute aus Bayern (obwohl nicht nur von dort schlechte Nachrichten kommen) die Forderung, man müsse die Eltern eines kaum strafmündig gewordenen türkischen Kindes gemeinsam mit diesem aus der Bundesrepublik entfernen, weil das hier geborene und aufgewachsene Kind noch als Strafunmündiger eine Vielzahl von Straftaten begangen hat. Aus der CSU kam dieser Vorschlag, das hätte Heldmann nicht überrascht. Die SPD-Dame Renate Schmidt hat sich diesem Vorschlag nach nur schicklich kurzem Zögern angeschlossen. Hätte das Heldmann überrascht? Wohl auch nicht, obwohl er doch, quasi unter den Auspizien dieser Partei, vor

langer Frist, gemeinsam mit einigen anderen aus dieser Richtung, den „Alternativentwurf zum Ausländergesetz 1965“ verfaßt hatte. Aber ich wüßte schon gerne, was Heldmann geschrieben hätte in einer Situation wie der jetzigen, wo der üble Geruch einer Gemeinheit noch nicht verfliegen ist und schon der Gestank der nächsten ausländerpolitischen Hinterfotzigkeit die Luft verpestet. Heldmann, der sich gleichzeitig für Strafrecht, Kinder und Jugendschutzrecht und für das Ausländerrecht interessierte, hätte hierzu etwas zu sagen gehabt. Hätte er es „Halalih an bayerischen Stammtischen“ genannt oder „Nachgeben gegenüber dem Nazi-Sumpf“?

Hätte er von „Verantwortungslosigkeit“ von „Deportations-Mentalität“ geschrieben oder von „Menschenverachtung“? Er hätte! Nur hätte Heldmann dies alles präziser und wohl auch schärfer formuliert.

Keiner im Nachkriegsdeutschland hat wie Heldmann versucht, Verfassungsprinzipien für die Frage des Umgangs mit „den Fremden“ nutzbar zu machen. Und deshalb freue ich mich, daß Heldmann es nicht mehr erleben mußte, daß das Bundesverfassungsgericht kurz nach seinem Tod die durch den Gesetzgeber erfolgte Verstümmelung des Asylgrundrechts bis zu dessen Unkenntlichkeit abgesehnet hat und gleichzeitig noch der für unabänderlich gehaltenen Verwurzelung dieses Menschenrechts im „Menschenwürdeprinzip“ des Grundgesetzes eine Absage erteilte. Daß der Gesetzgeber die „Verfassung perforiert“, hat Heldmann schon zum Ausländergesetz 1965 im Jahre 1966 erkannt. Daß das Bundesverfassungsgericht aber dem verfassungsändernden Gesetzgeber erlauben würde, die Verfassung mit der Verfassung zu perforieren, hätte sich wohl auch Hans Heinz Heldmann nicht vorstellen können.

Daß Heldmann, der im Jahre 1967 die anläßlich des Schah-Besuches erfolgte Verbannung von politisch aktiven Iranern aus München als „Ausweisung“ und das Verbot, bestimmte Ortschaften zu verlassen, so treffend als „Stadtarrest“ bezeichnet hatte, es auch nicht mehr erleben mußte, daß solche Ideen im Zusammenhang mit dem Großereignis Fußballweltmeisterschaft diskutiert und zur Anwendung gebracht werden, gönne ich ihm auch.

Heldmann nannte das Ausländergesetz des Jahres 1965 eine „Disziplinarordnung für die Minderheit“, so lautete auch der Untertitel von seinem ersten größeren Werk zu diesem Gesetz. Daß solche Prinzipien geeignet sind, für eine „In-Schach-Haltung von zwei Dritteln der Gesellschaft“ hergenommen zu werden, hat Heldmann geahnt. Gut für ihn, daß er nicht mehr erleben mußte, wie man auf diesem Weg ein schlechtes Stück vorangeschritten ist.

Auch daß der Juso-Chef von einst, der Genosse Schröder, ausländerfeindliche Hetztiraden loslassen würde, ist Heldmann zu erleben erspart geblieben. Ob es ihn allerdings verwundert hätte?

Zum neuen Ausländergesetz von 1990 hat Heldmann geschrieben: „Anstelle dieses Gesetzes sollte es ein Gesetz geben, welches dem Gesetzgeber verbietet, ein Gesetz zu beschließen, dessen Aussagen den Gesetzesadressaten verschlossen bleiben.“ Was aber würde Heldmann gesagt haben, wenn er es hätte erleben müssen, daß die seit gut siebeneinhalb Jahren überfälligen „Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz“ nun in der x-ten Entwurfsversion vorliegen, und daß sie in unermesslicher Regelungswut knapp fünfhundert kaum verdauliche Schreibmaschinenseiten umfassen?

Und wie hätte Heldmann sich weiter die Finger wundschreiben müssen bei einem der widerlichsten Kapitel bundesdeutschen Rassismus: Es handelt sich um die Verweigerung des Familiennachzugs zu hier lebenden Studenten, die (überwiegend) schwarze, braune, gelbe oder rote Hautfarbe haben. Offiziellerseits wird hierzu erklärt, man lasse eben von wenigen Ausnahmen abgesehen generell den Familiennachzug zu Studenten aus „Entwicklungsländern“ nicht zu, wohingegen Studenten aus den Ländern der „Ersten Welt“ bedenkenlos ihre Familienangehörigen für die Dauer des Studiums nachziehen lassen können. Daß dies eine Form des Rassismus ist, hat Heldmann erkannt. Daß das Bundesverfassungsgericht erst vor kurzem nicht beanstandet, daß das Menschenrecht auf Ehe und Familie für Andersfarbige nicht gilt, hätte ihn umgetrieben.

Auch mußte Heldmann nicht mehr den (wiederum) aus Bayern kommenden Vorschlag erleben, die Apartheid in bundesdeutschen Ausländeramtsstuben einzuführen. Da ist doch allen Ernstes vorge-

schlagen worden, für „erwünschte Ausländer“ Sonderschalter einzurichten.

Heldmann fehlt allen denen sehr, die sich wohlwollend mit dem Ausländerrecht befassen. Sein Kommentar zum Ausländergesetz wird noch lange als Fundgrube verfassungsrechtlicher Wegweisungen und verfassungspolitischer Mahnungen Nutzen bringen. Wir, die wir von ihm so viel profitiert haben, sollten uns denselben Mühen unterziehen, die er auf sich genommen hat. Und wir sollten darüber nachdenken, eine Festschrift zur Erinnerung an ihn herauszubringen.



Der Fremde

Die Zeit

Avs: STANDPUNKTE 1/91

Gespräch über einen außergewöhnlichen Anwalt

WUS: Ich habe mich ein bißchen in den Heldmann-Kommentar zum Ausländergesetz in der Fassung von 91' eingelesen und ich finde, daß er, das schreibt er ja auch im Vorwort, vor allem daran interessiert ist, die Dinge durchsichtig zu machen. Wenn man mit Behörden in juristischen Kontakt kommt, bedarf man in der Regel eines Rechtsanwaltes als Vermittler. Das gilt besonders natürlich für Ausländer. Der Anwalt muß dem Klienten klar machen, was eigentlich mit ihm passiert oder passieren soll. Für Heldmann als Demokrat hatte diese Durchsichtigkeit anscheinend immer Vorrang: nur wenn man klar sieht, kann man richtig handeln. Auf dieser Ebene hat er sich wohl auch eine Integration vorgestellt, die nicht automatisch Anpassung bedeutet?

NIRUMAND: Ja, aber das ist in Deutschland ja auch ein Problem. Das gesamte Erziehungssystem, vom Kindergarten angefangen bis zur Universität ist grundsätzlich deutsch orientiert. Es gibt zwar unzählige Versuche, da etwas von außen hinein zu tragen, eine andere Sichtweise zu vermitteln, aber letztendlich sind diese Versuche nichts als Marginalien. Der Kern der Erziehung ist total deutsch, gänzlich unflexibel deutsch. Genau darum ist meiner Ansicht nach die Integrationspolitik gescheitert. Viele haben gedacht, die zweite und dritte Generation der Migranten würden keine Integrationsprobleme mehr haben. Das Gegenteil ist der Fall. Es fehlt ein Erziehungs- und Ausbildungssystem, das in der Lage wäre, andere Kulturen mit aufzunehmen und Kinder und Jugendliche, ungeachtet ihrer Herkunft, gleich zu behandeln. Die Integration ist mit dem starren Festhalten an einer vermeintlich reinen deutschen Kultur nicht zu erreichen. Jeder, der nach Deutschland kommt, soll gründlich Deutsch lernen. Das kann ich – zumindest für Schüler und Studenten – voll und ganz akzeptieren. Aber das genügt den Verantwortlichen nicht. Im Grunde wird von jedem Ausländer, der

in Deutschland leben und arbeiten will, verlangt, daß er sich dieser Gesellschaft unterwirft, daß er die Vorstellungen der Deutschen von Kultur, Erziehung, Moral und sonstiges übernimmt. Gegen dieses Diktat sind alle Integrationsbemühungen, die ich an den Schulen und in anderen Bereichen der Gesellschaft beobachte, machtlos.

WUS: Sehen Sie da einen spezifischen Unterschied zu Integrationsbemühungen in anderen Ländern. England, Frankreich, USA? In Schweden...

NIRUMAND: Die Integration der Türken in Schweden ist sicherlich nicht einfach. Aber die Integration ist keine einseitige Angelegenheit der Migranten, auch die einheimische Gesellschaft muß den Willen aufbringen, sich selbst zu verändern, offen und flexibel zu sein, dazu bereit sein, andere Kulturen zu akzeptieren, aufzunehmen und von diesen zu lernen. Ich habe den Eindruck, daß die Voraussetzungen bei den Schweden eher gegeben sind als bei den Deutschen. Sie haben zwar den Willen – ich treffe oft Intellektuelle, Lehrer, Erzieher, die sich große Mühe geben, eine neue Sichtweise durchzusetzen, aber es klappt nicht.

WUS: Aber woran, meinen Sie, liegt das?

NIRUMAND: Das hat in erster Linie mit der rechtlichen Stellung der Ausländer zu tun. Schauen Sie sich das Ausländergesetz an, das ist doch nicht die Basis für eine Integration, diese Gesetze verdeutlichen eher den Willen zur ständigen Grenzziehung oder noch deutlicher gesagt, zur Ausgrenzung. Diese Ausgrenzung hat aber nicht allein mit den Gesetzen zu tun. Sie hat ihre Wurzeln in der deutschen Geschichte, nicht nur in der Zeit der Nationalsozialisten, sondern auch in der Zeit weit davor.

WUS: Diese deutsche Eigenart, alles Fremde auszugrenzen: ist das ein Traditionsbruch und hat das auch etwas mit dem Faschismus zu tun?

NIRUMAND: Ich denke schon, aber nicht nur. Ich muß aber noch hinzufügen, daß die Ausgrenzung nicht nur Ausländern gegenüber stattfindet. Eine gewisse Fremdheit ist doch auch bei dem Umgang

mit den Deutschen untereinander zu beobachten. Das ist eben die Art und Weise des Umgangs, den man doch als "typisch deutsch" bezeichnen könnte.

WUS: Sie trauen sich also gegenseitig nicht ?

NIRUMAND: Irgendwie haben sie eine Innenwelt, die verschlossen ist, eine Innenwelt, zu der Außenstehende schwer Zugang finden.

WUS: Meinen Sie nicht auch, daß das etwas Mystisches hat?

NIRUMAND: Ich war neulich in einer kleinen Stadt in der Nähe von Oldenburg zu einer Lesung eingeladen. Dort habe ich einen sehr netten Lehrer getroffen. Der hat mich nach der Lesung zu sich nach Hause genommen. Er hat mir erzählt, daß er aus Süddeutschland stamme und seit 20 Jahren in diesem Städtchen lebe. Trotz dieser langen Zeit würden er und seine Familie immer noch als Fremde, oder wie er sich ausdrückte, als "Fremdkörper" wahrgenommen. Hier kann man nicht mehr von Rassismus sprechen. Vielleicht hat dieses Verhalten damit zu tun, daß die Deutschen nie eine Nation waren, daher dieses gestörte Verhältnis. Die Deutschen haben auch nie in ihrer Geschichte selbständig eine grundlegende Veränderung ihrer eigenen Gesellschaft erreicht, nie eine Revolution erfolgreich durchgeführt, selbst die Befreiung Deutschlands von der Herrschaft der Nationalsozialisten war nicht das Werk der Deutschen. Das erzeugt Komplexe. Man kann über andere Gründe spekulieren.

Aber lassen Sie uns jetzt über Heldmann reden.

WUS: Ja, Sie sagten in ihrer Trauerrede, daß Heldmann kein typischer Rechtsanwalt gewesen ist. Was haben Sie damit gemeint?

NIRUMAND: Heldmann war ein Anwalt, der nicht nur Recht und Gesetz beherrschte. Er hatte die Gabe, auch über das Recht zu philosophieren und zu reflektieren. Jedes Gesetz nahm er unter die Lupe, hinterfragte den Sinn und Zweck. Das ist bei Rechtsanwälten ungewöhnlich. Die meisten von ihnen kennen die Gesetze, wissen, wie sie mit dem Instrumentarium umzugehen haben. Heldmann war

nach meiner Einschätzung nicht nur ein Rechtsgelehrter, er war auch ein Philosoph und im weitesten Sinn des Wortes ein Politiker.

WUS: Ein politischer Mensch meinen Sie?

NIRUMAND: Ja, ein politischer Mensch. Meines Wissens gehörte er keiner politischen Partei an. Sein Vorzug war, daß er auch bei Rechtsfragen politisch dachte und die Gesetze aus politisch-gesellschaftlichem Blickwinkel betrachtete. Ich habe selten in meinem Leben einen Menschen kennengelernt, der demokratische Prinzipien so verinnerlicht hat, wie Heldmann. Jeder Verstoß gegen Menschenrechte führte bei ihm zu heftigen Reaktionen. Er war auf diesem Gebiet sehr sensibilisiert. Nein, Heldmann war kein typischer Rechtsanwalt.

WUS: Also, das ist die eine Seite von Heldmann, daß er das Gesetz global, sozusagen als Demokrat ausgelegt hat. Nach Aussagen seiner Kollegen, die zum Teil eng mit ihm zusammengearbeitet haben, gab es ja auch Konflikte und Kontroversen, ich spreche jetzt von seinen beruflichen Leben ... Konflikte, die er ja auch, manchmal bis zu einem bitteren Ende, ausgetragen hat, meist mit den einschlägigen Behörden, zum Beispiel Ausländerbehörden. Unter seiner Klientel aber war er sehr beliebt, besonders bei seinen ausländischen Mandanten. Was meinen Sie, war da das hervorstechende Merkmal?

NIRUMAND: Ich kann nur aus eigener Erfahrung berichten. Heldmann bot mir und meinen Landsleuten einen Schutz, eine Geborgenheit. Wir waren froh, daß es ihn gab, er war immer für uns da, er war immer bereit, für unsere Sache einzutreten. Das waren zumeist hochpolitische Angelegenheiten, teilweise auch riskante, und er scheute kein Risiko, er war immer einsatzbereit. Er hat nie darauf geschaut, wie hoch das Honorar ist, auch nicht, wie erfolgreich er im Einzelfall sein und ob er seinen Ruf verbessern könnte. Wenn Not am Mann war, stand er bereit. Bevor er die Konsequenzen in Erwägung ziehen konnte, sagte er immer: da müssen wir was machen. Das war typisch Heldmann.

Ich erinnere mich. Als zur Schah-Zeit über einige politische Gefangene die Todesstrafe verhängt wurde, erklärte sich Heldmann auf

unsere Bitte sofort bereit, als Beobachter von amnesty international in den Iran zu fahren. Die Reise war nicht einfach und auch nicht ungefährlich. Er hat es gewagt, er sagte, wir müssen alles daran setzen, um diese Menschen zu retten. Es hat in der Tat etwas bewirkt. Er hat in Teheran Interviews gegeben, ja selbst ein Flugblatt veröffentlicht. Das Schah-Regime war darauf bedacht, im Ausland einen guten Ruf zu haben. So wurde die Todesstrafe in lebenslänglich verwandelt. Heldmann war einige Male im Iran. Er hat mir erzählt, daß er bespitzelt und unter Druck gesetzt wurde. Das alles konnte ihn nicht daran hindern, sich für Rechte der Verfolgten und Inhaftierten einzusetzen. Wir konnten uns immer auf ihn verlassen.

Aber ich will aus Heldmann keinen Heiligen machen. Er war oft sehr pedantisch. Wenn er sich etwas in den Kopf gesetzt hatte, war er kaum noch umzustimmen.

WUS: Also, was zum Beispiel die Prozeßstrategie angeht?

NIRUMAND: Die Prozeßstrategie - oder bestimmte Erkenntnisse, die er selbst gewonnen hatte oder Einschätzungen usw. - und er blieb dabei. Er war eben oft unflexibel und machte das, was er sich in den Kopf gesetzt hatte.

WUS: War er seinen Mandanten gegenüber patriachalisch?

NIRUMAND: Ja, ja, ich denke schon, er war ja auch irgendwo - ein Grandseigneur, er hat sehr gut gelebt, er gehörte zur oberen Schicht der Gesellschaft - ich weiß jetzt nichts über seine Familie, seine Abstammung..., aber ich denke, daß er irgendwie zum Großbürgertum gehört hat. Er war ein sehr vornehmer Mensch mit einer unglaublich guten Erziehung, er hatte, wie soll ich das sagen, ein ausgezeichnetes Benehmen, er war elegant, aber gleichzeitig, wie gesagt, aus dieser Position heraus war er manchmal, das muß man schon sagen, überheblich und paternalistisch ...

WUS: Also kein typischer Deutscher?

NIRUMAND: Irgendwo doch. Aber mit den besten typischen Eigenschaften der Deutschen, also, er war zum Beispiel sehr gründlich, seine Gründlichkeit war wunderbar ...

WUS: ... und trotzdem hat er in kürzester Zeit und ganz spontan seinen "Kommentar" zu den Ausländergesetzen geschrieben, sehr umfangreich, über 350 Seiten, gewissermaßen als Soforthilfe für Ratsuchende. Übrigens mit einer charakteristischen Widmung für seinen Freund, den Verfassungsrechtler Fritz Franz: "Dem Vordenker und Vorkämpfer für ein rechtsstaatliches Ausländergesetz" ...

NIRUMAND: Ja, und dieser Kommentar ist sehr gründlich –

WUS: Ja, mit sehr, sehr vielen Verweisen, schon erstaunlich, schon allein die Schnelligkeit - er muß wirklich sehr engagiert gewesen sein ... Aber noch etwas anderes: Sie hatten ja alle, die ihn kannten, großes Zutrauen und Vertrauen zu Heldmann, hatten Sie auch den Eindruck, daß Heldmann - und das wäre ja für einen Deutschen verhältnismäßig ungewöhnlich -, daß er sehr persönliche und spezifische Vorstellungen von Ausländern als Fremde gehabt hatte, hat er das schematisiert oder kategorisiert oder soll man ihn sich als "Weltbürger" vorstellen?

NIRUMAND: Also "Weltbürger" – in gewissem Sinne ja, in gewissen Sinne nicht...

WUS: Und in welchem Sinn nicht?

NIRUMAND: Er war Weltbürger in seinem gesamten Denken, aber er hatte - wie gesagt - auch einige typisch deutsche Eigenschaften...

WUS: Das schließt aus, daß er Weltbürger ...

NIRUMAND: Naja, das schließt das nicht von vornherein aus, aber typische Eigenschaften, die dem vielleicht manchmal auch entgegenstehen ... Er hatte, obwohl er aus dem Großbürgertum stammte (es kann natürlich sein, daß ich mich irre) auch etwas Provinzielles, ja, es war eine eigenartige Mischung ...

WUS: Wie würden Sie das Provinzielle sehen ?

NIRUMAND: Trotz seiner großbürgerlichen Großzügigkeit, war er oft – ich meine nicht materiell – kleinlich, oder wie gesagt, pedantisch.

WUS: Dieses Materielle...ich habe, bezogen auf das Finanzielle, noch eine Frage. Er war ja materiell ziemlich unabhängig, ja ? hatten Sie den eine Frage. Er war ja materiell ziemlich unabhängig, ja? Hatten Sie den Eindruck, daß er bei seinen Reisen in den Iran im Auftrag von amnesty ... die wird er ja wohl nicht selbst bezahlt haben ? Oder wäre das denkbar - von seiner Person her ?

NIRUMAND: Das wäre durchaus möglich gewesen. Ich weiß nicht genau, wie das tatsächlich gewesen ist. ich glaube ... also, von der einen Reise weiß ich, daß wir sie bezahlt haben, den Flug, die Unterbringungskosten, also Honorar war nicht dabei...

WUS: Das waren ja längere Abwesenheiten und entsprechend weniger Einkünfte in seiner Kanzlei...

NIRUMAND: Ja, das hat ihm niemand ersetzt ...

WUS: Das ist ja wohl relativ selten in der Branche, die Anwälte lassen sich ja wohl gut bezahlen - im allgemeinen ...

NIRUMAND: Was das Geld anbetrifft - ich habe nie gehört, daß da jemand mit ihm Probleme gehabt hat. Was man von anderen Anwälten nicht sagen kann. Auch selbst von denen nicht, die sehr engagiert sind im Bereich von Flüchtlingen, Ausländerrecht usw. Oft sind diese Flüchtlinge völlig mittellos, trotzdem sind die Anwälte meist nicht bereit, auf ihr Honorar zu verzichten, oder zumindest so weit zu reduzieren, daß es bezahlbar wäre ... Aber bei Heldmann - da gab es keine Probleme auf diesem Gebiet.

WUS: Kann man Ihre persönlichen Eindrücke von der Person Heldmanns so zusammenfassen, daß er für viele eine Art Gallionsfigur, eine moralische Gallionsfigur im Nebel von Kleinkariertheit und Intoleranz gewesen ist?

NIRUMAND: Ja, er war nicht nur eine Vertrauensperson, er war auch eine Instanz ... er war sozusagen die Ansprechstelle für uns, wo wir dachten, wenn alles schief geht, dann ist er noch da - ein Zufluchtsort, eine Insel, auf die wir notfalls flüchten konnten und wo wir sicher aufgehoben waren.

WUS: Und betrifft das zum Beispiel Sie als Privatperson oder noch als Institution ?

NIRUMAND: Praktisch betrifft es die Institution, also bei uns hier die CISNU, die iranische Studentenvereinigung. Heldmann war ständig für die CISNU aktiv, das betrifft weniger Einzelpersonen als die Organisation ... für mich persönlich hat er nie ein Prozeß führen müssen, für die Organisation ständig, einzelne Prozesse, für einzelne Mitglieder hier in Deutschland - er war immer einsatzbereit ...

WUS: Sie sind ja unter anderem Geschäftsführer der kommunalen Ausländervertretung in Frankfurt: haben Sie mit Heldmann gesprochen, bevor Sie sich haben wählen lassen?

NIRUMAND: Nein, nein, als ich aus dem Iran zurückkam, 1981/82, da habe ich Heldmann öfter getroffen – irgendwie kam danach kein Treffen mehr zustande, bis ich hier die Arbeit übernahm. Wir hatten damals eine Veranstaltung gemacht über das Jugendstrafrecht, und ich wollte unbedingt, daß Heldmann dabei ist, in Bezug auf das Ausländergesetz; er hatte zuerst sehr gezögert, aber schließlich: Meinetwegen – ich komme, ich habe zwar sehr viel zu tun ... usw. Und tatsächlich ist er gekommen und hat eine ganz brillante Rede gehalten. Wir haben das Ganze, die Anhörung meine ich, dokumentiert, aber Heldmann kam und kam mit seinem Teil nicht zurecht: er habe einfach zu viel zu tun. Dann wurde er noch ein paar Wochen krank – also auf nachhaltiges Drängen meinte er schließlich, also, wenn ich das jetzt nicht mache, dann nie, und er hat sich hingesetzt und die Sache bearbeitet, und als er fertig war, sagte er zu mir, jetzt hätte ich so lange warten müssen, jetzt lade er mich zu einem Festessen ein - aber bevor das zustande kam, ist die Geschichte passiert, und ich habe eben Heldmann nicht mehr wieder-gesehen...

WUS: War sein Selbstmord eigentlich mit seiner Person vereinbart – war es für Sie, die Sie ihn ja gut gekannt haben, begreiflich ?

NIRUMAND: Irgendwie war Heldmann auch sehr verschlossen, er war kein offener Mensch.

WUS: Halten Sie es für möglich, daß er angesichts der politischen Verhältnisse, des zunehmenden Drucks, gerade im unmittelbaren Lebensbereich von Ausländern in Deutschland... daß er da resigniert hat?

NIRUMAND: Das glaube ich nicht. Sein Entschluß hat sicherlich hauptsächlich private Gründe. Vielleicht nicht so sehr Gründe, die in seinen Beziehungen lagen, eher waren es Probleme, die in seinem Innern angelegt waren...

WUS: Ihr Büro ist die Geschäftsstelle der Kommunalen Ausländervertretung in Frankfurt? Ist die Arbeit frustrierend?

NIRUMAND: Ja, furchtbar. Also – wenn da nicht noch kleine Erfreulichkeiten wären und wenn ich nicht meine andere Arbeit hätte: Veröffentlichungen usw., dann ginge es mir sehr schlecht. Es gibt hier viel zu viel Verwaltung...

WUS: ... und zu wenig Kompetenzen? Ich möchte noch einmal auf die Frage der Integration zurückkommen. Sehen Sie nach all den erfolglosen Auseinandersetzungen überhaupt noch Realisierungschancen? Für uns, WUS, als eine Art Lobby der ausländischen Studierenden, ist die Frage ziemlich wichtig.

NIRUMAND: Nehmen Sie doch einfach die aktuellen offiziellen Vorstöße zur weiteren Verschlechterung der Lage der Ausländer, nehmen Sie einfach mal die neue Debatte um das Asylbewerberleistungsgesetz. Oder über den Visumszwang für Kinder – selbst wenn sie hier geboren sind. Das alles steht doch den tausendfachen Bemühungen beispielsweise einzelner Kommunen mit ihren Sonderprogrammen, Fördermaßnahmen, Hilfen zur Selbsthilfe entgegen, ist kontraproduktiv. Das führt nicht zu Integration, die offiziell ständig beschworen wird, sondern im Gegenteil zu weiterer Aus-

grenzung: warum hat das die Bundesrepublik nötig? Aus ideologischen Gründen, das ist alles pure Ideologie, das ist dies Deutschtum, das die Politik daran hindert, offen zu sein und auch rational vorzugehen. Es ist gegen jegliche Rationalität: diese Ausgrenzung, die kostet die Gesellschaft viel mehr, sie gefährdet die Gesellschaft viel mehr als wenn die Ausländer zur Gesellschaft gehören und endlich als Teil der Gesellschaft akzeptiert werden würden. Und trotzdem werden sie ständig marginalisiert: es ist so ein Blödsinn! Weder ökonomisch, noch politisch, noch sozial, noch kulturell ist die Ausländerpolitik der Bundesrepublik nützlich. Das Problem der doppelten Staatsbürgerschaft beispielsweise: warum läßt man die nicht zu! Was spricht dagegen, das wäre doch ein Teil der Lösung! Zumindest wäre damit der erste, wichtige Schritt gemacht, daß die Leute dann - wenigstens formal gesehen - gleichberechtigt sind. Formale Gleichberechtigung spielt meiner Ansicht nach eine sehr, sehr wichtige Rolle - auch im Bewußtsein der Menschen. Wenn man weiß, man hat dieselben Rechte, dann hat das natürlich eine völlig andere Wirkung, als wenn man weiß, man wird ständig benachteiligt.

WUS: Das ist ja auch gut bei den ausländischen Studierenden zu sehen. Ich meine die deutsche Universität und ihr spezifisches Studium - es ist ja so eine Art selbstbestimmtes Studium - anders als beispielsweise in Frankreich und den angelsächsischen Staaten. Damit kommen die ausländischen Stud. nicht so gut zurecht, und keiner hilft ihnen konkret und adäquat. Das steht im Widerspruch zu offiziellen Verlautbarungen zum Ausländerstudium.

Heldmann hat ja in seinem „Kommentar“ breit derartige Äußerungen dokumentiert, etwa eine Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage von CDU/CSU und FDP, im Juli 1986:

„Das Studium von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland ist (...) wesentliches Element der internationalen Hochschulbeziehungen und Ausdruck der Weltoffenheit des deutschen Hochschulsystems ...“ usw. Gerade von „Weltoffenheit“ kann bei derartigen Regulierungen, denen das Ausländerstudium üblicherweise unterworfen ist, keine Rede sein. Im Gegenteil.

NIRUMAND: Meine Frau hat Medizin studiert in Berlin, und als sie ihre Fachausbildung machen wollte, durfte sie das nicht: sie durfte nicht arbeiten! Sie durfte nicht als Assistenzärztin arbeiten. Man argumentierte, es gäbe genug deutsche Ärzte, die keine Stelle hätten. Sie hat vier Jahre lang gekämpft - bis sie schließlich die deutsche Staatsbürgerschaft angenommen hat...

WUS: Und dann war es erst möglich - nur über diese Schiene?

NIRUMAND: Ja - es ist wirklich irrational. Ich meine, wenn es einen wirklich triftigen Grund gäbe - für diese Politik! Wenn das zum Vorteil der Deutschen wäre und zum Nachteil der Ausländer, dann würde ich sagen: na gut, dieses nationale Gefühl - zuerst die Deutschen und danach die anderen... aber das ist nicht zum Vorteil der Deutschen, es ist unmöglich, auch ökonomisch unmöglich, die Ausländer aus dem Land rauszuwerfen. Sie sind mittlerweile Mit-Träger der gesellschaftlichen Entwicklung, sie gehören zu diesem Land...

WUS: Ist das nicht auch ein bewußte Strategie der Ausgrenzung? Ganz bestimmte sozial-politische Kriterien der Einwanderungen nach dem Krieg werden in der Bundesrepublik ja öffentlich gar nicht mehr diskutiert, zum Beispiel, daß es die Industrie war, die die ausländische Arbeiterschaft aggressiv angeworben hat - ohne sich weiter um die politischen, wirtschaftlichen, sozialen Folgen zu scheeren...

NIRUMAND: Ja, und heute sagt die Industrie, daß wir eine Einwanderung brauchen in Deutschland - das sagt die Industrie, die ja immer pragmatisch formuliert, aber die Politik, die sagt etwas völlig anderes. Es ist eben bei diesem Thema viel Ideologie dabei. Es ist tatsächlich so, daß man hier Angst hat, daß die deutsche Kultur "durchsetzt" wird, obwohl das in Deutschland längst der Fall ist, es gibt ja keine reine deutsche Rasse, die hat es noch nie gegeben, auch nicht eine rein deutsche Kultur.

WUS: Ja, nehmen wir doch den ziemlich aktuellen Streit um den Bau und die Einrichtung von Moscheen und islamischen Versammlungsstätten: wie hier abgeblockt wird. Das ist bewußte Ver-

hinderung von Integration. Gesellschaftliche Integration kommt ja nicht zustande mit einer zerbrochenen individuellen Identität.

NIRUMAND: Also – wenn man sagen würde, gut, diese Moscheen sind Orte einer konservativen, rückständigen, mittelalterlichen Vorstellung – und das wollen wir in unserem demokratischen Staat nicht haben ... dann würde ich sagen, gut, das kann man verstehen, aber so ist es nicht.

WUS: Wir Deutsche gehen nicht selbstverständlich mit so einem Problem um – da kommt natürlich die Geschichte mit rein ...

NIRUMAND: Es ist alles ungeheuer verkrampt. Schon allein die Bezeichnung – man weiß nicht, wie man diese Menschen nennen soll, Ausländer, Mitbürger, Inländer, was weiß ich, schon allein die ungeheuren Verkrampfungen in der Sprache...

WUS: Was Sie gesagt haben, daß das alles auf uns Deutsche und Deutschland schließlich zurückschlägt, das sieht man ja konkret in den verschiedenen Stadtteilen der Metropolen, wo die Ausländer einen großen Teil der Bewohnerschaft ausmachen ... die ausländischen Jugendlichen, die von Jahr zu Jahr massiver ihre Gruppen bilden, oft den ganzen Tag in dicken Knäudeln herumstehen und die der übrigen Wohnbevölkerung fast als latente Bedrohung gelten ...

NIRUMAND: ... Es wird gefährlich. Das kann jeder Blinde sehen, daß in wenigen Jahren, wenn das so weitergeht, daß die Jugendlichen sich zur Wehr setzen werden, mit Gewalt...

WUS: Was uns immer aufgefallen ist im Umgang mit den ausländischen Studenten ist die dilletantische Beratung, die vor allem deswegen dilletantisch erscheint, weil die Träger der Beratung Deutsche sind mit ihren Vorurteilen gegenüber dem Fremden, dem Ausländer usw. Dadurch sind sie meistens nicht in der Lage, ihre Klientel so wahrzunehmen, wie es wirklich ist, sie sehen in den ausländischen Studenten oft ganz selbstverständlich das Gefäß, in das deutsche Bildung, deutsche Lebensauffassung, deutsche Kultur usw. abgefüllt werden soll. Sie nehmen dabei einfach nicht die spezifischen Bedingungen und Interessen der Studenten wahr, weil sie sie

nicht akzeptieren können... Haben Sie den Eindruck, daß Heldmann da, in dieser Frage, eine grundsätzlich andere Rolle spielte?

NIRUMAND: Heldmann sah für sich eine ganz bestimmte Aufgabe, die eigentlich ganz einfach war: Er war im Besitz eines umfanglichen Rechtswissens - das empfand er ohnehin schon als Privileg, und dieses Privileg kann man vielen zur Verfügung stellen. Das hatte nichts Belehrendes, sondern eher etwas Emanzipatorisches. Und das ist unglaublich wichtig für Ausländer gerade in Deutschland - wo Deutsche am liebsten alles alleine machen wollen! Sehen Sie, in Frankfurt mit dem höchsten Ausländeranteil von allen Städten in der Bundesrepublik sitzen in den Ämtern, etwa den Ausländerbehörden, schätzungsweise nur 2-3 Ausländer. Man kann doch nicht behaupten, sie seien unfähiger oder dümmer. In den Behörden, gerade bei denen, die viel mit Ausländern zu tun haben, ginge bestimmt vieles schneller und effizienter. Andere Länder kennen diese Probleme nicht, man sieht es ja aktuell bei den Fußballmannschaften der Weltmeisterschaft! Die französische Mannschaft, die niederländische, die englische usw.: überall Ausländer! Nur die deutsche Mannschaft ist rein. Das zeugt nicht gerade davon, daß die Deutschen teilen wollen. Integration bedeutet nicht, daß ich einen Hilfsfonds habe und sage, meinerwegen, die ausländischen Vereine kriegen jetzt die oder die Unterstützung, Integration bedeutet, daß wir Rechte teilen, selbstverständlich auch die Pflichten, Integration setzt Akzeptanz voraus, auf beiden Seiten. Die Pose des Gebers, des Almosenspenders, die oft Deutsche gegenüber Ausländern einnehmen, widerspricht den Grundsätzen der Integration. Im übrigen gibt es für diese Pose absolut keinen realen Grund. Ausländer sind in Deutschland keine Almosenempfänger. Sie arbeiten genauso wie die Deutschen. Sie schaffen Werte, auch Arbeitsplätze, leisten soziale Abgaben. Wenn die Deutschen endlich diese Tatsachen registrieren würden, wäre das Problem der Integration zumindest zu einem wichtigen Teil gelöst. Integration ist keine Einbahnstraße...

Der Gewürdigte als Autor:

H. H. Heldmann

Nachruf auf Fritz Franz (1995)

Dr. *Fritz Franz*, vormalig Richter an den Oberverwaltungsgerichten Lüneburg und Berlin, ist am 17.9.1995 im Alter von 71 Jahren gestorben. *Fritz Franz* war der erste Jurist in Nachkriegsdeutschland, der das "Ausländerproblem" als "Bewährungsprobe für den Rechtsstaat" erkannt und bekannt hat und seitdem hartnäckig und ausdauernd gegen den Strom schwamm. Durch Zufall war ich auf das Ausländerrecht als einem weißen Flecken in der Landkarte unseres Rechtes gestoßen: 1963 hat die Staatsschutzkammer des *LG München* zwei iranische Mandanten mit einem Freispruch 1. Klasse aus ihrem Strafverfahren entlassen – prompt hat die Ausländerbehörde sie wegen desselben Sachverhalts ausgewiesen und ihre sofortige Abschiebung in den Iran angeordnet. Da mußte ich mich dem Ausländerrecht zuwenden. So habe ich *Fritz Franz* entdeckt. Jene ausländerrechtlichen Verfahren habe ich mit *Fritz Franz* bestritten und beim *VG München* gewonnen: dank seiner großen und großartigen Arbeit "Zur Reform des Ausländerpolizeirechts". Ihre Themen sind unverändert aktuell: Einschränkung des ausländerrechtlichen Ermessens durch die Verfassung und durch Völkerrechtsverträge, z. B. zum Familiennachzug oder zu Ausweisung und Abschiebung. Ich halte jene Arbeit von 1963 für das erste Standartwerk zum rechtstaatlichen Ausländerrecht. Die gleiche grundsätzliche Bedeutung messe ich seiner Arbeit "Das Völkerrecht als Quelle des innerdeutschen Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Fremden" bei. Sie lenkte auf die damals noch unerforschten Gebiete: Individualanspruch aus Völkerrechtsvertrag, Freundschafts- und Niederlassungsabkommen als zwischenstaatliches Fremdenrecht, EWG-Recht als übergeordnetes Fremdenrecht. Der Vorrang europäischen Rechts vor innerstaatlichem Recht ist 30 Jahre später noch immer nicht juristisches Allgemeingut. Die dritte seiner mir unvergeßlichen Arbeiten,

die ich zu meiner Grundausrüstung zähle, ist "Das Asylrecht im Schatten der Flüchtlingskonvention". Sie handelt vom Verhältnis zwischen Verfassungsrecht und Vertragsvölkerrecht.

Interessant finde ich zu erwähnen, wie Skepsis gegen Staatsautorität und gegen herrschende Meinung eine Wurzel hat im Kriegserlebnis des 20jährigen Leutnants *Franz*; nämlich: unermeßliches staatliches Unrecht erlebt zu haben. Als nach dem Krieg der Jahrgang 1924 an die Universitäten kam, da war als Staatsrechts-Professor auch *Maunz* wieder da, der wenige Jahre vorher die juristische Entdeckung gemacht hatte, der Wille des Führers sei oberstes Gesetz. Da war solche Skepsis reicher Erwerb für den jungen Juristen, um zu differenzieren nach Qualitäten von Normen und um Rechtsgüter abzuwägen. 1969 sind wir uns begegnet in Saarbrücken zu einem Seminar der Friedrich-Ebert-Stiftung über das Ausländerrecht und ob das reformbedürftig sei. Am dritten Tag der Diskussion zwischen Politikern, Journalisten, Studentenvertretern, Politologen, und Juristen hat *Fritz Franz* gesagt: "Nun laßt uns Nägel mit Köpfen machen!" Daraus wurde innerhalb weniger Monate der Alternativ-Entwurf 1970 zum Ausländergesetz 1965, den *Fritz Franz*, *Diemut Majer*, *Peter Kasprzyk*, *Björn Pätzold* und ich im Januar 1970 in München fertiggestellt haben. Die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Humanistische Union haben ihn am 2.3.1970 in Bonn der Öffentlichkeit vorgestellt und allen Bundestagsabgeordneten und allen Innenministern zugeleitet. Der Alternativ-Entwurf 1970 wäre ein wunderschönes Ausländergesetz geworden, klar, knapp, verfassungsverträglich und justiziabel – wenn nur die Adressaten sich für ihn interessiert hätten. In jenen Monaten der Arbeit an "unserem" Entwurf ist meine Freundschaft zu *Fritz Franz* entstanden. Zwar habe ich mich nachhaltig geweigert, morgens um 6 Uhr mit ihm an die Arbeit zu gehen. Zwar habe ich manchmal ihn gefragt, ob er nicht ein wenig autoritär sei. Das hat er mit großem blauem Blick verneint, aber sein Lächeln dazu war das des Ertappten. Er konnte auch mal, wenn ihm die Runde gar zu begriffsstutzig erschien, seine Sachen zusammenzupacken und gehen. Unter den Zurückgebliebenen saß auch ich. Er war ein Herr, der in einer Schwabinger Kneipe bis zum allerletzten Schluck eine ebenso gute Figur machte wie auf dem Podium.

Fritz Franz hat 1959 als Verwaltungsrichter in einem Abschiebungsverfahren *Dlouhy* Unvereinbarkeiten von Ausländerrecht mit Verfassungsrecht gesehen und ausgesprochen: Nach erfolgter Abschiebung, welche zutreffend *Franz* als verfassungswidrig und als Verstoß gegen Völkervertragsrecht beurteilt hatte, ist der Tschechoslowake *Dlouhy* wegen Desertion und Spionage zu 15 Jahren Zuchthaus verurteilt worden. Das war die letzte Richtertätigkeit im Ausländerrecht von *Fritz Franz*. Darauf wendete er sich dem "Asylrecht der politisch Verfolgten" zu. Seine Dissertation 1961 (bei Nipperdey in Köln) hat die deutsche Nansen Gesellschaft mit dem Fridtjof-Jansen-Preis ausgezeichnet. Sie hat an juristischem Glanz nichts verloren. In Justiz und Verwaltung hat *Fritz Franz* mit seinem 35jährigen Streit für Rechtsstaatlichkeit im Ausländerrecht kaum Freunde gewonnen. *Knuth Dohse* hat in *Kritische Justiz* 1985 zu seinem Abschied vom *OVG Berlin* geschrieben: "Ausländerrecht und Richterbeförderung – Soziale Anmerkungen zu einem Einzelfall". Die Einleitung lautet: "Wenn das Ausländergesetz so "weltoffen und liberal" wäre, wie seine Väter einst bekundeten, dann wäre niemand besser geeignet als *Fritz Franz*, seine Richtertätigkeit auch auf diesem Gebiet auszuüben. Denn seit vielen Jahren hat er sich in der Betonung von rechtsstaatlichen Prinzipien, Grundrechtswahrung und Liberalität auch für diejenige Bevölkerungsgruppe profiliert, über die die Exekutive gern weiter nach vollem Ermessen verfügt. Aber ganz so liberal war das Ausländergesetz wohl doch nicht gemeint: Denn mit dieser Position schwamm *Fritz Franz* stets gegen den Strom. Das kräftigt bekanntlich die Muskeln, aber man kommt auch nicht sehr schnell vorwärts." *Fritz Franz* hat das Streiten bis zu seinem Tod nicht aufgegeben.

(aus: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, 462)

Vorbemerkung: Die folgende Arbeit stellte Heldmann im Juni 1983 dem WUS exklusiv zum Abdruck zur Verfügung. Sie ging später unter der Überschrift "Aktuelle Rechtsfragen für ausländische Studenten in der Bundesrepublik Deutschland" ein in Heldmanns Standardwerk "Ausländerrecht 1965-1988", 1989 S. 151 ff (Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt a. M.)

H. H. Heldmann

„Manuskript für den WUS“: Der Fall Farideh N. - oder der Trick mit dem Sichtvermerk (1983)

1. Studienbewerber aus dem Iran stolpern an einer Voraussetzung für die Zulassung zum Hochschulstudium in der Bundesrepublik:

„Nachweis über die erfolgreiche Teilnahme an der iranischen interuniversitären Hochschulaufnahmeprüfung und Immatrikulationsbescheinigung einer iranischen Universität.“

Die iranische Studentin Farideh N. hat sich hiergegen gewehrt.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt hat ihr mit seinem Beschluß vom 12.7.1982 (Aktenzeichen V/1 G 3019/82) rechtgegeben:

„Für die Hochschulzulassung eines iranischen Staatsangehörigen kann weder der Nachweis über die erfolgreiche Teilnahme an der iranischen interuniversitären Hochschulaufnahmeprüfung noch die Immatrikulationsbescheinigung einer iranischen Universität verlangt werden.“

Auf die Beschwerde der Universität hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit seinem Beschluß vom 8.10.1982 (Aktenzeichen VI TG 1578/82) die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt aufgehoben:

„Erst das Bestehen der interuniversitären Hochschulaufnahmeprüfung im Iran vermittelt die Qualifikation zur Aufnahme eines Studiums.“

Der Verwaltungsgerichtshof erkennt: "Farideh hat nicht an der interuniversitären Hochschulaufnahmeprüfung im Iran teilgenommen, „die seit der islamischen Revolution 1979 im Iran nicht mehr abgehalten worden ist." Aber - so findet der VGH sein Recht:

"Es ist Sache des jeweiligen Studienbewerbers, seine Qualifikation zu erwerben und nachzuweisen. Finden in einem Land, aus welchen Gründen auch immer, Prüfungen, die erst die Qualifikation zur Aufnahme eines Studiums vermitteln, nicht statt, so geht es nicht an, Teilnahme und Bestehen der Prüfung zu fingieren ... Dies führt nicht dazu, daß iranische Studienbewerber durch eine unzulässige Ungleichbehandlung gegenüber Studienbewerbern aus anderen Ländern vom Hochschulzugang ausgeschlossen werden. Zwar werden Iraner, die nicht an der interuniversitären Hochschulaufnahmeprüfung erfolgreich teilgenommen haben, vom Studium ausgeschlossen. Sie werden es aber deshalb, weil sie nicht über eine Hochschulzugangsberechtigung ihres Heimatlandes verfügen, was bei Studenten aus anderen Ländern mit entsprechenden Qualifikationen der Fall ist. Darüber hinaus können Iraner dann ihr Studium an hessischen Universitäten aufnehmen, wenn sie die Hochschulzugangsberechtigung eines anderen als ihres Heimatlandes nachweisen oder eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung erwerben. Zwar mag es wünschenswert erscheinen, für Iraner, die seit der islamischen Revolution in ihrem Heimatland keine Hochschulzugangsberechtigung mehr erwerben können, den Erwerb einer solchen im Inland zu erleichtern - etwa in Anlehnung an die Regelung für Asylberechtigte. (Darüber jedoch war in diesem Verfahren nicht zu entscheiden)."

Die Entscheidung des Obergerichts ist jedenfalls unbefriedigend, denn sie bedeutet den generellen Ausschluß iranischer Studienbewerber vom Zugang zu Hochschulen in der Bundesrepublik. Ich halte sie auch für juristisch falsch. Denn sie verletzt eine allgemein anerkannte Rechtsregel, welche eine Schutzvorschrift für jedermann ist: *ultra posse nemo obligatur* - niemand kann zu etwas verpflichtet sein, was zu leisten unmöglich ist.

Dieser allgemeine Rechtssatz gilt wie im Zivilrecht, wie im Völkerrecht, so auch im Verwaltungsrecht. Wie ein auf eine unmögliche Leistung gerichteter Vertrag nichtig ist, so ist eine Verwaltungsvorschrift nichtig, welche eine objektiv unmögliche Leistung verlangt. Zu diesem, wie ich meine, einzig richtigem, Ergebnis war das Verwaltungsgericht gekommen, indem es auf die allgemeinen Regeln über den Verwaltungsakt zurückgriff: Ein Verwaltungsakt ist nichtig, "den aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann" (§ 44 Abs. 2 Ziff. 4 der Verwaltungsverfahrensgesetze).

Der Beschluß des Verwaltungsgerichtshof ist aber auch deswegen fehlerhaft, weil er die iranische interuniversitäre Hochschulaufnahmeprüfung als Voraussetzung für den Erwerb der Hochschulreife würdigt. Dieser für iranische Studienbewerber neugeschaffenen Zulassungsbeschränkung liegt der Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 6. März 1981 zugrunde, welcher von der "ausländerrechtlichen Problematik" eines sehr großen Andrangs von Studienbewerbern aus dem Iran, der Türkei, Griechenland und Indonesien ausgeht und den Grund hierfür in dem Mißverhältnis der jährlichen Abiturienten und der Zahl der in diesen Ländern zur Verfügung stehenden Studienplätzen erblickt und dieses Mißverhältnis für den Iran mit 18 : 1 beziffert. In dem Protokoll vom 29. Mai 1981 der Kommission für internationale Angelegenheiten (der Kultusminister-Konferenz) heißt es dann ausdrücklich: „Durch die (iranische) interuniversitäre Hochschulaufnahmeprüfung erfolgt eine begrenzte Bewerberauswahl." - Also: jene interuniversitäre Hochschulaufnahmeprüfung setzt die Hochschulreife voraus und dient lediglich als Test, um die Zahl der Studienbewerber drastisch zu reduzieren.

Die zutreffende Beurteilung findet sich in einem neueren Beschluß (vom 3. März 1983) des Verwaltungsgerichts Oldenburg zum Aktenzeichen 3VD22/83: "Die interuniversitäre Hochschulaufnahmeprüfung im Iran dient nicht mehr dem Erwerb, sondern allein dem Nachweis einer Qualifikation."

Auch dieser Beschluß hält die genannte Zulassungsvoraussetzung für iranische Studenten für rechtswidrig:

"Der generelle Ausschluß der Mitglieder einer bestimmten Nationalität ist jedenfalls dann nicht gerechtfertigt und im Sinne eines Verstoßes gegen Art. 3 GG willkürlich, wenn die nach den Bewertungsvorschlägen geforderten aber objektiv nicht zu erbringenden Nachweise n u r die Teilnahme an einer Prüfung und deren Ergebnis bestätigen. ... Ein derartiger Nachweis wird aber gerade auch durch die Feststellungsprüfung am Studienkolleg erreicht. Hat der iranische Studienbewerber durch Vorlage eines Oberschulabgangszeugnisses nachgewiesen, daß er im Iran die für den Hochschulzugang erforderliche Schulbildung erworben hat, bestehen keine sachlichen Gesichtspunkte dafür, ihn allein wegen Fehlens einer iranischen "Kontrollprüfung" von der nach der Rahmenordnung für ausländische Studierende ohnehin vorgesehenen Prüfung zur Kontrolle ihrer Eignung für den Besuch einer deutschen Hochschule auszuschließen."

Das Verwaltungsgericht Oldenburg stellt in den Gründen seines Beschlusses fest:

„Wie sich aus einem Vermerk der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen des Sekretariats der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland vom 11. März 1982 - Aktenzeichen: VI a - 4953/82 - Wi - E - unter Ziffer 3 ergibt, fand im Iran letztmalig im Jahre 1978 eine Hochschulaufnahmeprüfung statt. Seither sind die Hochschulen geschlossen, sollen jedoch in einigen Bereichen wieder geöffnet sein. Offizielle Berichte liegen derzeit noch nicht vor. Unter diesen Umständen wird von den seit September 1982 in der Bundesrepublik Deutschland befindlichen Antragstellern ein Nachweis gefordert, den sie objektiv nicht erbringen können."

(Die drei hier zitierten Beschlüsse sind abgedruckt im Informationsbrief Ausländerrecht: 1982 S. 229, 1983 S. 13, 1983 S. 177)

2. Aus den Beschlüssen der Kultusministerkonferenz vom 6.3.1981 sind weitere Folgen erwachsen. Die Kultusminister hatten eine strengere Anwendung des Ausländerrechts empfohlen. Die Ausländer-Verwaltung ist dieser Empfehlung gefolgt mit der 14. Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes, welche am 18.12.1982 in Kraft getreten ist. Seitdem müssen ausländische Studienbewerber die Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Studiums in ihrem Heimatland bereits von den dortigen Auslandsvertretungen der Bundesrepublik einholen. (EG-Angehörige sind davon ausgenommen).

Dazu hat ferner die Kultusminister-Konferenz weiter empfohlen:

"Eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken an einer deutschen Hochschule und Fachhochschule ist nur dann zu erteilen, wenn der deutschen Auslandsvertretung ein Zulassungsbescheid einer deutschen Hochschule bzw. Fachhochschule oder eines deutschen Studienkollegs vorliegt. ... Die Hochschulen sollen Ausländer nur dann immatrikulieren, wenn sie eine Aufenthaltserlaubnis vorweisen."

Jedenfalls im Hinblick auf Studienbewerber aus dem Iran halte ich diese per Verordnung begründete neue Rechtslage für rechtswidrig. Denn das deutsch-iranische Niederlassungsabkommen garantiert iranischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik (wie umgekehrt) die Meistbegünstigung hinsichtlich Einreise, Aufenthalt und Niederlassung; das bedeutet den Rechtsanspruch auf jeden Vorteil, der insoweit den Angehörigen eines dritten Staates eingeräumt wird. Außerhalb der EG-Staaten gibt es eine ganze Reihe von Staaten, deren Angehörige auch zum Zwecke des Studiums ohne Sichtvermerk in die Bundesrepublik einreisen und hier verweilen können, z.B. USA, Spanien, Schweiz, Österreich u.a. Insoweit gibt das Niederlassungsabkommen auch keine Vorbehalte für Einschränkung oder Nichtanwendung der Meistbegünstigungsklausel. (Diese Zulassungsschranke für iranische Studienbewerber könnte auch nicht etwa mit der Vorbehaltsklausel aus diesem Abkommen gerechtfertigt werden, wonach Bestimmungen zulässig sein sollen, „um die Einwanderung ... zu regeln oder zu verbieten“ (Art. 1 Abs. 3 des Niederlassungsabkommens).

Unser gesamtes Ausländerrecht steht, was oft übersehen wird, unter dem Vorbehalt, daß es abweichende Bestimmungen in völkerrechtlichen Verträgen unberührt läßt (§ 55 Abs. 3 AuslG). Der Gesetzgeber selbst ist also seiner völkerrechtlichen Verpflichtung nachgekommen, den Vorrang von Völkerrechtsverträgen im Gesetz selbst aufzuzeigen - eben diesem gegenüber. Folglich dürfen Bestimmungen des Ausländergesetzes nicht in einer Weise angewendet werden, die im Ergebnis mit Vertragsvölkerrecht nicht übereinstimmt. Erst recht nicht kann der Bundesinnenminister durch eine Verordnung Völkervertragsrecht wegdisponieren. Denn ein Niederlassungsvertrag ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der innenstaatlich Gesetzeskraft hat, jedoch anderen, auch späteren Gesetzen als Spezialrecht vorgeht.

Es ist mir nicht bekannt, daß diese Problematik der 14. Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes bisher Verwaltungsgerichte erreicht hätte.

Bund und Länder haben sich mittlerweile auf die folgende Verwaltungspraxis geeinigt:

Die Erteilung eines Sichtvermerks an einen ausländischen Studienbewerber bedarf stets der Zustimmung der für den vorgesehenen Aufenthaltsort im Bundesgebiet zuständigen Ausländerbehörde, auch dann, wenn das Einreisevisum auf nur drei Monate beschränkt wird. Die Auslandsvertretung der Bundesrepublik braucht bei der örtlichen Ausländerbehörde wegen des Sichtvermerksantrags schon gar nicht mehr anzufragen, wenn der Studienbewerber einen in der Bundesrepublik anerkannten Studienabschluß oder die finanziellen Mittel für die gesamte voraussichtliche Aufenthaltsdauer oder (wie für Iraner) seine Hochschulzulassung oder Hochschulzulassungsberechtigung in seinem Heimatland nicht nachweisen kann. (Schnellbrief des Bundesministers des Innern - V II 2 - 125 313/16 - vom 10. Mai 1983.)

Damit sind offenbar alle Bedenken vom Tisch gewischt, daß diese Sichtvermerkspflicht Ausländern die Einreise zum Zwecke eines Hochschulstudiums erheblich erschwert und daß es ausländischen Studienbewerbern vielfach kaum zu überwindende Schwierigkeiten

bereiten wird, von ihrem Heimatland her eine Hochschulzulassung für die Bundesrepublik zu erreichen.

3. Die Familienzerrüttungspolitik gegenüber Ausländern, wie sie nach den Ausländer-Erlassen von November und Dezember 1981 Recht sein soll, verschont auch Studentenelien nicht. So bestimmt, zum Beispiel, der Erlaß des Berliner Senators für Inneres vom 20.11.1981:

"2.3.2 Familiennachzug bei Studenten - Ausländer, denen die Aufenthaltserlaubnis nur zu dem Zweck einer Aus- oder Fortbildung erteilt worden ist, dürfen Familienangehörige nicht nachziehen lassen."

Vielfach läßt die hiernach ergangene Rechtsprechung von keinem verfassungsrechtlichen Skrupel sich anrühren: etwa, Art. 6 des Grundgesetzes, der als ein vorbehaltfreies Grundrecht für jedermann den besonderen Schutz und die besondere Förderung von Ehe und Familie garantiert, gelte auch für ausländische Studenten. So judiziert flink das Verwaltungsgericht Berlin (Aktenzeichen: 10 A 69.83, Beschluß vom 21. Februar 1983): Es „liegen die materiellen Voraussetzungen für einen Familiennachzug nach dem Ausländererlaß ... nicht vor, weil der Ehemann hier lediglich ein Studium betreibt (Ziffer 2.3.2 Ausländererlaß)." - Das Obergericht Berlin hat mit der gleichen lapidaren Kürze diesen Beschluß bestätigt (Aktenzeichen: OVG 8 S 70.83, Beschluß vom 4. März 1983). - Das Bundesverfassungsgericht ist nicht zuständig für berliner Entscheidungen. - Die Frage, ob ausländische Studierende in der Bundesrepublik an dem Menschenrecht, ihre Ehe zu führen, teilnehmen dürfen, habe ich der Europäischen Kommission für Menschenrechte in Straßburg zur Entscheidung vorgelegt.

4. Die Kommission „Ausländerpolitik“ hat durch den Bundesminister des Innern am **2. März 1983** ihre **Empfehlungen und Vorschläge zu Fragen der Ausländerpolitik** vorlegen lassen. Darin müssen wir wohl das Programm für Änderungen des Ausländerrechts sehen. Ein eigener Abschnitt ist dort „Aus- und Fortzubildenden“ gewidmet.

Der Bericht gibt als „Sachstand“:

„In der Bundesrepublik Deutschland halten sich sehr viele Ausländer zur Aus- und Fortbildung auf. Dies liegt langfristig im Interesse der Entwicklung der internationalen Beziehungen in wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen, kultur- und wissenschaftspolitischen Bereichen, sofern die Aus- und Fortzubildenden nach erfolgreichem Abschluß in ihre Heimatländer zurückkehren. Seit Jahren ist zu beobachten, daß sich die Aufenthaltszeiten Aus- und Fortzubildender ständig verlängern. Vielfach versuchen Ausländer, ihre Ausbildung immer stärker zu spezialisieren und einen Daueraufenthalt im Bundesgebiet zu erreichen. Nach langjähriger Ausbildung ist eine Rückführung in die Heimat häufig nicht mehr durchzusetzen. Ihr Verbleib im Bundesgebiet führt zu einem ständigen und erheblichen Zuzug mit der Folge, daß dem deutschen Arbeitsmarkt neue Arbeitskräfte zugeführt und die mit der Ausbildung verfolgten entwicklungspolitischen Ziele verfehlt werden.“

Die Kommission schlägt, alternativ, die Einführung von Höchstausbildungszeiten und von Regelausbildungszeiten vor.

Begrenzung des Studienaufenthaltes auf eine Höchstausbildungszeit würde bedeuten - und genau das ist gemeint - , daß nach Zeitablauf unabhängig vom Ausbildungsstand der Ausländer die Bundesrepublik zu verlassen hätte. Ich denke, dieser Vorschlag ist unhaltbar. Schieben wir einmal die Zweifel beiseite, ob denn - neben so vielem anderem - die Ausländerbehörden jetzt auch noch kompetent werden sollen, über Studienzeiten zu bestimmen: sicher nicht ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht kann ausländerrechtlich legalisiert werden, weitgehend geförderte Ausbildungsgänge abubrechen. (Zum Wehrrecht etwa hat sich längst eine feststehende Rechtsprechung entwickelt, wonach rechtswidrig ist, einen weitgehend geförderten Ausbildungsabschnitt zur Ableistung des Grundwehrdienstes zu unterbrechen. Dieser Rechtsgrundsatz hat auch schon entsprechende Anwendung gefunden gegen Versuche von Ausländerbehörden, die Facharzt-Weiterbildung eines Ausländers ausländerrechtlich abubrechen. - Der verfassungsrechtlich begründete „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ wäre bei Einführung von Höchstausbildungszeiten allemal berührt.)

Die, alternativ vorgeschlagene, Einführung von Regelausbildungszeiten begegnet den gleichen Einwendungen gegen die Kompetenz von Ausländerbehörden. Und im Kommissions-Bericht selbst findet sich der Zweifel gegen solche Regelung:

"Da die Regelstudienzeiten geringer sein werden als die Höchstausbildungszeiten, müssen die Ausländerbehörden häufig die geltend gemachten besonderen Gründe oder Härtefälle prüfen. Dadurch wird die angestrebte Verkürzung des Aufenthalts wieder in Frage gestellt."

Der Kommissionsbericht schlägt ferner vor, Ausländern nach Studienabschluß Praktika zu versagen; einen Wechsel der Ausbildungsrichtung nur einmal und dann nur innerhalb der ersten 18 Monate der Ausbildung zuzulassen; Ausbildungsbewerber nur für bestimmte Ausbildungsgänge und für bestimmte Ausbildungsstätten zuzulassen; nur entwicklungspolitisch sinnvolle Ausbildungsgänge zuzulassen; Aufbaustudien nach Abschluß eines ersten Hochschulexamens nur innerhalb der Höchstausbildungsdauer zuzulassen, Zweitstudien dagegen gar nicht.

Da kann der Kenner bundesrepublikanischer Ausländer-Administration das Verhängnis mit Händen greifen, wie in hiesigen Amtsstuben darüber befunden werden wird, welcher Fachkräfte und welcher Wissenschaftler es in diesem oder jenem Teil des Rests der Welt soeben bedarf.

(Manuskript exklusiv für den WUS, 29.06.83)

Zum "Zimmermann-Entwurf" neuer Ausländergesetze *

(1988)

Der Bundesinnenminister möchte das Ausländerrecht der Bundesrepublik aus zwei neuen Quellen speisen, die als Gesetzesentwürfe das Datum vom 1. 2. 1988 tragen: ein Ausländerintegrationsgesetz und ein Ausländeraufenthaltsgesetz; mit divergierenden Zielsetzungen: "Integration in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland"; und Abwehr weiteren Ausländerzuzugs.

Es verheißt nichts Gutes, wenn (derzeit) 39 Paragraphen Ausländergesetzes zu (alsdann) 99 Paragraphen reformiert werden sollen.

Da wird viel sekundäres Ausländerrecht in Gesetzesrang befördert, was, prinzipiell, der Rechtssicherheit nicht schaden mag — wenn nicht damit, wie ich das sehe, als Richterrecht bisher erreichter Standard von Ausländerrecht unterschritten werden würde.

Am Ausländerintegrationsgesetz möchte ich mich nicht aufhalten außer mit zwei Bemerkungen: Es bringt nicht mehr, als bisher schon durch Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsrechtsprechung vorhanden ist; und von dem so vielfach proklamierten Integrationsziel einer erleichterten Einbürgerung nichts; woraus ich schließe, daß auch das Integrationsgesetz einen (verschwiegenen) Abwehrcharakter hat: gegen "Überfremdung" des Westteils der deutschen Nation.

Umsomehr Aufmerksamkeit verdient das Ausländeraufenthaltsgesetz.

§ 3 beschreibt ausländerrechtliches Ermessen so, wie der Gesetzgeber von 1965 das in seiner wenig gelesenen Gesetzesbegründung getan hat: als das "Recht der Bundesrepublik Deutschland", "nach Maßgabe ihrer Interessen über den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet zu entscheiden"; und definiert jene als "alle politischen, wirtschaftlichen, finanziellen und sonstigen öffentlichen Interessen".

§ 5 gibt für allen Ausländeraufenthalt den Grundsatz der Visumpflicht ("vor der Einreise in der Form des Sichtvermerks").

Das geht also weit hinaus über die Visumpflichten nach der berüchtigten 14. Änderungsverordnung zur Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz.

Den Teufelsfuß dieser Regel enthüllen aber erst die §§ 56 und 60.

§ 56 Abs. 2: "Die Versagung und die Beschränkung eines Visums und eines Paßersatzes vor der Einreise bedürfen keiner Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung; die Versagung bedarf auch nicht der Schriftform."

* Unveröffentlichte Stellungnahme für den World University Service, vorgetragen in Bonn am 22. 6. 1988.

§ 60 Abs. 2: "Gegen Maßnahmen und Entscheidungen der Auslandsvertretungen ist der Widerspruch ausgeschlossen."

Von jeher habe ich für rechtswidrig gehalten, daß § 23 AuslG deutsche Beamte, ehern eingeschworen auf ihre Verfassung, ermächtigt, hoheitlich zu handeln, ohne an die Verfassungsgebote des Begründungszwangs und der — effektiven — Rechtsschutzgewährung gebunden zu sein. § 56 beseitigt den Rest von Recht: den Bescheid wenigstens auf einem Papier zu bekommen.

Und danach schafft § 60 für alle ausländerrechtlichen Entscheidungen unserer Auslandsbehörden das Rechtsvakuum.

Bleiben bisher schon die draußengehaltenen Nachzugwilligen ohne Begründung für ihren Mißerfolg und ohne Rechtsbehelfsbelehrung — so hat ein Widerspruchsverfahren, wenn der hier im ausländerrechtlichen Zölibat lebende Ehepartner zum Anwalt gefunden hatte, wenigstens den einen Erfolg gebracht: ihren Widerspruchsbescheid hat die Auslandsvertretung begründet, und dann konnte ich nachlesen, warum meiner Mandantin weiterhin ihr Eheleben verwehrt werden soll, und daraus vielleicht eine Klagebegründung schöpfen.

Aber dieser Entwurf reduziert alle Prozeduren auf ein einziges mündliches Wort: "Nein". Die Verwaltungsgerichtsordnung will dieser Entwurf gar nicht ändern, wo sie in § 50 als Endstation solchen Verfahrens die Klage zum Bundesverwaltungsgericht vorsieht, was auch nicht nötig wäre, weil die Klage nicht zu begründen wäre (warum sollte "Nein" rechtswidrig sein?) und der Kläger nicht einmal ein Substrat vorweisen könnte (zumindest ein schriftliches "Nein"), was den Richtern zum Wahrnehmen irgendeines historischen Vorgangs verhelfen könnte.

Der Entwurf sieht unter dem neuen Oberbegriff "Aufenthaltsgenehmigung" vier Qualitätsstufen einer solchen vor. Den vorletzten Rang hält die "Aufenthaltsbewilligung" in § 13: "für einen bestimmten, seiner Natur nach einen nur vorübergehenden Aufenthalt erfordernden Zweck". Abs. 2 sagt aus, von wem hier die Rede ist: die Aufenthaltsbewilligung "wird für längstens ein Jahr erteilt und darf um jeweils längstens zwei Jahre nur verlängert werden, wenn der Aufenthaltzweck noch nicht erreicht ist und in einem angemessenen Zeitraum noch erreicht werden kann" — von Gaststudenten und Gastpraktikanten.

Auch diesmal muß man weiterlesen, um die Tücke zu erkennen.

§ 68 sagt in Abs. 1: "Behörden und andere öffentliche Stellen haben auf Aufforderung den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden ihnen bekannt gewordene Umstände mitzuteilen, die für nach diesem Gesetz zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sein können. Die Beurteilung, ob und welche Maßnahmen nach diesem Gesetz gerechtfertigt sind, obliegt allein den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden. ..."

Das Aufenthaltsgesetz begründet (auch) für "andere öffentliche Stellen" eine Mitteilungspflicht, deren Anlaß, Inhalt, Umfang die Ausländerbehörde bestimmt.

Die Gesetzesbegründung dafür ist nichts anderes als ein Täuschungsversuch: "gesetzliche Grundlage für die derzeit in der Anlage III zur allgemeinen Verwaltungs-

vorschrift zum Ausländergesetz geregelten Mitteilungspflichten".

Dann ist ja jene Anlage zu einer Verwaltungsvorschrift gleich ein Lehrbeispiel für strikte Rechtsstaatlichkeit: "Bestimmungen über die Unterrichtung der Ausländerbehörden durch andere Behörden". Sie benennt diejenigen Behörden, die auskunftspflichtig sind, und bestimmt exakt jeden Gegenstand dieses Auskunftsverkehrs; also: "Meldebehörden", "Staatsangehörigkeitsbehörden", "Paßbehörden", undsoweiter; also: "jeden Wohnungswechsel", jede "Änderung der Staatsangehörigkeit", wenn ein Paßverfahren "ergibt, daß der Antragsteller nicht Deutscher" ist, undsoweiter.

Nein — die notwendige Zusammenschau von § 13 und § 68 mit den Mitteilungspflichten auch für "andere öffentliche Stellen" lenkt meinen Blick, zum Beispiel, auf den Runderlaß des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. 2. 1984 (1 C 4/43.332): "Einreise und Aufenthalt ausländischer Studenten". Der nötigt Hochschulbehörden zum Datenverrat an Ausländerbehörden, indem er ausländischen Studenten aufgibt, periodisch von der Hochschule sich "die ordnungsgemäße Durchführung des Studiums" (IM-NW am 27. 5. 1987, 1 C 4/43.332) bescheinigen zu lassen, um weitere Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. Ich habe früher schon dargelegt¹, warum ich das für rechtlich skandalös halte — und nun liegt weitergehender Versuch einer "Verrechtlichung" des Skandalons vor uns.

§ 13 Abs. 2: Die Ausländerbehörde bestimmt oder bewilligt auch den "Aufenthaltszweck". Und dazu lesen wir im Innenminister-Runderlaß, Fachbereich Human-Medizin: "Die Weiterbildung zum Gebiets-(Fach)arzt im Anschluß an die ärztliche Ausbildung ist grundsätzlich nicht als sinnvoll anzusehen."

Die Ausländerpolizei befindet, welche Teile dieser Welt keiner Fachärzte bedürfen, und der Innenminister von Nordrhein-Westfalen gibt ihr dafür in Anlage II zu seinem Runderlaß die "Liste", immer gleich kontinentweise: ganz Afrika außer Südafrika, ganz Amerika außer USA und Kanada, ganz Asien ohne Japan, ganz Australien und Ozeanien außer den Staaten Australien und Neuseeland, und aus Europa sind selektiert: Jugoslawien (wo vor rund 15 Jahren deutsche Kliniken die ihnen fehlenden Fachärzte sich geholt haben), Malta, Portugal, Spanien, Zypern, Türkei. Und mit solcherart Definition erlaubniswürdigen Aufenthaltzwecks ist gleich gesichert, daß von dort hierher zu kommen hat, wer spezialisierter Heilkunst bedarf.

§ 26 gewährt "Deutschen" mit gewöhnlichem Aufenthalt im Bundesgebiet den Zuzug ihrer ausländische Familienangehörigen — "in der Regel": dem Ehegatten, dem minderjährigen ledigen Kind, dem Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge. — Epidemisches Übergreifen von Ausländerrecht auf Inländer. — Eine besondere Delikatesse liegt in der hier dokumentierten Rechtskonfession, EG-Recht — welches viel mehr Familienzuzug ja längst schon garantiert — gelte nicht für die eigenen Bürger, weil sie ja keine EG- sondern Bundesbürger seien, und dieser Inländerdiskriminierung stehe nichts entgegen: der Polizeiminister als der wahre Souverän, der majestätisch drüber

¹Rechtsgutachten vom 15. 5. 1988 für Studentenvertretungen in Nordrhein-Westfalen, siehe auch vorne in diesem Band, 201-214.

wegschaut, wie die Bundesrepublik (oder ein Bundesland) im Europarecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) einen Prozeß nach dem anderen verliert; und der keinen Steuergroschen scheut, auch über das mehrfach präjudizierte Verbot der Inländerdiskriminierung (Art. 7 Abs. 1 des EWG-Vertrags) noch einmal zu streiten.

Ein weiteres Mal wendet der Innenminister sein Ausländerrecht gegen Inländer, in § 9 Abs. 5: "Einem Ausländer, der von einer öffentlichen Stelle oder einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Stelle Zuwendungen für eine Ausbildung im Bundesgebiet erhalten hat, darf eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung erst nach Erfüllung seiner Rückzahlungspflichten erteilt werden."

Die Begründung zu § 9 Abs. 5 des Entwurfs nennt ausdrücklich hierzu den Ausländer, der infolge Eheschließung von seiner "Rückkehrverpflichtung" entbunden ist.

Diesmal mißachtet der Minister sein innerstaatliches Höchstgericht: wiederholt hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, daß (selbst) die Einbürgerung des ausländischen Ehegatten eines deutschen Staatsangehörigen nicht von der Rückzahlung von Ausbildungsbeihilfen abhängig gemacht werden darf: Urteil 1 C 28.81 vom 16. 5. 1983 in Informationsbrief Ausländerrecht 1983, 280; Urteil 1 C 29/84 vom 31. 3. 1987 in Neue Juristische Wochenschrift 1987, 2174.

Als einen Höhepunkt ministerialer Kreativität betrachte ich schließlich die §§ 28 und 29 über politische Betätigung und wie sie durch dieses Gesetz verboten (§ 28) und durch Behördenverfügungen zu verbieten (§ 29) sei — und da sieht der kleine § 6 des geltenden Gesetzes wirklich alt aus mit seinen drei gesetzlichen Verboten und seiner polizeirechtlichen Verbotsermächtigung.

§ 28 zählt sieben gesetzliche Verbote auf, die in ihrer Rechtsqualität nach dem Bestimmtheitsgebot nicht besser sind als die drei von 1965.

§ 29 verschlimmert die Verbotsermächtigung von 1965, deren Gebrauch den Ausländerbehörden bisher regelmäßig Prozeßniederlagen eingetragen hat, was sie aber von Wiederholungszwang nicht zu kurieren vermochte:

Daß das Verbot politischer Betätigung, "wenn sie den außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlaufen kann" (§ 29 Abs. 1 Ziff. 2), am Jedermann-Grundrecht des Art. 5 Grundgesetz scheitert, ist längst hinreichend präjudiziert (was ich schon 1974 beschrieben habe: Ausländerrecht, Sammlung Luchterhand 120, Seiten 114–126).

Das Verbot politischer Betätigung, "wenn der Ausländer nicht im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung ist" (§ 29 Abs. 1 Ziff. 3), die Studenten, wie wir aus § 13 wissen, nicht erhalten können: wäre schieres Rechtsabenteuer.

Insbesondere "schriftliche und mündliche Meinungsäußerungen politischen Inhalts" können "untersagt" werden (§ 29 Abs. 2): Plagiat von Fouché oder von Fürst Metternich?

Abs. 3 von § 29 bietet exotisches Instrumentarium: vom Stadtarrest über Stubenarrest bis zur zeitweisen Deportation zu entlegenen Zipfeln des Bodens des Grundgesetzes.

Schließlich die Klimax in Abs. 4: Diese ganzen Polizeigriffe sind zu besonderen Anlässen frei von allen tatbestandlichen Voraussetzungen erlaubt, von denen § 29 in Abs. 1 ausgeht; was aber im Ernstfall den Betroffenen nicht "beschweren" würde, weil im Zweifel jede Verbotsverfügung nach den Tatbeständen des Abs. 1 einestags, lange nach ihrem Vollzug, als rechtswidrig befunden werden würde.

Dieser "Zimmermann-Entwurf":

wie wenn Jahrzehnte verwaltungsgerichtlicher Kontrolle unserer Ausländerpolizei nichts, garnichts gefruchtet hätten ...



"Gefängnis, Verfolgung! Ach hören Sie doch auf!!! Ich bin während der schlimmen Zeit '33 bis '45 in meiner Heimat geblieben, und mir ist auch nichts passiert!"

Vorbemerkung zur Erstaufgabe von „Ausländergesetz“ (1991)

Ich habe dieses Buch als „eine erste Kommentierung des neuen Ausländergesetzes“ angezeigt: eine vorläufige, keine abgeschlossene; nachdem ich in einer Reihe von Seminaren und Informationsveranstaltungen erfahren habe, daß dieses Gesetz noch sehr viel weniger dem Verständnis seiner Leser sich erschließt, als ich seinem Entwurf das nachgesagt hatte.

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

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

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

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

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

Danach also gerieten in diesen Erläuterungen Ballungsgebiete neben Ödflecken: Verfassungsrechtliche Fragen zu Familiennachzug, Ausweisung, Freiheitsentziehung, Rechtsschutz, politischer Betätigung interessieren mich mehr als etwa das sorgsam verflochtene Organisationssystem für Ausländeradministration samt Observation, mag auch dieses hier noch so üppig vertextet worden sein. Und wo die Fülle von Straf- und Bußgeldvorschriften aller Beachtung wert ist, finde ich doch daran weniger zu erläutern als zu ausländerspezifischen Aspekten des Strafverfahrens.

So ist dann unterhand das Verfassungsgericht im Entscheidungs-Index übergewichtig geworden. Aber die Anmerkungen werden zeigen, wieviel Rechtsentwicklung den Instanzgerichten zu danken ist.

Sie werden auch erkennen lassen, wie fortlaufend unser Ausländerrecht von Europarecht sich überrunden läßt.

Im rechten Moment gerade noch vor Drucklegung ist mir das Sevince-Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften bekanntgeworden. Wie Rittstieg, Gutmann und Huber sehe ich daraufhin ein „neues EU-Aufenthaltsrecht für türkische Arbeitnehmer“.

(aus: H. H. Heldmann, Ausländergesetz/Kommentar, Frankfurt 1993)

Einleitung zu „Ausländergesetz“ (Auflage 1993)

„Die Auflösung von Staat und Verfassung begann an der Spitze der Institute eines rechtsstaatlich-liberalen Verfassungswesens mitteleuropäischer Tradition damit, daß der Vorrang der Verfassung vor dem ‚einfachen‘ Gesetz über Bord ging...“ Ridder, Zur Verfassungsdoktrin des NS-Staates, KJ 1969, 234.

„Die meisten Probleme haben dabei ihren „dogmatischen Sitz“ weder in den Konfliktzonen bundesstaatlicher Kompetenzaufteilung noch in anderen organisationsrechtlichen Vorschriften, sondern ganz schlicht in Art. 1 Abs. 3 GG: im Grundsatz der unmittelbaren Rechtsgeltung und -bindung der Grundrechte für alle Staatsgewalten.“
Denninger, Verfassung und Gesetz, KritV 1986, 291 (298).

Hier einmal wäre dem Verfassungsgericht anzutragen gewesen, ein Gesetz insgesamt für verfassungswidrig zu erklären, weil es schon seiner sprachlichen und systematischen Wirrnis wegen den Gesetzesadressaten überhaupt gar nicht erreichen kann; und weil es Art. 1 III GG verfehlt.

Selbst ein so nachsichtiger Betrachter dieses Gesetzes wie Bundesrichter Kemper spricht von einem ‚verwirrenden System‘, welches für die gesetzesanwendenden Juristen (!) der besonderen Hilfe bedarf, „die Rangordnung der verschiedenen Aufenthaltstitel, der dazu bestehenden gesetzlichen Ansprüche, Regelerteilungsnormen und Ermessenstatbestände sowie der jeweils vorgesehenen Ausschlußgründe und Ausnahmeklauseln“ zu verstehen (ZAR 1992, 41).

Da dieses Gesetz selbst einem deutschsprachigen Leser mit einfacher juristischen Vorbildung unverständlich bleiben muß, ist es mangels Gesetzesklarheit insgesamt verfassungswidrig.

Ein Beispiel ist § 17 (Familiennachzug zu Ausländern), der selbst keinen positiven Inhalt hat, sondern solchen lediglich aus den §§ 18-23 erfährt (§17 hat bloß die Funktion, Nachzugrechte aus den §§ 18, 19, 20, 23 einzuschränken):

Wer nach § 18 den Ehegattennachzug begehrt wird auf § 17 verwiesen. § 17 V verweist ihn auf § 45 I, welcher wiederum vorzugsweise § 46 Nr. 2 anspricht, wonach auf § 45 II zurückgeschaut werden muß. § 17 II 2 und IV verweisen ihn alsdann auf die Wohnungsaufsichtsgesetze der Länder, welche Wohnraum-Mindestgrößen zwischen 9 qm und 12 (qm pro Person bestimmen § 17 II 3 (Lebensunterhalt) verweist auf § 7 II 2. Die für den Familiennachzug der §§ 17ff bindende Voraussetzung steht in, den §§ 3 III und 8 I: auch der Anspruch auf Familiennachzug *muß* abgewiesen werden, wenn der ausländische Ehepartner mit einem 'falschen Visum' eingereist ist (also: „Besuch“ statt „Familiennachzug“). Von den besonderen Versagungsgründen des § 8 I gibt dann - als Ermessensvorschrift! - § 9 I Ausnahmen und Befreiungen. Da das Gesetz jedoch den Härtefall-Familiennachzug nach § 18 III S.2 oder nach § 22 als Ermessensentscheidung (nicht als Anspruch) vorsieht, werden die hier besuchsweise schwanger gewordenen Ehefrauen erbarmungslos nachhause geschickt, um sich dort, wenn nach § 18 die Zeit gekommen ist, gemäß § 3 III das "richtige" Visum zu holen. Vorbei ist derjenige Stand der Rechtszivilisation, wie ihn noch 1989 *Hailbronner* I beschrieben hat (Rn 126): „Das öffentliche Interesse an der strikten Einhaltung der Einreisevorschriften gebietet nicht, daß ein Ausländer ausreisen muß, obgleich feststeht, daß er sofort ins Inland zurückkehren kann, nachdem ihm von den zuständigen Ausländerbehörden ein Visum erteilt worden ist.“

Zu dem Beschluß des VGH Baden-Württemberg vom 28.11.1991 in InfAuslR 1992, 41, merkt Rittstieg an (S. 43 f): „Die Entscheidung findet einen bemerkenswert klaren Weg durch das Gestrüpp aufenthalts- und verfahrensrechtlicher Vorschriften des neuen Ausländergesetzes, die hier zu berücksichtigen waren. Anzahl und Komplexität der für die Entscheidung maßgeblichen Vorschriften ist schwindelerregend. Dies zeigt einmal mehr, wie sehr das neue Ausländergesetz ein Juristengesetz ist und wie wenig geeignet es ist, von den

Betroffenen verstanden zu werden und ihnen Rechtssicherheit zu gewähren.

Die verfassungsrechtlichen Fragen folgen aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 III GG: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

Zwar scheut die Verwaltung keine ausländerrechtliche Sanktion (und droht gar mit strafrechtlichen nach § 92), wenn die türkische Ehefrau sich verhält, als kennte sie nicht die §§ 3 und 8 oder gar: brauchte die nicht zu kennen! Ihr selbst aber liegt ein umfangreicher DIN-A4 Band vor: „*Vorläufige Anwendungshinweise*“, den die Bundesregierung als der eigentliche Gesetzgeber noch rechtzeitig vor Inkrafttreten dieses Gesetzes an alle Ausländerbehörden verteilt hat, um diesen die Unzumutbarkeit zu ersparen, dieses Gesetz systematisch zu lesen und auch zu verstehen (Maihofer, 22: Die Denaturierung des Parlaments zum bloßen Ratifizierungsorgan für Regierungsiniciativen läßt uns aus der empirischen Sicht der Sozialwissenschaften, wie Thomas Ellwein feststellt, „Regierung und Verwaltung als die eigentlichen Gesetzgeber“ erkennen“).

Diese ministerielle Gebrauchsaweisung hat in verfeinerter Form der Ministerialrat Dr. Michael *Fraenkel* dem Publikum zugänglich gemacht (s. Literaturverzeichnis), den Bundesrichter Kemper, aaO, als „geistigen Vater und Betreuer des neuen Ausländergesetzes“ kennzeichnet.

Dieser „Gesetzgeber“ hat den völligen Mangel an Transparenz zum Prinzip erhoben, um nunmehr für die Gesetzesanwendung seine eigenen Erläuterungen unverzichtbar zu machen (*Adamovich*, 207: „Manchmal kann man sich sogar des Eindrucks nicht erwehren, daß mangelnde Transparenz zum Prinzip erhoben wird, um den „Rechtsunterworfenen“ von vornherein das Vergnügen zu nehmen, sich allzusehr mit dem Aufsuchen ihrer Rechte zu befassen. Beweisen läßt sich solches freilich nicht“).

Die Praxis der Gesetzesanwendung erweist, daß die Ausländerbehörden ausschließlich nach den „Vorläufigen Anwendungshinwei-

sen" verfahren: überall dieselben Formulierungen, überall dieselben Fehler! Ausländerrecht - das Öffentliche Recht der Verborgenen Anwendungshinweise? Und zunehmend hilft Justiz der Exekutive aus dem Dilemma unverständlicher Gesetzestexte, indem sie deren Schubladentexte ihren Entscheidungen zugrundelegt, statt die Verwaltung auf die Rechtmäßigkeit ihres Handelns zu kontrollieren (Art 20 III GG) (Brande 173: „Der Gesetzgeber hat der breiten Öffentlichkeit den Inhalt seines Gesetzesbeschlusses in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis zu bringen. Er darf sich nicht mit Verweisungen auf Kundmachungen begnügen, die, wenn überhaupt, nur einer ganz geringen Zahl von Staatsbürgern erreichbar sind. Die Unzugänglichkeit von Rechtsvorschriften widerspricht dem Rechtsstaatsprinzip“).

Hat der Gesetzgeber *Rechtsklarheit* verweigert, dann erleidet infolgedessen der Gesetzesadressat unausweichlich Verlust von *Rechtssicherheit*. Dieser „Gesetzgeber“, der sich selbst ausführlichst erläutern muß, um sich seinen Fachbeamten verständlich zu machen, mißhandelt die Gesetzesadressaten als "Objekte" (Art. 1 GG). Jede der vielen verfassungsrechtlichen Fragen, welche dieses Gesetz aufwirft, zwingt dem Betroffenen seinen individuellen „Kampf ums Recht" auf, den nur die wenigsten von ihnen durchstehen können. Die *Rechtsschutzgarantie* wird Lotterie. Die Mangelhaftigkeit des Gesetzes wird selbst zur "Grundrechtsschranke".

Vorausschauend schrieb Georg Büchner unseren ausländischen Mitbürgern zum Ausländerrecht 1990 schon 1834: „Diese Gerechtigkeit ist nur ein Mittel, euch in Ordnung zu halten, damit man euch bequemer schinde; sie spricht nach Gesetzen, die ihr nicht versteht, nach Grundsätzen, von denen ihr nichts wißt, Urteile, von denen ihr nichts begreift“.

(aus: H. H. Heldmann, Ausländergesetz/Kommentar, 2. Auflage Frankfurt 1991)

TEIL II: AUSLÄNDERRECHT UND HOCHSCHULEN

Studium in Deutschland versus Ausländerrecht bzw. Verwaltungsvorschriften

Ausländerrecht...

„Die Bundesregierung verfolgt mit den Ländern das hochschulpolitische Ziel, das Studium von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig zu fördern. Es ist daher notwendig, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die erfolgreiche Studien- und Forschungsaufenthalte einer angemessenen Zahl von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland gewährleisten. Dazu gehören geeignete Studienangebote und dem Aufenthaltswortweck angemessene Zulassungs- und ausländerrechtliche Regelungen. Um die mit dem Ausländerstudium verbundenen entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen, sind - auch im Interesse der Förderung der Reintegration - u.a. studienbegleitende und Hilfen nach Studienabschluss notwendig“, so der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft im Namen der Bundesregierung 1986 auf eine Große Anfrage im Deutschen Bundestag.

Wie sieht nun die Verwaltungspraxis zu den postulierten Zielen aus? Im März 1981 leitete die Kultusministerkonferenz Maßnahmen zur Einschränkung der Ausländerzulassung ein. Die Einreisebestimmungen für Ausländer wurden im Oktober 1982 geändert.

Am 01.01.1991 trat dann ein Ausländergesetz in Kraft, das den Sachverhalt einer Abschottungs- und AusländerInnen-Verdrängungspolitik erfüllte und alle wohlmeinenden Bemühungen um die Förderung des AusländerInnenstudiums, das u.a. zur internationalen Verständigung und zur Entwicklung der internationalen Beziehungen beitragen will, konterkarierte.

Von all diesen genannten Einschränkungen sind ausschließlich Studierende aus den sogenannten Dritte-Welt-Ländern betroffen. Fazit: Zwischen postulierten Zielen und Verwaltungspraxis entwickelte sich in den Jahren eine immer größer werdende Diskrepanz.

Während die einen vollmundig Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität des Studienstandorts Deutschland verkündigen (so z.B. Bundeskanzler Kohl und die Minister Kinkel und Rüttgers), betonen wie wichtig die Internationalität der Hochschulen und das Studium ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen seien, konkretisierten andere, so der Bundesinnenminister, die verbalen Liberalisierungsvorhaben mit neuen Verschärfungen des Ausländerrechts vom Studium in Deutschland.

Die derzeitigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind eher ein Hindernis als ein Stimulus für ein erfolgreiches Studium in der Bundesrepublik. Dazu gehören eine oft restriktive ausländerpolitische Praxis und fremdenfeindliche Tendenzen in der Bevölkerung ebenso wie Schwierigkeiten bei der Wohnungs- und Jobsuche. Neben Wohnungsnot, finanziellen Problemen und Rassismus übt die äußerst restriktive Handhabe des Ausländergesetzes einen massiven Druck auf die Studierenden aus, von eingeschränktem Hochschulzugang, über ständige Überprüfung des Aufenthaltes, Einschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt bis zu Ableistung des Studiums in kürzester Zeit, (so kann eine Aufenthaltsbewilligung dann nicht mehr verlängert werden, wenn die Studiendauer deutlich über der Regelstudienzeit liegt, und ein Wechsel von Hochschultypen und Fachrichtungen ist nur in den Anfangssemestern erlaubt), ohne die Ermöglichung von Aufbau- und Ergänzungsstudiengängen, Promotionen und Habilitationen, und mit anschließender Heimreise ohne die Erlangung angemessener beruflicher Erfahrungen. Dieser strukturelle Rassismus weist eine Analogie zur Apartheid auf.

Das AusländerInnenstudium wird infolge der gesetzlichen Rahmenbedingungen dem Anspruch, den in ihren individuellen Bildungschancen Benachteiligten aus Afrika, Asien und Lateinamerika zu helfen, ein Beitrag zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung zu sein, insbesondere durch die Verschärfung der Einreise- und Zulassungsregeln für Studierende aus den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas immer weniger gerecht. Nach dem Ausländergesetz von 1991 ist die freie Einreise zum Studium in Deutschland unmöglich geworden. Nur aus dem Ausland und nicht in Deutschland ist ein Studienvisum zu erhalten, und ein Sprachkurs ist als sozio-ökonomischer Selektionsmechanismus vorgeschaltet.

Das Abitur wird meist nicht anerkannt, und ein einjähriges Studienkolleg mit Feststellungsprüfung, "Zulassungsvoraussetzung", muß absolviert werden.

Eine große Erschwernis stellt für die meisten ausländischen Studierenden auch die sie belastenden finanziellen Schwierigkeiten dar. Der Zwang, neben dem Studium zu arbeiten, führt in vielen Fällen zu verstärkter zeitlicher und psychischer Belastung. Viele klagen darüber, daß es insbesondere als Ausländerin schwierig sei, überhaupt Arbeit zu finden, noch dazu eine, die gut bezahlt werde. Diese, zur existenzbedrohenden Belastung werdende Situation, wird noch verstärkt dadurch, daß bei ausländischen Studierenden die finanziellen Schwierigkeiten mit Ausweisungsbedrohung verbunden ist.

Realität ist, daß die StudentInnen aus Afrika, Asien und Lateinamerika neben studiumspezifischen Aspekten mit finanziellen und sozialen Problemen der Alltagsorganisation, mit der Sorge um Aufenthaltsrecht und soziale Sicherheit belastet sind. Diese restriktiven ordnungspolitischen Maßnahmen (z.B. Aufenthalts- und Arbeitsrecht) werden von den Studierenden aus Afrika, Asien und Lateinamerika als Ausfluß einer inhumanen, ausländerfeindlichen Politik, als Ausländerbegrenzungspolitik, verstanden. (Dazu zählt auch die Diskussion um die doppelte Staatsbürgerschaft, siehe Beitrag von S.S. Iranbomy in diesem Heft). Das von offiziellen Stellen immer wieder betonte "partnerschaftliche Interesse" ist für ausländische StudentInnen nicht mehr glaubwürdig. Es ist vermessen, vor diesem Hintergrund von Völkerverständigung, interkultureller Kommunikation und interkulturellem Lernen zu sprechen.

...und Verwaltungsvorschriften

Neben den formalen Regulierungen steht eine große Belastung für die Studierenden aus Afrika, Asien und Lateinamerika die unterschiedliche, d.h. konkret willkürliche Auslegung bzw. Handhabung des Ausländergesetzes bei den Ausländerbehörden dar. Von Universitätsstadt zu Universitätsstadt ergibt sich ein differenziertes Bild

bezüglich der Ermessensentscheidungen, so z.B. hinsichtlich der Auflagen und der Geltungsdauer bei der Aufenthaltsbewilligung sowie deren Verlängerungsvoraussetzungen (dies bedeutet Vorlage des Studierendenausweises, des Finanzierungsnachweises, des Krankenversicherungsnachweises, der Kontoauszüge, der Bescheinigung über Studienleistungen, der Vorlage von Studiennachweisen etc.), hinsichtlich des von der Ausländerbehörde gestalteten Umfangs der Arbeitsaufnahme sowie der Erwerbstätigkeit sowohl in den Semesterferien als auch in der Vorlesungszeit, hinsichtlich der Möglichkeit des Fachrichtungswechsels (bis zu welchem Semester) sowie der Möglichkeit einer Promotion im Anschluß an das Studium etc.

Eine Neufassung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz von 1991, konkret zu § 28 und § 29 des Ausländergesetzes, sollte u.a. einer Willkürlichkeit bei den betreffenden Entscheidungen Abhilfe leisten. Der vom Bundesinnenminister Manfred Kanther vorgelegte Entwurf (26.06.1997) war der Abschottungspolitik verpflichtet und löste vielseitig Entrüstung aus. Demnach sollte künftig die Ausländerbehörde entscheiden, wer, was, wo und wie lange studieren darf - und nicht mehr die Studierenden oder die Hochschulen. Der 'Kanther-Entwurf' zielte u.a. auf die Studiendauer, die Dauer von Sprachvorbereitung, die finanzielle Absicherung des Studiums (Nachweis der finanziellen Bürgschaft in Höhe von rund 12.000,- DM), Erschwerung des Anschlusses von Aufbaustudiengängen nach dem Studium, den Studienfachwechsel (drastische Einschränkung), die Promotionserlaubnis, die Verweigerung des Nachzugs von Familienangehörigen, den Ausschluß der Erwerbstätigkeit während des Studiums ab.

Anstatt das geltende Ausländer- und Arbeitsrecht bzw. seine Ausführungsbestimmungen dahingehend zu ändern, daß die Selbstfinanzierung des Studiums durch Flexibilisierung der Arbeitserlaubnis erleichtert wird, sowie daß zukünftig für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auf die Vorlage des Finanznachweises bei den Ausländerbehörden verzichtet wird; statt insbesondere in den wichtigen Aspekten wie Einreisevoraussetzungen, Erwerbstätigkeit während des Studiums, Aufenthaltsdauer, Aufbaustudium, Studienfachwechsel sowie Promotion die Rahmenbedingungen des AusländerInnenstudiums zu verbessern, widersprach der Kanther-Entwurf

den erklärten Zielen der Bundesregierung zur Verbesserung der Bedingungen des AusländerInnenstudiums.

Die umfassende Kritik am Entwurf des Bundesinnenministers erbrachte eine Überarbeitung vieler Passagen. Die vorliegenden Verwaltungsvorschriften vom 24.11.1997 beinhalten mehrere positive Veränderungen, insbesondere wurde die Position der Hochschulen gestärkt und Erleichterungen für Aufbau-, Zusatz- oder Ergänzungsstudiengänge, Promotion und Habilitation erreicht. Weitere wesentliche Verbesserungen sind, daß der Nachweis ausreichender Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes erleichtert und auf ein Jahr (anstatt 5 Jahre) begrenzt wird, hierbei Arbeitsmöglichkeiten berücksichtigt und Tätigkeiten auch außerhalb der Semesterferien zugelassen werden, ein begrenzter Fachrichtungswechsel künftig erlaubt ist, ein Familiennachzug des Ehegatten und der Kinder erleichtert wird.

Sollten diese vorliegenden Verwaltungsvorschriften vom 24.11.97 in Kraft treten, in manchen Bundesländern wird schon danach verfahren, dann stellt diese Entwicklung einen qualitativen Schritt in die Richtung Verbesserung der Rahmenbedingungen für Studierende aus Afrika, Asien und Lateinamerika dar. Es wird sich zeigen, wie diese Vorschriften in der Praxis der Ausländerbehörden gehandhabt werden, denn auch dieser Entwurf läßt Handlungsspielraum für restriktive Ausländerbehörden, z.B. sollen (statt müssen) bei der Entscheidungsfindung Stellungnahmen der Hochschulen eingeholt und berücksichtigt werden.

Fazit

Im Hinblick auf die Bedeutung des Ausländerstudiums für ihre kulturpolitischen, entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interessen sowie zur Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung der internationalen Beziehungen mit den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, muß der Bundesrepublik Deutschland daran gelegen sein, eine angemessene Zahl qualifizierter ausländischer StudentInnen für ein Studium an ihren Hochschulen zu gewinnen. Dies bedeutet insbesondere, die dafür erforderlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu schaffen und die Studierenden so zu betreuen, daß ein

erfolgreiches Studium möglich ist und die Effizienz des Studiums sich sowohl für den ausländischen Studenten als auch für sein Herkunftsland positiv gestaltet.

Dabei dürfen Ausländergesetze keine "Ausgrenzungsgesetze" sein. Der Umgang mit Ausländern, das sogenannte "Ausländerproblem", ist auch eine Bewährungsprobe für den Rechtsstaat. Die Demokratie ist insgesamt in Gefahr, wenn Minderheiten in einer Demokratie in Gefahr sind!

Auch hinsichtlich der vielbeschworenen Internationalität der Hochschulen muß noch viel Glaubwürdigkeitsarbeit geleistet werden. "Das Studium von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland ist (...) wesentliches Element der internationalen Hochschulbeziehungen und Ausdruck der Weltoffenheit des deutschen Hochschulsystems..." so die Bundesregierung im Juli 1986 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage von CDU/CSU und FDP. Daß dies, wie die eingangs vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft im Namen der Bundesregierung erwähnte Aussage Realität wird, bedarf es angesichts der in den letzten Jahren festzustellenden Verschlechterungen der Studien- und Lebenssituation von Studierenden aus Afrika, Asien und Lateinamerika in der Bundesrepublik Deutschland, in Zeiten zunehmender Ausgrenzung und eines ansteigenden Rassismus noch eines intensiven Engagements von vielen.

Das Recht auf Bildung ist ein grundlegendes Menschenrecht und daher die Förderung des Internationalismus und des Ausländerstudiums eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe. Die Hochschulen sowie die Vertreter der Politik und Wirtschaft sind aufgerufen, einen konstruktiven Beitrag in der Diskussion um die Internationalisierung der Hochschule, die interkulturelle Kommunikation, die Reformbedürftigkeit und Neuorientierung des Ausländerstudiums zu leisten.

Dawn Maweu

Neue Gesetze schaffen neue Hürden für Studenten aus Übersee

Ein Zwischenruf

Den Fortschritt darf man nicht nur negativ bewerten. Seit dem Fall der kommunistischen Regierung in der ehemaligen DDR sind die Politiker bemüht, die Entwicklungen der letzten sieben Jahre möglichst optimistisch darzustellen.

Sicherlich gibt es Gutes zu berichten: die "Demokratie" ist in den Osten eingezogen. Leider aber auch die Arbeitslosigkeit, die Frustration und die Xenophobie. Nach Westdeutschland kamen die Aussiedler, Übersiedler und Umsiedler, um Zuflucht vor dem zerbröckelnden System des Kommunismus zu finden. Hinzu wanderte eine rasch steigende Anzahl an Menschen aller Hautfarben aus allen möglichen Ländern ein, die ebenfalls Asyl suchten, Asyl vor Verfolgung und Hinrichtung, aber auch vor Armut und Hunger. Es waren zu viele: Das Boot ist voll! schrie die Bevölkerung, die Politiker stimmten zu, und allen voran waren die Medien, die mit ihren Schlagzeilen, Katastrophenbildern und Karikaturen die Pauken schlugen und ihre Auflagen erhöhten.

Das neue Ausländergesetz vom 1. Januar 1991 sollte in diesem Wirrwarr Klarheit schaffen. Es wurde im Wirbel der Vereinigungspolitik im Schnellverfahren durchzogen, wie ein Riegel, der das Tor zur Festung Deutschland verschließen sollte. Die Zahlen der Asylbewerber sind tatsächlich zurückgegangen, jedoch hat dieser Fortschritt die Lage der ausländischen Studierenden erheblich erschwert. Wer schon drin war, konnte sich glücklich schätzen, wer noch draußen war, mußte viel höhere Bedingungen erfüllen, um an eines der begehrten Visa zu kommen.

Ab diesem Zeitpunkt bekamen alle Studierenden, die schon in Deutschland waren, statt einer Aufenthaltserlaubnis, wie bisher, eine Aufenthaltsbewilligung, die ein bestimmtes Studium an einer bestimmten Hochschule erlaubt. Es ist seit der Gesetzesänderung nicht mehr möglich, nach Deutschland frei einzureisen und anschließend zu studieren, weil eine Aufenthaltsbewilligung zu Studienzwecken nur in dem Heimatland beantragt und bewilligt werden kann. Bereits in den deutschen Botschaften in vielen Ländern der „dritten Welt“ werden hoffnungsvolle Studenten und Studentinnen zurückgewiesen. Man muß schon bei der Antragstellung einen Mindestbetrag von 20.000,-DM für die Finanzierung des Studiums vorweisen, Nachweise über vorhandene Sprachkenntnisse bringen. Das Studium in Deutschland wird immer mehr zu einem Privileg der ohnehin schon Privilegierten.

Also wird Deutschland als Studienort für ausländische Studierende kontinuierlich unattraktiver. Diese Entwicklung hat in den letzten Monaten für Schlagzeilen gesorgt. Millionen von Mark sind für die Errichtung mehrerer internationaler Universitäten bereits geplant, Studiengänge in Französisch oder Englisch und Abschlüsse mit angelsächsischem Titel, wie Masters und Bachelors, werden konzipiert. Dabei bleiben die Studenten, die schon in Deutschland ihre Diplome und Magister erstreben, weiterhin im Schatten der Diskussion. Für sie gibt es keine Millionen und keine Anreize für ein schnelleres Studium oder eine intensivere Betreuung. Den Fortschritt kann man nicht nur negativ bewerten, aber er hat seinen Preis und der ist sehr hoch.

Ausländische Studierende und die Internationalität der Hochschulen

(Mainz) „Der Entwurf gibt mir zur Sorge Anlaß, daß den Intentionen der Regierungschefs, die Attraktivität deutscher Hochschulen für das Ausländerstudium nachhaltig zu steigern, nicht in der erforderlichen Weise Rechnung getragen wird. Ich möchte Sie daher, sehr geehrter Herr Bundesminister, bitten, sich nachdrücklich dafür einzusetzen, daß die Empfehlungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe bei der Erarbeitung Allgemeiner Verwaltungsvorschriften nach § 104 des AuslG (Ausländergesetz) weitestgehend Berücksichtigung finden“, so der Präsident der Kultusministerkonferenz (KMK), Prof. Rolf Wernstedt, am 30. Mai 1997 in einem Eilbrief an Bundesinnenminister Manfred Kanther.

Was war geschehen? Mit Datum vom 2. April 1997 wurde in bewährter „Abschottungsmentalität“ ausschließlich an die Innenminister und -senatoren der Länder ein Arbeitsentwurf zu den Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz mit Stand vom 1. April 1997 verandt. Ob das Datum „1. April“ ernst gemeint war oder bewußt gewählt wurde, ist nicht zu ermitteln, doch zeigte das Vorgehen des Bundesinnenministers, wie ernst er den Sachverstand der übrigen Bundesministerien nimmt, die erst über den Umweg der Wissenschaftsministerien der Länder den Entwurf zu den Verwaltungsvorschriften des Bundesinnenministers auf den „kleinen Dienstweg“ erhielten, bzw. aufgrund massiver „Protestbriefe“ der Wissenschaftsressorts von Nordrhein-Westfalen und Berlin auch formell hiervon Kenntnis erhielten. Obwohl Vertreter des Bundesinnenministeriums seit Jahr und Tag in einer „Interministeriellen Arbeitsgruppe“ zum Ausländerstudium mitarbeiten bzw. sich dort als Schwäger profilieren, wurden die übrigen Bundesministerien bzw. die KMK oder gar die Hochschulrektorenkonferenz HRK nicht als kompetent befunden, um rechtzeitig ihren Sachverstand bei der Erarbeitung der Verwaltungsvorschriften einzubringen. So ist es nicht verwunderlich, daß nach Bekanntwerden der Verwaltungsvorschriften, z.B. der Vertreter des Auswärtigen Amtes davon sprach, daß das Bundesinnenministerium entwicklungspolitische Kriterien der 60er Jahren vertrete und der Vertreter des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammen-

arbeit und Entwicklung dazu anrief, den Studienaufenthalt von Ausländern so zu gestalten, daß sie mit einem positiven Deutschlandbild in ihre Heimatländer zurückkehren. Gewarnt wurde vor einem Scherbenhaufen, der in den letzten Jahren und Monaten eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bundesdeutscher Hochschulen und einer Konterkarierung der Initiativen zur Eindämmung ausländerfeindlicher Übergriffe im Hochschulbereich, wozu der World University Service (WUS) alle 3 Monate bundesweit tätige Hochschul- und Studierendenorganisationen zum Erfahrungsaustausch ins Bundesbildungsministerium einlud, um gemeinsamen Maßnahmen gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit zu planen und durchzuführen. Doch Bundesinnenminister Kanther sieht sich wohl in der Tradition der durch die Wende 1982 eingeleiteten Abschottungspolitik der Bundesregierung und zur konsequenten Umsetzung der unrühmlichen Empfehlungen, der nach seinem Urvorgänger im Amte benannten „Zimmermann-Kommission“ verpflichtet, die im März 1983 bereits all jenes aufgelistet hat, das nunmehr durch die Hintertür der vorgelegten Verwaltungsvorschriften fast wortwörtlich übernommen wurde und deren Resultat ein immenser Rückgang von ausländischen Studierenden an bundesdeutschen Hochschulen ist und sein wird. Zu Recht erinnert der Präsident der KMK, Prof. Wernstedt, Bundesinnenminister Kanther an die „Vorwahnachtliche Erklärung“ von

Bundeskanzler Kohl und der Ministerpräsidenten der Länder vom 18. Dezember 1996, in der sie unisono bekräftigen, wie wichtig die Internationalität der Hochschulen und ausländische Studierende für den Wirtschaftsstandort Deutschland sind und das die Einreisebestimmungen für ausländische Studierende und Wissenschaftler doch bitte gelockert werden sollen, damit

der negative Trend aufgehalten und umgekehrt werden kann. Die Erkenntnis erwuchs nicht nur aus dem persönlichen Erlebnis von Bundeskanzler Kohl, der zum wiederholten Male auf seiner Indonesienreise vergeblich Stipendium zum Studium an bundesdeutschen Hochschulen angeboten hat, aber in Konkurrenz mit Stipendienangeboten aus Japan, USA, Australien das Nachsehen hatte, sondern auch anhand der drastisch rückläufigen Zahl von Studienbewerber aus Afrika, Asien und Lateinamerika. Zwar sind die absoluten Zahlen ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen von 1980 mit 57.700 auf 137.000 im Jahre 1994 gestiegen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Anteil von „Bildungsländern“ (in Deutschland aufgewachsene Kinder von Migranten, die an deutschen Schulen ihre Schulabschlüsse gemacht haben - übrigens ein Begriff der 1978 erstmalig vom WUS eingeführt wurde und mittlerweile zu einem Terminus technicus der Bildungspolitik geworden ist) mittler-



Fortsetzung von Seite 7

weile bei 40 % aller ausländischer Studierender mit steigender Tendenz liegt und das bei der Vergleichszahl auch ca. 10.000 ausländische Studierende in den neuen Bundesländern zu berücksichtigen sind. Prozentual bedeutet dies einen Rückgang von ca. 5,8 % auf 4,1 % aller Studierender.

Die Kantherisierung der Hochschulen

Die vorgelegten Verwaltungsvorschriften zum AuslG bedeuten nicht nur eine weitere Abschottung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, sondern setzen auch die Hochschulautonomie außer Kraft. Die Verfassungen der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland gewähren den Hochschulen das Recht der Selbstverwaltung - doch nunmehr sollen die Innenminister der Länder das Ausländerrecht als Bundesrecht exekutieren, wofür sie an Verwaltungsvorschriften des Bundesinnenministers gebunden sind und dessen Weisungen unterstehen. Die Bundesregierung erreicht über das AuslG ein Eingriff in die Kulturhoheit der Länder; der Innenminister greift in das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen ein. Somit geht die Kritik an den Verwaltungsvorschriften zum AuslG weit über den Rahmen eines Einzelgesetzes und seiner Durchführung hinaus, und tangiert so das Selbstverständnis der Hochschulen und der Länder.

Kernpunkt der Verwaltungsvorschriften ist, daß nunmehr die Ausländerbehörde entscheidet, Wer, Was, Wo und Wie lange studieren darf und nicht mehr der Studierende bzw. die Hochschulen. Konsequenz weitergedacht und auf deutsche Studierende übertragen würde dies bedeuten, daß dies zukünftig das jeweilige Einwohnermeldeamt zu bestimmen hätte.

In den vorgeschlagenen Verwaltungsvorschriften zum § 28 des AuslG ist vorgesehen,

- a. daß die Regelstudienzeit nicht überschritten wird;
- b. daß ein Fernstudium ausgeschlossen wird;
- c. daß die Sprachvorbereitung, studienbezogene (Vor)Praktika und Studienkolleg nicht länger als insgesamt zwei Jahre dauern dürfen;
- d. daß eine jährlich zu erneuernde Bankbürgschaft bei einem Geldin-

stitut im Bundesgebiet in Höhe des BAföG-Regelförderungssatzes (i.Z. ca. 12.000 DM) als Nachweis ausreichender Mittel zur Sicherung des Lebensunterhaltes einschließlich ausreichender Krankenversicherungsschutzes zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung vorzulegen hat;

e. daß Studierende aus Entwicklungsländern nach einem ersten Hochschulabschluß in Deutschland kein Aufbaustudium mehr durchführen können, da dies in Entwicklungsländern nicht notwendig sei und dies nur einem anderen Ausländer, der für ein Aufbau- bzw. Zweitstudium nach Deutschland käme, den Studienplatz wegnehme. Im Zweifelsfalle möge hierüber die Deutsche Botschaft entscheiden;

f. die Aufenthaltsbewilligung mit dem Zweck des Aufenthaltes durch die Bezeichnung des Studienganges festzulegen und einen Studiengangswechsel nur in begründeten Ausnahmefällen innerhalb der ersten drei Semester zuzulassen;

g. der Präsident bzw. Rektor der Hochschule persönlich bestätigen muß, daß der Ausländer bzw. die Ausländerin die erforderliche wissenschaftliche Befähigung zur Promotion besitzt, obwohl dies bereits durch Aufnahme als Doktorand bzw. Doktorandin seitens des Doktorvaters bzw. -mutter bestätigt ist;

h. der Familiennachzug nur für Postgraduierte und Stipendiaten erlaubt wird;

i. Untertragung der politischen Betätigung, wenn die Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sind;

j. das eine Erwerbstätigkeit neben dem Studium grundsätzlich ausgeschlossen ist.

All diese Verwaltungsvorschriften zeigen, wie eigentlich in Deutschland die Internationalisierung der bundesdeutschen Hochschulen behindert und sogar warnende Stimmen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, der Arbeitgeberverbände und von Konzernen, wie BMW, Siemens und VW in den Wind schlägt und den Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig schädigt, obwohl doch jeder Bundesminister, auch der Bundesminister des Innern, auf das Wohl des deutschen Volkes eingeschworen wird. Mit seiner ihm eigenen Ironie verweist der Präsident der HRK, Prof. Dr. Landfried, darauf hin, daß „auch im Interesse der Arbeitsplätze unserer Kinder mehr

Gastfreundschaft statt noch mehr Bürokratie und Restriktionen gebraucht wird, wolle man nicht Gefahr laufen, immer mehr an internationalem Ansehen zu verlieren. Daß dies auch auf die internationale Bewertung deutscher Produkte durchschlägt, sollte auch einem Meister der Paragraphen einleuchten. Vom Erfolg dieser Produkte hängen letzten Endes auch Beamtenarbeitsplätze ab“, so der HRK-Präsident.

Was tun?

1. Die Länder, zuständig für die Hochschulen, sollten sich gemeinsam mit den Studierendenvertretungen, der Hochschulrektorenkonferenz, dem DAAD, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und dem WUS auf Kernpunkte zur Förderung der Internationalität der Hochschulen verständigen und gemeinsam gegenüber dem Bund vertreten. Diesen mittelfristigen Aufgaben vorangestellt müßte jedoch ein eindeutiges Veto gegen die vorgesehene Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz des Bundesinnenministers eingelegt werden, so wie dies bereits aus den Wissenschaftsressorts von Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen zu vernehmen ist.



2. Bei der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes und der Hochschulgesetze der Länder sollten den Hochschulen flexiblere Möglichkeiten zur Ausgestaltung ihrer internationalen Beziehungen eingeräumt werden und Anreize zur An-

bahnung, Pflege und Weiterentwicklung von Kooperationen mit Hochschulen in Afrika, Asien und Lateinamerika geboten werden.

3. Ausländische Studierende, insbesondere aus Afrika, Asien und Lateinamerika, sollten verstärkt für ein Studium in Deutschland gewonnen werden, um auch seitens der Länder eine langfristig, wirtschaftlich und kulturell angelegte Kooperation mit (künftigen) Partnern und Partnerinnen in Afrika, Asien und Lateinamerika zu haben.

Hierfür sind folgende 10 Punkte wichtig:

1. Verbesserung der Information über das deutsche Hochschulsystem in Afrika, Asien und Lateinamerika.
2. Entbürokratisierung der Einreisebestimmungen für ausländische Studierende und Wissenschaftler.
3. Verbesserung der Anerkennung ausländischer Vorbildungsnachweise und eine verbesserte Zulassungspraxis.
4. Verbesserung des Deutschsprachangebotes für ausländische Studieninteressenten.
5. Entwicklung attraktiver Studien- und Besetzungsangebote für ausländische Studierende.
6. Ausbau des Stipendienangebotes für Exilstudenten und -studentinnen.
7. Gastdozenturen für Exilwissenschaftler und -wissenschaftlerinnen an deutschen Hochschulen.
8. Ausbau der Hochschulpartnerschaften, insbesondere mit Hochschulen in Afrika, Asien und Lateinamerika.
9. Ausbau von „Auslandorientierten Studiengängen“.
10. Verbesserung der Nachkontaktangebote für Hochschulabsolventinnen und -absolventen aus Afrika, Asien und Lateinamerika.

Doch es scheint so, als ob die Ausländeradministration offensichtlich der politischen Vorgabe von Minister Kanther gefolgt ist, nach der das Ausländerrecht ein Vorbesetzungsrecht sei und somit eine Rechtslehre entworfen werden mußte, die dem „Belange-Dogma“ folgend lehrt, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und das Ausländerrecht der Abrechnung dient, koste es was es wolle - aller Fernreisen zum Trotz.

Kamitz Ghawami (WUS)

Demokratie und Partizipation der „ausländischen Inländer“ in der Bundesrepublik Deutschland

Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland viele ausländische Inländer, Ausländer, die schon seit längerer Zeit ohne deutsche Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland leben und die nicht in ihre Herkunftsländer zum dauerhaften Leben zurückkehren werden. Viele von ihnen haben ihren familiären Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlegt.

Ihnen wird das grundlegendste aller demokratischen Rechte -das Wahlrecht- vorenthalten. Es ist mit den Grundprinzipien der Demokratie unvereinbar, wenn Millionen von Menschen auf Jahrzehnte hinaus von der verantwortlichen Beteiligung an der Bewältigung der auch sie betreffenden wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und rechtlichen Probleme ausgeschlossen werden.

Als ein Alibi-Argument wird dieses undemokratische Verhalten dadurch gerechtfertigt, daß diese ausländischen Inländer nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen bzw. erwerben wollen, ohne die Tatsache zu erwähnen, wie schwer und langwierig der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ist. Für manche Einbürgerungsbewerber (persische Asylberechtigte) ist der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit geradezu unmöglich.

Im Zusammenhang mit der Forderung nach der Entlassung oder Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit in puncto Einbürgerung sind die Asylberechtigten gemäß ihres rechtlichen Status in der Bundesrepublik Deutschland benachteiligt.

Trotz der Tatsache, daß die Asylberechtigten de facto staatenlos sind, müssen sie sich grundsätzlich genau wie alle anderen auslän-

dischen Inländer ausbürgern, wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit erlangen wollen.

Der deutsche Staat will die tatsächliche Situation der Asylberechtigten nicht wahrnehmen, daß sie nicht die staatsbürgerlichen Rechte wie andere Staatsbürger in ihrem Heimatland haben und im Ausland keinen Konsularschutz von der Auslandsvertretung ihres Heimatlandes genießen.

Als "einmalig" in der gesamten Welt ist die Situation derjenigen Asylberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland zu bezeichnen, die mit der Aufgabe ihrer Staatsangehörigkeit die Zustimmung ihres Verfolgerstaates zwecks der Aufnahme in den deutschen Staat mitbringen müssen.

Dieser Flüchtling, der zur Rettung seines Lebens vor der Verfolgung seines Heimatstaates geflohen ist und seit Jahren in Deutschland lebt, wird somit von dem deutschen Staat gezwungen, sich in die Hände seines Verfolgers zu begeben.

Diese Flüchtlinge, deren Vergangenheit durch die schreckliche Lebensbedrohung und Vernichtung ihrer Lebensgrundlage durch den Verfolgerstaat gekennzeichnet ist, werden nun nach Jahren des Aufenthaltes in Deutschland mit der bitteren Erfahrung konfrontiert, daß noch einmal der Verfolger über ihr Lebensschicksal entscheiden darf.

Der Verfolgerstaat wird von dem Deutschen Staat legitimiert, nun auch über die Zukunft von dem im Ausland lebenden Flüchtling zu entscheiden. Dieser Verfolgerstaat kann somit die Berechtigung über den Erwerb der staatsrechtlichen und politischen Rechte der Menschen, die er verfolgt hatte, auch über seine Grenze hinaus, in der Bundesrepublik Deutschland bestimmen.

Diese höchste Erniedrigung der Würde des Flüchtlings wird offiziell von der deutschen Bundesregierung mit wirtschaftlicher und außenpolitischer Intressenwahrnehmung im Nahen Osten begründet und der deutsche Staat nimmt bewußt eine eklatante, weltweit unvergleichbare Menschenrechtsverletzung in Kauf.

Die restriktiven Bedingungen des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit sind einer der wichtigsten Hindernisse der Partizipation der ausländischen Inländer in der Bundesrepublik Deutschland. Wenn vorsätzlich die Bedingungen der Einbürgerung beinahe unmöglich gemacht werden, können die ausländischen Inländer nicht eine "effektive Staatsangehörigkeit" erwerben.

Die Zugehörigkeit zum Gemeinwesen und die rechtliche und politische Gleichstellung kommen im modernen Rechtsstaat jedoch durch die "effektive Staatsangehörigkeit" zum Ausdruck. Mit der effektiven Staatsangehörigkeit ist vor allem das aktive und passive Wahlrecht verbunden.

Der Hintergedanke im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, daß die Deutschen eine Abstammungsgemeinschaft bilden, die durch Blut und kulturelle Tradition verbunden ist, entspricht nicht der Realität der heutigen Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Fehlt es am kulturellen Band, dann reicht auch das Blutband. Was früher Volkstum hieß, dessen Reinheit gegen Überfremdung verteidigt werden sollte, heißt jetzt nationaler Charakter, dessen Homogenität vor der Verwandlung in eine weltoffene Gesellschaft zu schützen sei.

Die Ideen des liberalen Rechtsstaats und der völkische Nationalismus widersprechen einander. Der völkische Nationalismus betont nationale Besonderheiten und deren Höherwertigkeit. Die Grundgedanken der liberalen Republiken beanspruchen dagegen universelle Gültigkeit.

Dieser Anspruch wird legitimiert mit der Idee der Vernunft, an der alle Menschen von Natur aus teilhaben. Die Idee des liberalen Rechtsstaates ist auf die Weltoffenheit angelegt, auf die Entwicklung eines internationalen Austauschs, an deren Ende eine Weltzivilisation steht. Dagegen sieht der völkische Nationalismus in Ausländern das Fremde, das die eigene Kultur bedroht und deswegen auszugrenzen ist.

Besonderes ist zu bemerken, daß der Zusammenhalt der postmodernen Industriegesellschaft nicht auf Abstammungsgemeinschaft be-

ruht, und die einzelnen nicht durch Volkstum oder Tradition auf bestimmte Verhaltensweisen festgelegt sind.

Das verfassungsrechtliche Prinzip des sozialstaatlichen Auftrags gleicher Lebensverhältnisse und Chancen, das Staatsziel rechtsstaatlicher Gleichheit und das demokratische Selbstverständnis der Partizipation aller an der politischen Willensbildung der Gesellschaft fordern die gesellschaftliche Einbeziehung des nicht mehr abtrennbaren ausländischen Bevölkerungsteils und die Beseitigung rechtlicher Ungleichheiten, die zwischen Deutschen und Ausländern bestehen.

Man kann die These aufstellen, daß seit der Abschaffung des preußischen Drei-Klassen-Wahlrechts sich in einem demokratischen deutschen Staat eine Situation herausgebildet hat, in welcher der Arbeiterschaft bei demokratischen Wahlen ein geringeres Gewicht zukommt, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht.

Integration in einem demokratischen Herrschaftssystem kann ohne Partizipation nicht erreicht werden. In der Demokratie setzt die partizipative Teilnahme am Gesellschaftsprozess die Übernahme von Verantwortung im Rahmen des allgemeinen Wahlrechts voraus.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie lange noch ein Staat, der die Demokratie groß an seine Fahne geschrieben hat, in dem nahezu 9% seiner Bevölkerung vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, noch als demokratisch in der Weltgemeinschaft zu bezeichnen ist.

Geht man gemäß Art. 1 Grundgesetz von einer Ausrichtung der Verfassung auf das Individuum aus, wodurch sich ein Demokratieverständnis ableitet, das die Würde jedes einzelnen Menschen schützt und dadurch auch jedem Individuum die Fähigkeit zur Selbstverantwortung bzw. Selbstbestimmung zuerkennt, läßt sich ein wichtiges Argument für die politische Partizipation von ausländischen Inländern qua Wahlbeteiligung anführen.

Durch die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Menschenwürde zu schützen (Art. 1 Abs. 1 GG), bekennt sich diese Staatsge-

walt auch zur Förderung des Rechtes auf Selbstbestimmung jedes einzelnen Individuums. Dadurch verpflichtet sich der Verfassungsgeber – das deutsche Volk, für die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte aus Art. 1 Abs. 1 GG einzutreten und macht sie zur Basis jeglichen Zusammenlebens – nicht nur der Volksgemeinschaft der Deutschen.

Folglich sei nach dem Willen des Verfassungsgebers die Gemeinschaft der Menschen auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland geradezu als Axiom geprägt von der Menschenwürde und der Volkssouveränität, die ohne die Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der in dieser Gemeinschaft lebenden Individuen keine Gestaltung finden könne (BVerfGE 44, 125 (141)).

Nach allem entspreche es nicht dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes, auf das Volk als Kollektiv abzustellen, wie z.B. das Recht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG verdeutlicht. Der Verfassungsgrundsatz der Demokratie diene zwar der Organisation, das geschehe aber um des Selbstbestimmungsrechts des einzelnen willen. Die Entwicklung des demokratischen Gedankens bestätige diese Sicht.

Am Ursprung der Demokratie steht die Forderung nach Freiheit und Gleichheit. Soweit Herrschaft ausgeübt wird, soll dabei die freie Selbstbestimmung möglichst gewahrt bleiben. Das Mittel dazu ist die Mitwirkung aller, wenn es darum geht, die Entscheidungsträger auszuwählen. Das bedinge die Gleichheit sämtlicher in einem Gebiet lebender Menschen; wer Träger der Staatsgewalt ist, müsse auf der Grundlage der vollen Gleichheit zwischen allen betroffenen Personen bestimmt werden.

Dagegen bezeichnet die herkömmliche Auffassung den Fremden als Gast, der nur im Zeitraum seines Aufenthaltes den Gesetzen des Gastlandes – Bundesrepublik Deutschland – unterworfen ist. Hiergegen spricht die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwGE 38, 90 (92)).

Das Bundesverwaltungsgericht betrachtet denjenigen, der seinen Lebensmittelpunkt auf Dauer in das Aufnahmeland verlagert, nicht

mehr als Gast, sondern als Einwanderer, auf den (und dessen Nachfolger) die in diesem Land ausgeübte Hoheitsgewalt gleichermaßen wie auf Deutsche nachhaltig einwirkt. Somit gehören Einwanderer zu der oben genannten menschlichen Gemeinschaft auf bundesdeutschem Hoheitsgebiet, und bilden zusammen mit den deutschen Staatsbürgern eine Lebensgemeinschaft.

Ein weiteres Argument, das einer verstärkten Partizipation von ausländischen Inländern an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland entgegenwirkt, wird unter dem Begriff der unterschiedlichen Pflichtendichte zusammengefaßt, wobei vor allem auf die Wehrpflicht verwiesen wird.

Dem ist zu entgegnen, daß auch die deutschen Frauen von Verfassungen wegen nicht dazu verpflichtet sind, Wehrdienst zu leisten, ohne daß jemand die Ansicht vertritt, ihnen deshalb das Wahlrecht zu entziehen. Zudem waren die wehrpflichtigen Deutschen vor der Herabsetzung des Wahlrechtes in der Regel noch gar nicht wahlberechtigt, was die Brüchigkeit der Verbindung von Wehrpflicht und Wahlrecht noch deutlicher werden läßt.

Schließlich kann der deutsche Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen gem. § 2 Wehrpflichtgesetz Ausländer zum Wehrdienst in der Bundeswehr heranziehen.

Darüber hinaus sind kaum Pflichten aus der deutschen Rechtsordnung zu finden, die nicht auch Ausländer trafen. Die Steuerpflicht, die Pflicht, Abgaben zur Sozialversicherung zu entrichten, die Pflicht, die Ordnungsgesetze sowie Strafgesetze einzuhalten und viele andere Pflichten mehr richten sich an Deutsche und Ausländer gleichermaßen.

Nicht zuletzt wird eine mangelnde Loyalität der Ausländer gegenüber der Bundesrepublik Deutschland befürchtet. Demnach könne durch die Bindung der Ausländer an einen anderen – ihren Heimatstaat – eine Pflichtenkollision auftreten, wodurch schließlich auch die Loyalität zur Bundesrepublik negativ berührt werden könne.

Wie jedoch zahlreiche Beispiele von extremistischen-separatistischen Gruppen zeigen, beinhaltet die Staatsangehörigkeit zum Aufenthaltsstaat keineswegs von selbst eine Loyalität gegenüber diesem Land.

Dagegen wird die Loyalität von Personen mit zwei oder mehreren Staatsangehörigkeiten in den entsprechenden Ländern vorausgesetzt und auch auf das Zugehörigkeitsgefühl zu einer anderen Kultur übertragen.

Geht man von der Erwartung aus, daß länger im Land lebende Ausländer die zur Loyalität notwendige Verbundenheit mit ihrem Aufnahmeland erworben haben, hält der Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland im umgekehrten Falle im Straf- und Ordnungsrecht durchaus Mittel und Wege zur Durchsetzung der Rechtsordnung bereit, wodurch der Gesetzgeber in der Lage ist, Vergehen gegen diese bei Ausländern in gleichem Maße wie bei Deutschen zu ahnden.

Weiterhin wird unter dem Schlagwort der mangelnden Regierbarkeit bisweilen der Versuch unternommen, die Bemühungen um die politische Mitbestimmung bzw. um das Wahlrecht für ausländische Inländer zu torpedieren. Splitterparteien könnten sich entwickeln, extreme Gruppierungen könnten unter den Ausländern die Vorrangstellung gewinnen, nationalistische Streitigkeiten könnten eskalieren.

Dem kann letztlich die Erfahrung mit der politischen Teilnahme der Ausländer in anderen demokratischen Staaten entgegeng gehalten werden, wo diese oder ähnliche Phänomene nicht eingetreten sind.

Nicht zuletzt bieten Einrichtungen wie die Sperrklausel (Fünf-Prozent-Hürde), die Wahlgesetze im Bund und in den Ländern sowie die Rechtsaufsicht und die gerichtliche Kontrolle ausreichende Möglichkeit, um solche Befürchtungen zu zerstreuen.

Die Erfahrung, sich einer einflußreichen Partei anzuschließen, um sein Stimmengewicht möglichst effektiv einzusetzen, wie sie sich

auch bei den Deutschen in den verschiedenen Wahlen zeigt, würde sich bei den Ausländern durchsetzen.

Schließlich wird vehement die Homogenität des Wahlvolkes eingefordert – d.h., das Wahlvolk müsse in dem Staatsverband einheitlich sei. Dabei ist zu beachten, daß bereits jetzt ein Ausländerwahlrecht in Verbänden existiert, welche hoheitliche Kompetenz besitzen, wie z. B. in den Universitäten, bei den Sozialversicherungsträgern. Im weiteren Zusammenhang wird diese Homogenität für die Deutschen gefordert und anerkannt, bei denen sie in kultureller, religiöser und weiterer Hinsicht gegeben sei.

Die Forderung nach Homogenität des Staatsvolkes hat in der Vergangenheit in Deutschland zu Unduldsamkeit, kriegerischer Auseinandersetzung und grausamer Menschverfolgung in vorher in der Weltgeschichte unbekanntem Ausmaß geführt und sollte deshalb bei der Frage der politischen Teilnahme der ausländischen Inländer keine Rolle spielen. Realität ist: wenn man gleichgesinnte und gleichgeartete Wahlberechtigte verlangt, wird die Demokratie als Rahmen und Verfahren zur Austragung von Konflikten verkannt.

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz spreche vom Recht der örtlichen Gemeinschaft auf Selbstverwaltung im Sinne von Eigenverantwortung. Damit trete neben den Volksbegriff der der örtlichen Gemeinschaft. Dieser Begriff müsse nun die in der Gemeinde lebenden ausländischen Inländer beinhalten, da anders die im Grundgesetz benutzte differenzierte Wortwahl nicht zu erklären wäre.

Ein weiterer Ansatz, um die rechtliche Partizipation der ausländischen Inländer als mit dem Grundgesetz inkompatibel zu erklären, wird von den Vertretern dieser Auffassung aus Art. 33 Abs. 1 Grundgesetz abgeleitet, der ein Deutschenrecht beinhaltet.

Dabei wird aus der staatsbürgerlichen Gleichstellung aller Deutschen in allen Bundesländern eine gewichtigere Position der deutschen Staatsbürger hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten gegenüber den Ausländern interpretiert.

Dem ist entgegenzuhalten, daß aus der rechtlichen Gleichheit aller Deutschen in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland für ausländische Inländer nur zu entnehmen ist, daß deren recht- und pflichtbezogene Ausgestaltung in den verschiedenen Bundesländern durchaus unterschiedlich sein kann, wie Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz belegt.

Auch der Ansicht, daß das entsprechende Bundesland dadurch gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoße, muß widersprochen werden. Durch eine eventuelle Einführung eines kommunalen Wahlrechts für ausländischen Inländer ändert sich nichts an der demokratischen Funktion des Wahlaktes. Das deutsche Volk werde durch gewählte Volksvertreter in den entsprechenden Vertretungskörperschaften repräsentiert; übe also die Staatsgewalt aus und partizipiere an der politischen Willensbildung.

Vielmehr käme man einer wirklichen Repräsentation der Bevölkerung in den politischen Institutionen bzw. bei den Volksvertretern näher, wenn man das bisherige auf Deutsche beschränkte Wahlvolk in dem Ausmaße erweitere, wie nachhaltig betroffene Menschen auf dem Gebiet dieser Rechtsordnung leben.

Auch die auf Bundes- und Länderebene angeführten Argumente der Entrinnbarkeit der Wehrpflicht oder der mangelnden Loyalität von Ausländern in bezug auf ein Wahlrecht für ausländische Inländer greifen auf kommunaler Ebene noch weniger.

Die Entrinnbarkeit ist bei den Kommunen kein ernst zu nehmendes Argument, auch die Wehrpflicht begründet in den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Betroffenheit, da sie der bundesstaatlichen Gewalt unterstellt ist.

Die Verbindung der ausländischen Inländer mit der Gemeinde und dem Kreis entwickelt sich im allgemeinen rascher als die mit dem Bund oder auch nur dem Land, so daß die Loyalität auf kommunaler Ebene weniger als auf staatlicher Ebene angezweifelt werden kann.

Auch auf zwischenstaatlicher Ebene, d.h. auf der Ebene der EU lassen sich Argumente anführen, die die Verfassungskompatibilität

des kommunalen Wahlrechtes für ausländische Inländer mit dem Grundgesetz stützen.

Basierten die Argumente der Ablehnung des Kommunalen Wahlrechts auf dem Prinzip des geschlossenen Nationalstaates, erlaube dagegen Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz dem offenen Nationalstaat der Bundesrepublik Deutschland Einrichtungen beizutreten, die unter anderem Hoheitsgewalt auf bundesdeutschem Territorium ausüben - wie dies z. B. durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EU der Fall ist.

Verglichen mit dem hier nur kurz angerissenen Einfluß einer intergouvernementalen supranationalen Institution wie der EU auf einen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland, wirkt das Argumentationsmuster, das sich gegen ein kommunales Wahlrecht für ausländische Inländer stellt, eher marginal.

Wenn Hoheitsgewalt nach außen in einem derartigen Ausmaß wie im Falle der Europäischen Gemeinschaft abgegeben werden darf, kann auch der Wahlkörper im Innern ohne verfassungsrechtliches Hindernis erweitert werden.

Ein Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrecht für ausländische Inländer wäre auch kein Bruch mit der bundesdeutschen Verfassungstradition, wie die Befürworter dieses Wahlrechts für ausländische Inländer anführen.

Das Grundgesetz bekennt sich in der Präambel zur Eingliederung der Bundesrepublik in ein vereintes Europa, in dem in der richtungsweisenden Institution des Rates neben einem deutschen Vertreter elf weitere ausländische Regierungsvertreter Recht schaffen, das auch in der Bundesrepublik Deutschland Anwendung findet.

Somit ist die Partizipation von Ausländern an der politischen Willensbildung und der Staatsgewalt der deutschen Verfassungsrealität zum heutigen Zeitpunkt nicht fremd. Vielmehr würde eine Ausdehnung des Kreises der Wahlberechtigten das demokratische Ansehen an der europäischen Einigung fördern.

Nicht zuletzt böte das kommunale Wahlrecht für ausländische Inländer eine erhebliche Chance für die Integration von Ausländern in das öffentliche Leben der Bundesrepublik Deutschland und förderte desweiteren auch die Interessen der Deutschen im Hinblick auf die demokratischen Verfassungsgrundsätze, die das Zusammenleben im Staat vorantreiben und verbessern und dem Prinzip der offenen demokratisch-pluralistischen Gesellschaft Genüge leisten.

Während das Kommunalwahlrecht für ausländische Inländer vor allem in der ausländerpolitischen Diskussion steht, findet eine Auseinandersetzung mit den Ausländerbeiräten -ihre Funktionen und Möglichkeiten der Einflußnahme- allenfalls sekundäre Beachtung. Dabei läßt sich zwischen drei Positionierungen differenzieren.

Sehen Gegner des kommunalen Wahlrechts für ausländische Inländer in den Ausländerbeiräten die einzige verfassungsrechtlich zulässige Partizipation von ausländischen Inländern am politischen Geschehen in der Bundesrepublik Deutschland, so erkennen Befürworter des Kommunalwahlrechts für ausländische Inländer in den Ausländerbeiräten die zur Zeit einzige Option, Nichtdeutschen eine - wenn auch geringe - Möglichkeit der politischen Partizipation einzuräumen.

Dagegen betrachten die kompromißlosen Verfechter des Kommunalwahlrechts für ausländische Inländer die Ausländerbeiräte als einen Täuschungsversuch, der etwas vorgibt - nämlich eine adäquate Möglichkeit für ausländische Inländer, am politischen Willensbildungsprozeß partizipieren zu können -, was er de facto nicht gewährleistet.

Hierbei ist zwischen dem kommunalen Wahlrecht für ausländische Inländer und den Ausländerbeiräten zu differenzieren, da beide Institutionen unterschiedliche Formen der politischen Teilnahme bilden und darüber hinaus auch die Materie der intendierten Partizipation verschieden ist.

Das Wahlrecht zielt auf eine Mitbestimmung der ausländischen Inländer bei der Lösung von allgemeinen Problemen, die nichtdeutsche Einwohner mit den Deutschen gemeinsam haben. Ausländer-

beiräte zielen auf die spezifischen Probleme, die nur die ausländischen Inländer haben.

Dabei bietet das Wahlrecht die Möglichkeit einer persönlichen formalen Partizipation am politischen System, während der Ausländerbeirat die Chance gesellschaftlicher Organisation von Einflußnahme auf das politische System bereitstellt.

Festzustellen ist, daß die Ausländerbeiräte und ähnliche Institutionen in ihrer Mitwirkung für eine verstärkte politische Partizipation der ausländischen Inländer nicht mit dem Kommunalwahlrecht für ausländischen Inländer gleichzusetzen sind, da sie keine Alternative, sondern eine erweiterte Möglichkeit zur Integration der Ausländer auf deutschem Boden verkörpern.

Nicht zuletzt zeugt der Umgang mit Ausländern, sowohl im alltäglichen als auch im öffentlichen Leben von der demokratischen Gesinnung bzw. den demokratisch-rechtsstaatlichen Strukturen eines Landes.

Die Ausländer als Produktionsmittel und oder als Untertanen auf Zeit und Widerruf zu betrachten, widerspricht dem demokratischen Gedanken. Folglich ist es nicht einmal in erster Linie eine Wohltat gegenüber den ausländischen Inländern, ihnen politische Mitwirkungsrechte zu gewähren. Vielmehr steht die Glaubwürdigkeit des Verfassungsgrundsatzes der Demokratie auf dem Spiel, wenn auf Dauer eine entrechtete Minderheit im Land lebt.

Alles in allem kann vermutet werden, daß die rechtliche Schlechterstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland eine der Ursachen für die wachsende Ausländerfeindlichkeit in der deutschen Industriegesellschaft darstellt.

Es ist an der Zeit, nicht nur die Symptome, sondern auch die Ursachen zu beseitigen, denn schlimmstes Unrecht wird im Namen des Rechts getan.

Stellungnahmen einzelner Verbände zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zu den allgemeinen Verwaltungsvorschriften für das Ausländergesetz (1997):

Pressemitteilung von HRK und DAAD zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für das Ausländergesetz vom 10.09.1997

Präsidenten von HRK und DAAD protestieren gegen weitere Erschwerung des Ausländerstudiums

Mit Nachdruck sprechen sich der Präsident der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), Prof. Dr. Klaus Landfried, und der Präsident des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD), Prof. Dr. Theodor Berchem, für eine Überarbeitung des Entwurfs der „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz“ aus, den das Bundesinnenministerium vor kurzem vorgelegt hat: „Das Papier spiegelt nicht den Konsens wider, den die öffentliche Diskussion über die Attraktivität des Wissenschaftsstandortes Deutschland inzwischen erreicht hat. Bereits im Dezember 1996 haben sich der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten aller Länder auf eine Verbesserung der ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen für Studierende und Nachwuchswissenschaftler geeinigt. Diese Richtungsentscheidung gilt auch für die Innenbehörden von Bund und Ländern. Demgegenüber ist der Entwurf des Bundesinnenministeriums eher von einer abwehrenden Haltung gegenüber ausländischen Studenten und Wissenschaftlern geprägt. Qualifizierte Nachwuchskräfte aus anderen Teilen der Welt sind keine Belastung, sondern eine Bereicherung für unser Land!“ - so Landfried und Berchem. „Wer sie wie potentielle Wirtschaftsflüchtlinge behandelt, darf sich über eine angeblich mangelnde Attraktivität unserer Hochschulen für ausländische Nachwuchseliten nicht beklagen.“

Die Präsidenten weisen darauf hin, daß die Bundesrepublik ein vitales politisches und wirtschaftliches Interesse daran habe, mehr junge Akademiker nach Deutschland zu holen. Bereits jetzt seien - im Vergleich zu Ländern wie den USA, Großbritannien und Australien - zu wenige Ausländer vor allem aus wichtigen Schwellenländern Asiens und Lateinamerikas an deutschen Hochschulen eingeschrieben.

Ganz in diesem Sinne heißt es zu Recht in der gemeinsamen Erklärung der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 18.12.1996 zum Thema „Verbesserung ausländerrechtlicher Rahmenbedingungen“: "Das Ausländerrecht soll das Studium, eine Weiterqualifikation oder eine wissenschaftliche Tätigkeit von Ausländern in Deutschland unterstützen. Entsprechende Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz müssen rasch in Kraft gesetzt werden."

Nach Auffassung der Präsidenten der HRK und des DAAD gibt es insbesondere in folgenden Punkten der geplanten Verwaltungsvorschriften dringenden Nachbesserungsbedarf:

- Grundsätzlich sind die „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ so zu formulieren, daß qualifizierten Nachwuchskräften entsprechend der Erklärung der Regierungschefs von Bund und Ländern der Weg an deutsche Hochschulen und Forschungseinrichtungen geebnet wird. Komplizierte Ausnahmeregelungen wirken dagegen abschreckend. „Die Vorschriften müssen in Geist und Wortlaut vom Kopf auf die Füße gestellt, d.h. die Türen für ausländische Studenten und Wissenschaftler geöffnet und nur bei offensichtlichem Mißbrauch wieder geschlossen werden, nicht umgekehrt.“
- Studenten und Wissenschaftler, die auf Grund ihrer besonderen Qualifikation ein Stipendium einer deutschen Hochschule oder Wissenschaftsorganisation erhalten haben, sollten ohne weitere Nachweise eine Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Stipendiums für sich und ggf. auch für ihre Familie erhalten.
- Unser besonderes wissenschaftliches und wirtschaftliches Interesse gilt Nachwuchskräften, die in ihrer Heimat bereits ein Studium absolviert haben und sich in Deutschland in Form von Aufbau-

Ergänzungs- oder Promotionsstudiengängen weiterbilden wollen. Gerade diesen Bewerbern legt der Entwurf unnötige Hindernisse in den Weg, die weggeräumt werden müssen.

- Die Möglichkeit, neben dem Studium einen Teil des Lebensunterhaltes hinzuzuverdienen, ist im internationalen Wettbewerb ein wichtiges Kriterium für die Attraktivität eines Studienstandorts. Schon jetzt sind die Bestimmungen zur Erlangung einer Arbeitserlaubnis für ausländische Studierende äußerst restriktiv. Der neue Entwurf enthält jedoch zusätzliche, unnötige Erschwernisse, die ersatzlos entfallen sollten.



Aut: VEHEMENT Literatur Nr. 3/90

Stellungnahme der Konferenz für Katholische Hochschulpastoral in Deutschland

**An
das Bundesministerium des Inneren
Herrn
Manfred Kanther
Graurheindorfer Str. 198**

53108 Bonn

Aachen, den 06. Oktober 1997

Stellungnahme der Mitgliederversammlung der Konferenz *für* Katholische Hochschulpastoral in Deutschland zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zu den Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz

Sehr geehrter Herr Minister Kanther!

Die Konferenz für Katholische Hochschulpastoral in Deutschland hat sich in ihrer Mitgliederversammlung vom 18.-19.09.1997 in Magdeburg mit dem Entwurf des Bundesinnenministeriums zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für das Ausländergesetz in der Fassung vom 26.06.1997 befaßt.

Die Studienbegleitung und die finanzielle Unterstützung von ausländischen Studierenden gehören zum diakonischen Auftrag der Hochschulgemeinden in Deutschland.

Vor diesem Erfahrungshintergrund stellen wir fest, daß der oben genannte Entwurf den erklärten Zielen der Bundesregierung zur Verbesserung der Bedingungen des Ausländerstudiums widerspricht - wie sie bereits in der Antwort auf die große Anfrage „Situation und Perspektiven des Studiums ausländischer Studierender in der Bundesrepublik Deutschland“ (12. März 1986) formuliert wurden und jüngst durch Erklärungen des Bundeskanzlers und der Ministerpräsidenten der Länder bekräftigt wurden.

Bislang wurde auch von Seiten des auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie erklärt, daß das Interesse qualifizierter ausländischer Studierender an einem Studium in der Bundesrepublik Deutschland gesteigert und die Rahmenbedingungen des Ausländerstudiums verbessert werden sollen.

Diesen Interessen der Bundesrepublik Deutschland ist nicht gedient, wenn Zugangs-, Studien- und Erwerbsmöglichkeiten von ausländischen Studierenden massiv eingeschränkt, beziehungsweise verwehrt werden.

Wir fordern eine Arbeitserlaubnisregelung, die mit dem Studium vereinbar ist. Zur Sicherung der Studienfinanzierung muß eine Nebenerwerbstätigkeit für Studierende aus Nicht-EU-Staaten erlaubt werden. Wir fordern ebenso eine großzügige Regelung bei der Visavergabe und Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Studierende, die ein Aufbau- und Promotionsstudium anstreben.

Die Forderung, ausreichende Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts für die gesamte voraussichtliche Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet nachzuweisen, kann von Studierenden aus Entwicklungsländern nur in sehr seltenen Ausnahmefällen erfüllt werden.

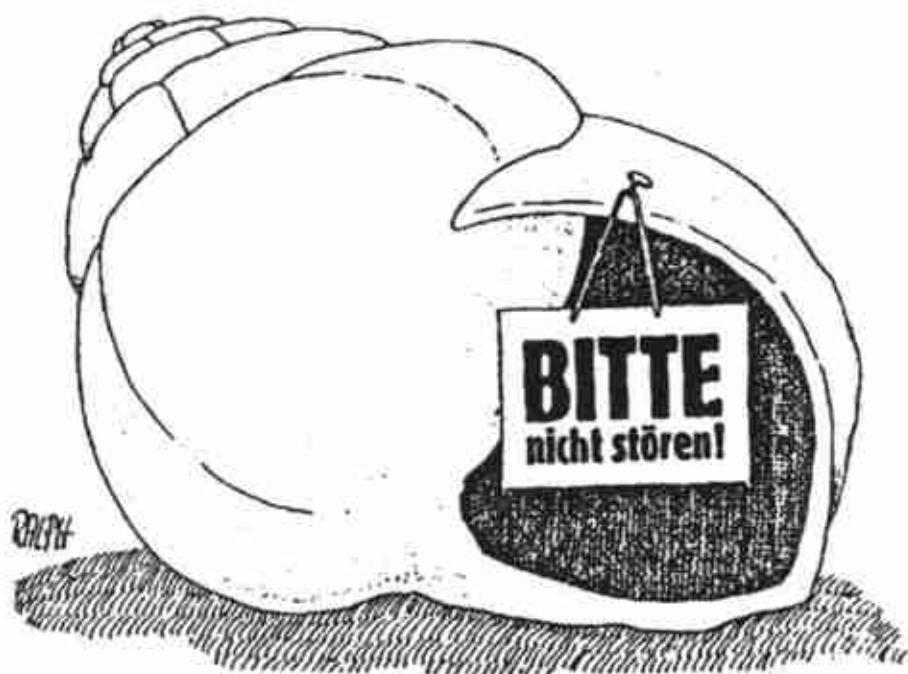
Die geplante Verweigerung des Nachzugs von Familienangehörigen ausländischer Studierender halten wir für eine diskriminierende Maßnahme.

Der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 26.06.97 ist aus unserer Sicht verfehlt.

Deshalb fordern wir die Bundesregierung auf, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum :Ausländergesetz so zu formulieren, daß sich die bisherigen Erklärungen der Bundes- und Länderregierungen in diesen Vorschriften wiederfindet. Nur so könnte der Zugang zu Deutschen Hochschulen für qualifizierte Nachwuchskräfte attraktiv sein.

Für die Konferenz für katholische Hochschulpastoral in Deutschland

(Christoph Stender)
Vorsitzender



Stellungnahme der Evangelischen Studentengemeinde in der Bundesrepublik Deutschland Köln, den 30. Oktober 1997

Mit großer Sorge haben die Evangelischen Studentengemeinden (ESGn) in der Bundesrepublik Deutschland den Entwurf der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz §28 und §29 zur Kenntnis genommen und auf der Konferenz der Ausländerkommission (06-07.10.97) ausführlich beraten. Die Ausländerkommission ist der Zusammenschluß der Ausländerreferenten und -referentinnen von ca. 60 Evangelischen Studentengemeinden im gesamten Bundesgebiet. Zielgruppe der Ausländerarbeit der ESGn sind ca. 50 000 Studierende, vorwiegend aus Afrika, Asien und Lateinamerika, die sich mit einer Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke des Studiums in der Bundesrepublik aufhalten. Mit etwa 20% dieser Studierenden arbeiten die ESGn zusammen.

Dies geschieht in entwicklungspolitisch orientierten Studienbegleitprogrammen, einem Stipendienprogramm des Kirchlichen Entwicklungsdienstes, einem umfassenden Beratungs- und Hilfsangebot in Kooperation mit den Diakonischen Werken der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und den Diakonischen Werken der Evangelischen Landeskirchen. Zur finanziellen Unterstützung dieser Zielgruppe stellt die Evangelische Kirche jährlich ca. 10 Mio. DM zur Verfügung und leistet damit einen gewichtigen Beitrag zur Ausbildung entwicklungsorientierter Fachkräfte und zum Erhalt des Studienstandorts Deutschland. Mit den genannten Programmen ermöglicht die Evangelische Kirche in Deutschland außerdem eine bessere Reintegration der Studierenden in ihre Herkunftsländer.

Wir weisen besonders auf folgende Bereiche der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 28 und 29 Ausländergesetz hin, mit denen wir in unserer täglichen Beratung mit ausländischen Studierenden befaßt sind:

- **Einreiseerschwerungen**
- **Erwerbstätigkeit während des Studiums**
- **Aufbau- und Zweitstudium**
- **Studienfachwechsel**

• Die überwiegende Zahl der Studierenden aus den genannten Ländern kommen aus Familien, die in der Regel nicht in der Lage sind, eine Finanzierung des bis zu zehn Jahre dauernden Studienaufenthaltes zu gewährleisten bzw. nachzuweisen (wie z.B. durch Bankbürgschaften). Durch die verschärfte Anwendung des § 84 Ausländergesetz (Haftung für den Lebensunterhalt) dürfte es darüber hinaus schwerfallen, inländische (deutsche) Bürgen in der Zahl der genannten Zielgruppe zu finden. Damit wird das Studium von Studierenden aus Afrika, Asien und Lateinamerika weitestgehend ausgeschlossen.

Sinnvoll wäre hier die Forderung, einen Nachweis über die Möglichkeit einer Teilfinanzierung des Studiums zu erbringen. Dies würde auch der heutigen Realität der Studierenden eher entsprechen.

• Bisher konnten Studierende einen Teil ihres Studiums durch Erwerbsarbeit neben dem Studium finanzieren. Selbst diese Möglichkeiten waren bislang zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach unseren Erfahrungen unzureichend, weil sich die Studienpraxis in den letzten Jahrzehnten verändert hat. So haben sich z.B. in vielen Studiengängen die Hauptstudienarbeitszeiten durch Prüfungsvorbereitungen und Prüfungen auf die vorlesungsfreie Zeit („Semesterferien“) verlagert. Dies kollidiert mit der erlaubnisfreien Erwerbsarbeit, wenn sie auf die „Semesterferien“ beschränkt ist. Die oftmals mögliche und im Entwurf auch vorgesehene Erwerbstätigkeit während des Semesters wird durch die Koppelung an die Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO) zusätzlich erschwert und häufig verhindert (welcher Arbeitgeber hält schon sechs Wochen und länger einen Arbeitsplatz für eine sofort benötigte Aushilfsarbeit frei?). Anzumerken ist hier, daß auch über 50% der deutschen Studierenden neben ihrem Studium erwerbstätig sind und ihr Studium teilweise oder ganz selbst finanzieren.

Sinnvoll und die reale Situation der derzeit studierenden Ausländer berücksichtigend, wäre eine Erleichterung der Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit, z.B. durch Verzicht auf Koppelung mit der AEVO. Dies würde eine effizientere Planung und Durchführung der Finanzierung und des Studiums zulassen und zu einem besseren Abschluß des Studiums führen. Eine Anlehnung an die Rahmenbedingungen der Nebenerwerbstätigkeit für deutsche Studierende nach Maßgabe der Hochschulen ist auch für ausländische Studierende zu fordern!

- Ein Studienfachwechsel muß nach unserer Auffassung ohne die Sanktionierung durch den Entzug der Arbeitserlaubnis bzw. den Entzug der Aufenthaltsbewilligung (28.5.2.4.1.) möglich sein, wenn dies aus wichtigen inhaltlichen oder persönlichen Gründen notwendig ist.

Wir sind der Meinung, daß in diesen Fragen der Sachverstand der Hochschulen stärker berücksichtigt werden muß, als die Entscheidung der Ordnungsbehörden und verweisen auf die Abstimmung mit den zuständigen Fachministerien für Bildung und Wissenschaft und Entwicklungs- und Außenpolitik (s. Papier der Interministeriellen Arbeitsgruppe Ausländerstudium des Bundes und der Länder - IMA:14.O3.1996-).

Nach unseren Erfahrungen haben ausländische Studierende bereits bei den jetzigen Regelungen erhebliche Schwierigkeiten, ihr Studium an unseren Hochschulen durchzuführen. Dabei spielen sowohl wirtschaftliche Probleme, als auch das gegenüber dem Schul- und Bildungssystem in den Herkunftsländern unterschiedliche System unserer Hochschulen eine große Rolle. Es sind daher vielfach auch Abwanderungsbewegungen von ausländischen Studierenden in andere Studienländer zu verzeichnen, die auf lange Sicht sowohl den wissenschaftlichen und kulturellen, als auch den wirtschaftlichen und politischen Interessen unseres Landes schaden werden. Studierende aus den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas sind nach ihrer Rückkehr in die Heimat die besten Botschafter für Deutschland. Hierauf ist bei der Veränderung der Verwaltungsvorschriften ebenso Rücksicht zu nehmen, wie auf die Förderung der Entwicklung in diesen Kontinenten.

Desmond Beil, Generalsekretär der Evangelischen StudentInnengemeinde in der Bundesrepublik Deutschland

Reinhard Koppe, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland - Stipendienreferat

Andrea Mögle, Kirchlicher Entwicklungsdienst, Studienbegleitprogramm Referat der ESG

**Stellungnahme der Evangelischen StudentInnengemeinde in der Bundesrepublik Deutschland zum Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 24.11.1997 zu den Verwaltungsvorschriften für die §§28 und 29 des Ausländergesetzes
Köln, den 06.03.1998**

(...) Bei den uns vorliegenden Verwaltungsvorschriften vom 24.11.1997 ist uns positiv aufgefallen, daß die Position der Hochschulen für die ausländischen Studierenden bezüglich des Ausländerrechts gestärkt wurde (siehe Ausführung zu § 28.5.0.1 u.a.). Wir hatten dies bereits in unserer Stellungnahme vom 30.10.1997 angemahnt. Erfreut sind wir auch über die Erleichterungen für Aufbau-, Zusatz- oder Ergänzungsstudiengänge, Promotion und Habilitation, besonders in den Konkretisierungen der Abschnitte 28.5.4.3.1 bis 28.5.4.3.3.

Positiv bewerten wir auch die Möglichkeit, im Anschluß an das Studium den Aufenthalt für Praktika zu verlängern, mit der Einschränkung, daß dieses Praktikum bereits vor Beginn der Ausbildung in Deutschland geplant sein muß (28.5.4.5.).

Letzteres halten wir für unpraktikabel, da zwischen dem Studienbeginn und der Aufnahme eines Praktikums ein Zeitraum von bis zu 10 Jahren liegen kann.

Bei grundsätzlicher Zustimmung zu vielen Abschnitten der allgemeinen Verwaltungsvorschriften geben wir folgende Veränderungsvorschläge zu bedenken:

1. Einreisevoraussetzung und Finanzierung der Studienvorphase
Nach § 28.5.0.5. ist ein Nachweis ausreichender Mittel vom Antragsteller für die Erteilung eines Visums vorzulegen. Diese Mittel richten sich nach dem Bafög-Regelsatz und müssen nach unserer Interpretation des § 28.5.2.2.1. für den Zeitraum eines Jahres nachgewiesen werden. Eine solche Summe kann in der Regel von Studierenden aus den genannten Ländern oder deren Familien nicht geleistet werden. Deshalb ist unseres Erachtens bereits in der Studienvorphase die Möglichkeit eines arbeitserlaubnisfreien Zuverdienstes bei der Entscheidung über die Visaerteilung mit einzubeziehen. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die Erleichterung für die unselbständige Erwerbstätigkeit für Sprachkursteilnehmer und Studienkollegiaten wie sie in § 28.5.3.4. für die Zeit der Ferien vorgesehen ist.

2. Weitgehende Finanzierung des Studiums durch Erwerbstätigkeit

Aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit den Studierenden unserer Zielgruppe wissen wir, daß Studierende, die ihr Studium legal durch Erwerbstätigkeit finanzieren können, in der Regel schneller studieren, als diejenigen, die in der Möglichkeit des Erwerbs eingeschränkt sind. Wir plädieren daher für eine Erweiterung des § 28.5.3. ff auf 5 Monate (150 Arbeitstage) (28.5.3.1.) oder 19 Wochenstunden (28.5.3.2.) arbeitserlaubnisfreie Beschäftigung. Eine Erwerbstätigkeit von 19 Wochenstunden wird von den Hochschulen auch deutschen Studierenden in der Regel gestattet.

3. Aufenthaltsdauer / Studiendauer

Die zeitliche Befristung auf zwei Jahre für die Studienvorbereitungsphase (Sprachkurs/Studienkolleg) halten wir für zu eng gefaßt, da man, bedingt durch die Anpassung an die Lebensbedingungen in Deutschland, in vielen Fällen mit einem Sprachkurs von einem Jahr und der eventuellen Wiederholung eines Studienkolleg-Semesters rechnen muß. Für realistischer halten wir deshalb eine zeitliche Befristung auf drei Jahre.

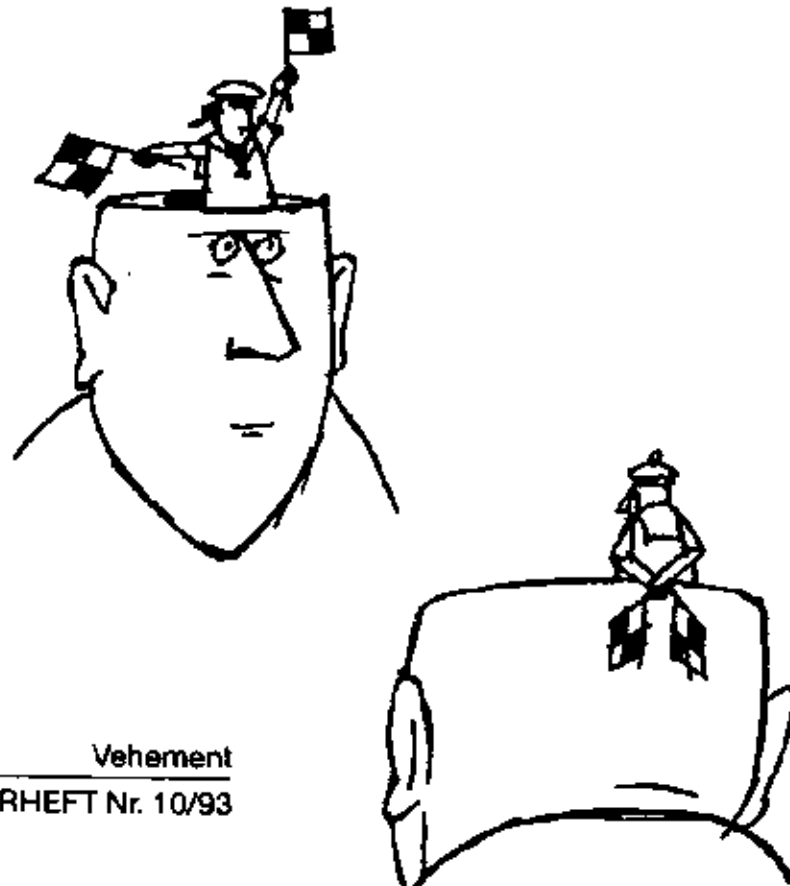
Die Gesamtaufenthaltsdauer von 10 Jahren mit der Option der ausnahmsweisen Verlängerung auf 11 Jahre halten wir grundsätzlich für sinnvoll, weisen aber darauf hin, daß in einzelnen Studiengängen eine Verlängerung nach Begutachtung durch die Hochschule möglich sein muß (z.B. Physik, Biologie, Chemie).

Andrea Mögle, Kirchlicher Entwicklungsdienst, Studienbegleitprogramm, Referat der ESG-Geschäftsstelle Deutschland

Philipp Peter Müller, Ausländerreferent der ESG/FH Frankfurt a. M.

Eckehard Uhr, Pfarrer der ESG Bochum

(Auszug)



Vehement
LITERATURHEFT Nr. 10/93



Bundesministerium des Innern, Postfach 17 02 90, 53108 Bonn

Innenminister/-senatoren
der Länder

Betr.: Ausländerrecht;
hier: Vorläufige Anwendungsanweisung zu §§ 28/29 AuslG (Ausländerstudium)

Bezug: Mein Schreiben vom 18.05.1998 - o.a. Az. -

Anlg.: - 1 - (endgültig abgestimmte Fassung der Verwaltungsvorschriften zu §§ 28/29 - Ausländerstudium)

Nach Herstellung des Einvernehmens auf Bundesebene übersende ich Ihnen den Entwurf der Verwaltungsvorschriften zu den §§ 28/29 des Ausländergesetzes in der derzeit gültigen Fassung. Bezogen auf das Ausländerstudium ist diese Fassung abschließend. Ich wäre deshalb dankbar, wenn Sie diese Verwaltungsvorschriften entsprechend dem Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom Dezember 1997 und dem Ergebnis der Ausländerreferentenbesprechung vom Januar 1998 als allgemeine Anwendungsanweisung des Bundesministeriums des Innern an die Ihnen nachgeordneten Ausländerbehörden mit der Bitte um Beachtung weiterleiten könnten.

In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, daß aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Ressortabstimmung zu den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz Änderungen zu den §§ 28/29 des Ausländergesetzes außerhalb der Regelungen zum Ausländerstudium noch denkbar sind.

Im Auftrag
Gerhold



Boglaubigt:
Boyd
Angestellte

Reaktion des Bundesministerium des Innern auf die Kritik des Referentenentwurfes von 1997

Auszug aus den geänderten Verwaltungsvorschriften zu § 28, Aufenthaltbewilligung, und § 29, Aufenthaltbewilligung für Familienangehörige – Ausländerstudium - (Mai 1998)

(Der gegenüber September modifizierte Text der Verwaltungsvorschriften wird hier deswegen in vollem Wortlaut wiedergeben, weil er nach unserer Kenntnis bisher noch nicht „flächendeckend“ veröffentlicht wurde. Die Redaktion)

28 Zu § 28, Aufenthaltsbewilligung

28.1 Erteilungsvoraussetzungen

28.1.1 Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung kommt nur in Betracht, wenn der Aufenthaltzweck seiner Natur nach zeitlich begrenzt ist. Dies ist z.B. anzunehmen bei Besuchs-, Touristen-, Geschäftsreisen, Aufhalten zur ärztlichen Heilbehandlung sowie Aus- und Fortbildungsaufhalten.

28.1.2.1 Für die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit darf die Aufenthaltsbewilligung nur nach Maßgabe des § 10 erteilt werden. Soweit die Form der zu erteilenden Aufenthaltsgenehmigung nicht in der Arbeitsaufenthalteverordnung bestimmt ist, wird eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, wenn sich die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts aus der Natur der Erwerbstätigkeit ergibt (z.B. Saisonarbeit in der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken, Erbringung einer Werkleistung im

- 28.1.2.2 Die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit aus einem seiner Natur nach nur vorübergehenden Grunde kann nach § 28 Abs. 1 zugelassen werden (z.B. Erstellung eines Werkes, Durchführung eines Projektes). Es müssen jedoch die Voraussetzungen gemäß Nummern 10.3ff. vorliegen. Der Ausländer ist bei der Erteilung darauf hin-zuweisen, daß aus der Zulassung einer vorübergehenden selbständigen Erwerbstätigkeit verbunden mit Investitionen ein Vertrauensschutz nicht abgeleitet werden kann.
- 28.1.3 Bei Ausbildungsaufenthalten ist der Aufenthaltszweck in der Weise zu bestimmen, daß er sämtliche Ausbildungsphasen einschließt, zu denen auch praktische Tätigkeiten und Sprachkurse gehören können (siehe Nummer 28.5.0.3).
- 28.1.4 Auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht kein Rechtsanspruch. Über entsprechende Anträge wird nach § 28 Abs. 1 im Wege des Ermessens entschieden (vgl. § 7 Abs. 1). Die zwingenden Versagungsgründe des § 8 und die Regelversagungsgründe des § 7 Abs. 2 sowie die in der Arbeitsaufenthalteverordnung festgelegte Gesamtgeltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung für bestimmte Beschäftigungen sind zu beachten.
- 28.2 Geltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung**
- 28.2.1 Der vorübergehende Aufenthaltszweck ist für die Gesamtgeltungsdauer maßgebend. Die mögliche Geltungsdauer von jeweils zwei Jahren darf bei der Erteilung und Verlängerung nur ausgeschöpft werden, soweit der Aufenthaltszweck auch nach dem Erlöschen der befristeten Aufenthaltsbewilligung voraussichtlich fortbestehen wird. Die Vorschriften unter Nummern 12.2.1.1 bis 12.2.1.4 sind zu beach-

ten.

28.2.2 Soweit in der Arbeitsaufenthalteverordnung eine Gesamtgeltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung festgelegt ist (z.B. § 2 Abs. 2 bis 5), ist allein diese maßgebend. Eine Überschreitung der Gesamtgeltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung liegt dann nicht vor, wenn der Ausländer den Aufenthaltswitz nach Maßgabe des § 28 Abs. 3 Satz 1 wechseln darf.

28.2.3 Bei jeder Verlängerung ist zu prüfen, ob der Aufenthaltswitz fortbesteht und noch in angemessenem Zeitraum erreicht werden kann. Dies gilt auch bei Studien- und Ausbildungsaufenthalten (siehe Nummern 28.5.0 und 28.5.2.3). Eine Verlängerung kommt dann nicht in Betracht, wenn die Ausländerbehörde feststellt, daß die Erteilungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen oder der Ausländer den Aufenthaltswitz ohne Genehmigung der Ausländerbehörde gewechselt hat.

28.3 Wechsel des Aufenthaltswitzs

28.3.0 Die Beschränkungen des § 28 Abs. 3 Satz 1 und 2 gelten nur in Fällen, in denen der Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung besitzt. Diese Beschränkungen finden jedoch keine Anwendung, wenn sich der Ausländer noch nicht länger als ein Jahr im Bundesgebiet tatsächlich aufhält (§28 Abs. 2 Satz 3; siehe auch Nummer 28.5.2.4.1).

28.3.1.1 Nach § 28 Abs. 3 Satz ist zu beurteilen, ob ein Regelfall oder ein Ausnahmefall vorliegt, der ein Abweichen von dem Regelversagungsgrund rechtfertigt. Ausnahmefälle sind durch einen außergewöhnlichen Geschehensablauf gekennzeichnet, der so bedeutsam ist, daß er das ansonsten ausschlaggebende Gewicht des gesetzlichen Regelversagungsgrundes beseitigt. Entsprechendes gilt, wenn der Versagung der Auf-

enthaltbewilligung höherrangiges Recht entgegensteht, insbesondere die Versagung mit verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen nicht vereinbar ist. Der Regelversagungsgrund greift lediglich vor der Ausreise des Ausländers ein.

- 28.3.1.2 Ein Zweckwechsel kommt beispielsweise nicht in Betracht, wenn der Ausländer die fachlichen Voraussetzungen für die Zulassung zu einer bestimmten Ausbildung oder zu einem bestimmten Studium noch nicht erfüllt. Eine Abweichung von § 28 Abs. 3 Satz 1 kommt in Betracht, wenn dies eine völkerrechtliche Vereinbarung erfordert. In diesem Falle kann die Aufenthaltbewilligung ohne vorherige Ausreise bis zu der in der zwischenstaatlichen Vereinbarung vorgesehenen Beschäftigungsdauer verlängert werden.
- 28.3.1.3 Die Anwendung des § 28 Abs. 3 Satz 1 setzt voraus, daß der Ausländer im Falle der Änderung des Aufenthaltzwecks die Aufenthaltbewilligung im Bundesgebiet beantragen darf. Diese Voraussetzung liegt nicht vor, wenn der Ausländer sich zu einem Kurzaufenthalt im Bundesgebiet von längstens sechs Monaten aufhält (vgl. § 13 Abs. 2; § 9 Abs. 3 und 5 Nr.1 DVAusIG).
- 28.3.2.0 Die Anwendung des § 28 Abs. 3 Satz 2 erster Halbsatz setzt voraus, daß der ursprüngliche Aufenthaltzweck erfüllt oder weggefallen ist und der Ausländer die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis begehrt. Ein Wechsel von der Aufenthaltbewilligung zur Aufenthaltserlaubnis ist erst möglich, wenn der Ausländer ausgereist ist und sich mindestens ein Jahr im Ausland aufgehalten hat. Ein unmittelbarer Wechsel zur Aufenthaltserlaubnis ohne Ausreise ist nur möglich, wenn
- 28.3.2.0.1 - der Ausländer (z.B. durch Eheschließung) einen gesetzlichen Anspruch auf Erteilung der Aufent-

haltserlaubnis erworben hat (vgl. auch § 9 Abs. 2 DVAusIG),

- 28.3.2.0.2 - es im öffentlichen Interesse liegt oder
- 28.3.2.0.3 - vom Zeitpunkt der tatsächlichen Einreise des Ausländers noch kein Jahr vergangen ist (§ 28 Abs. 3 Satz 3).
- 28.3.2.1 Kommt eine Abweichung nach § 28 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz erste Alternative in Betracht, hat die Ausländerbehörde im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens zusätzlich zu prüfen, nach welchen Vorschriften eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann.
- 28.3.2.2 Der Umstand, daß der Ausländer die Voraussetzungen für die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nach der Arbeitsaufenthalteverordnung erfüllt, begründet für sich allein kein öffentliches Interesse i.S.v. § 28 Abs. 3 Satz 2 zweiter Halbsatz zweite Alternative. Soweit jedoch in der Arbeitsaufenthalteverordnung die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ein öffentliches oder besonderes öffentliches Interesse voraussetzt, kann dies auch eine Ausnahme nach §28 Abs. 3 Satz 2 rechtfertigen. Bei besonders qualifizierten Fachkräften aus den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Technik und Kunst aus den in § 9 AAV genannten Staaten kann im allgemeinen ein öffentliches Interesse angenommen werden. Bei besonders qualifizierten Fachkräften aus den Bereichen Wissenschaft, Forschung, Technik und Kunst aus anderen Staaten kann nach erfolgreichem Abschluß des Studiums in dem in § 5 Nr.1 AAV genannten Fall im allgemeinen ein öffentliches Interesse angenommen werden, wenn sich eine Hochschule oder eine andere wissenschaftliche Einrichtung für den weiteren Aufenthalt des Ausländers ausgesprochen hat.

28.3.2.3 § 28 Abs. 3 Satz 2 findet in den Fällen keine Anwendung, in denen der Ausländer aufgrund anderer Gesetze im Sinne von § 1 Abs. 1 ein Aufenthaltsrecht erlangt hat (z.B. nach Artikel 6 oder 7 ARB 1/80).

28.4 **Längerfristige Visa**

Die Visa nach § 28 Abs. 4 werden ohne Zustimmung der Ausländerbehörde erteilt.

28.5 **Aufenthaltsbewilligungen für Studienbewerber, Studierende, Sprachschüler und den Schulbesuch**

28.5.0 Allgemeines

28.5.0.1 Bei der Entscheidung über Aufenthaltsbewilligungen für Studienbewerber und Studierende soll die Ausländerbehörde in Fragen der Studienvoraussetzungen des Studienverlaufs, des Studienabschlusses und sonstiger akademischer Belange Stellungnahmen der Hochschule oder sonstiger zur Aus- oder Fortbildung zugelassenen Einrichtungen einholen und berücksichtigen. § 70 Abs. 1 bleibt unberührt. Die Geltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung ist nach Maßgabe des § 28 Abs. 2 in der Weise zu befristen, daß eine ordnungsgemäße Durchführung des Ausbildungsganges einschließlich der Ausbildungsabschnitte gewährleistet ist (siehe Nummer 28.5.2.3). Hierbei ist den besonderen Schwierigkeiten, die Ausländern bei der Aufnahme und Durchführung eines Studiums entstehen können, angemessen Rechnung zu tragen.

28.5.0.2 Die Aus- oder Fortbildung kann an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen (Universitäten, pädagogischen Hochschulen Kunsthochschulen, und Fachhochschulen) oder an vergleichbaren Ausbildungsstätten, an Berufsakademien sowie an staatli-

chen oder staatlich anerkannten Studienkollegs durchgeführt werden. Das Studium muß den Hauptzweck des Aufenthalts darstellen. Diesen Anforderungen genügt beispielsweise ein Abend-, Wochenend- oder Fernstudium nicht. Die Aufenthaltsbewilligungen zur Durchführung von Präsenzphasen (insbesondere Praktika und Prüfungen) können nach allgemeinen Regeln erteilt werden.

28.5.0.3

Der Aufenthaltszweck ist in der Weise zu bestimmen, daß er sämtliche Ausbildungsphasen einschließt. Dazu gehören

- Sprachkurse, insbesondere zur Studienvorbereitung,
- Studienkollegs oder andere Formen staatlich geförderter studienvorbereitender Maßnahmen,
- für das Studium erforderliche oder von der Hochschule empfohlene vorbereitende Praktika sowie
- ein grundständiges Studium bis zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluß an einer deutscher Hochschule (Grund- und Hauptstudium einschließlich studienbegleitender Praktika, Zwischen- und Abschlußprüfungen), auch nach einem vorherigen Studium im Ausland, oder
- nach einem Studium im Ausland ein Aufbau-, Zusatz- oder Ergänzungsstudium (Postgraduiertenstudium) oder eine Promotion sowie
- anschließende praktische Tätigkeiten, sofern sie zum vorgeschriebenen Ausbildungsgang gehören (z.B. Arzt im Praktikum) oder zur umfassenden Erreichung des Ausbildungszieles dienen. § 2 Abs. 4 Nr. 1 MV bleibt unberührt.

Die für die Zulassung zum Studium erforderliche Teilnahme an deutschen Sprachkursen (siehe Nummer 28.5.5.3), Studienkollegs und anderen Formen staatlich geförderter studienvorbereitender Maßnahmen und studienbezogenen vorbereitenden Praktika darf in der Regel nicht länger als insgesamt zwei

Jahre dauern. Hinsichtlich eines Zweitstudiums, eines Postgraduiertenstudiums, einer Promotion oder des Erwerbs von Berufserfahrung nach einer Ausbildung in Deutschland siehe Nummer 28.5.4.3 und 28.5.4.4.

- 28.5.0.4 Die allgemeinen schulischen Voraussetzungen für die Aufnahme der beabsichtigten Ausbildung können im Bundesgebiet nicht nachgeholt werden (siehe auch Nummer 28.5.6).
- 28.5.0.5 Erforderlich ist der Nachweis ausreichender Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes nach Maßgabe des § 7 Abs. 2 Nr. 2 (§ 70 Abs. 1). Ausreichende Mittel stehen dann zur Verfügung, wenn sie dem BAföG-Regelförderungssatz entsprechen. Den Anforderungen genügt insbesondere die Darlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern oder auch eine Verpflichtung gemäß § 84 (siehe Nummer 84.1.1.1) oder die Einzahlung einer Sicherheitsleistung auf ein Sperrkonto in Deutschland oder die Hinterlegung einer jährlich zu erneuernden Bankbürgschaft bei einem Geldinstitut im Bundesgebiet. Der Umfang der einzuzahlenden Sicherheitsleistung oder der Bankbürgschaft ist nach dem BAföG-Regelförderungssatz, gerechnet auf ein Jahr, zu bestimmen. Der Nachweis ausreichender Mittel gilt auch als geführt, wenn der Aufenthalt finanziert wird durch Stipendien aus deutschen öffentlichen Mitteln oder Stipendien einer in Deutschland anerkannten Förderorganisation oder Stipendien aus öffentlichen Mitteln des Herkunftslandes, wenn das Auswärtige Amt, der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) oder eine sonstige deutsche stipendienegebende Organisation die Vermittlung an die deutsche Hochschule übernommen hat. Darüber hinaus gehende Sicherheitsleistungen sind nicht zu erbringen. Ein Nachweis über das Vorhandensein ausreichenden Wohnraums am Studienort ist vor der

Einreise nicht zu führen. Der Ausländer hat die entsprechenden Nachweise im Falle der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung vorzulegen (vgl. § 70 Abs. 1). Die Möglichkeit eines arbeitserlaubnisfreien Zuverdienstes kann bei der Entscheidung über die Verlängerung mit berücksichtigt werden.

- 28.5.0.6 Bei einem Studierenden aus einem Entwicklungsland kann in der Regel angenommen werden, daß der Ausländer mit der Ausbildung oder Fortbildung im Bundesgebiet (siehe Nummer 28.5.0.3 und 28.5.4.3) einen Bildungsabschluß erzielt, der ihm in seinem Herkunftsstaat berufliche Chancen eröffnet. Die Entscheidung über die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung soll auch bei Ausländern, deren Herkunftsstaat in der Liste der Entwicklungsländer und -gebiete aufgeführt ist, nicht von einer Altersgrenze abhängig gemacht werden. Die nach erfolgreichem Abschluß der Ausbildung oder Fortbildung aufgestellte Behauptung, die erworbenen Kenntnisse könnten im Heimatstaat nicht nutzbar angewandt werden, rechtfertigt nicht die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung.
- 28.5.1 Studienbewerber
- 28.5.1.0 Studienbewerber sind Ausländer, die sich noch nicht formell bei einer der in Nummer 28.5.0.2 genannten Einrichtungen beworben haben und daher noch keine Zulassung zum Studium besitzen.
- 28.5.1.1.1 Im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zur Visumerteilung (§ 11 Abs. 1 DVAusIG) beschränkt sich die Prüfung der Ausländerbehörde in der Regel auf die Abfrage beim Ausländerzentralregister. Ob die Voraussetzungen für den Zugang zu einer bestimmten Bildungseinrichtung und der Finanzierungsnachweis bezüglich des Studienaufenthalts vorliegen, wird im Einzelfall nur dann geprüft, wenn aufgrund der

Angaben der deutschen Auslandsvertretung eine entsprechende Prüfung im Bundesgebiet für erforderlich gehalten wird.

- 28.5.1.1.2 Die Zustimmung der Ausländerbehörde gilt als erteilt, wenn innerhalb der Verschweigungsfrist von drei Wochen und zwei Arbeitstagen der deutschen Auslandsvertretung keine gegenteilige Mitteilung vorliegt, und zwar stets mit der Bedingung, daß die Erfordernisse der Zugangsberechtigung, der gesicherten Finanzierung und des Paßbesitzes erfüllt sind. Die Verschweigungsfrist gilt nicht, wenn von der Ausländerbehörde ergänzende Nachprüfungen vorzunehmen sind.
- 28.5.1.2 Das Visum wird mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten erteilt. Für die Ausländerbehörde muß ersichtlich sein, daß es sich nicht um ein Visum für einen Kurzaufenthalt im Bundesgebiet handelt. Es kann von der Ausländerbehörde als Aufenthaltsbewilligung um sechs Monate verlängert werden mit der Auflage, daß der Studienbewerber innerhalb dieser Frist die Zulassung zum Studium oder die Aufnahme in einen studienvorbereitenden Deutschkurs oder in ein Studienkolleg nachzuweisen hat (vgl. § 70 Abs. 1).
- 28.5.1.3 Die weitere Aufenthaltsbewilligung ist erst zu erteilen, wenn die Zulassung zur Ausbildungsstelle unter genauer Bezeichnung des beabsichtigten Studiums nachgewiesen ist. Die Geltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung ist grundsätzlich auf ein Jahr zu befristen und danach um jeweils zwei Jahre zu verlängern.
- 28.5.2 Studierende
- 28.5.2.1 Studierende sind Ausländer, die sich formell bei einer der in Nummer 28.5.0.2 genannten Einrichtungen

beworben und bereits eine Zulassung erhalten haben. Der Nachweis der Zulassung wird durch die Vorlage des Zulassungsbescheides (im Original) der Bildungseinrichtung geführt. Er kann ersetzt werden durch

- 28.5.2.1.1 - eine Studienplatzvormerkung einer Hochschule oder einer staatlichen, staatlich geförderten oder staatlich anerkannten Einrichtung zum Erlernen der deutschen Sprache,
- 28.5.2.1.2 - eine Bescheinigung einer Hochschule oder eines Studienkollegs, aus der sich ergibt, daß für die Entscheidung über den Zulassungsantrag die persönliche Anwesenheit des Ausländers am Hochschulort erforderlich ist; die Bescheinigung muß eine Aussage darüber enthalten, daß der Zulassungsantrag des Ausländers geprüft worden ist und eine, begründete Aussicht auf seine Zulassung besteht oder
- 28.5.1.2.3 - eine Bestätigung über das Vorliegen einer ordnungsgemäßen Bewerbung zur Zulassung zum Studium (Bewerber-Bestätigung).
- 28.5.2.2.1 Das Visum wird erteilt (siehe auch Nummern 28.5.1.1.1 und 28.5.1.1.2)
 - mit einer Gültigkeitsdauer von drei Monaten,
 - mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr, wenn die Ausländerbehörde ausdrücklich zustimmt oder
 - gemäß abweichender Bestimmungen der Ausländerbehörde, wenn der Ausländer den Zulassungsbescheid vorlegt.

Wird der Aufenthalt des ausländischen Studierenden durch ein Stipendium nach Nummer 28.5.0.5 finanziert, ist die Geltungsdauer des Visums im Rahmen des § 28 Abs. 2 Satz 2 regelmäßig nach der Dauer des Stipendiums zu bemessen.

- 28.5.2.2.2 Das Visum kann auch erteilt werden wenn der Zulassungsbescheid von einer Bildungseinrichtung als derjenigen vorgelegt wird, mit deren Bewerbungsbestätigung das Visumverfahren in Gang gesetzt wurde (Mehrfachbewerbung). Die einmal erteilte Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde umfaßt auch dieses Studium an einer entsprechenden Bildungseinrichtung.
- 28.5.2.3 Die Aufenthaltsbewilligung ist grundsätzlich um jeweils zwei Jahre zu verlängern, soweit ausreichende Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts für diesen Zeitraum nachgewiesen werden (Nummer 28.5.0.5) und ein ordnungsgemäßes Studium vorliegt. Wird die Sicherung des Lebensunterhalts in Form einer Bankbürgschaft oder einer Sicherheitsleistung nur für ein Jahr nachgewiesen, ist die Aufenthaltsbewilligung für (jeweils) ein Jahr zu verlängern. Nummer 28.5.2.2.1 Satz 2 gilt für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung entsprechend. Ein ordnungsgemäßes Studium liegt regelmäßig vor, solange der Ausländer die durchschnittliche Studiendauer an der betreffenden Hochschule in dem jeweiligen Studiengang nicht um mehr als drei Semester überschreitet (siehe auch Nummer 28.5.4.1). Die Hochschule teilt die durchschnittliche Fachstudiendauer in den einzelnen Studiengängen der Ausländerbehörde auf Anfrage mit. Bei der Berechnung der Fachsemesterzahl bleiben Zeiten der Studienvorbereitung (z.B. Sprachkurse, Studienkollegs, Praktika) außer Betracht.
- 28.5.2.4.0 Der Inhalt des Aufenthaltszwecks wird grundsätzlich durch die Fachrichtung bestimmt. Der Zweck des Aufenthalts ist in der Aufenthaltsbewilligung durch die Bezeichnung der Fachrichtung (Studiengang und ggf. Studienfächer) anzugeben.
- 28.5.2.4.1 Bei Änderung der Fachrichtung während des Studi-

ums liegt grundsätzlich ein Wechsel des Aufenthaltszwecks vor. Der Aufenthaltszweck wird bei einem Wechsel des Studienganges (z.B. Germanistik statt Romanistik) oder einem Wechsel des Studienfaches innerhalb desselben Studienganges (z.B. Haupt- oder Nebenfach Italienisch statt Französisch im Studiengang Romanistik) in den ersten 18 Monaten nach Beginn des Studiums nicht berührt. Bei einem späteren Studiengang- oder Studienfachwechsel ist zunächst auf das geltende Hochschulrecht abzustellen. Ist der Wechsel danach zulässig, wird der Aufenthaltszweck dann nicht berührt, wenn die bisherigen Studienleistungen soweit angerechnet werden, daß sich die Gesamtstudiendauer um nicht mehr als 18 Monate verlängert (Bestätigung der Hochschule). Liegen diese Voraussetzungen nicht vor oder wird ein weiterer Studiengang-oder Studienfachwechsel angestrebt; ist dieser nur zugelassen, wenn das Studium innerhalb einer Gesamtaufenthaltsdauer von zehn Jahren abgeschlossen werden kann. Die vorstehenden Regelungen gelten für einen Wechsel zwischen verschiedenen Hochschularten entsprechend (z.B. Wechsel von einem Universitätsstudium zu einem Fachhochschulstudium in derselben Fachrichtung). Der Ausländer ist auf die mit dem Wechsel der Fachrichtung verbundenen Beschränkungen hinzuweisen.

- 28.5.2.4.2 Kein Fachrichtungswechsel, sondern lediglich eine Schwerpunktverlagerung im Rahmen des Studiums liegt vor, wenn
- 28.5.2.4.2.1 - sich aus den entsprechenden Ausbildungsbestimmungen ergibt, daß die betroffenen Studiengänge bis zum Wechsel identisch sind oder darin vorgeschrieben ist, daß, die im zunächst durchgeführten Studiengang erbrachten Semester auf den anderen Studiengang voll angerechnet werden,
- 28.5.2.4.2.2 - der Ausländer eine Bescheinigung der zuständi-

- gen Stelle vorlegt, in der bestätigt wird, daß die im zunächst durchgeführten Studiengang verbrachten Semester auf den anderen Studiengang überwiegend angerechnet werden, oder
- 28.5.2.4.2.3 - wenn aus organisatorischen, das Studium betreffenden Gründen (z.B. Aufnahme nur zum Wintersemester) nach Ablauf der Studienvorbereitungsphase die Aufnahme, des angestrebten Studiums nicht sofort möglich ist und daher die Zeit durch ein Studium in einem anderen Studiengang im Umfang von einem Semester überbrückt wird.
- 28.5.3 Erwerbstätigkeit neben dem Studium
- 28.5.3.0.1 Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet im Sinne von § 12 DVAuslG neben dem Studium (Nebentätigkeit) kommt nur nach Maßgabe der nachfolgenden Regelungen in Betracht. Eine unselbständige Beschäftigung fällt unter den Begriff der Erwerbstätigkeit, auch wenn die Beschäftigung insgesamt drei Monate im Jahr nicht übersteigt und hierfür keine Arbeitserlaubnis erforderlich ist (siehe auch § 12 Abs. 5 DVAuslG • V.m. § 9 Nr.7 AEVO).
- 28.5.3.0.2 § i.V.m. der Arbeitsaufenthalteverordnung ist auf Ausländer nicht anwendbar, denen für einen anderen Zweck als die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit eine Aufenthaltsbewilligung erteilt worden ist (z.B. Studierende), solange dieser Aufenthaltzweck fortbesteht und ein Wechsel des Aufenthaltzwecks auf der Grundlage der Arbeitsaufenthalteverordnung gemäß § 28 Abs. 3 Sätze 1 und 2 nicht zugelassen werden kann. Bei Studierenden wird die Zulassung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit durch Auflage im Ermessenswege gesteuert. Ein Wechsel des Aufenthaltzwecks in eine unselbständige Erwerbstätigkeit ist unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 3 Satz 1 und 2 nach Maßgabe der Ar-

beitsaufenthalteverordnung zulässig (§§ 2 Abs.4 Nr. 1, §5 Nr. 1 und 2 AAV).

- 28.5.3.1 Eine vorübergehende Beschäftigung, die insgesamt drei Monate (90 Arbeitstage) im Jahr nicht übersteigt (arbeitserlaubnisfreie Beschäftigung nach der Arbeitserlaubnisverordnung) ist auch außerhalb der Semesterferien zuzulassen. Eine längere von der Bundesanstalt für Arbeit vermittelte Ferienbeschäftigung ist grundsätzlich auf die Semesterferien zu beschränken und nur zuzulassen, wenn dadurch das Studium nicht verzögert wird.
- 28.5.3.2 Eine darüberhinausgehende längerfristige Erwerbstätigkeit (z.B. ganzjährig) kann als Teilzeit nur zugelassen werden, wenn dadurch der auf das Studium beschränkte Aufenthaltswitz nicht verändert und die Erreichung dieses Zwecks nicht wesentlich erschwert oder verzögert wird (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 2). Durch die Zulassung einer Erwerbstätigkeit darf ein Wechsel des Aufenthaltswitzes im Sinne von § 28 Abs. 3 Satz 1 und 2 nicht vor Abschluß des Studiums ermöglicht werden. Ansonsten handelt es sich um eine Unterbrechung des Studiums. Eine längerfristige Beschäftigung kommt unbeschadet arbeitserlaubnisrechtlicher Vorschriften deshalb nur in Ausnahmefällen in Betracht etwa für eine studentische Nebentätigkeit an der Hochschule oder an einer anderen wissenschaftlichen Einrichtung (siehe auch Nummer 28.5.3.5).
- 28.5.3.3 Bei der Zulassung einer arbeitserlaubnispflichtigen unselbständigen Erwerbstätigkeit neben dem Studium hat die Ausländerbehörde vor der Ermessensausübung zu prüfen, ob die Arbeitsverwaltung die Erteilung einer entsprechenden Genehmigung, zur Beschäftigung als Arbeitnehmer in Aussicht stellt.
- 28.5.3.4 Eine unselbständige Erwerbstätigkeit während eines

vorbereitenden Sprachkurses oder während des Studienkollegs außerhalb der Ferien ist durch Auflage auszuschließen.

28.5.3.5 Die Zulassung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit kommt auch dann in Betracht, wenn die Sicherung des Lebensunterhalts des Ausländers durch Umstände gefährdet ist, die er und seine Angehörigen nicht zu vertreten haben und das Studium unter Berücksichtigung der besonderen Schwierigkeiten, die Ausländern bei der Aufnahme und Durchführung eines Studiums entstehen können, bisher zielstrebig durchgeführt worden ist und nach der Bestätigung der Hochschule daher von einem erfolgreichen Abschluß ausgegangen werden kann. Ansonsten hat die Ausländerbehörde zu prüfen, ob einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Regelversagungsgrund des §7 Abs. 2 Nr.2 entgegensteht oder ob eine nachträgliche Befristung der Aufenthaltsbewilligung gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 in Betracht kommt.

28.5.3.6 Im Hinblick auf die Zweckbindung des Aufenthalts nach § 28 Abs. 1 und zur Vermeidung eines Zweckwechsels nach § 28 Abs. 3 ist der Ausländer mit der Änderung der Auflage zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit aktenkundig darauf hinzuweisen, daß die Erwerbstätigkeit nur ermöglicht worden ist

- zur Sicherung des Lebensunterhalts bis zur Beendigung des Studiums,
- im Rahmen des Studiums (z.B. als studienbezogene praktische Tätigkeit) oder
- zum Zweck der Promotion.

Bei türkischen Staatsangehörigen ist dieser Hinweis in der Weise zu ergänzen, daß ein Hineinwachsen in ein Aufenthaltsrecht nach Artikel 6 Abs. 1 ARB 1180 unbeschadet des Artikels 7 ARB 1/80 ausgeschlossen

ist.

- 28.5.4 Dauer des Studiums, Wechsel des Aufenthaltszwecks
- 28.5.4.1 Wird die zulässige Studiendauer überschritten (siehe Nummer 28.5.2.3), ist der Ausländer von der Ausländerbehörde schriftlich darauf hinzuweisen, daß eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nur erfolgt, wenn die Ausbildungsstelle unter Berücksichtigung der individuellen Situation des ausländischen Studierenden einen ordnungsgemäßen Verlauf des Studiums bescheinigt, die voraussichtliche weitere Dauer des Studiums angibt und zu den Erfolgsaussichten Stellung nimmt.
- 28.5.4.2 Abgesehen von den in Nummer 28.5.0.3 genannten Fällen stellen Aufbau, Zusatz- oder Ergänzungsstudium (Postgraduiertenstudium), Promotion, Habilitation und die sonstige Aufnahme einer zweiten Ausbildung oder die berufliche Weiterbildung nach Abschluß der ersten Ausbildung in Deutschland (z.B. Facharztausbildung nach Medizinstudium) einen Wechsel des Aufenthaltszwecks dar. Sie dürfen nach § 28 Abs. 3 Satz 1 im allgemeinen nicht zugelassen werden, wenn die Gesamtaufenthaltsdauer zehn Jahre überschreiten würde.
- 28.5.4.3 Nach erfolgreichem Abschluß einer Ausbildung in Deutschland wird in folgenden Fällen eine Ausnahme vom Regelversagungsgrund des § 28 Abs. 3 Satz 1 zugelassen und die Aufenthaltsbewilligung abweichend von Nummer 28.5.4.2 ohne vorherige Ausreise bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen (§§ 7 und 8) erneut erteilt oder verlängert:
- 28.5.4.3.1 - Bei einem an das grundständige Studium anschließenden auf, längstens zwei Jahre angelegten Aufbau-, Zusatz- oder Ergänzungsstudium (Postgraduiertenstudium), wenn die Hochschule

- bescheinigt, daß es das vorhergehende Studium des Ausländers in derselben Richtung fachlich weiterführt oder in einem für den angestrebten Beruf besonders förderlichen Maß ergänzt (z.B. Wirtschaftswissenschaften für Ingenieure), oder
- 28.5.4.3.2 - bei einer Promotion, wenn die Hochschule bescheinigt, daß die Promotion mangels eines anderen formellen Studienabschlusses den üblichen Abschluß der Ausbildung darstellt, oder daß dem Antragsteller die Annahme als Doktorand zugesichert worden ist und an der Promotion ein wissenschaftliches Interesse besteht oder die Promotion in bestimmten Fächern zusätzlich zum ersten Abschluß üblich ist oder die Promotion die Möglichkeiten eines fachgerechten Einsatzes des Ausländers in seinem Herkunftsland wesentlich verbessert, wobei die Gesamtaufenthaltsdauer fünfzehn Jahre grundsätzlich nicht überschreiten darf, oder
- 28.5.4.3.3 - bei einem weiteren grundständigen Studium (Zweitstudium), wenn die deutsche Auslandsvertretung bestätigt, daß es für die Aufnahme des angestrebten Berufes nach den im Herkunftsland geltenden Regeln erforderlich ist.
- 28.5.4.4 Nach erfolgreichem Abschluß einer Ausbildung in Deutschland wird eine Ausnahme vom Regelversagungsgrund des § 28 Abs. 3 Satz 1 für eine Habilitation und die sonstige Aufnahme einer zweiten Ausbildung oder beruflichen Weiterbildung ohne vorherige Ausreise grundsätzlich nur bei einem besonderen öffentlichen Interesse zugelassen (z.B. gewichtige entwicklungspolitische Gesichtspunkte, Gesichtspunkte der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses) und die Aufenthaltbewilligung abweichend von Nummer 28.5.4.2 bei Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen (§§ 7 und 8) erneut erteilt oder verlängert. In Zweifelsfällen soll eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusam-

menarbeit und Entwicklung, des zuständigen Landeswissenschaftsministerium oder eine Stellungnahme der deutschen Auslandsvertretung eingeholt werden.

- 28.5.4.5 Eine praktische Tätigkeit nach Abschluß einer theoretischen Ausbildung kann je nach Eigenart des Ausbildungsganges in Betracht gezogen werden. Die Einsatzfähigkeit eines Ausländers im Herkunftsstaat kann unter Umständen dadurch gesteigert werden, daß er befristet eine praktische Tätigkeit in einem deutschen Betrieb ausführt. Die Notwendigkeit einer praktischen Tätigkeit soll unter Berücksichtigung der Eigenart des Ausbildungsganges grundsätzlich vor Beginn der Ausbildung geprüft werden (vgl. Nummer 28.5.0.3). Eine entsprechende praktische Tätigkeit kommt nach Maßgabe der §§ 1 und 2 Abs. 4 Nr.1 und Abs. 5 MV in Betracht. Die Ausländerbehörde hat sich in der Regel einen Plan der Beschäftigungsstelle über den Ablauf des Praktikums vorlegen zu lassen. Es soll zwei Jahre nicht überschreiten. Bei Ausländern, für die Zeiten einer Berufsausübung zum Zweck der Anerkennung des in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführten Studiums erforderlich sind, kann die Aufenthaltsbewilligung auch über den Zeitraum von zwei Jahren nach Abschluß des Studiums hinaus verlängert werden. Dies gilt insbesondere für Ausbildungsgänge, die unter die EU-Richtlinie über die Anerkennung der Hochschuldiplome (89/48 EWG) bzw. einzelberufliche Anerkennungsrichtlinien fallen. Berufsrechtliche Regelungen bleiben unberührt (z.B. § 10 BÄO).

- 28.5.5 Aufenthaltsbewilligungen zur Teilnahme an Sprachkursen

- 28.5.5.1 Eine Aufenthaltsbewilligung zum Erlernen der deutschen Sprache wird nur für die Teilnahme an einem Intensivsprachkurs erteilt. Ein Intensivsprachkurs

setzt voraus, daß seine Dauer von vornherein zeitlich begrenzt ist (vgl. Nummer 28.5.0.3), in der Regel täglichen Unterricht (mindesten 18 Wochenstunden) umfaßt und auf den Erwerb umfassender deutscher Sprachkenntnisse gerichtet ist. Abend- und Wochenendkurse erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Das Visum bzw. die Aufenthaltsgenehmigung sind mit folgender Auflage zu versehen:

„Aufenthalt für einen Sprachkurs in ...(Ort)“ oder „Aufenthalt für einen studienvorbereitenden Sprachkurs in ...(Ort)“.

28.5.5.2 Eine Aufenthaltsbewilligung zur Teilnahme an einem Intensivsprachkurs soll erteilt werden

28.5.5.2.1 - Ausländern, die lediglich den Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen anstreben, wenn sie über ausreichende Mittel für ihren Lebensunterhalt während ihres voraussichtlichen Aufenthalts im Bundesgebiet verfügen (vgl. auch § 7 Abs. 2 Nr.2), wobei eine Verpflichtung nach § 84 ausreicht und

28.5.5.2.2 - Ausländern, die eine Ausbildung an einer deutschen Hochschule anstreben (siehe Nummer 28.5.0.3), wenn die für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung (Visum) an ausländische Studienbewerber geltenden Voraussetzungen vorliegen (siehe Nummer 28.5.1) und der Intensivsprachkurs auf die Vorbereitung auf die deutsche Sprachprüfung für den Hochschulzugang ausländischer Studienbewerber (DSH) oder auf die Zentrale Oberstufenprüfung eines Goethe-Instituts ausgerichtet ist; nach erfolgreichem Abschluß des Sprachkurses kann die Aufenthaltsbewilligung zum Zweck des Besuchs eines Studienkollegs bzw. eines Studiums verlängert werden (siehe Nummer 28.5.1.3), wenn die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind.

- 28.5.5.3 Ist das Ausbildungsziel nach Ablauf der Geltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung noch nicht erreicht und besteht aufgrund vorliegender Unterlagen der Bildungseinrichtung die Aussicht, daß es noch erreicht werden kann, soll die Aufenthaltsbewilligung längstens bis zur Gesamtgeltungsdauer von zwölf Monaten, bei ausländischen Studienbewerbern in Ausnahmefällen bis zu längstens 18 Monaten verlängert werden (siehe Nummer 28.5.0.3).
- 28.5.6 Aufenthaltsbewilligung für den Schulbesuch
- 28.5.6.1 Im allgemeinen können Aufenthaltsbewilligungen zum Schulbesuch (z.B. allgemeinbildende Schulen) nicht erteilt werden. Dies gilt insbesondere, wenn nicht die Eltern des ausländischen Schülers, sondern nur andere Verwandte im Bundesgebiet leben und sich ein Aufenthaltsrecht auch nicht aus einem anderen Rechtsgrund ergibt. Die Teilnahme am Schulunterricht begründet kein Aufenthaltsrecht.
- 28.5.6.2 Ausnahmen können nur in Betracht kommen
- 28.5.6.2.1 - im Rahmen eines zeitlich begrenzten Schüleraustausches, wenn der Austausch mit einer deutschen Schule oder einer sonstigen öffentlichen Stelle in Zusammenarbeit mit einer öffentlichen Stelle in einem anderen Staat oder einer in Deutschland anerkannten Schüleraustauschorganisation vereinbart worden ist oder
- 28.5.6.2.2 - wenn es sich bei der Schule um eine besondere Schule mit internationaler Ausrichtung handelt oder
- 28.5.6.2.3 - wenn es sich um eine staatlich anerkannte Schule handelt, die ganz oder überwiegend aus von den Eltern zu entrichtenden Schulgeldern finanziert wird und

28.5.6.2.4 - wenn der Lebensunterhalt des ausländischen Schülers z.B. durch Zahlungen der Eltern gesichert ist.

28.6 Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke der familiären Hilfeleistung

28.6.7.1 Für eine vorübergehende familiäre Hilfeleistung (z.B. Pflege von Verwandten, Betreuung von Kindern) kann eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, wenn der im Bundesgebiet lebende Ausländer in seiner Lebensführung auf diese Hilfe angewiesen ist. Ein zwingendes Bedürfnis für eine Betreuung minderjähriger Kinder besteht jedoch nicht allein deswegen, weil beide Elternteile berufstätig sind.

28.6.7.2 Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke der vorübergehenden familiären Hilfeleistung kommt nur für Eltern und Kinder des im Bundesgebiet lebenden Ausländers und seines Ehegatten in Betracht, in Ausnahmefällen auch für andere nahe Familienangehörige.

28.6.7.3 Vor der Erteilung einer entsprechenden zweckgebundenen Aufenthaltsbewilligung ist im Benehmen mit der Arbeitsverwaltung zu prüfen, ob eine arbeitserlaubnispflichtige Beschäftigung vorliegt und ob eine Arbeitserlaubnis in Aussicht gestellt wird (siehe auch § 12 Abs. 5 DVAuslG i.V. m. § 9 Nr. 1 AEVO).

29 Zu § 29, Aufenthaltsbewilligung für Familienangehörige

29.0 Allgemeines

Zu Ausländern, die eine Aufenthaltsbewilligung besitzen, dürfen nur Ehegatten und minderjährige

ledige Kinder nachziehen, um die familiäre Lebensgemeinschaft im Sinne des Artikel 6 GG im Bundesgebiet herzustellen und zu wahren. Sonstigen Familienangehörigen kann auch in Härtefällen kein Familiennachzug gestattet werden. Ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht nicht.

29.1 Nachzug von Ehegatten

29.1.1 Der Lebensunterhalt beider Ehegatten muß ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe gesichert sein. Außerdem muß ihnen ausreichender Wohnraum (siehe Nummer 17.4.) während des Aufenthalts im Bundesgebiet zur Verfügung stehen. Bereits im Visumverfahren nach § 3 Abs. 3 Satz 1 ist unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des im Bundesgebiet lebenden Ausländers zu prüfen, ob die Ausländer im Falle des Ehegattennachzugs Sozialhilfe in Anspruch nehmen müßten. Zum Lebensunterhalt gehört auch ein ausreichender Krankenversicherungsschutz. Eine Verpflichtung nach § 84 zur Sicherung des Lebensunterhalts beider Ehegatten kann ausreichen.

29.1.2 Zu ausländischen Arbeitnehmern, denen eine Aufenthaltsbewilligung nach den Vorschriften der Arbeitsaufenthaltsverordnung erteilt worden ist, kann der Ehegattennachzug im Ermessenswege unter der Voraussetzung zugelassen werden, daß der Aufenthaltswitz des im Bundesgebiet lebenden Ausländers von vornherein auf mehr als zwei Jahre angelegt ist und der Aufenthalt voraussichtlich noch länger als ein Jahr dauert. Ansonsten kann dem Ausländer zugemutet werden, die familiäre Trennung durch Besuchsaufenthalte zu überbrücken.

29.2 Kindernachzug

Die Aufenthaltsbewilligung ist in den Fällen des § 29

Abs. 2 Satz 1 von Amts wegen zu erteilen, wenn das Kind im Bundesgebiet geboren wird und seine Mutter in diesem Zeitpunkt eine Aufenthaltsbewilligung besitzt. Im übrigen besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Aufenthaltsbewilligung, wenn beide Eltern eine Aufenthaltsbewilligung besitzen, das Kind das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und die in § 29 Abs. 1 Nr. 1 und 2 bezeichneten Voraussetzungen vorliegen. Bei Halbwaisen genügt für den Rechtsanspruch, daß der eine Elternteil die Aufenthaltsbewilligung besitzt. Im übrigen ist über den Kindernachzug entsprechend § 20 Abs. 3 und 4 nach Ermessen zu entscheiden.

29.3 Geltungsdauer

Die Geltungsdauer der Aufenthaltsbewilligung des Ehegatten und der minderjährigen ledigen Kinder ist nach dem Aufenthaltswitzweck des Ausländers zeitlich zu begrenzen.

29.4 Familiennachzug zu ausländischen Studierenden

29.4.1 Ein Familiennachzug zu ausländischen Studierenden kommt regelmäßig in Betracht, wenn der Student bereits an der Hochschule immatrikuliert ist und den Lebensunterhalt für sich und seine nachziehenden Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe bestreiten kann, wobei die Abgabe einer Verpflichtung nach § 84 ausreicht und

29.4.1.1 - ihre Ausbildung im Bundesgebiet durch Stipendienmittel finanziert wird (siehe Nummer 28.5.0.5).

29.4.1.2 - sie bereits im Ausland einen Hochschulabschluß erworben haben und zur Weiterbildung in Deutschland studieren (Postgraduierte).

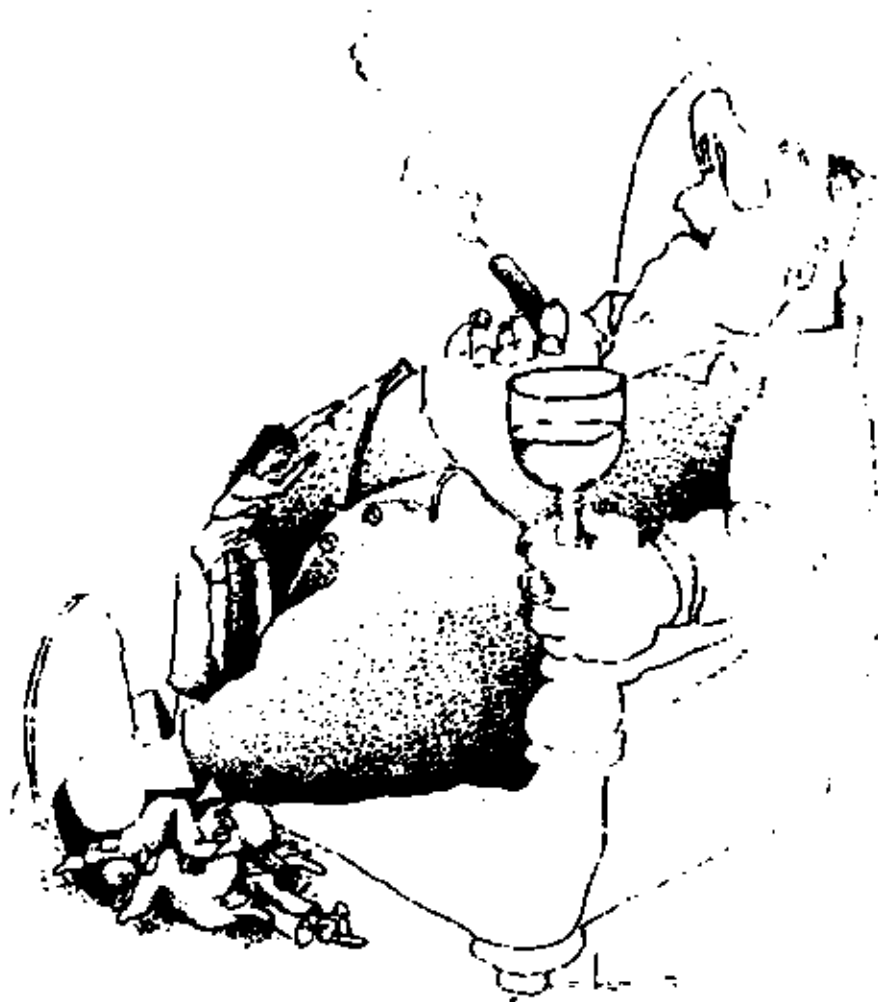
29.4.1.3 - sie bereits einen Hochschulabschluß in Deutschland erworben haben und nach längerer Er-

- werbstätigkeit im Ausland zur Weiterbildung in Deutschland studieren (Postgraduierte) oder
- 29.4.1.4 - sie Staatsangehörige eines der in § 9 MV genannten Staaten sind
- 29.4.2 In allen übrigen Fällen kommt ein Familiennachzug zu ausländischen Studenten nur in Betracht, wenn ein außergewöhnlicher Härtefall vorliegt, insbesondere wenn der ausländische Studierende in seiner Lebensführung auf den Ehegatten angewiesen ist. Nummer 29.4.1.4 gilt entsprechend. Dem Ehegatten darf in diesem Fall die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht gestattet werden.
- 29.4.3 Nummer 29.4.1 und 2 gilt für Promovierende, Habilitierende und Gastwissenschaftler entsprechend. Eine Immatrikulation ist in diesen Fällen nicht erforderlich.
- 29.4.4 Beendet ein Ehegatte eines im Bundesgebiet studierenden Ehepaars sein Studium, kann diesem eine Aufenthaltsbewilligung nach Maßgabe des §17 erteilt werden, wenn die Beendigung des Studiums des anderen Ehegatten abzusehen ist und die Rückkehr der gesamten Familie in die Heimat gewährleistet erscheint. Dies kommt regelmäßig bei ausländischen Studierenden in Betracht, deren Ausbildung im Bundesgebiet durch Stipendienmittel finanziert wird. Während der Fortführung der familiären Lebensgemeinschaft darf dem Ehepartner, der das Studium beendet hat, keine Erwerbstätigkeit erlaubt werden, es sei denn, an der Ausübung der Erwerbstätigkeit besteht ein öffentliches Interesse i.S.d. § 28 Abs. 3 Satz 2.
- 29.4.5 Bei einem nichtehelichen Kind kann der Nachzug zu nur einem Elternteil lediglich dann zugelassen werden, wenn der personensorgeberechtigte Elternteil im Bundesgebiet studiert. Gleiches gilt, wenn die Eltern

geschieden sind. Bei der Ermessensausübung ist jedoch Wert darauf zu legen, daß die Betreuung des Kindes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gewährleistet ist.

29.4.6

Dem nachgezogenen Ehegatten ist regelmäßig die Auflage zu erteilen, daß eine Erwerbstätigkeit nicht gestattet ist.



77 "ICH HAB' NICHTS GEGEN AUSLÄNDER..." 77

Zeichnung: Dorsi Germann

TEIL III: LITERATURBESPRECHUNGEN

**Ahmad Hosseinizadeh (Hrsg.),
Studium Internationale – GEW-Handbuch zum Aus-
länderstudium; Schüren Presseverlag GmbH,
Marburg 1998, 421 S., DM 36,00**

Dieses Handbuch zum Ausländerstudium erscheint zum richtigen Zeitpunkt. Seit einigen Jahren, spätestens seit Bundesinnenminister Kanther einen Entwurf für die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz von 1991 vorlegte, ist die Diskussion um den Ausbildungsstandort Deutschland über den Tellerrand des internen Zirkels der unmittelbar Betroffenen geschwappt. Reden politische Repräsentanten dieses Staates, z.B. Bundeskanzler Kohl sowie seine Minister Kinkel und Rüttgers, vollmundig von Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität des Studienstandortes Deutschland, betonen, wie wichtig die Internationalität der Hochschulen und das Studium ausländischer Studierender an deutschen Hochschulen seien, konterkaviert der Bundesinnenminister mit seinen detaillierten Verschärfungen des Ausländerrechts die verbalen Liberalisierungsvorhaben des Regierungschefs wie seiner Minister, schreckt vom Studium in Deutschland ab. So werden seit 1982, der Zeit des damaligen Bundesinnenministers Zimmermann, Standortvorteile verspielt. So sinkt in Deutschland kontinuierlich die Zahl der ausländischen Studierenden aus Afrika, Asien und Lateinamerika, entscheiden sich immer weniger - insbesondere hochbegabte - Personen für ein Studium an deutschen Hochschulen.

Die geforderte verstärkte Internationalisierung von Hochschule und Forschung ist Ergebnis der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Politik. Im Ausländerstudium verwirklicht sich ein Teil der Internationalität der Hochschulen: Das Ausländerstudium ist Ausdruck und Konsequenz des notwendigen internationalen Charakters der Wissenschaft. Die Aufnahme von ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen stellt so ein Stück Internationalität der Wissenschaft und Weltoffenheit in Forschung und Lehre dar. Dazu kommt das Recht auf Bildung als ein grundlegendes Men-

schenrecht, welches die Förderung des Internationalismus und des Ausländerstudiums zu einer wichtigen Aufgabe der deutschen Hochschule macht. Auch die ökonomischen und ökologischen Herausforderungen unserer Zeit erfordern mehr wissenschaftliche Kommunikation und Kooperation unter den Nationen, um der Bearbeitung der weltweiten, drängenden Problemen mehr Beachtung zu schenken und Ansätze zu Problemlösungen aufzuzeigen.

Dem Herausgeber dieses Handbuches "Studium Internationale" ist es gelungen, anregende deutsche wie internationale Autorinnen und Autoren zu einem gemeinsamen Werk zusammenzubringen. Ahmad Hosseinizadeh ist es gelungen, ein breites Spektrum der Probleme, der Aufgaben und der Handlungsperspektiven eines internationalen Studiums der BRD darzustellen. Dieses Kompendium beschreibt die Probleme nicht nur, sondern zeigt auch Strategien und Instrumente auf zu ihrer Lösung.

Mit der Darstellung von Forschungsstand und zentralen Anhaltspunkten der politischen Diskussion bietet das Handbuch eine aktuelle Bestandsaufnahme des Ausländerstudiums. Dies beinhaltet zugleich die Berücksichtigung wesentlicher Diskussionen und Analysen der letzten drei Jahrzehnte. Beiträge von ExpertInnen dienen einer umfassenden Informationsgrundlage hinsichtlich einzelner Gegenstandsbereiche, die insgesamt einen verlässlichen Überblick darstellen. Das Handbuch leistet so einen fundierten Beitrag zur Ausleuchtung der derzeitigen und perspektivischen Situation ausländischer Studierender und WissenschaftlerInnen. Einen thematischen Schwerpunkt stellt die sich verstärkende Internationalität von Wissenschaft und Forschung unter den Rahmenbedingungen neuer globaler Anforderungen dar. Darüber hinaus wird die sich für Studierende verschiedener Herkunftsländer verändernde Situation im Zuge der zunehmenden Binnenintegration des europäischen Raums angesprochen.

Die inhaltliche Gliederung dieses Handbuchs geht auf die Geschichte, Entwicklung und Perspektiven des Ausländerstudiums in der Bundesrepublik Deutschland ein. Im ersten Teil wird auf den internationalen Charakter des Studiums abgehoben und auf die Stellung des Ausländerstudiums im Kontext einer Nord-Süd-

Wissenschaftskooperation eingegangen. Der zweite Teil befaßt sich mit der historischen Entwicklung und der kulturellen, politischen und ökonomischen Begründung des Ausländerstudiums in der BRD. Die aktuellen, gravierenden Probleme sprachlicher, sozialer, rechtlicher und auch finanzieller Natur, mit denen sich ausländische Studierende zunehmend konfrontiert sehen, werden im dritten Teil angesprochen. Hier wird einer Entwicklung besondere Beachtung geschenkt, die darauf hinausläuft, daß wir mit einer zunehmenden Chancenungleichheit zwischen Austausch- und EU-Studierenden und sonstigen Studierenden, vor allem aus Entwicklungsländern, konfrontiert sind. Der vierte Teil umreißt die Positionen der Parteien und der relevanten bildungspolitischen Institutionen bezüglich der Perspektiven des Ausländerstudiums. Praktische Hilfe und konkrete Informationen, die sowohl der Vorbereitung und Planung eines Auslandsstudiums in der Bundesrepublik als auch der Orientierung vor Ort dienen, finden sich im fünften Teil. Um den Zugang zu diesen wichtigen Informationen zu gewährleisten, sind diese ins Englische übersetzt worden. Dieser Teil soll u.a. den ausländischen Studierenden und StudienbewerberInnen sowie Beratungs- und Betreuungseinrichtungen Orientierungshilfe anbieten, praktische Hinweise geben (z.B. Aufenthaltsrecht, Krankenversicherung, staatliche Fördermaßnahmen und -einrichtungen) und Institutionen vorstellen, die sich u.a. zum Ziel gesetzt haben, ausländische Studierende und WissenschaftlerInnen zu fördern.

Zusammenfassend ist hier im Zuge der in den letzten Jahren festzustellenden Verschlechterung der Studien- und Lebenssituation von ausländischen Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland eine Veröffentlichung konzipiert, deren Ziel es ist, in Zeiten einer zunehmenden Ausgrenzung und eines ansteigenden Rassismus ein positives Signal zu setzen und Hilfestellung für Betroffene zu leisten. Es handelt sich um ein Informationswerk, das den Bedürfnissen der betroffenen Zielgruppe besonders Rechnung trägt. Zielgruppen dieses Handbuches sind betroffene und interessierte Einzelpersonen, vor allem Lehrende und Lernende im Bildungsbereich, öffentliche Stellen und Institutionen, Ausländerbeauftragte, Beratungsstellen, Hochschulen, Akademische Auslandsämter, Studentenwerke, Hochschulgemeinden, Asten, deutsche Bil-

dungseinrichtungen wie Förderungseinrichtungen im In- und Ausland.

Dieses Handbuch stellt einen positiven Beitrag zur Fortführung des Diskurses über das Ausländerstudium in der Bundesrepublik Deutschland dar. Es ist ein aktueller Beitrag zur Diskussion über die Internationalisierung der Hochschule, über die interkulturelle Kommunikation sowie über die Reformbedürftigkeit und eine Neuorientierung des Ausländerstudiums. Politik und Hochschulen sind aufgerufen, diese Anregungen konstruktiv aufzunehmen.

Dieter Hampel



Aus Vehement
LITERATURHEFT Nr. 9 / 93

**Hans Heinz Heldmann, Ausländergesetz und
Kommentar; Eigenverlag, Frankfurt a. M., 1991, 2.
Auflage 1993, 551 S., DIN A5, DM 60,-
ISBN 3-89438-031-4**

**Roland Kugler, Ausländerrecht - Ein Handbuch;
Lamuv Verlag, Göttingen 1997, 3. Auflage, 270 S.
ISBN 3-88977330-3**

R. Kuglers Handbuch ist für den konkreten Umgang mit dem Ausländerrecht sehr gut geeignet. Es bietet Übersicht über die einzelnen aktuellen Problemkreise des modifizierten Gesetzes, erklärt Zusammenhänge, weist auf Widersprüche hin und hilft auch den Laien, sich im Gestrüpp dieser hochkomplizierten Barriere gegen die „Flut von potentiellen und tatsächlichen Einwanderern“ einigermaßen zurechtzufinden. Der Autor entsagt sich aber fast gänzlich einer persönlichen Stellungnahme, Kritik muß der Leser selbst entwickeln, dazu gibt ihm aber das Buch angemessenes Material.

Hans Heinz Heldmann schreibt in der Einleitung seines „Kommentars“ zum neuen Ausländergesetz vom 1. Januar 1991:

„Ich habe dieses Buch als eine „erste Kommentierung des neuen Ausländergesetzes“ angezeigt: eine vorläufige, keine abgeschlossene; nachdem ich in einer Reihe von Seminaren und Informationsveranstaltungen erfahren habe, daß sich dieses Gesetz noch viel weniger dem Verständnis seiner Leser erschließt als ich das seinem Entwurf nachgesagt habe.

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

Die Absichten Heldmanns sind klar und kämpferisch: Er versucht im „Kommentar“ nicht nur eine fachliche Darstellung des Problems, sondern gibt auch eine persönliche politische Orientierung für eine

Kritik und für einen adäquaten praktischen Umgang an und mit dem Gesetz. Zu diesem Zweck legt er alle Fakten offen und verständlich dar und macht damit das Gesetz erst einmal zugänglich für jedermann - nicht nur für den Fachmann. Zur Zugänglichkeit dienen dabei zahlreiche Quellenvermerke und Hinweise auf einschlägige Urteile, bei deren Charakteristik er kein Blatt vor den Mund nimmt. Er hält sich also mit persönlichen Aussagen und Meinungen keineswegs zurück und zieht damit den Leser in eine direkte Auseinandersetzung mit diesem Gesetz. Das ist im juristischen Bereich ja sonst wenig üblich, kann aber sehr lehrreich sein:

„Verfassungsrechtliche Fragen zu Familiennachzug, Ausweisung, Freiheitsentziehung, Rechtsschutz, politischer Betätigung interessieren mich mehr als etwa das sorgsam verflochtene Organisationssystem für Ausländeradministration samt Observation, mag auch dieses hier noch so üppig vertextet worden sein ...“ (Vorbemerkung)

Auch Roland Kugler geht es in seinem Handbuch um eine leichte Begrifflichkeit; sein Buch „soll einen Überblick über die am häufigsten gestellten Fragen des Ausländerrechts geben und diese einfach und verständlich beantworten...“ Kugler fährt fort: „Juristische Streitfragen werden deshalb in diesem Buch nicht vertiefend erörtert...“. Sein Anspruch ist also weniger umfassend als der Heldmanns.

Heldmanns „Kommentar“ ist weniger anwendungsbezogen, es erörtert eher die juristischen und auch menschlichen Knackpunkte des Gesetzes, zum Beispiel die weitreichenden und teilweise undemokratischen „Ermessensspielräume“ mit vielen Beispielen aus der aktuellen spezifischen Rechtsprechung. Seine vielen Hin- und Querverweise sind Grundlagen einer wissenschaftlich betonten Auseinandersetzung mit der Materie, erschließen aber auch dem Anwender eine Fülle juristischer Strategien. Und er scheut keineswegs die Mahnung der Verfassungswidrigkeit. Wendungen wie: „Dieser „Tatbestand“ für Ausweisung ist mangels Bestimmtheit verfassungswidrig ...“ (zu § 46,3, 147) kommen so oder in anderem Wortlaut häufig vor („Die Ausweisung eines Ausländers, der als Asylberechtigter anerkannt ist, ist doppelt verfassungswidrig...“, zu § 48,1

(2) usw.). Sie kennzeichnen Heldmanns Absicht einer grundsätzlichen Kritik.

Kuglers Intentionen sind also begrenzter, aber die Anwendungsbezogenheit seiner Argumentation ist praktischer als bei Heldmann. Seine Passion liegt weniger in einer prinzipiellen Kritik der Verhältnisse als in der realisierten leichten Faßbarkeit der Materie, die auch für den Laien überschaubar wird und ein entsprechendes Handeln eigentlich erst ermöglicht.

Dies läßt sich schon am Inhaltsverzeichnis ablesen: Kugler geht nicht Zug um Zug den Text des Ausländergesetzes durch und legt die einzelnen Paragraphen aus, sondern er faßt Sinn und Ausführungsbestimmungen gewissermaßen epochal zusammen: „Das Handbuch ... soll einen Überblick über die am häufigsten gestellten Fragen des Ausländerrechts geben ...“ (aus: Benutzungshinweise). Dementsprechend gliedert er übersichtlich in die Sparten: „Die verschiedenen Aufenthaltsgenehmigungen“, „Die rechtmäßige Einreise“, „Die verschiedenen Einreisezwecke“ usw. Die einzelnen Sparten werden dann ausgeführt, zum Beispiel gehören dann in die „Aufenthaltsgenehmigungen“ die Bereiche Aufenthaltserlaubnis mit der Unterteilung der befristeten und der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, und weiter detailliert: Die „Aufenthaltsberechtigung“, die „Aufenthaltsbewilligung“ usw.

Die Auslegung der einzelnen Bestimmungen und Vorschriften ist nun allerdings sehr verständlich interpretiert. Doch zunächst wird von Kugler stets die Sachlage beschrieben. Beispiel: die „befristete Aufenthaltserlaubnis“ wird in ihrer üblichen Anwendung dargestellt: „Eine Aufenthaltserlaubnis wird regelmäßig das erste Mal befristet erteilt. Üblicherweise erfolgt die Befristung im Rhythmus von einem, dann zwei und dann wieder zwei Jahren...“ usw. (S. 18); anschließend werden Strategien vorgeschlagen, die für den Betroffenen sinnvoll angewendet werden könnten bis hin zu sehr konkreten, unmittelbar zu handhabenden „Rezepten“: „Der Verlängerungsantrag muß nun rechtzeitig, das heißt spätestens am letzten Tag der Gültigkeit der Aufenthaltserlaubnis gestellt werden...“.

Kuglers Handbuch gewinnt zusätzlich durch den Abdruck der einschlägigen „Gesetze und Verordnungen“ an Wert, vom „Gesetz über

die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet" (zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Oktober 1994) bis zum "Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen)". Ein üppiges Register vervollständigt die gute Lesbarkeit dieses Handbuchs.

Günther Boege

Grenzen

Die Deutschen grenzen sich ab,
sie grenzen die anderen,
die "Ausländer" aus...
Weiße herüber
Schwarze hinüber...
"Halt! Die Mauer ist gestürzt!"
wollte ich sagen
in diesem Moment
"Füchse lieben das neblige Wetter"
wird gesagt
Ja, das war so ein Wetter:
Trabatrauch!
Die Politiker mit maximaler Schnelligkeit
errichten eine neue MAUER,
um "Ausländer" auszugrenzen und
auszusperren...
Die Zeit reißt
Grenzen nieder
und
baut neue auf
im 20. Jahrhundert...
Weiße alle hierher
Schwarze nach drüben...

Yavuz Kuscü

TEIL IV: ANHANG

Verzeichnis der zur Zeit lieferbaren AUSZEIT-Hefte (seit 1982)

AUSZEIT 34 (1997)

Rassismus an der Hochschule

Das WUS-Projekt "Informieren statt Kapitulieren" 1993-1995

AUSZEIT 32 (1995)

Das fünfte Rad

Studienberatung für Ausländer

AUSZEIT 31 (1994)

Angst Zeit

Die Diaspora bosnisch-herzegowinischer Studierender

AUSZEIT 30 (1994)

Sein oder Nicht-Sein

Ausländische Studierende: Selbstverständnis und Kulturarbeit

AUSZEIT 29 (1993)

Fremd

Alltagserfahrungen ausländischer Studierender in Deutschland

AUSZEIT 28 (1992)

Gertrud Achinger:

Kuratel und Fürsorge

Studien- und Lebensbedingungen afrikanischer Studierender in Leipzig und Ostberlin vor und nach der Wende

AUSZEIT 26 (1992)

Fin de la Fiesta oder: Abgefeiert?

Diskussionsbeiträge zu Lateinamerika über die "500-Jahr-Feier" hinaus

AUSZEIT 22 (1990)

Zwischen den Stühlen - "Bildungsinländer"

...wenn Gastarbeiterkinder und Flüchtlingskinder studieren wollen...

AUSZEIT 20 (1989)
Studienbegleitprogramme

AUSZEIT 16 (1986)
Aktuelle Retroperspektive des Ausländerstudiums

AUSZEIT 11 (1985)
**Orientierungseinheiten für ausländische Studenten -
Praxisberichte**

AUSZEIT 9 (1984)
**Studienberatung für Ausländer
Berichte aus der Praxis**

AUSZEIT 7 (1983)
Soziale Situation und Probleme ausländischer Studenten

AUSZEIT 5 (1982)
Studienkollegs - Propädeutikum oder Kapazitätssteuerung

AUSZEIT 4 (1982)
**Neuregelung der Zulassung für ausländische Studenten aus Ent-
wicklungsländern
Analysen und Dokumente - II. Teil**

AUSZEIT 3 (1982)
**Hochschulausbildung für Dritte-Welt-Studenten in West-Europa
Studie und Dokumentation**