

Die neue globale Identität setzt sich einerseits aus dem kulturellen Hintergrund und andererseits aus dem Verständnis der Schaffung einer globalen, universellen Kultur zusammen, die eine gemeinsame Identität zur Erhaltung von Mensch und Natur schafft: »Haltet euch beharrlich an das, was der ganzen Menschheit Wohlfahrt und Ruhe bringt. Diese Handbreit Erde ist nur eine Heimat und eine Wohnstatt. Euch geziemt es, alle Hoffart aufzugeben, weil sie Entfremdung schafft, und eure Herzen auf das zu richten, was Eintracht stiftet.« (Bahá'u'lláh)

*Seyed Shahram Iranbomy*

## Die juristischen Rahmenbedingungen für Ausländer

in der gegenwärtigen deutschen  
transkulturellen Industriegesellschaft

Fast 42% der in Deutschland lebenden Ausländer geben an, daß sie nicht mehr in ihr Heimatland zurückkehren wollen<sup>1</sup>, wobei die Erfahrung zeigt, daß die tatsächliche Zahl der Rückkehrer noch weitaus geringer sein wird.<sup>2</sup>

Der Verfasser versucht, einige rechtliche Probleme der Ausländer in der heutigen transkulturellen deutschen Industriegesellschaft zu skizzieren und dem Leser neue Gedankenimpulse zu vermitteln.

### Schulunterricht für Ausländer in der transkulturellen<sup>3</sup> deutschen Industriegesellschaft

Im Rahmen der pädagogisch-psychologischen Diskussion zur Bedeutung der Integrationskonzepte gibt es differenzierte Analysen um die Stellung der ausländischen Familie und ihrer schulpflichti-

---

1 *Schink, Alexander*, Kommunales Wahlrecht für Ausländer? in Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1988, S.417f.

2 *Kirschkewitz, Peter/ Reuter, Lutz Rainer*, Bildungspolitik zweiter Klasse?, Frankfurt 1980

3 Der Begriff der »transkulturellen Industriegesellschaft« wurde im Zusammenhang mit dem Staatsangehörigenrecht der BRD entwickelt und von Prof. Dr. Ritzig (NJW 1991, S. 1383-1390) eingeführt.

Mein bester Dank gilt meinem Freund Frank Hoffmeister, der meiner Abhandlung beratend beiseite stand. Auch Cornelia Fielenz möchte ich für ihre Unterstützung herzlich danken.

gen Kinder.<sup>4</sup> Für die Ausgestaltung des Schulunterrichts der ca. 1,03 Millionen ausländischen Kinder und Jugendlichen steht die Frage im Mittelpunkt, auf welche Weise diese Kinder in die bundesdeutsche Gesellschaft integriert werden sollen.

Gemäß Art. 6 II GG sind Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern. Diese Rechtsgrundlage des Erziehungsrechts der Eltern gilt sowohl für Deutsche als auch für Ausländer. Das Grundgesetz verpflichtet die Eltern nicht, ihre Kinder in Übereinstimmung mit der bestehenden Sittenordnung zu erziehen. Die Erziehung in der Familie ist daher dem staatlichen Einflußbereich entzogen, solange eine Gefährdung des Kindeswohls nicht wahrscheinlich ist (§ 1666 BGB). Allerdings wird das Elternrecht außer durch die Sorgepflicht auch durch den staatlichen Erziehungsauftrag gem. Art. 7 I GG beschränkt.<sup>5</sup>

Für ausländische Familien ist vor allem entscheidend, ob sie eine ihrer kulturellen Identität entsprechende Erziehung durch den bundesdeutschen Staat fordern können. Hierbei will der Verfasser die Frage untersuchen, ob die ausländischen Familien einen Anspruch auf ein bestimmtes Integrationsmodell bzw. auf eine Alternative zu dem im jeweiligen Land praktizierten schulischen Integrationsmodell (pluralistische Integration oder Vollintegration) haben.<sup>6</sup> Hierzu werden zunächst die in der BRD bereits praktizierten Integrationsmodelle vorgestellt. Es schließt sich eine Betrachtung des elterlichen Erziehungsrechts und des staatlichen Schulauftrags gemäß der Verfassung an. Sie stellen die beiden Pole des Spannungsfeldes dar, in denen ein möglicher Anspruch diskutiert werden kann.

### *Pluralistische Integration*

Das Konzept der pluralistischen Integration geht von der Annahme aus, daß die ausländischen Bürger und ihre Familien rotieren. Der Schulunterricht muß daher so gestaltet sein, daß eine

<sup>4</sup> *Fartmann-Bischoff*, Probleme ausländischer Schüler im deutschen Bildungssystem, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB)* 1986, S.300-307

<sup>5</sup> *Schlie, Hans-Walter*, Elterliches Erziehungsrecht und staatliche Schulaufsicht im Grundgesetz, Frankfurt 1986

<sup>6</sup> *Hage, Karl-Heinz*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Integration von Ausländern im Schulwesen, in: *RdJB* 1982 S.26f. (34)

Eingliederung in das heimische Schulsystem jederzeit möglich ist. Dieses Ziel soll mit der Einrichtung von Nationalklassen, muttersprachlichem Unterricht und speziellen Unterrichtsfächern und -inhalten erreicht werden.<sup>7</sup> In Bayern wird das Modell der pluralistischen Integration am konsequentesten verwirklicht. Dort werden bereits ein Drittel aller ausländischen Schüler in muttersprachlichen Klassen unterrichtet. Ausländische Schüler werden nur dann in Regelklassen eingeschult, wenn sie keine Sprachschwierigkeiten haben und ihre Eltern keinen Antrag auf Einschulung in eine muttersprachliche Klasse stellen. Schüler mit Sprachschwierigkeiten werden muttersprachlichen Klassen zugewiesen. Der Lehrplan und die Stundentafel orientieren sich in diesen Klassen an den heimatischen Lehrplänen. Deutsch wird nur als Fremdsprache gelehrt. Erst ab der fünften Klasse wird auch der Fachunterricht in Deutsch erteilt. Um aus einer muttersprachlichen Klasse in eine Regelklasse umgeschult zu werden, müssen diverse Voraussetzungen erfüllt sein.<sup>8</sup>

Dieses Konzept kann für ausländische Schüler zur Folge haben, daß die deutsche Sprache für sie immer eine Fremdsprache bleibt. Schlechte Sprachkenntnisse und unterschiedliche Unterrichtsinhalte erschweren den Wechsel in die Regelklasse. Das kann im Ergebnis zu einer schlechteren Schulausbildung im Vergleich zu den eigentlichen Fähigkeiten dieser Ausländer führen.

Bei diesem Modell müssen sich die deutschen Schüler nicht mit der Andersartigkeit fremder Menschen auseinandersetzen. Integration wird so zur alleinigen Aufgabe des Ausländers. Die Folge kann sein, daß deutsche Kinder von klein auf lernen, daß das Gelingen der Integration nur vom Wollen und der Bereitschaft des Ausländers abhängt. Wenn ausländische Kinder solches Wollen und Können nicht erkennen lassen, werden sie auf Ablehnung in der Aufnahmegesellschaft stoßen. Somit nimmt eine sogenannte pluralistische Integration Segregation und Isolation der Ausländer in der BRD in Kauf.

<sup>7</sup> *Kirschkewitz, Peter/ Reuter, Lutz Rainer*, S.50ff.

<sup>8</sup> *Kirschkewitz, Peter/ Reuter, Lutz Rainer*, S.18ff. m.w.N.

## Vollintegration

Das Konzept der Vollintegration berücksichtigt, daß real kaum eine Rotation der Ausländer stattfindet. Vor allem Ausländer der sogenannten zweiten und dritten Generation, die im Säuglingsalter einreisen oder in der BRD geboren wurden, sehen ihre Zukunftschancen im Aufnahmeland und werden in der Regel nicht freiwillig in ihr Ursprungsland zurückkehren.<sup>9</sup> Um dieser Entwicklung zu entsprechen, muß der Schulunterricht ausländischen Schülern eine gute Allgemeinbildung vermitteln und einen qualifizierten Schulabschluß ermöglichen, damit auch Ausländer einen qualifizierten Beruf ergreifen können, um eine Zukunftsperspektive in der BRD zu haben. In Berlin (West) wird dieses Modell am konsequentesten durchgeführt. Eine Vollintegration von Ausländern soll durch einen gemeinsamen Unterricht von ausländischen und deutschen Schülern in deutschen Regelklassen erreicht werden. Die Unterrichtsinhalte in den Regelklassen entsprechen dem hiesigen Lehrplan. Der muttersprachliche Unterricht wird als zusätzlicher, freiwilliger Ergänzungsunterricht am Nachmittag angeboten.

Das Konzept der Vollintegration bedeutet für ausländische Schüler, daß ihre Ursprungskultur und Muttersprache von der deutschen Kultur und Sprache in den Hintergrund gedrängt wird. Nur bei geglückter Anpassung der ausländischen Schüler an die deutsche Schule können sie einen qualifizierten Schulabschluß erlangen und damit ihre volle Integration in die Aufnahmekultur belegen. Die geforderte Integrationsleistung entfremdet die ausländischen Schüler von ihrer Ursprungskultur und damit von ihrer Familie. Die Schule konfrontiert die ausländischen Kinder mit widersprüchlichen, sozio-kulturell bedingten Strukturunterschieden, die zwischen Schule und Familie bestehen und die von ihnen gegensätzliche, oft einander ausschließende Verhaltensweisen verlangen.<sup>10</sup>

Anhand der Darstellung der Integrationsmodelle und deren möglichen, z.T. schon eingetretenen Folgen wird deutlich, daß die

<sup>9</sup> Schrader, Achim/Nickles v. Bruno/Griese, Hartmut, Die zweite Generation, Königstein Ts. 1979

<sup>10</sup> Akpinar/Lopez-Balsko/Vink, Pädagogische Arbeit mit ausländischen Kindern und Jugendlichen, München, 1980

Ausgestaltung des Schulunterrichts für Ausländer nicht nur Bedeutung für deren individuelle Entwicklung hat, sondern auch eine gesamtgesellschaftliche Dimension beinhaltet.

## Elternrecht gem. Art. 6 II GG

Gemäß dem Wortlaut des Art. 6 II sind Pflege und Erziehung der Kinder natürliches Recht der Eltern und die zuerst und vor allem ihnen obliegende Pflicht. Das Elternrecht wird als natürlich bezeichnet, da die Eltern ihren Kindern am nächsten stehen und daher vor jedem Dritten die Interessen des Kindes am besten vertreten können. Das Elternrecht ist also in die verfassungsmäßige Ordnung aufgenommen worden.<sup>11</sup> Art. 6 II GG beinhaltet allerdings nicht nur den Schutz vor staatlichen Eingriffen und das Recht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder, sondern auch die Pflicht dieser, das Erziehungsrecht wahrzunehmen.<sup>12</sup> Das Elternrecht ist ein fremdnütziges Recht, das die Eltern im Interesse und Schutz ihrer Kinder wahrnehmen.<sup>13</sup> Die inhaltliche Ausgestaltung des Erziehungsrechts können die Eltern grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen frei von staatlichen Einflüssen bestimmen. Die oberste Richtschnur muß hierbei das Kindeswohl sein.<sup>14</sup> Ausländische Eltern dürfen somit nach dem Grundgesetz ihre Kinder entsprechend ihrer heimischen Kultur und Tradition erziehen, auch wenn diese nicht bundesdeutschen Vorstellungen entsprechen.

## Staatlicher Schulauftrag gem. Art. 7 I GG<sup>15</sup>

Aus Art. 7 I GG ergibt sich ein staatliches Einwirkungsrecht auf den Schüler als notwendige Folge der staatlichen Aufsichtspflicht über das Schulwesen.<sup>16</sup> Die Eltern können ihren Kindern keine für eine transkulturelle Industriegesellschaft notwendige Erziehung

<sup>11</sup> Schlie, S. 13ff.

<sup>12</sup> BVerfGE 56, 303 (381f.)

<sup>13</sup> Schlie, S. 37

<sup>14</sup> BVerfGE 60, 79 (88)

<sup>15</sup> Gemäß Art. 30 und 70ff. GG haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz für das Schulwesen und bestimmen daher dessen inhaltliche Ausgestaltung

<sup>16</sup> Schmitt-Kammler, Arnulf, Elternrecht und schulisches Erziehungsrecht nach dem Grundgesetz, Berlin, 1983, S. 31

und Ausbildung erteilen. Daraus ergibt sich eine Modifizierung des Elternrechts in der Form eines Leistungsanspruchs gegenüber dem Staat. Dieser muß geeignete Erziehungs- und Bildungseinrichtungen zur Verfügung stellen.<sup>17</sup> Die Schule ist aber nicht nur eine auf gewisse Dauer berechnete, an fester Stelle unabhängig vom Wechsel der Lehrer und Schüler organisierte Einrichtung der Erziehung und des Unterrichts, die durch planmäßige und methodische Unterweisung allgemeinbildender oder berufsbildender Fächer bestimmte Bildungs- und Erziehungsziele zu verwirklichen bestrebt ist, sondern trägt auch eminent zur Persönlichkeitsentwicklung des Kindes und zu seiner Eingliederung in die transkulturelle Industriegesellschaft bei.<sup>18</sup> Die staatliche Erziehung der Jugend zur Übernahme von Gemeinschaftsaufgaben bestimmt sich nach der Gemeinschaftsordnung des Grundgesetzes. Dies beinhaltet die Erziehung zur Anerkennung der Menschenwürde und den der freien Entfaltung der Persönlichkeit gesetzten Schranken sowie zur friedlichen Ko-Existenz innerhalb der pluralistischen Gesellschaft. Oberstes Ziel ist die Erziehung der Jugend zur Anerkennung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (FDGO).

#### *Spannungsfeld Elternrecht der Ausländer und staatlicher Schulauftrag*

Das Elternrecht und der staatliche Schulauftrag beinhalten ein jeweils eigenständiges, unabhängig voneinander gewährleistetes Erziehungsrecht. Das Elternrecht wird durch die staatliche Erziehung insoweit tangiert, daß das Recht auf alleinige Erziehung ihrer Kinder eingeschränkt wird. Die gemeinsame Erziehungsaufgabe von Staat und Eltern, nämlich die Bildung der Persönlichkeit des Kindes, muß in einem sinnvoll aufeinander bezogenen Zusammenleben erfolgen.<sup>19</sup> Aus den Art. 6 II und Art. 7 I GG ergibt sich, daß die unterschiedlichen Erziehungskompetenzen gleichgeordnet sind. Aus der Gleichrangigkeit der Erziehungskompetenzen wiederum folgt, daß es eine Überschneidung auf dem Gebiet der Erziehung des Kindes zwischen ausländischen Eltern und deut-

schem Staat gibt,<sup>20</sup> die eine enge Kooperation erforderlich macht. Im Falle des Scheiterns der Kooperationsbemühungen von Eltern und Staat kommt die Frage auf, welche Erziehungskompetenz vorrangig ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat am Beispiel des schulischen Sexualkundeunterrichts die Frage entschieden, ob Eltern aufgrund ihres Erziehungsrechtes eine Einflußmöglichkeit auf die inhaltliche Ausgestaltung des Schulunterrichts zusteht. Für den äußerst sensiblen Bereich der Sexualerziehung wird prinzipiell eingeräumt, daß dieser in erster Linie zum natürlichen Erziehungsrecht der Eltern gehört.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang wird auch festgestellt, daß aufgrund seines Erziehungsauftrags der Staat die Möglichkeit hat, alle gesellschaftspolitisch relevanten Themen zum Unterrichtsgegenstand zu machen. Die Entscheidungsbefugnis hierfür muß allein beim Staat liegen, da er sonst seinem Auftrag - Erziehung zur Gemeinschaft - nicht nachkommen könnte. Aus dem Gestaltungsspielraum des Staates folgt weiterhin, daß der Staat grundsätzlich befugt ist, über pädagogische Fragen der Lehrmethoden und der Unterrichtsgestaltung zu entscheiden.<sup>22</sup>

Einen solchen Eingriff durch den Staat in das Recht des Schülers auf freie Persönlichkeitsentfaltung und das Recht der Eltern auf das Selbstbestimmungsrecht rechtfertigt sich dadurch, daß die freiheitlich-demokratischen Grundordnung allen in der BRD lebenden Menschen, ob Deutsche oder Ausländer, die Freiheiten des Grundgesetzes aktiv garantiert.

Daraus folgt, daß ausländische Eltern keinen Anspruch auf die Vermittlung bestimmter Inhalte durch die Schule an ihre Kinder haben. Hieraus könnte man die Konsequenz ableiten, daß ausländische Eltern auch keinen Anspruch auf ein bestimmtes Integrationsmodell an den Schulen ihrer Kinder haben.

Es bleibt für ausländische Eltern in der pluralistischen Gesellschaft der BRD allerdings das Recht, zwischen den vorhandenen Schulformen zu wählen.<sup>23</sup> Wenn nun nur eine einzige obligatorische Schulform mit einseitig festgesetzten Bildungszielen vorhan-

<sup>17</sup> Schlie, S.66f.

<sup>18</sup> in diesem Sinne auch BVerfGE 34, 1654 (188)

<sup>19</sup> BVerfGE 34,165 (183)

<sup>20</sup> Schlie, S.122

<sup>21</sup> BVerfGE 47,46

<sup>22</sup> BVerfGE 47,46 (73)

<sup>23</sup> BVerfGE 34,165 (195)

den wäre, welche ein differenziertes Bildungsangebot nicht mehr zuließe,<sup>24</sup> würde unzulässigerweise in das Wahl- und Bestimmungsrecht der Eltern eingegriffen.

## Religions- und Bekenntnisfreiheit für Ausländer in der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft<sup>25</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit langem kein christliches Land mehr. Bereits 1975 schrieb Pfarrer Michael Mildeberger von der Evangelischen Zentralstelle für Weltanschauungsfragen in Stuttgart, Europa beginne, sich mit Verwirrung der Tatsache bewußt zu werden, daß der Islam zu einem unübersehbaren und offenbar dauerhaften Bestandteil europäischer Wirklichkeit geworden sei.<sup>26</sup> Anfänglich war das Verhältnis zwischen der christlichen Mehrheit und der moslemischen Minderheit wohl eher von Gleichgültigkeit geprägt. Doch spätestens ab Mitte der 70er Jahr keimte eine allgemein spürbare Ausländerfeindlichkeit auf, die sich primär gegen die hier lebenden Türken richtete. Wo früher noch Distanz und Gleichgültigkeit herrschte, entstehen heute Vorurteile.

Familiennachzug und das Heranwachsen der zweiten und dritten Generation führten dazu, daß nicht nur die Religionsausübung der ausländischen Arbeitnehmer diskutiert wurden, sondern auch zunehmend ein Bedürfnis nach Schaffung religiöser Bildungseinrichtungen für ihre Kinder entstand. Es ist nicht möglich, statistisch die genauen Zahlen der Angehörigen des islamischen Glaubens in der BRD zu ermitteln. Fest steht jedoch, daß die Zahl ständig steigt. So lebten 1981 ca. 1,7 Millionen Moslems in Deutschland, heute wird ihre Zahl auf ca. 3 Millionen geschätzt.<sup>27</sup> Somit ist der Islam nach der katholischen und evangelischen Kirche die drittgrößte Glaubensgemeinschaft in der transkulturellen

deutschen Industriegesellschaft. Daher erscheint es evident, daß allein aufgrund der hohen Anzahl moslemischer Mitbürger Probleme und Fragen im Zusammenhang mit der Religions- und Bekenntnisfreiheit auftauchen, die hier unter einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel betrachtet werden sollen.

## Religions- und Bekenntnisfreiheit gemäß Art. 4 GG

Die Religions- und Bekenntnisfreiheit ist ein elementares Recht. Die in Art. 4 I und 4 II GG enthaltenen Begriffe »Glauben«, »Gewissen«, »Bekenntnis« und »Religionsausübung« sind schwer voneinander abzugrenzen und daher schwierig zu definieren.<sup>28</sup> Der Schutzbereich der in Art. 4 I und 4 II GG enthaltenen Grundrechte ist jedoch in verschiedene Bereiche aufteilbar. Zum einen gewährt Art. 4 GG die Freiheit des Denkens, des sogenannten »forum internum«. Hier werden innere Gedanken und Überzeugungen genauso wie innere Glaubens- und Gewissensprozesse geschützt.<sup>29</sup> Zum anderen beinhaltet der Schutzbereich des Art. 4 GG die Bekenntnisfreiheit, denn um die Freiheit des Denkens auch kundzutun, bedarf es der Freiheit des weltanschaulichen oder religiösen Redens oder Verkündens.<sup>30</sup> Ebenfalls bedarf es bei einer Glaubens- bzw. Gewissensbetätigung einer Freiheit des Handelns. Das bedeutet, sich nach seiner religiösen bzw. weltanschaulichen Überzeugung auch verhalten (Religionsausübung) zu dürfen. Das betrifft die Vornahme von in einer Religion begründeten kultischen Handlungen und die Beachtung und Ausübung religiöser Gebräuche.<sup>31</sup> Dementsprechend bieten Art. 4 I und II einen vor staatlichen Eingriffen freien Raum, so daß jeder entsprechend seiner religiösen bzw. weltanschaulichen Überzeugung leben kann. Dabei kann es sich um religiöse Bekenntnisse, religionsfreie oder sogar religionsfeindliche Anschauungen handeln. Ebenfalls wird garantiert, sich einem neuen Glauben zuwenden zu können.<sup>32</sup>

24 BVerfGE 45,400 (416)

25 Für die Unterstützung zu diesem Kapitel gebührt Herrn *Frank Thureau* mein besonderer Dank.

26 *Mildeberger, Michael*, Lutherische Monatshefte Nr. 6, 1975, S. 1ff.

27 Zahl aus: Mitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990, S. 14

28 von *Münch, Ingo*, Grundgesetzkommentar, Bd. 1, 3. A., München 1985, Art. 4, Rdnr. 1

29 von *Campenhausen*, Neue Religionen im Abendland, in *ZevKR*, 25, 1980, S. 53

30 *Euler, Adalbert*, Kirchenrecht, 5. A., München 1983, S. 96

31 v. *Münch*, GG-Kommentar, Art. 4, Rdnr. 41

32 BVerfGE 32, 98 (106)

Somit gewährleistet Art. 4 GG ein umfassendes religiöses und weltanschauliches Grundrecht,<sup>33</sup> das sowohl die positive und negative Religionsfreiheit schützt als auch das Gebot der weltanschaulich-religiösen Neutralität des Staates beinhaltet.<sup>34</sup> Daher ist es den hoheitlichen Gewalten verwehrt, bestimmte Bekenntnisse zu privilegieren, oder den Glauben oder Unglauben seiner Bürger zu bewerten. Das heißt auch, daß der Staat im Einzelfall keine Würdigung vornehmen darf, was als Religionsausübung anzusehen ist, um das Selbstverständnis der betreffenden Religionsgemeinschaft zu unterlaufen.<sup>35</sup> So umfaßt die Glaubensfreiheit selbstverständlich christliche und nichtchristliche Glaubensentscheidungen. Deshalb ist die Glaubensfreiheit nicht nur den Mitgliedern anerkannter Kirchen und Religionsgemeinschaften, sondern auch Angehörigen anderer religiöser Vereinigungen gewährleistet. Dabei kommt es auch nicht auf die zahlenmäßige Stärke einer Gemeinschaft oder ihrer sozialen Relevanz an.<sup>36</sup>

#### *Grundrechtsträger des Art. 4 GG*

Art. 3 I und II GG gewährleisten keine Rechte, die allein Deutschen zustehen würden, sondern Menschenrechte, d.h. alle natürlichen Personen sind Träger dieser Grundrechte und zwar ohne Unterschied, ob sie einer religiösen oder weltanschaulichen Gemeinschaft angehören oder nicht. Ebenfalls ist, wie schon erwähnt, eine Bindung an den Kreis christlich-abendländischer Religionen nicht erforderlich.<sup>37</sup>

Aber nicht nur natürliche Personen, sondern auch Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie andere juristische Personen und Vereinigungen,<sup>38</sup> deren alleiniger oder partieller Zweck die Förderung oder Pflege eines religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses ist, können Träger der Grundrechte aus Art. 4 I und II GG sein.

33 BVerfGE 46, 266

34 Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. A., Heidelberg 1988, §12 I 4, BVerfGE 10,85; 19,216; 23,13; 24,246; 32, 106

35 von Münch, GG-Kommentar, Art. 4, Rdnr.43; BVerfGE 24,236

36 BVerfGE 32, 98 (106)

37 BVerfGE 18,385; 19,206; 24,236; 32,98

38 BVerfGE 19,1; 42,312; 53,366

#### *Religiöse und rechtliche Gleichstellung des Islams gegenüber abendländischen Kirchen*

Ein wichtiger Bestandteil der Praktizierung des eigenen Glaubens sowie der Erziehung zum eigenen Glauben nimmt der Religionsunterricht an staatlichen Schulen ein. Zu klären ist daher, inwieweit die islamische Glaubensgemeinschaft in der BRD einen Anspruch auf Erteilung von islamischem Unterricht hat und ob die Notwendigkeit besteht, daß der Islam zur Durchsetzung eines derartigen Anspruches sich rechtlich an die christlichen Kirchen als Körperschaft des öffentlichen Rechts angleichen muß.

Im folgenden soll geklärt werden, ob dem Islam neben seiner Religionsfreiheit (status negativus) auch Körperschaftsrechte (status positivus) zustehen. Die evangelische und katholische Kirche in der BRD sind gemäß Art. 140 GG im Verbund mit Art. 137 V S.1 WRV als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt.<sup>39</sup>

Aus der Garantie der religiösen Neutralität des Staates und der Gleichstellung der Religionsgemeinschaften untereinander, die schon aus Art. 4 GG hervorgeht,<sup>40</sup> ergibt sich, daß grundsätzlich Körperschaftsrechte auch nichtchristlichen Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 V WRV zustehen können.

Allerdings setzt die Verleihung dieser Körperschaftsrechte die Erfüllung der Merkmale des Art. 137 V WRV voraus. Erforderlich ist daher zunächst, daß sich der Islam als Religionsgemeinschaft darstellt, denn nur eine Religionsgemeinschaft erhält die Möglichkeit, einen Antrag auf Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu stellen.<sup>41</sup>

Als eine Religionsgemeinschaft bezeichnet man einen Verband mit religiösem beziehungsweise weltanschaulichem Konsens, der die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses für ein Gebiet zusammenfaßt zu allseitiger Erfüllung der durch das

39 von Campenhausen, ZevKR,25, 1980, S.141

40 Stempel, Martin, Islamische Organisationen im deutschen Recht, ZAR 1988, S.113; BVerfGE 12,1; 18,385; 19,206

41 Dilger, Konrad; Die Rechtsstellung des Islam in der Bundesrepublik Deutschland, in: Toleranz und Repression, Hrsg. Neumann, Johannes, Frankfurt 1987, S.127

gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben.<sup>42</sup> Darunter fallen auch Vereinigungen, deren Zweck die Pflege oder Förderung eines religiösen Bekenntnisses oder die Verkündigung des Glaubens ihrer Mitglieder ist, Vereinigungen also, die nicht die allseitige, sondern nur die partielle Pflege des religiösen Glaubens ihrer Mitglieder verfolgen.<sup>43</sup>

Der Islam teilt sich, ähnlich wie das Christentum, in verschiedene Konfessionen auf, so daß durchaus einzelne islamische Konfessionen als Religionsgemeinschaft angesehen werden können.

Weiterhin müßte die Religionsgemeinschaft durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Unklar erscheint in diesem Zusammenhang, wie der Begriff der Verfassung zu interpretieren ist.

Einerseits könnte man hierunter eine »Verfassung« im Sinne eines rechtlichen Organisationsstatuts verstehen, das beispielsweise in Form einer Satzung vorliegen kann.<sup>44</sup> Eine andere Auffassung sieht in dem Begriff »Verfassung« den qualitativen Gesamtzuwachs einer Gemeinschaft, der die Summe all jener Lebensbedingungen ausmacht, denen die Vereinigung unterworfen erscheint. Die Geschichte und der Zeitraum ihrer Existenz müßten als Maßstab für die Dauerhaftigkeit der Gesamtverfassung herangezogen werden.<sup>45</sup> Auf den Islam bezogen wirft sich das Problem auf, daß er sich als Weltgemeinschaft der Gläubigen versteht und keine zentralen Organisationsstrukturen erkennen läßt.<sup>46</sup> Die Verfassung einer Religionsgemeinschaft muß aber ein Mindestmaß an innerer Ordnung vorsehen und vor allem die Regelung einer ordnungsgemäßen Vertretung nach außen erhalten.<sup>47</sup>

Der Islam an sich ist, wie angedeutet, nicht einheitlich verfaßt. Er kennt weder eine zentrale Organisation, noch auch nur regional

einheitliche Gliederungen. Die einzelnen Zentren oder Gemeinden sind selbständig und unterstehen keinem Oberen.

Als Möglichkeit käme in Frage, auf eingetragene islamische Vereine zurückzugreifen, die eine durchorganisierte Struktur aufweisen.<sup>48</sup> Solche existieren bereits in der BRD.

Bei einer möglichen Antragstellung und Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 137 V WRV hätten diese Verbände einen Rechtsanspruch auf Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts.<sup>49</sup>

Eine weitere Frage leitet sich aus der Natur des Islams her, nämlich daß Weltliches und Geistliches grundsätzlich keine Trennung erfährt.<sup>50</sup>

Aus dieser Anschauung heraus ergibt sich, daß einige islamische religiöse Vereinigungen sich auch politisch artikulieren. Es entsteht die Frage, ob das von Art. 4 GG gedeckt ist. Fest steht, daß bei Eingriffen gegen politisch orientierte religiöse Vereinigungen immer die immanente Schranke des Grundrechts der Religionsausübung Berücksichtigung finden muß.<sup>51</sup> Es findet daher zwischen dem Grundrecht der Religionsausübung und der Respektierung der staatlichen Gesetze eine gegenseitige Abwägung statt.<sup>52</sup>

Weiterhin erscheint es fraglich, ob der Islam in Bezug auf seine Mitgliederzahl die voraussichtliche Gewähr der Dauer erfüllen kann, da den islamischen Vereinigungen sich z.T. auch Mitglieder verbunden fühlen, die nicht eingeschrieben sind.<sup>53</sup> Einziges Indiz für die Dauer kann jedoch nur die Mitgliederzahl der antragstellenden Religionsgemeinschaften sein, die auch sehr klein sein kann.<sup>54</sup> Bedenken hinsichtlich der Dauerhaftigkeit könnten sich aus der Ausländereigenschaft der meisten Moslems ergeben. Das Verbleiben der moslemischen Ausländer wird aber durch den Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung bei der Majorität gesichert, so

42 Maunz, Theodor, in: ders./Dürig, Günther, Grundgesetz-Kommentar Band 3, 2. A., München 1989, Art. 140 Rdnr. 20

43 BVerfGE 24,246; 46,86; 53,366; Eiselt, Gerhard, Islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV, 1981, S.206

44 Dilger, in: Neumann (Fn.42), S.47

45 Müller-Volbehr, Jörg, Neue Minderheitsreligionen - aktuelle verfassungsrechtliche Probleme, JZ 1981, S.47

46 Eiselt, DÖV S.1981, S.205; Stempel, ZAR 1988, S.113, V. Campenhausen, ZevKR 25,S.142

47 Dilger, in Neuman 1987, S.119

48 Stempel, ZAR 1988, S.113

49 Maunz, Theodor, in: ders./Dürig, Günther, Grundgesetz-Kommentar Band 3, 2. A., München 1989, Art. 140 Rdnr. 129

50 Stempel, ZAR 1988, S.111

51 BVerfGE 28,261

52 Müller-Volbehr, JZ 1981, S.47

53 Stempel, ZAR 1988, S.114

54 Dilger, in Neuman 1987, S.130

daß dieses Argument nicht gegen die Gewähr der Dauer sprechen kann.<sup>55</sup>

Zusammenfassend kann man feststellen, daß eine Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts nur eine Feststellung von bereits Existentem wäre.

Dies hätte einerseits zur Folge, daß diese Religionsgemeinschaft eigenständig und unabhängig vom Staat tätig sein dürfte. Darüber hinaus könnten die Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 VI WRV Steuern erheben. Ebenfalls wären dann auch Zuwendungen aus dem Staatshaushalt sowie zweckgebundene Mittel von Bund und Ländern möglich.<sup>56</sup>

Wie schon einleitend erwähnt, besteht in zunehmendem Maße auch ein Bedürfnis, den Kindern der hier lebenden ausländischen Mitbürger die Möglichkeit eines Religionsunterrichts in deutschen Schulen zu eröffnen. Daher wird im folgenden zu klären sein, inwieweit den islamischen Religionsgemeinschaften ein Rechtsanspruch auf Erteilung von Religionsunterricht an öffentlichen Schulen als ordentliches Lehrfach zusteht.

Ein Anspruch auf Religionsunterricht an öffentlichen Schulen könnte sich aus Art. 7 III GG in Verbindung mit Art. 4 II, Art. 2 I, Art. 19 III, Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 WRV<sup>57</sup> ergeben.

Nach Art. 7 III GG ist Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach, das unter das Aufsichtsrecht des Staates in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft erteilt wird.<sup>58</sup> So können Lehrplan als auch Lehrbefähigung nur mit ihrem Einvernehmen erstellt werden.<sup>59</sup> Darüberhinaus ist es dem Staat aufgrund seiner weltanschaulichen Neutralität verwehrt, die Unterrichtsinhalte zu bestimmen.<sup>60</sup>

---

55 *Eiselt*, DöV S.1981, S.206

56 *Stempel*, ZAR 1988, S.114; *Dilger*, in Neuman 1987, S.131

57 *Schmidt-Bleibtreu*, *Bruno*, Kommentar zum Grundgesetz, 6. A., Bonn 1983, Art. 7 Rdnr.13; *Eiselt*, DöV S.1981, S.206

58 *Füssel*, *Hans Peter/ Nagel*, *Tilman*, Islamischer Religionsunterricht und Grundgesetz, EuGRZ 1985, 298; v. *Münch*, GG-Kommentar, Art. 7, Rdnr.19,26

59 *Gebauer*, *Klaus*, Islamische Unterweisung in deutschen Klassenzimmern, RdJB, 1989, S.267

60 *Eiselt*, DöV, 1981, S.205; BVerfGE 29,201

Aus diesem Umstand heraus erscheint es notwendig, daß dem Staat eine Religionsgemeinschaft als Ansprechpartner zur Verfügung steht.<sup>61</sup> Grundsätzlich ist es in diesem Zusammenhang nicht unabdingbare Voraussetzung für die Einrichtung von Religionsunterricht einer Religionsgemeinschaft, daß sie als Ansprechpartner zugleich den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts innehat.<sup>62</sup> Ausreichend hierfür ist vielmehr die Erlangung der bürgerlich-rechtlichen Rechtsfähigkeit.<sup>63</sup>

Dieser Status garantiert ein gesichertes Verfahren hinsichtlich des Verfassungsgebots der Übereinstimmung zwischen Schulaufsicht des Staates und Gestaltungsfreiheit der Religionsgemeinschaft, da damit klar erkennbare Partner einer Übereinkunft gegeben sind. In diesem Zusammenhang ergibt sich wiederum die bereits oben diskutierte Schwierigkeit der im Sinne des deutschen Rechts mangelnden Verfaßtheit und einheitlichen Vertretung nach außen, die auch gegen die Einführung des islamischen Religionsunterrichts ins Felde geführt wird.

Von diesen Umständen her gibt es also keinen einheitlichen Ansprechpartner für die Einrichtung von islamischem Religionsunterricht in der gesamten BRD. Als Ansprechpartner könnten sich somit auch nur die islamischen Vereinigungen etablieren, die das Kriterium einer Religionsgemeinschaft erfüllen.<sup>64</sup>

Als ein weiteres Problem für die Einführung islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen wird die mögliche Kollision des islamischen Lebens mit Bildungs- und Erziehungszielen des öffentlichen Schulwesens bezeichnet.<sup>65</sup>

Das Inhaltsbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften gem. Art. 7 III S.2 GG erfährt nämlich durch das staatliche Schulaufsichtsrecht aus Art. 7 I GG seine Begrenzung.<sup>66</sup> Es erscheint als gutes Recht des Staates, die im Grundgesetz verankerten Wertvorstellungen für Bildungs- und Erziehungsziele in Anspruch zu neh-

---

61 *Stempel*, ZAR 1988, S.115

62 *Pieroth*, *Bodo/ Schlink*, *Bernhard*, Staatsrecht II, 4. A., Heidelberg 1988, S.175, Rdnr.757; *Füssel*, EuGRZ 1985, S.498

63 *Pieroth/ Schlink*, 1988, S.175, Rdnr.757; *Eiselt*, DöV, 1981, S.205

64 *Stempel*, ZAR 1988, S.115

65 *Füssel/ Nagel*, EuGRZ 1985, S.301

66 *Stempel*, ZAR 1988, S.115



men und ihre Umsetzung in der Schule zu überwachen.<sup>67</sup> Diesen Zielen darf auch der Islam nicht entgegenwirken. Die Erteilung von Religionsunterricht fällt folglich sowohl in den Verantwortungsbereich der Religionsgemeinschaften als auch den des Staates.<sup>68</sup> Bei einer möglichen Interessenkollision muß der Staat in bezug auf den Bereich der Glaubensgrundsätze »behutsam« umgehen, während die Schulorganisation eindeutig in seinen freien Entscheidungsspielraum fällt.

Es sollte zuletzt festgestellt werden, daß bei einer Erteilung von islamischem Religionsunterricht an öffentlichen Schulen von den Realitäten in der BRD auszugehen ist, in deren Gesellschaftsordnung die Werte des Grundgesetzes eine tragende Rolle spielen. Die Bindung islamischen Religionsunterrichts an deutschen Schulen an die Wertordnung des Grundgesetzes dürfte de facto auch nicht den gesamten Lehren des Islam widersprechen, solange der aus der Scharia entnommene, für einen Moslem verpflichtende Grundsatz beachtet wird, die Rechtsordnung auch eines nicht-islamischen Staates zu respektieren, solange er den Schutz seines Aufenthaltlandes genießt.

## Politische Betätigung von Ausländern und Flüchtlingen in der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft

Wie schon einerseits im vorigen Kapitel erwähnt, gibt es nach der islamischen Lehre keine Trennung zwischen weltlichem und geistlichem Leben. Somit ist das politische Leben ein untrennbarer Teil des islamischen Lebens in der Gesellschaft. Andererseits leben seit Anfang der 80er Jahren durch die weltpolitischen Veränderungen eine besondere Gruppe politisch Verfolgter in Deutschland. Der Verfasser will in diesem Kapitel der Frage nachgehen, ob und in welchem Umfang Ausländern und Flüchtlingen eine politische Betätigung in der transkulturellen deutschen Gesellschaft *rechtlich* garantiert ist. Hierfür ist zunächst zu klären,

<sup>67</sup> Eiselt, DöV, 1981, S.208

<sup>68</sup> Maunz, in: ders./Dürrig, Art. 7, Rdnr.53

wer Ausländer ist und was unter politischen Rechten verstanden wird.

Als Ausländer wird nach § 1 II Ausländergesetz (AuslG) im Bundesgebiet jeder bezeichnet, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 I GG<sup>69</sup> ist.

Politische Rechte sind zum einen diejenigen Rechte, die die unmittelbare Mitwirkung des einzelnen an der Staatswillensbildung und der Besetzung besonderer Ämter betreffen, also die staatsbürgerlichen Rechte (Rechte des status activus).<sup>70</sup> Politische Rechte sind zum andern auch diejenigen Rechte, die außerhalb des staatlichen Entscheidungsbereichs eine Mitwirkung an der gesellschaftlichen Grundstruktur ermöglichen.<sup>71</sup> Eine politische Betätigung von Ausländern ist in zwei Richtungen denkbar:

- ein Ausländer vertritt die Interessen seines Heimatlandes in der BRD, also eine exilpolitische Betätigung
- ein Ausländer beteiligt sich politisch an den Belangen der BRD.

Auf diese Unterscheidung wird nur eingegangen, wenn sich aus der Richtung der politischen Betätigung eine unterschiedliche rechtliche Gewährleistung ergeben sollte.

### *Politische Rechte der Ausländer*

Die politischen Rechte können sich aus dem Grundgesetz, den Landesverfassungen, einfachgesetzlichen Regelungen und völker- und europarechtlichen Bestimmungen ergeben.

Nach obiger Definition sind folgende Rechte politische Rechte nach dem Grundgesetz:

- Wahlrecht (Art. 38 GG)
- Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 33 II GG)
- Widerstandsrecht (Art. 20 IV GG)

<sup>69</sup> Art. 116 I GG: »Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.«

<sup>70</sup> Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.3, 1. Halbband, München 1988, S.468

<sup>71</sup> Wölker, Ulrich, Freiheit und Grenzen der politischen Betätigung von Ausländern, Berlin 1987, S.1

- Parteilfreiheit (Art. 21 GG)
- Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)
- Vereinigungsfreiheit (Art. 9 I GG)
- Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Art. 5 I GG)
- Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG)
- Petitionsrecht (Art. 17 GG)

Umstritten ist, ob und in welchem Umfang diese Rechte auch Ausländern zustehen. Das GG selbst unterscheidet zwischen Menschen- und Deutschen-Rechten.

Grundsätzlich können bei Deutschen-Rechten Grundrechtsträger nur Deutsche sein. Innerhalb der Deutschen-Grundrechte kann wiederum zwischen Rechten des status activus und den übrigen politischen Rechten unterschieden werden.

Fraglich ist jedoch, ob Ausländern bei Deutschen-Rechten jeglicher Grundrechtsschutz versagt ist.

Von den oben genannten Rechten sind Rechte des status activus:

- das aktive und passive Wahlrecht (Art. 38 GG)
- der Zugang zu öffentlichen Ämtern, (Art. 33 II GG)
- das Widerstandsrecht (Art. 20 IV GG)

Nach herrschender Meinung in Deutschland sind diese Rechte Ausfluß der Volkssouveränität und stehen deshalb nur den deutschen Staatsangehörigen zu. Die weiteren Deutschen-Rechte sind:

- Versammlungsfreiheit, (Art. 8 I GG)
- Vereinigungsfreiheit, (Art. 9 I GG)

Über die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I wird Ausländern im Regelungsbereich der Art. 8 I, 9 I GG eine politische Betätigung verfassungsrechtlich garantiert; diese steht jedoch unter dem weiten Gesetzesvorbehalt des Art. 2 I.

Menschenrechte sind:

- Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Art. 5 I GG)
- Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG)
- Petitionsrecht (Art. 17 GG)

Grundrechtsträger von Menschenrechten sind auch Ausländer. Demnach ist die politische Betätigung von Ausländern im Rahmen der Art. 5 I, 9 III und 17 GG verfassungsrechtlich garantiert.

Aus dieser Systematik des GG wird deutlich, daß Ausländer von politischen Rechten nicht ausgeschlossen werden sollen, daß ihnen jedoch geringere politische Rechte zustehen als Deutschen.

Weiterhin ist zu prüfen, ob sich aus europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen für Ausländer Rechte für eine politische Betätigung in der BRD ergeben.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gilt wie ein einfaches Gesetz in der BRD. Eine Angleichung des Rechtsstatus von Ausländern an den Grundrechtsstatus von Deutschen könnte sich aus Art. 11 I EMRK ergeben, der allen Menschen Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit gewährt. Nach Art. 1 EMRK ist »Jedermann« jede Person, die der Jurisdiktion eines Unterzeichnerstaates unterliegt, auch wenn er nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Vertragsstaates hat. Weiterhin verbietet Art. 14 EMRK für alle Freiheiten und Rechte der Konvention eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit.<sup>72</sup>

Nach Art. 16 EMRK dürfen die Art. 10, 11 und 14 EMRK nicht so ausgelegt werden, daß sie den Vertragsstaaten die Beschränkung der politischen Betätigung verbieten.

Einschränkungen der politischen Betätigung müssen im Rahmen des Art. 16 EMRK jedoch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Gesetzeserfordernis im Sinne des Art. 10 II und 11 II EMRK entsprechen.

In diesem Rahmen gewährt die EMRK Ausländern politische Rechte nur unter dem Vorbehalt abweichender innerstaatlicher Regelungen.

Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (Int.Pakt) behält das Wahlrecht und den Zugang zu öffentlichen Ämtern den jeweiligen Staatsbürgern und ihrem Heimatstaat vor.

Der Int. Pakt gewährleistet jedoch die Meinungsfreiheit nach Art. 19, die Versammlungsfreiheit nach Art. 21 und die Vereinigungsfreiheit nach Art. 22, unabhängig von der Staatsbürgerschaft auch im politischen Bereich.

Art. 2 I Int.Pakt verbietet Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit. Die BRD hat dem Int.Pakt jedoch nur unter der Maßgabe zugestimmt, daß Art. 16 EMRK auch im Rahmen des Int.Pakts gilt. Somit ergeben sich auch aus dem Int.Pakt keine

<sup>72</sup> Wölker, Ulrich, Freiheit und Grenzen der politischen Betätigung von Ausländern, Berlin 1987, S.107

Möglichkeit für Ausländer, weitergehende politische Rechte ausüben.

Als Ergebnis kann man also feststellen, daß durch die Handlung des deutschen Gesetzgebers bei der Transformation der Bestimmungen sich keine politischen Rechte für Ausländer ergeben können, die über innerstaatliches Recht hinausgehen.

§ 37 AuslG versucht, den Interessenkonflikt zu lösen, der darin besteht, daß einerseits ein zumindest teilweise legitimes Interesse der Ausländer an politischer Beteiligung in der BRD besteht, dieses aber andererseits gerade mannigfache außen- und innenpolitische Probleme aufwerfen kann. Diese Norm gilt somit zugleich als die wichtigste Schranke für die politische Betätigung von Ausländern. Ihr System ist ein mehrfach abgestuftes:

Abs. I S.1 stellt zunächst klar, daß Ausländer sich im Rahmen der allgemeinen Rechtsvorschriften politisch betätigen dürfen. Er stellt den Regelfall dar, von welchem Abs. I S.2 und Abs. II Ausnahmen formulieren. Abs. I S.2 enthält unter Nennung der Einschränkungs- und Untersagungsgründe die Ermächtigung zu administrativen Verboten, während Abs. II drei von vornherein untersagte Formen der politischen Betätigung kennzeichnet.

Nach § 37 I S.1 AuslG kann die politische Betätigung von Ausländern beschränkt oder untersagt werden, soweit sie die politische Willensbildung in der BRD beeinträchtigt.

Dieser Verbotsgrund, dessen Formulierung sich an die des Art. 21 I GG anlehnt, erfaßt nur die Willensbildung »in« der BRD, nicht die im Heimatland. Es können solche Mittel und Formen der Einwirkung auf die politische Willensbildung verboten werden, die »nach allgemeiner Auffassung zur Verfolgung politischer Ziele unangemessen«<sup>73</sup> sind. Hierunter dürfen aber nicht schon Aktivitäten wie Demonstrationen vor Behörden und Parteibüros fallen.<sup>74</sup> Sonst würde der Begriff der politischen Willensbildung im Sinne des Grundgesetzes verkannt.

Vielmehr ist die Klausel aus rechtsstaatlichen Gründen auf rechtswidrige Tätigkeiten wie z.B.: Drohungen, Einschüchterun-

73 vgl.: AuslVwVorschrift zu § 6 AuslG a.F. (1965), Anm.4

74 Schiedermaier, Rudolf, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Berlin 1968, § 6 Anm.8

gen und Versprechen materieller Vorteile zu beschränken.<sup>75</sup> Hierfür stecken aber ohnehin die Straftatbestände der §§ 105ff. StGB den für jedermann geltenden Rahmen ab. Insofern rekuriert die Klausel auf Ordnungsformen des politischen Lebens, die Teil der polizeilichen Generalklausel sind. Folglich besitzt dieser Verbotsgrund keine selbständige tatbestandliche Bedeutung.

Weiterhin kann die politische Betätigung einem Ausländer untersagt oder beschränkt werden, wenn sie das friedliche Zusammenleben von Deutschen und Ausländern oder von verschiedenen Ausländergruppen im Bundesgebiet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der BRD beeinträchtigen oder gefährden (§ 37 I 1). Dabei ist nach einhelliger Ansicht die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des allgemeinen Polizeirechts zu verstehen.

Verfassungsrechtlich geboten erscheint, daß bei Vorliegen der Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel eine verhältnismäßige Reaktion erfolgt.

So wird zum Teil bereits im Verteilen von Flugblättern und Broschüren vor Universitäten oder in verkehrsreichen Straßen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gesehen. Von einem Ausländer würde im Gegensatz zum Deutschen ganz allgemein Zurückhaltung in politischen Dingen und die Einhaltung der für einen Gast angemessenen Grenze verlangt.<sup>76</sup>

Damit würde trotz gleichzeitiger Berufung auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht erheblich über dies hinausgegangen, wenn nicht auch Deutschen die gleiche Betätigung aufgrund der polizeilichen Generalklausel untersagt werden kann.<sup>77</sup>

Zudem stellen politische Betätigungen von Ausländern nicht a priori eine Verletzung der öffentlichen Ordnung im herkömmlichen Sinne dar. (Bei der Verletzung der öffentlichen Sicherheit wird im allgemeinen eine Verletzung von strafrechtlichen Vorschriften vorliegen<sup>78</sup>). Eine derartige konturenlose Ausweitung des Begriffs der öffentlichen Ordnung würde dann aber wegen zu

75 Hailbronner, Kay, Ausländerrecht, Handbuch, 2.A., Heidelberg 1989, S.197

76 Weißmann, Günter, Ausländergesetzkommentar, Berlin 1966, § 6 Anm.5

77 Dolde, Klaus-Peter, Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.189, Berlin 1972, S.179

78 Kanein, Werner, Das Ausländergesetz- Kommentar, München/Berlin 1966, § 6 Anm. B 3a

großer Unbestimmtheit in jedem Falle mit dem Rechtsstaatsprinzip kollidieren.<sup>79</sup> So wird dem Bereich der Tatbestandsalternative des § 37 I 1 AuslG z.B. die politische Betätigung eines Ausländers zugeordnet, der sich gewalttätigen Formen der politischen Auseinandersetzung in seinem Heimatland durch Exil in der BRD entzogen hat, diese aber mittels offener Aufrufe zum gewalttätigen Umsturz im Bundesgebiet weiterführt. Identität mit der polizeilichen Generalklausel kann daher nichts anderes bedeuten als die Übereinstimmung mit ihren Voraussetzungen.

Aufgrund der Vielfältigkeit der Einschränkungsmöglichkeiten in puncto politische Betätigung von Ausländern will der Verfasser sich nun auf den Verbotstatbestand der Beeinträchtigung der außenpolitischen Interessen in der BRD beschränken.

Gemäß § 37 I 2 kann die politische Betätigung der Ausländer beschränkt oder untersagt werden, soweit sie den außenpolitischen Interessen der BRD zuwiderlaufen kann.

Abgesehen von den Straftatbeständen der §§ 102ff StGB und der Provokation von Gewaltanwendung oder anderer schwerwiegender Maßnahmen fremder Staaten gegen den Bestand der BRD sind die auswärtigen Belange kein Schutzgut der polizeilichen Generalklausel.<sup>80</sup> Tomuschat bezeichnet es als den »perfekten Maulkorb« für Ausländer,<sup>81</sup> wenn politische Betätigungen, die sich gegen die Politik von Staaten richten, welche mit der BRD »freundschaftliche Beziehungen« unterhalten, als Beeinträchtigung der außenpolitischen Interessen qualifiziert werden.

Eine derart weite Auslegung des § 37 I 2 AuslG könnte allerdings das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 I unzulässig beschränken. Verfassungsmäßige Schranke sind nach Art. 5 II nur »allgemeine Gesetze«.

Zu untersuchen ist daher, ob der Verbotgrund (Beeinträchtigung der außenpolitischen Interessen) als solcher mit Art. 5 II GG zu vereinbaren ist.

Da das alleinige Anknüpfen an die Staatsangehörigkeit bei einem Menschenrecht als Differenzierungsgrund unzulässig ist, prä-

<sup>79</sup> Löwe, Wolfgang: Die Verfassungsmäßigkeit des § 6 II AuslG, JA, 1973, S.46

<sup>80</sup> Wölker, 1987, S.10; Dolde, 1972, S.189-193

<sup>81</sup> Tomuschat, Christian, Zur politischen Betätigung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Homburg v.d.H. 1968, S.12

zisiert sich die Frage nach der Qualifizierung des § 37 I 2 AuslG als allgemeines Gesetz wie folgt:

1. Wenn wegen ihrer fremden Staatsangehörigkeit praktisch nur Ausländer als potentiell betroffener Personenkreis die Beziehung zu anderen Staaten gefährden beziehungsweise diesen zuwiderhandeln können, dann ist § 37 I 2 AuslG allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II GG.

2. Wenn Deutsche ebenfalls eine solche Gefahr hervorrufen können, dann handelt es sich bei dieser Bestimmung nicht um ein allgemeines Gesetz,<sup>82</sup> sondern um ein die Meinungsfreiheit unzulässig beschränkendes Sondergesetz.

Vertreter der ersten Auffassung führen an, daß gerade das Ausmaß politischer Meinungsäußerungen von Ausländern die Beziehungen der BRD zu anderen Staaten in besonderer Weise tangieren und nachhaltiger schädigen können als die politische Betätigung von Deutschen.<sup>83</sup> Vertreter der zweiten Auffassung halten dem entgegen, daß ein Gemeinschaftswert (in der Form der auswärtigen Belange) in seiner Qualität nicht je nach dem Urheber<sup>84</sup> der Gefahr unterschiedlich beurteilt werden kann. Entweder sei der Schutz gegenüber jedermann, d.h. urheberunabhängig oder überhaupt nicht erforderlich.<sup>85</sup> Darüber hinaus würde der Sicherungsfunktion des Art. 5 II GG nicht Rechnung getragen, die darin bestehe, sicherzustellen, daß kein Gesetz die Vielfalt der verschiedenen Stimmen der Meinungsbildung behindert, indem bestimmte aus dem »Konzert der Meinungen« einfach ausgeschaltet werden.

Letztlich stellt die Entscheidung an dieser Stelle ein Wertungsproblem dar, welches Gewicht man der fremden Staatsangehörigkeit in der Realität beimißt. Insofern ist von Bedeutung, daß in der Praxis immer wieder versucht worden ist, auch Grundrechte von Deutschen unter Berufung auf den Schutz zwischenstaatlicher Beziehungen zu beschränken. Wie auch die Ereignisse des Schah-Besuchs von 1967 gezeigt haben, bestätigt dies im Ergebnis die Überlegung, daß die Außenpolitik von jedermann gestört werden

<sup>82</sup> Wölker, 1987, S.19; Tomuschat, 1968, S.53f.

<sup>83</sup> Hailbronner, 1989, S.188,197

<sup>84</sup> Tomuschat, 1968, S.53, mit Bezugnahme auf BVerfGE 21,271 (280) zur Pressefreiheit

<sup>85</sup> zu diesem Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes BVerfGE 7,198 (209f.); 50, 234 (240)

kann. Selbst wenn man den Vertretern der ersten Auffassung insoweit zustimmen mag, daß Ausländer wegen der Auslandsbezogenheit den Tatbestand eher und häufiger erfüllen, die fremde Staatsangehörigkeit somit ein höheres Gefährdungspotential beinhaltet, so gehen doch die auswärtigen Beziehungen nur dann dem Schutzgut der Meinungsfreiheit vor, wenn man sie umfassend, d.h. auch gegenüber den weniger gefährträchtigen Inländern schützt.<sup>86</sup>

Somit stellt im Ergebnis § 37 I 2 AuslG kein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 II und ist daher keine verfassungsgemäße Schranke des Art. 5 I GG.

### *Politische Rechte der Flüchtlinge*

Besondere Brisanz erfahren seit geraumer Zeit die Diskussionen um die Gruppe der Flüchtlinge.

In Art. 16 II 2 GG steht geschrieben, daß politisch Verfolgte Asyl genießen. Dieses verfassungskräftige subjektive öffentliche Recht hat keinen Vorläufer in der deutschen Verfassungsgeschichte. Es ist das einzige Grundrecht, das ausschließlich Fremden (Ausländern und Staatenlosen) zusteht.

Nach Art. 16 II 2 hat Asylanspruch nur der »politisch Verfolgte«.<sup>87</sup> »Politisch« im asylrechtlichen Sinne bedeutet »jede Anknüpfung an in Art. 1 Abschn. A Nr. 2 GFK 1951 genannte persönlichen Merkmale und Verhaltensweisen, nämlich Rasse, Religion, Nationalität, politische Überzeugungen und Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe.«<sup>88</sup> Verläßt jemand aus dem oben genannten Gründen seinen Heimatstaat, so entspricht dies den sogenannten Vorfluchtgründen.<sup>89</sup> Problematisch wird der Sachverhalt bei den Nachfluchtgründen, also Verfolgungsgründen, die erst im Gastland durch politische Betätigung gegen den Heimatstaat entstehen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG können Nachfluchtgründe nur asylrechtsbegründend wirken, wenn sich die exil-

<sup>86</sup> Gysi, Christoph, Asylrecht und Asylverfahren in der Bundesrepublik, Königstein, 1980, S.299

<sup>87</sup> BVerfGE 4,238

<sup>88</sup> Renner, Günter, 40 Jahre Asylgrundrecht - Zeit für eine grundlegende Reform, NJW 1989, S.1247

<sup>89</sup> Fliegeauf, Harald, Politische Betätigung von Asylbewerbern?, DöV 1986, S.57

politische Tätigkeit »als Fortführung einer schon im Heimatstaat erkennbar betätigten Überzeugung darstellt«.<sup>90</sup>

Es stellt sich nun die Frage, ob Asylbewerbern - nicht Asylberechtigten - politische Betätigung beschränkt oder generell verboten werden kann, zumindest während ihres Asylanerkennungsverfahrens, oder nachdem ihr Begehren abgelehnt worden ist.

Auf der einen Seite wird eine rechtliche Beschränkung der politischen Betätigung auf der Rechtsgrundlage von § 20 II S.1 AsylVfG bejaht<sup>91</sup>: »Die Aufenthaltsgestattung kann räumlich beschränkt und mit Auflagen versehen werden«.

Ein Verbot jeglicher politischen Betätigung würde allerdings nach einer Meinung das Grundrecht des Art. 5 I GG in seinem Wesensgehalt antasten und wäre damit unzulässig.<sup>92</sup>

Unter Verweis auf die Gastpflichten eines Ausländers, die politische Ordnung des Aufenthaltsstaates zu achten und den Aufenthalt im Gastland nicht dazu zu nutzen, um von hier aus gegen die politische Ordnung seines Heimatstaates anzugehen, da es dadurch zu außenpolitischen Spannungen kommen könne, und mit der Behauptung, durch den Ausländerzustrom seien »erhebliche Belange der Bundesrepublik beeinträchtigt«, folgert dagegen Fliegeauf, daß eine Einschränkung in Form einer Untersagung jeglicher politischer Betätigung gegen den Heimatstaat rechtens zulässig sei.

Auf der anderen Seite wird vertreten, daß im Hinblick auf die Entstehung des Grundgesetzes und insbesondere die Erfahrung, die zu Art. 16 II 2 GG geführt haben, einem Asylbewerber grundsätzlich nicht von vornherein auferlegt werden kann, sich jeglicher Kritik und politischer Arbeit gegen die politischen Mißstände in seinem Heimatland zu enthalten. Im Gegenteil muß die Möglichkeit grundsätzlich bestehen, gegen undemokratische Systeme vorzugehen, solange die Betätigung nicht gegen gesetzliche Normen verstößt.

Im Ergebnis wäre im Interesse des politischen Asylbewerbers eine Versagung politischer Betätigung für die Dauer des Anerkennungsverfahrens, solange diese nicht lange dauert, im Einzelfall im

<sup>90</sup> BVerfGE 74,51

<sup>91</sup> Fliegeauf, DöV 1986,S.58

<sup>92</sup> Marx, R./ Straten G., Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, Berlin 1982, §20 Rdnr. 31

Rahmen des Zumutbaren. Wird der Asylantrag abgelehnt, so ist eine weitere Beschränkung der politischen Betätigung des de-facto-Flüchtlings unverhältnismäßig und verfassungswidrig, da der Zweck der Beschränkung (keine Schaffung von Nachfluchtgründen) ohnehin hinfällig wäre. Er darf dann anderen Ausländern gegenüber nicht schlechter gestellt werden.

Die rechtliche Garantie der politischen Betätigung von Ausländern und Flüchtlingen hängt von der jeweiligen Auslegung der bestehenden Gesetze ab. Bei restriktiver Handhabung können die geltenden Bestimmungen zu deutlichen Beschränkungen von politischen Aktivitäten führen.

### Die strenge Überwachung der Ausländer durch das Ausländerzentralregister (AZR) in der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft

Der Mensch begegnet grundsätzlich allem, was fremd ist, mit mehr Mißtrauen. Dies gilt insbesondere gegenüber Ausländern in der BRD, da sie von der Bevölkerung oftmals eher als Eindringlinge denn als Bereicherung der Gesellschaft angesehen werden. Die Ausländer werden für alle wirtschaftlichen Schwierigkeiten verantwortlich gemacht, sei es nun Wohnungsnot oder Arbeitslosigkeit.

Positive Aspekte, die das Zusammenleben mit Ausländern bringt, werden kaum wahrgenommen. Vielmehr werden die Ausländer argwöhnisch beobachtet und kontrolliert.

Mit Blick auf das neue Ausländergesetz (AuslG) hat dies zur Folge, daß sich Ausländer eigentlich strikter an die Gesetze halten müssen als Deutsche, da ihnen sonst die Berechtigung, in der BRD zu leben, entzogen wird. Um also zu sehen, ob sich ein Ausländer tatsächlich an die Gesetze hält, wird er staatlich überwacht. Zwar wurden die Ausländer bereits wie jeder Deutsche über das Einwohnermeldeamt erfaßt, aber dies erschien den Verantwortlichen nicht als ausreichend, da nur eine zentrale Datenanmeldestelle eine effektive Überwachung ermöglichen könne. Der Bundesminister des Innern erklärte, daß, »die Notwendigkeit besteht, Ausländer im

Bundesgebiet verstärkt zu überwachen.«<sup>93</sup> Die Ergebnisse der Ausländerüberwachung werden heute zentral im AZR gespeichert und von dort an »informationsbedürftige« Behörden weiterübermittelt. Das AZR speichert Daten über alle im Bundesgebiet lebenden Ausländer mit nicht nur vorübergehendem Aufenthalt, sowie über Ausländer, die sich ehemals in der BRD aufgehalten haben. Darüber hinaus sind derzeit außerdem auch Daten von Ausländern im AZR gespeichert, die nie in die BRD eingereist sind.<sup>94</sup> Nicht für das Register relevant sind dagegen Angehörige der Stationierungskräfte. Gegenwärtig sind nach Angaben der Bundesregierung im AZR 100 Millionen sensible Daten von Ausländern gespeichert.<sup>95</sup> Die Ausländerbehörden müssen dem AZR über alle zu registrierenden Daten Mitteilung machen. Hierdurch wird gewährleistet, daß das AZR eine möglichst lückenlose personenbezogene Datei aufbauen kann.<sup>96</sup> Die Ausländerbehörde wiederum bezieht ihre Informationen überwiegend von den Ausländern selbst. Weitere Datenlieferanten für die Ausländerbehörden sind gemäß §76 AuslG:

Meldebehörden, Staatsangehörigkeitsbehörden, Paß- und Personalausweisbehörden, Sozial- und Jugendämter, Justiz-, Polizei- und Ordnungsbehörden, Arbeitsämter, Finanz- und Hauptzollämter und Gewerbebehörden. Weiterhin erhält das AZR Informationen u.a. vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und vom Bundesamt für Verfassungsschutz.<sup>97</sup>

Wie zu sehen ist, werden im AZR eine Vielzahl von unterschiedlichsten Daten gespeichert, Daten, von denen der Betroffene u.U. überhaupt nicht weiß, daß sie existieren und woher sie stammen. Es stellt sich daher die Frage, ob hierdurch möglicherweise in Grundrechte einer Minderheit eingegriffen wird.

93 Rundschreiben vom 05.07.1955

94 BT-Drucksache 9/93, S.16

95 BT-Drucksache 10/5859

96 Weichert, Thilo, Das geplante Ausländerzentralregister-Gesetz, InfAuslR 1989, S.210

97 Weichert, Thilo, InfAuslR 1989, S.211

Zuerst ist hier festzustellen, daß das Grundgesetz selbst kein ausdrückliches Grundrecht auf Datenschutz enthält. Dies erscheint auch verständlich, da bei der Schaffung des Grundgesetzes der Stand der Technik bei weitem nicht so weit fortgeschritten war, daß er einen solchen Mißbrauch von Daten, wie er heute möglich ist, auch nur im entferntesten hat ahnen lassen. Aber je weiter sich die Technik entwickelte, desto stärker kam zum Ausdruck, welches Gefahrenpotential in einem unkontrollierten Datenschutz liegt. Verständlicherweise bargen »Karteikartenregister« keine solche Gefährlichkeit in sich wie automatische Register und On-line-Anschlüsse.

Wie aber sollte ein solches »Datenschutzgrundrecht« aussehen? Wie soll der einzelne vor der automatisierten Datenverarbeitung geschützt werden? Daß ein solcher Schutz erforderlich war, darüber bestand weitgehend Einigkeit. Erste Schritte in diese Richtung machte das BVerfG mit der »Mikrozensusentscheidung«<sup>98</sup> und im Scheidungsaktenbeschluß.<sup>99</sup> In diesen Entscheidungen hat das BVerfG mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht zumindest Facetten der Selbstbestimmung angesprochen.<sup>100</sup> Aber erst mit der Entscheidung zum Volkszählungsgesetz vom 15.12.1983<sup>101</sup> stellt das BVerfG hinreichend deutlich fest, daß der einzelne hinsichtlich seiner persönlichen Daten grundgesetzlichen Schutz genießt. Kernpunkt dieser Entscheidung ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Verfassungsrechtliche Anknüpfungsmerkmale hierfür sind für das BVerfG Art. 2 I in Verbindung mit Art. 1 I GG.<sup>102</sup> Das BVerfG bestätigt in seiner Entscheidung, daß das Grundgesetz nicht die Datenverarbeitungsfreiheit garantiert, sondern vielmehr Verarbeitungsbarrieren begründet.<sup>103</sup>

Nach den Ausführungen des BVerfG in seiner Entscheidung zum Volksentscheidungs-gesetz beinhaltet das Recht auf informationelle

98 BVerfGE 27,1

99 BVerfGE 27,344

100 *Simitis, Spiros*, Die informationelle Selbstbestimmung - Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung«, NJW 1984, S.399

101 BVerfGE 65,1 ff.

102 *Klopfer, Michael*, Datenschutz als Grundrecht, Königstein/Ts. 1980, S.39

103 *Badura, Peter*, Staatsrecht, München 1986, S.89

Selbstbestimmung die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst darüber zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Sachverhalte seines Lebens offenbart werden. Das BVerfG begründet dies damit, daß *der Bürger in der Lage sein muß, zu erkennen, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß*.

Nur diese Kenntnis verschafft dem Bürger die Freiheit zu entscheiden, was zu tun oder zu unterlassen ist, weil eine Unsicherheit darüber, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information permanent gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, ihn dazu veranlaßt, nicht durch solche Handlungsweisen aufzufallen und der einzelne so möglicherweise auf die Ausübung von Grundrechten verzichtet. Erforderlich ist hier der Schutz personenbezogener Daten vor Mißbrauch bei der Datenverarbeitung, um der Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange der Betroffenen entgegenzuwirken.<sup>104</sup> Der Datenschutz in diesem Sinn beschränkt sich aber nicht nur auf den Schutz vor Mißbrauch der Daten, sondern erfaßt auch die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der Daten ohne Rücksicht darauf, ob ein Mißbrauch zu befürchten ist.

Gegenstand des Datenschutzes ist also der rechtmäßige Umgang mit personenbezogenen Daten und nicht nur die Verhinderung vorwerfbarer Fehlverhalten. Der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist umfassend. Er ist generell nicht auf bestimmte Datenarten begrenzt, denn schon in anderem Verwendungszusammenhang können für sich gesehen belanglose Daten einen neuen Stellenwert erhalten, so daß die Sensitivität von Daten nicht Voraussetzung dafür sein kann, daß sie vom Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt sind.

Auch die Verarbeitungsform oder Verarbeitungsphasen sind für den Datenschutz nach dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unbeachtlich. Einzig und allein maßgebend sind jeweils die Nutzbarkeit und Verwendungsmöglichkeit der Daten.

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß die Entscheidung über die Verarbeitung personenbezogener Daten Sache des Betrof-

104 *Badura*, 1989, S.89

fenen ist und der Verarbeitungsprozeß in jedem Fall für ihn durchschaubar und nachvollziehbar sein muß.<sup>105</sup>

### *Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung für Ausländer*

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Problematik stellt sich die Frage, ob auch Ausländer hinsichtlich ihrer persönlichen Daten durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützt sind. Dieses leitet sich aus Art. 2 I in Verbindung mit Art. 1 I GG her. Beide Artikel wenden sich an jedermann. Also handelt es sich beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung um ein Menschenrecht, und damit steht das Grundrecht auch Ausländern zu.

Betrachtet man die Lebensumstände eines Ausländers in der BRD aber genauer und sieht man, daß sein Verhalten unter Umständen ausländerrechtliche Sanktionen nach sich zieht, die sein Leben elementar verändern können, dann wird klar, daß Ausländer ein ganz besonderes Interesse auf Datenschutz haben können. Diese Problematik wird durch die zentrale elektronische Speicherung im AZR gesteigert, die jeden Datenschutz mit dem Persönlichkeitsprofil des Ausländers überall in der BRD erfahrbar macht. Somit sind für Ausländer administrative Sanktionen stets allgegenwärtig.

Eine weitere Gefahr der AZR besteht darin, daß die elektronische Registrierung im AZR die Totalerfassung einer gesellschaftlichen Minderheit in der BRD darstellt.

Wie in der deutschen Geschichte zu sehen ist, ermöglicht erst eine solche Totalerfassung staatliche Maßnahmen gegen Minderheiten.<sup>106</sup> Im Sinne der Verfassung sind aber gerade ethnische, religiöse oder sonstige Minderheiten vor staatlicher Sonderbehandlung zu schützen. Dieser von Art. 1 I, 2 I GG aufgestellte Grundsatz ist auch auf die Gruppe der Ausländer anwendbar. Grundsätzlich ist daher bei Datensammlungen nach dem Gesichtspunkt »Zugehörigkeit zu einer Minderheit« äußerste Zurückhaltung ge-

boten. Vorschriften, die nur Minderheiten betreffen, müssen frei sein von jeglicher Art der Diskriminierung.

Als besonderes Problem erscheint die nicht erlaubte Einsicht in die gespeicherten Informationen durch den Betroffenen selbst. Hier drängt sich die Frage auf, wieso diese Daten geheimgehalten werden sollen. Schließlich ist das AZR lediglich als Verwaltungsdatei konzipiert und nicht etwa als Sicherheitsdatei. Durch diese *inoffizielle Änderung des Registercharakters* wird in einer Art und Weise und ganz massiv in die Grundrechte der Ausländer eingegriffen, die keinesfalls mit dem Zweck der AZR vereinbar ist. Weiter wird dem Ausländer durch eine Ablehnung ohne Begründung jeglicher Rechtsschutz genommen, da er dadurch nicht in der Lage ist, den Grundrechtseingriff substantiiert anzugreifen.

### Schlußwort

Als wichtiger Bestandteil der juristischen Rahmenbedingungen für Ausländer in der transkulturellen Industriegesellschaft ist die Ausgestaltung des Schulunterrichts für ihre Kinder. Der Schulunterricht für Ausländer hat eine individuelle und eine allgemeine Dimension. Ein nicht an den Bedürfnissen der Ausländer orientierter Schulunterricht fördert Identitätsprobleme, schlechte Schulausbildung und Randgruppenbildung. Dadurch werden soziale Probleme vorherbestimmt.

Die beiden bestehenden Integrationsmodelle im Schulunterricht in der BRD haben sich als nicht erfolgreich für die ausländischen Kinder gezeigt, da ein größerer Teil von ihnen schlecht ausgebildet geblieben ist. Dieser Teil ließe sich als »industrielle Reservearmee« beliebig einsetzen. Das Resultat wäre eine Verfestigung der schon vorhandenen »Unterscheidung« innerhalb des Arbeitsmarktes und des sozialen Bereiches. Ausländische Arbeitnehmer nehmen die weniger begehrten Arbeitsplätze (Wohnungen usw.) ein, während deutsche Arbeitnehmer beruflich aufsteigen. Das Ergebnis einer derartigen Entwicklung wäre eine deutliche soziale Aufspaltung der Gesellschaft in eine obere und untere Klasse in der BRD. Darüber hinaus verstieße eine deutliche Benachteiligung

<sup>105</sup> Simitis, NJW 1984, S.398ff.

<sup>106</sup> Aly, Götz/Roth, Karl-Heinz, Die restlose Erfassung, 1984,



von Ausländern gegen den Grundsatz der Chancengleichheit (Art. 3 GG im Verein mit dem Sozialstaatsprinzip Art. 20 I GG).

Geltende Rechtslage ist, daß Eltern keinen Anspruch auf ein bestimmtes (abweichendes) Integrationsmodell in deutschen Schulen haben. Ihnen sollte jedoch eine verfassungsrechtlich garantierte Wahlmöglichkeit zustehen, über ein Angebot an differenzierten Bildungseinrichtungen zu entscheiden.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die Entscheidung über die gesamtgesellschaftliche Entwicklung und der Einfluß der Schulbildung für die Chancengleichheit der ausländischen Schüler so wesentlich für die Verwirklichung von Grundrechten ist, daß sie von dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber entschieden werden muß. Die Betrachtung der Folgen erlaubt die Annahme eines Parlamentsvorbehalts für die Ausgestaltung des Schulunterrichts für Ausländer.

Eine Perspektive zur Realisierung von islamischem Religionsunterricht an deutschen Schulen böte sich vor allem durch eine Anerkennung des Islams als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach dem Grundsatz der Chancengleichheit. Bis dies nicht geschehen ist, wird nur eine lokale Lösung zur Erteilung von islamischem Religionsunterricht an deutschen Schulen in Betracht kommen.

In bezug auf die politische Betätigung von Ausländern ist daran zu erinnern, daß die BRD eine pluralistische Gesellschaft ist. Der Pluralismus tritt für die gesellschaftliche Heterogenität ein, und lehnt eine Gesellschaft ab, die von einem starren einheitlichen politischen Willen getragen wird. Die 4,7 Millionen Ausländer in Deutschland sind eine wichtige Größe für die Entwicklung der transkulturellen deutschen Industriegesellschaft. Um der Gefahr der Unterdrückung von Minderheiten entgegenzuwirken, müssen Menschen, die sich politisch betätigen wollen, dies auch dürfen. Der Mensch ist kein apolitisches Wesen und soll im Interesse aller politisch »mündig« sein oder werden. Dazu muß der Mensch - ungeachtet seiner Rasse oder Staatsangehörigkeit - Gelegenheit und Unterstützung haben und finden, wann immer es im Rahmen der Gesetze nach der freiheitlichen demokratischen Grundordnung möglich ist.

Hieran anknüpfend bleibt festzustellen, daß eine fast vollständige Registrierung und Katalogisierung einer gesellschaftlichen Minderheit verfassungsrechtlich nicht tragbar scheint. Das Register macht Ausländer zu »gläsernen Menschen«, indem nicht nur Personal-, sondern auch Sozial- und Intimdaten der Betroffenen gespeichert werden.

In Anbetracht des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Ausländer als einer Minderheit in der BRD ist zu hoffen, daß die Verantwortlichen, Betroffenen und nicht zuletzt auch die Interessierten sich, wie das BVerfG einst betont hatte,<sup>107</sup> besonders für den besonderen Schutz der Minderheiten einsetzen.

Letztendlich ist daran zu erinnern, daß jeder durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bezüglich der Verwendung seiner Daten geschützt ist. Dieses Recht kann nur eingeschränkt werden, sofern ein überwiegendes Allgemeininteresse für eine solche Einschränkung spricht. Erforderlich ist aber, daß eine Rechtsgrundlage für diese Einschränkung vorhanden ist und daß diese den Grundsätzen der Normklarheit und der Verhältnismäßigkeit entspricht und sie eine bereichsspezifische Regelung darstellt.

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

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

---

107 BVerfG, NJW 1984, 419(421)

# Inhalt

Vorwort	7
<i>Heiner Geißler:</i> Deutschland - ein Einwanderungsland?	9
<i>Dorothee Sölle:</i> Heimat in der multikulturellen Gesellschaft	24
<i>Liselotte Funcke:</i> Wie lange ist ein Zuwanderer »Ausländer«?	35
<i>Daniel Cohn-Bendit:</i> Ein kommunales Experiment. Einige Antworten auf die Frage: Was soll das Ganze - ein Dezernat für Multikulturelle Angelegenheiten?	44
<i>Wahid Wahdatehagh:</i> Ist die multikulturelle Gesellschaft eine Übergangs- gesellschaft?	53
<i>Seyed Shahram Iranbomy:</i> Die juristischen Rahmenbedingungen für Ausländer in der gegenwärtigen deutschen transkulturellen Industrie- gesellschaft	77
Die Autoren	110

Einwanderbares Deutschland  
oder Vertreibung aus dem Wohlstands-Paradies?

Originalausgabe  
1. Auflage. 1991  
Copyright 1991 by Horizonte Verlag GmbH, Frankfurt/M.  
Alle Rechte vorbehalten.

Umschlaggestaltung: Peter Spiegel, Frankfurt/M.  
Druck: Fuldaer Verlagsanstalt  
Printed in Germany  
ISBN 3-926116-41-2

Daniel Cohn-Bendit  
Liselotte Funcke  
Heiner Geißler  
Dorothee Sölle  
Wahid Wahdatehagh  
S. Shahram Iranbomy (Hg.)

# Einwanderbares Deutschland

oder

Vertreibung aus dem  
Wohlstands-Paradies?

Horizonte Verlag GmbH  
Frankfurt/M.