

# AUSLÄNDISCHE ARBEITNEHMER UND ÖRTLICHE VERWALTUNG

Dieter Grunow, Heinz Harbach, Friedhart Hegner, Franz-Xaver Kaufmann

## 1. Einleitung (F. X. Kaufmann)

Überblickt man das deutsche Schrifttum zur Gastarbeiterproblematik, so lassen sich mehrere Phasen der Problematisierung unterscheiden: Bereits in den Sechziger Jahren wurden die ökonomischen Aspekte der Gastarbeiterbeschäftigung diskutiert, und zwar im wesentlichen in volkswirtschaftlicher Perspektive. Seit 1970 mehren sich die Schriften, welche auf die persönlichen Probleme der Gastarbeiter hinweisen, und seit etwa drei Jahren wird auch die gesellschaftliche Komponente der Gastarbeiterproblematik, insbesondere die Integrationsproblematik, wissenschaftlich und publizistisch bearbeitet. Daß die Gastarbeiterproblematik auch eine politische Dimension besitzt, also ein bewußtes staatliches Handeln im Hinblick auf die entstandene Situation fordert, wird dagegen noch kaum realisiert. Die Gastarbeiter sind kein politisches, sondern nur ein ökonomisches, humanitäres und soziales Thema in der Bundesrepublik – ganz im Gegensatz zu anderen Einwanderungsländern. Nimmt man diese vier Betrachtungsweisen zusammen, so erscheinen die persönlichen und sozialen Probleme der Gastarbeiter als Konsequenz eines primär von ökonomischen Interessen (der einheimischen Wirtschaft und der Einwanderer!) in Gang gesetzten Prozesses der Minderheitenbildung in einem sprachlich und kulturell relativ homogenen Land mit geringem politischem und kulturellem Selbstbewußtsein, jedoch großer wirtschaftlicher Potenz.

Der Mangel an einer ausländerpolitischen Konzeption verhindert allerdings nicht, daß in der Praxis Ausländerpolitik getrieben wird – und getrieben werden muß. Gerade weil die rechtlichen Grundlagen nicht von klaren politischen Zielsetzungen her gestaltet sind, erscheint die administrative Realisierung als der eigentliche Ausdruck der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik. Während die Bundesregierung (wie auch die Opposition) das Thema geflissentlich mit Gemeinplätzen umgehen, manifestieren sich zunehmend Initiativen auf kommunaler Ebene, die von seiten der zuständigen Landesministerien (soweit hier die Zuständigkeit überhaupt geklärt ist) unterschiedlich, jedoch überwiegend lau unterstützt zu werden scheinen. Die Priorität der kommunalen Initiativen kommt nicht von ungefähr, denn die konkreten Probleme der Gastarbeiter (und gelegentlich auch diejenigen mit den Gastarbeitern) manifestieren sich unmittelbar auf der örtlichen Ebene. Nur die örtlichen (Gemeinde- und Kreis-) Verwaltungen werden unmittelbar mit den Problemen konfrontiert, mit denen sie – soweit unser noch sehr fragmentarisches Wissen reicht – recht unterschiedlich umgehen. Nur an wenigen Orten scheint sich ein akzentuiertes Problembewußtsein in der Verwaltungspraxis überhaupt schon gebildet zu haben, und die angestrebten Lösungen beziehen sich in der Regel pragmatisch auf spezifische Einzelprobleme, ohne Berücksichtigung ihrer meist komplexen Bedingungen und ihrer Zusammenhänge mit anderen Problemen.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich – indem sie das Verhältnis von Kommunalverwaltung und Gastarbeiter zum Thema macht – sozusagen mit einem Un-Problem, mit etwas, das bisher weder Wissenschaftlern noch dem öffentlichen Bewußtsein zum klar umrissenen Problem geworden ist. Eine Vielzahl von Gründen, die im Laufe der folgenden Ausführungen noch zur Sprache kommen, tragen dazu bei, daß die realen Chancen der örtlichen Verwaltungen, einen Beitrag zur Lösung der Gastarbeiterproblematik zu leisten, unterschätzt werden. Die Öffentlichkeit setzt weit eher auf die freien Wohlfahrtsverbände und die Tarifpartner, wenn es um Hilfen für Gastarbeiter geht. Wenngleich im Folgenden vielleicht der materielle Beitrag der freien Wohlfahrtsverbände etwas unterbelichtet bleibt, so scheint uns doch das zentrale Argument wohl begründet zu sein, daß ein erheblicher Teil der Maßnahmen der Verbände darauf gerichtet ist, den Gastarbeitern Leistungen der örtlichen Verwaltung zugänglich zu machen, und daß es zweckmäßiger wäre, wenn die örtliche Verwaltung selbst das Problem der Zugänglichkeit ihrer Leistungen für die Gastarbeiter systematisch zu lösen versuchte.

Man kann sich natürlich fragen, warum die hierfür notwendige Flexibilität den örtlichen Verwaltungen nicht zugetraut wird. Ist es noch immer die Ehrfurcht vor dem Sachverstand der Beamten, derzufolge alles das, was durch die Verwaltung geschehen kann, ohnehin geschieht? Oder liegt der Hauptgrund in der resignativen Einschätzung administrativer Handlungsspielräume,

- a) weil die finanziellen Dispositionsmöglichkeiten der Kommunen zu gering und die Gemeindeautonomie über Finanzaufweisungen von Bund und Ländern zunehmend eingeschränkt wird?
- b) weil bürokratische Routine und die immanenten Sachzwänge der Verwaltung ein Eingehen auf die Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen unmöglich machen?
- c) weil die örtlichen Verwaltungen wie der Staatsapparat überhaupt so sehr unter dem Druck ökonomischer Argumente und Interessen stehen, daß ihnen Maßnahmen zugunsten der Gastarbeiter, welche bestimmten wirtschaftlichen Interessen zuwiderlaufen, in der Regel nicht möglich sind?

Ohne daß Tendenzen im Sinne dieser Argumente bestritten werden, geht die vorliegende Arbeit von der Annahme aus, daß es grundsätzlich durchaus möglich sei, auf örtlicher Ebene durch eine Verstärkung der Ausländerbezogenheit der Verwaltungsstrukturen und der Ausländerorientierung des Verwaltungspersonals ohne wesentliche Erhöhung der Haushaltsmittel administrative Effekte zu erzielen, welche den Bedürfnissen, Erwartungen und der spezifischen Lebenslage der Gastarbeiter mehr als bisher entgegenkommen. Grund für diese Annahme sind zum einen bereits beobachtete Initiativen und Ansätze, zum anderen theoretische Überlegungen, die sich auf mehrjährige verwaltungswissenschaftliche Forschungsarbeiten zweier Mitverfasser stützen. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die bedeutende Rolle, welche das Beamtentum im Rahmen der Entwicklung der deutschen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert übernommen hat. Die Hinder-

nisse, die einer sozialreformerisch wirksamen Verwaltungstätigkeit im Wege stehen, sind nach der hier vertretenen Auffassung nicht unüberwindbar, sie setzen jedoch ein klares und angemessenes Problemverständnis sowie ein Bewußtsein der Verwaltung über die Wirkungen ihres Handelns und deren Veränderbarkeit voraus, das in der Praxis bisher bestenfalls in Ansätzen gegeben ist.

Hierzu beizutragen ist das Ziel dieser Arbeit. Dabei kann es keinesfalls darum gehen, der Praxis Rezepte für ihr Handeln zu geben. Woran es der Praxis u. E. mangelt, sind vielmehr Begriffe und Dimensionen, innerhalb derer sie ihre Probleme angemessen zur Sprache bringen und dann selbst nach Lösungen suchen kann. Noch immer ist das Verwaltungshandeln überwiegend durch rechtliche Termini definiert, welche sich primär auf das Ergebnis, jedoch kaum auf den Prozeß der administrativen Leistungserstellung beziehen, um den es doch entscheidend geht. Hier kann eine sozialwissenschaftliche Analyse des Verwaltungshandelns hilfreich sein, allerdings nur insoweit, als sie den groben Raster einer nur auf eine bestimmte Theorie bezogene Begrifflichkeit hinter sich läßt und sich auf die Vielschichtigkeit jener Wirklichkeit einläßt, von der konkrete Verwaltungspraxis abhängt und die sie zu gestalten beansprucht. Das bedeutet jedoch noch kein Argumentieren „aus der Praxis für die Praxis“; denn dieser Argumentationsform gelingt es in der Regel gerade nicht, ein Problem zunächst verstehend zu strukturieren und das eigene Handeln sodann systematisch zu reflektieren. Sie bezieht ihren Erfolg aus der Bewährung eines Handelns im Einzelfall, ohne daß angegeben werden könnte, wovon es abhing, daß das Handeln erfolgreich war.

Deshalb setzt diese Arbeit grundsätzlicher an. Sie fragt systematisch nach den Beziehungen, welche zwischen a) der Lebenslage und den Problemlagen der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familien sowie b) den organisatorischen und personellen Hintergründen ihrer Versorgung mit Leistungen der örtlichen Verwaltung bestehen. Dabei werden Zusammenhänge zwischen leistender und betreuender Verwaltung einerseits und ordnend-eingreifender Verwaltung andererseits sichtbar, die dem herrschenden Praxisverständnis kaum bewußt sind: Die Art des Zusammenwirkens verschiedener Verwaltungszweige ist von entscheidender Bedeutung. Im weiteren zeigt sich jedoch auch, daß die Diskrepanzen der Erwartungshorizonte auf seiten der mit Publikumskontakten befaßten Verwaltungsangehörigen einerseits und der nicht nur aus einer anderen Kultur, sondern auch aus anderen Verwaltungssystemen stammenden Gastarbeiter andererseits unabhängig von allen Sprachproblemen (welche die Situation noch erschweren) ein zentrales Problem darstellen, das sich sowohl auf die Art der Kontaktabwicklung als auch auf die Bereitschaft, überhaupt in Kontakt mit bestimmten Verwaltungen zu treten, auswirkt.

Diese und andere relevante Sachverhalte werden hier nicht nur festgestellt, sondern systematisch analysiert und zueinander in Beziehung gesetzt, so daß das Ergebnis der Arbeit ein Strukturierungs- und Systematisierungsangebot der Gastarbeiterproblematik unter dem Gesichtspunkt ihrer Beeinflußbarkeit durch Maßnahmen der örtlichen Verwaltung darstellt. Daß diese begrifflich-theoretische

Analyse des Problemfeldes zu einem sehr differenzierten Raster führt, mag zwar den auf rasche Lösungen erpichten Leser enttäuschen. Wie wir jedoch bei verschiedenen Gelegenheiten feststellen konnten, hat erst ein sehr differenzierter Begriffsrastrer das für die Praxis notwendige Auflösevermögen, um die komplexen Probleme durchsichtig und damit im Handeln beeinflussbar zu machen.

Den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bildet die These, daß die auf die Ausländerproblematik bezogenen Einrichtungen, Maßnahmen und Dienste örtlicher Instanzen gegenwärtig nicht primär die psychischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der Gastarbeiter, sondern vielmehr die volkswirtschaftlichen Funktionen dieser Bevölkerungsgruppe für die Bundesrepublik ‚widerspiegeln‘: In dem Maße, wie kurzfristige wirtschaftspolitische Interessen (beispielsweise konjunkturabhängige branchen- und regionenspezifische Nachfrage nach mobilen Arbeitskräften) einseitig gegenüber sozialpolitischen Zielsetzungen dominieren (beispielsweise Anpassungen der Infrastruktur an die Bedürfnisse der Ausländer), werden sowohl in der Rechtssetzung als auch in der Ressourcensteuerung diejenigen psychischen und sozialen Bedürfnisse der ausländischen Arbeitnehmer vernachlässigt, die für die optimale Ausnutzung des Arbeitskräftereservoirs nicht von unmittelbarer Bedeutung sind.

Diese These ist bereits vielfach aufgestellt und erläutert worden. Was jedoch fehlt, ist ein begrifflich-theoretisches Instrumentarium, mit dessen Hilfe es möglich ist, die behaupteten globalen Zusammenhänge so zu formulieren, daß sie im Alltag des Umgangs von staatlichen und kommunalen Behörden mit ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien empirisch-systematisch faßbar bzw. prüfbar werden. Ein solches Instrumentarium, das a) sowohl den organisatorischen und personellen Gegebenheiten der örtlichen Instanzen (Behörden, freie Wohlfahrts-träger etc.) als auch b) den Merkmalen und Schwierigkeiten der Gastarbeiter Rechnung tragen muß und das c) ein Aufeinanderbeziehen der beiderseitigen Perspektiven und Probleme ermöglichen soll, wird in Kapitel 2 zunächst noch relativ abstrakt dargestellt. Dabei wird versucht, deutlich zu machen, daß weder eine einseitige Beschäftigung mit den Schwierigkeiten der Gastarbeiter noch eine einseitige Beschäftigung mit den rechtlichen, organisatorischen, personellen und fiskalischen Problemen der örtlichen Instanzen in der BRD ausreicht, um zu wirksamen Vorschlägen für eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Ausländern und Verwaltung zu gelangen. Benötigt wird vielmehr eine integrierte Mehr-Perspektiven-Analyse.

In den folgenden Kapiteln 3 bis 4 wenden wir uns sodann zunächst den Gastarbeitern und ihrer gesellschaftlichen Lage zu. Nach der Skizzierung diesbezüglicher Stellungnahmen von politisch und wirtschaftlich führenden Kräften sowie von Wissenschaftlern in der BRD (Kap. 3) folgt ein Überblick über allgemeine soziale und psychische Bedürfnisse ausländischer Arbeitnehmer auf dem Hintergrund ihrer Emigration aus dem Mittelmeerraum (Kap. 4). Bei der implizierten Skizzierung spezifischer Problemlagen wird deutlich, daß zahlreiche Bedürfnisse ausländischer Arbeitnehmer (beispielsweise in den Bereichen Wohnung, Gesund-

heit, Ausbildung und Beruf) nur befriedigt werden können, wenn staatliche und kommunale Stellen hier teils unmittelbar und teils mittelbar (über die Sozialpartner, die Kirchen und freien Wohlfahrtsverbände) helfend und betreuend eingreifen.

Im Rahmen der Kapitel 3 bis 4 wird bereits deutlich, daß sich das Problem der Beschäftigung von Gastarbeitern in einem hochindustrialisierten Land je nach dem Standpunkt, von dem aus man es betrachtet, ganz unterschiedlich darstellt: Wählt man die Blickrichtung des Aufnahmelandes, so stehen Probleme der Wirtschaftspolitik sowie der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zumindest kurzfristig im Mittelpunkt des Interesses; in diesem Sinne gewinnen Maßnahmen der Arbeitsverwaltung (Anwerbung und regionale Verteilung von ausländischen Arbeitnehmern), der Ordnungsbehörden (Feststellung und Überprüfung der Aufenthaltsberechtigung sowie Kontrollen der Hygiene und der politischen Betätigung) und der Sozialleistungsträger (Kranken- und Unfallversicherung zur Erhaltung der Arbeitskraft) vorrangige Bedeutung. Wählt man demgegenüber die Blickrichtung der ausländischen Arbeitnehmer, dann rücken die Verwaltungsbereiche Arbeitsvermittlung und berufliche Fortbildung, Kultur und Bildung, Soziales und Gesundheit sowie Wohnungs- und Siedlungswesen in den Vordergrund des Interesses; in diesem Sinne ist primär nach den personellen und organisatorischen Gegebenheiten zu fragen, die als Rahmenbedingungen für den Kontakt der Schulbehörden, der Jugend-, Sozial- und Gesundheitsämter sowie der Wohnungsbau- und Wohnungsvermittlungsbehörden mit den ausländischen Arbeitnehmern fungieren (Kap. 5).

Die Darstellung bisheriger Aktivitäten und Aufgaben örtlicher Instanzen gegenüber ausländischen Arbeitskräften und ihren Familien geht von dem Tatbestand aus, daß es sich hier um ein Aufeinandertreffen von a) Individuen mit bestimmten Bedürfnissen und Anliegen einerseits sowie b) Organisationseinheiten mit bestimmten vorab fixierten Arbeitsprogrammen und Anlässen des Tätigwerdens andererseits handelt. Die dabei auftretenden Diskrepanzen zwischen Publikumsanliegen und Verwaltungsmaßnahmen werden hinsichtlich der programm-, organisations- und personalbezogenen Wirkgrößen auf Verwaltungsseite analysiert (Abschn. 5.2). Anhand der herkömmlichen Unterscheidung von Ordnungs-, Betreuungs- und Leistungsverwaltung sowie hinsichtlich der relativen Überbewertung von administrativen Vollziehungs- gegenüber Gestaltungsfunktionen wird gezeigt, daß organisatorische und personelle Faktoren eine ebenso große Bedeutung für eine bessere Versorgung ausländischer Arbeitskräfte haben wie politisch-rechtliche und fiskalische Wirkgrößen. Daraus folgt der Vorschlag bzw. das Postulat, die Ausnutzung vorhandener Handlungsspielräume der Verwaltung zugunsten der Interessen und Bedürfnisse ausländischer Klienten in den Mittelpunkt sowohl wissenschaftlicher als auch praktischer Bemühungen zu stellen (Abschn. 5.4).

Derartige nicht-ausgeschöpfte Handlungsreserven lassen sich jedoch nicht nur im Rahmen verwaltungsinterner Kommunikations- und Autoritätsbeziehungen, son-

dern gleichermaßen an der Grenze zwischen Verwaltung und Publikum feststellen (Kap. 6). Hier geht es um die Möglichkeiten und Schwierigkeiten, im Rahmen des interaktiven Kontakts vorhandene Macht- und Wissensunterschiede zwischen Ausländern und Behörden sowie gegebene Divergenzen in den beiderseitigen Situationsdefinitionen und Erwartungen zu verringern. Im Anschluß an die Skizzierung der strukturellen psychischen und inter-personalen Wirkgrößen, die den Schwierigkeiten des persönlichen Kontakts zwischen Ausländern und Repräsentanten deutscher Instanzen zugrunde liegen, werden Ansatzpunkte für eine Verringerung dieser Schwierigkeiten aufgezeigt: Erhöhung der beiderseitigen Fähigkeit und Bereitschaft zur Kommunikation, zum Lernen und zum Ertragen von Erwartungsunsicherheit. Es wird zu zeigen versucht, inwiefern durch angemessene Berücksichtigung dieser Fähigkeiten und Bereitschaften (vor allem auf seiten der Bearbeiter, Fürsorger etc.) die Chancen ausländischer Verwaltungsklienten zur Verwirklichung ihrer Rechtsansprüche erhöht werden können (vgl. Abschn. 6.5).

Abschließend werden in Kapitel 7 mit Hilfe des Mehr-Perspektiven-Ansatzes nochmals die Merkmale und Probleme der vier zentralen Komponenten des Verhältnisses zwischen ausländischen Arbeitskräften und örtlicher Verwaltung aufeinander bezogen: a) Bedürfnisse und Interessen der Ausländer; b) programm-, organisations- und personalstrukturelle Prämissen des Verwaltungshandelns; c) Dispositionen und Verhaltensweisen des Personals und d) psychische und interpersonale Gegebenheiten der Interaktion.

Es wird gezeigt, daß es unabhängig von Maßnahmen des Gesetzgebers und von Erhöhungen der Haushaltsmittel eine Vielzahl von kurz- und mittelfristig ausnutzbaren Handlungsspielräumen gibt, die im Bereich organisatorischer und personeller Rahmenbedingungen auf Verwaltungsseite sowie im Bereich interaktiver Wirkgrößen an den ‚Berührungspunkten‘ zwischen Publikum und Verwaltung liegen. Auch wenn dabei anhand psychologischer und soziologischer Überlegungen bereits heute eine Vielzahl von Hinweisen auf adäquate Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses von ausländischen Arbeitskräften und örtlicher Verwaltung gegeben werden können, darf nicht übersehen werden, daß nur eine Intensivierung systematisch-empirischer Forschung zu längerfristig erfolgswirksamen Aktivitäten führt (Kap. 8) <sup>1</sup>.

---

1 Als mir der Auftrag für dieses Gutachten vom Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung erteilt wurde, war bereits absehbar, daß zum Thema „Ausländische Arbeitnehmer und örtliche Verwaltung“ kaum systematische Vorarbeiten bestanden, daß es jedoch auch im Rahmen dieses Auftrags nicht möglich sein würde, systematische empirische Untersuchungen durchzuführen. Die Ausarbeitung des Gutachtens erfolgte durch die Herren Dr. Dieter Grunow, Dr. Heinz Harbach und Dr. Friedhart Hegner, welche mir von ihrer bisherigen wissenschaftlichen Tätigkeit her besonders qualifiziert erschienen, gemeinsam das in Frage stehende Thema zu behandeln. Diese Herren haben in den Monaten Juli bis Dezember 1975 selbständig an der Thematik gearbeitet und dabei im Vergleich zu meinem ursprünglichen Plan vor allem in verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht zusätzliche Akzente gesetzt, die dem Ergebnis sehr zugute kommen. Mit dem Dank für ihre Bereitschaft, die Ausarbeitung des Gutachtens zu übernehmen, möchte ich die Feststellung verbinden, daß das vorliegende arbeitsteilige Ergebnis reichhaltiger und differenzierter

Neben einer Auswertung der einschlägigen rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur beruht das Gutachten – was die Praxisnähe betrifft – auf einer Anzahl halbstrukturierter Gespräche mit Vertretern von Arbeits-, Ausländer-, Gesundheits-, Sozial- und Wohnungsämtern in verschiedenen Städten Nordrhein-Westfalens; daneben wurden Gespräche mit Sozialbetreuern unterschiedlicher Nationalität geführt<sup>2</sup>. Zusammen mit den Ausländerberichten und -plänen zahlreicher Kommunen bilden die Protokolle dieser Gespräche eine wichtige Grundlage des vorliegenden Gutachtens. Wer ihr zusammenfassendes Referat in Kapitel 9 mit dem Ergebnis der Untersuchungen (vgl. insbesondere S. 11, 83 ff., 101 ff., 174 ff., 211 ff.) vergleicht, wird den Gewinn an Klarheit der Problemsicht aufgrund der begrifflich-theoretischen Analysen unmittelbar feststellen können. Daß darüber hinaus kaum präzise empirische Informationen vorgelegt werden können, hängt mit der geringen Systematik der Verwaltungspraxis im Umgang mit den ausländischen Arbeitskräften unmittelbar zusammen: So lange die Probleme, um die es hier geht, nicht klar formuliert sind, ist es auch der Praxis kaum möglich, relevante Informationen zu sammeln; übereinstimmend wird denn auch von den Praktikern berichtet, daß verwaltungsinterne Statistiken zu den hier interessierenden Fragen nicht geführt werden. Die in Abschnitt 8.1 aufgewiesenen Kenntnis- und Forschungslücken präzisieren jedoch den Bereich unseres Nicht-Wissens. Dies ist ein erster notwendiger, aber natürlich nicht hinreichender Schritt auf dem Wege zu einer Veränderung der Verwaltungspraxis im Interesse einer Heranführung des ausländischen Publikums und eines Abbaus vorhandenen Mißtrauens gegenüber unserer Verwaltung. Neben praktischen Initiativen erscheint eine systematische empirische Erforschung der skizzierten Zusammenhänge als nächster Schritt unerlässlich. Die Umriss eines für sinnvoll erachteten Forschungsprogramms in Abschnitt 8.2 sollen davor warnen, sich in diesem Zusammenhang von den schlichten Methoden der empirischen Sozialforschung viel zu versprechen. Nur ein mehrere Methoden kombinierender Mehrperspektivenansatz verspricht in diesem komplexen Forschungsfeld zusätzliche Klärung.

## A. Verortung des Problems

### 2. Die zentralen Aspekte des Verhältnisses von öffentlicher Verwaltung und Publikum im Überblick

(D. Grunow)

Eine Analyse der Lage der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik kann man sehr unterschiedlich angehen. Grob vereinfachend kann gesagt werden, daß die anhaltende (wenn auch mit unterschiedlicher Intensität geführte) Diskus-

---

geworden ist, als wenn ich den Auftrag selbst ausgeführt hätte. Die Verfasser der einzelnen Abschnitte sind gekennzeichnet; die Verantwortung für das Gesamtergebnis wird von mir selbstverständlich mitgetragen.

2 Bei der Sammlung der praxisnahen Illustration hat Herr Dr. Karl-Heinz Grohall, Münster/W., mitgewirkt, wofür ihm an dieser Stelle gedankt sei.

sion der letzten 15 bis 20 Jahre zwischen zwei extremen Betrachtungsweisen schwankte: einmal wurden (insbesondere in Konjunkturflauten) die volkswirtschaftliche Funktion der Gastarbeiter sowie die Infrastrukturkosten der Ausländerbeschäftigung problematisiert; zum anderen wurden (in Zeiten der Hochkonjunktur, d. h. wenn an der volkswirtschaftlichen Notwendigkeit und Nützlichkeit der Gastarbeiterbeschäftigung nicht gezweifelt wurde) die sozialen und psychischen Probleme der Gastarbeiter in den Vordergrund gestellt, da deren Vernachlässigung die Beschaffung und Reproduktion der Arbeitskraft der Gastarbeiter in Frage stellen konnte. Dieser Wechsel zwischen makroskopischer und mikroskopischer Problemanalyse hat beinahe durchgängig den dazwischenliegenden Bereich organisatorisch-institutioneller Gegebenheiten und Transformationsprozesse unberücksichtigt gelassen. Mit dieser Auslassung begibt man sich jedoch der Möglichkeit, den Zusammenhang zwischen volkswirtschaftlich-globalen Interessenlagen und spezifisch persönlichen Lebenslagen (der Gastarbeiter) aufzudecken, oder anders formuliert: der ‚Widerspiegelung‘ global-ökonomischer Gegebenheiten in organisierten Maßnahmen zur Veränderung individueller Lebenslagen nachzugehen.

In diesem Sinne soll der von uns zu analysierende ‚mittlere Bereich‘ nicht nur als ‚ausgewählter Problemsektor‘ verstanden werden, sondern als ein zentraler Bereich, in dem sich die Widerspiegelung gesamtgesellschaftlicher Interessen in den konkreten Lebenslagen und in den konkreten Verhaltensweisen von Personen aufweisen läßt. Daß dieser Nachweis ohne intensive empirische Untersuchungen nicht möglich ist, liegt auf der Hand. Zunächst kommt es jedoch darauf an, ohne den Mikro- und den Makrobereich aus dem Blick zu verlieren, den Bereich der institutionellen und organisatorischen Gegebenheiten begrifflich-theoretisch zu präzisieren, um damit die Einfallslosigkeit und Sterilität bisher vorliegender „Problemdimensionierungen“ – wie z. B. Auflistungen von Sprach-, Wohn-, Schul- und Arbeitsproblemen etc. – zu überwinden. So ist es u. E. auch nicht verwunderlich, daß trotz des zunehmenden Umfanges bedruckten Papiers zur Ausländerproblematik die Diskussion kaum vorangekommen ist.

Im Rahmen unseres Beitrages können wir weder eine umfassende Problemanalyse liefern noch differenzierte empirische Informationen, die dringend notwendig wären, vorlegen. Wir müssen uns auf die begrifflich-theoretische Analyse eines spezifischen Problemfeldes – nämlich der Schwierigkeiten im Umgang zwischen Gastarbeitern und Behörden – beschränken, das allerdings in der bisherigen Diskussion zu selten und meist einseitig behandelt wurde. In welcher Hinsicht und aus welchen Gründen solche Defizite in der bisherigen Berücksichtigung des Themas vorhanden sind, wird im 2. Teil dieses Beitrages (insb. Kap. 5 und 6) behandelt. An dieser Stelle kommt es uns zunächst darauf an, das Problemfeld „Verhältnis von örtlicher Verwaltung und Gastarbeiter“ in seinen grundlegenden Dimensionen begrifflich zu skizzieren und zu präzisieren.

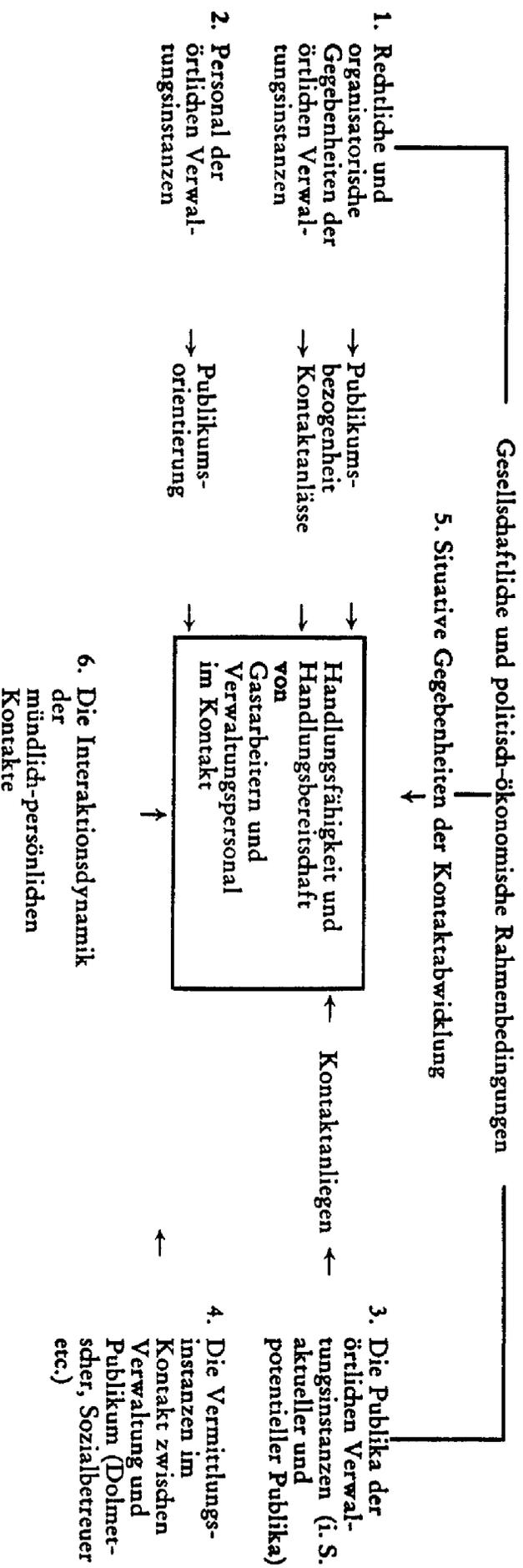
## **2.1 Die Komponenten des Verhältnisses von örtlicher Verwaltung und Publikum** (vgl. Skizze S. 10)

Bereits die Überschrift macht deutlich, daß es sich bei dem zu analysierenden Problemfeld nicht um ein Spezifikum der Gastarbeiter-Situation handelt. In früheren Arbeiten (vgl. Grunow/Hegner 1972, 1974/1975) haben wir bereits ausführlich die Thematik des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum erörtert, so daß wir uns, sowohl was die Reihenfolge als auch was die Akzentsetzung anbelangt, überwiegend auf die Besonderheiten der Lage der Gastarbeiter im Hinblick auf die örtliche Verwaltung (in der Bundesrepublik) beziehen können. Hierzu muß zunächst als wichtigste Feststellung hervorgehoben werden, daß diese Themenstellung nur durch ein breit angelegtes und begrifflich ausdifferenziertes Konzept angemessen erörtert werden kann: d. h. wir werden in der Analyse sowohl mehrere Komponenten zu berücksichtigen haben als auch deren vielfältige Verknüpfungen miteinander.

Um (in Anlehnung an die Skizze) einen ersten Überblick über den Gesamtzusammenhang zu gewinnen, müssen die folgenden Komponenten kurz vorgestellt werden (vgl. Hegner 1975, Abschn. 2.2): die Rechts- und Organisationsgegebenheiten; das Verwaltungspersonal; das Publikum; der Kontakt zwischen Personal und Publikum sowie die dabei auftretenden Vermittlungsinstanzen.

Gehen wir zunächst auf die Rechts- und Organisationsgegebenheiten ein, so sind als erste Teilkomponente des Verhältnisses die rechtlichen Rahmenbedingungen der Existenz von Gastarbeitern in der Bundesrepublik Deutschland zu nennen. Diese Rahmenbedingungen sind zu Recht immer wieder als zentraler Problembereich in den wissenschaftlichen und praxisorientierten Arbeiten behandelt worden (vgl. Abschn. 4.2, 5.2). Zwar gilt der überwiegende Teil der Gesetze in der BRD sowohl für Inländer als auch für Ausländer, aber in Fragen der grundlegenden Voraussetzungen für die Existenz der Gastarbeiter in der Bundesrepublik kann man von dem Vorhandensein eines spezifischen Trilemmas zwischen Arbeitslaubnis, Arbeitsvertrag und Aufenthaltsgenehmigung sprechen. Diese Tatsache besagt jedoch noch keinesfalls, daß die Anwendung der entsprechenden Rechtsgrundlagen im alltäglichen Verwaltungshandeln überall in gleicher Weise geschieht. Faktisch ist besonders im Bereich der Ausländergesetze den ausführenden Verwaltungsinstanzen ein relativ großer Ermessensspielraum zugeschrieben worden (vgl. Abschn. 4.2). Dies macht es unumgänglich, den Bereich „rechtliche Rahmenbedingungen“ um Organisationsvorschriften der örtlichen Verwaltungsträger sowie um eine zweite Teilkomponente, die ‚Organisations- und Programmstrukturen‘, zu ergänzen. Dies ist umso dringlicher, als dieser zweite Bereich der rechtlich-organisatorischen Rahmenbedingungen in der bisherigen Diskussion kaum systematisch behandelt wurde. Es gilt also, in diesem Zusammenhang die Frage zu erörtern, in welcher Form und mit welchen Konsequenzen die spezifisch oder unter anderem auch auf Gastarbeiter zugeschnittenen gesetzlichen Bestimmungen im organisatorischen, programmatischen und personalstrukturellen Bereich der örtlichen Verwaltungseinheiten umgesetzt werden.

## Die Komponenten des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum



Dabei meinen wir mit der Organisationsstruktur insbesondere die Kommunikationsstrukturen und -prozesse sowie die Kontrollstrukturen und -prozesse, die im Rahmen einzelner Verwaltungseinheiten (z. B. Arbeitsamt, Gesundheitsamt u. a. m.) wirksam werden. Besonders wichtig kann hier z. B. die Frage sein, in welcher Form und in welchem Ausmaß Ausländerfragen organisatorisch ausdifferenziert sind, d. h. inwiefern Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse organisatorisch selbstständigen Verwaltungseinheiten vorbehalten bleiben. Mit Programmstruktur meinen wir insbesondere alle Arbeitsprozesse und Arbeitsprogramme, die der Abwicklung von Gastarbeiter-Angelegenheiten dienen (so z. B. der Bearbeitungsprozeß beim Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung; die Überprüfung auf Bedürftigkeit im Sinne der Sozialhilfemaßnahmen u. a. m.). Mit Personalstruktur meinen wir insbesondere die Muster der Verteilung der verschiedenen Personaltypen (Status- und Laufbahngruppen; Sozialarbeiter oder Verwaltungsbearbeiter) auf verschiedene Organisationsbereiche bzw. Aufgabentypen. Mit anderen Worten, es interessiert hier die Frage, ob und in welcher Form spezifische Typen von Bediensteten (seien es Angestellte oder Beamte, seien es Mitarbeiter aus dem gehobenen oder mittleren Dienst, seien es erfahrene oder unerfahrene Mitarbeiter u. a. m.) für die Bearbeitung von Gastarbeiter-Angelegenheiten eingesetzt werden.

In den letzten Jahren ist zunehmend deutlich geworden, daß diese Komponente des Verhältnisses (also die rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten) im Hinblick auf die Belange der Gastarbeiter in der Praxis erhebliche Unterschiede aufweist. Diese „Erkenntnis“ ist eher ein Zufallsprodukt als ein Ergebnis systematischer Forschung: Die fast in allen Bundesländern durchgeführte Gebietsreform hat sehr häufig Ämter bzw. Personal zusammengeführt, das in bezug auf diese Komponente des Verhältnisses sehr unterschiedliche Vorstellungen und Erfahrungen mitbrachte.

Mit dem zuletzt genannten Hinweis haben wir bereits implizit eine weitere Komponente des Verhältnisses angesprochen: Es handelt sich um das Verwaltungspersonal, d. h. die Bediensteten der örtlichen Verwaltungseinheiten, die mit Ausländerfragen befaßt sind. Diese Komponente (Personal) ist insofern von der Personalstruktur (im Sinne verschiedener formaler Regelungen und faktischer Regelmäßigkeiten des Personaleinsatzes) zu unterscheiden, als es hierbei vor allem auch um die persönlichen Anschauungen, Motive und Qualifikationen (vgl. Grunow 1972, 28 ff., 37 ff.) derjenigen Bediensteten geht, die mit Ausländerangelegenheiten befaßt sind. So ist z. B. zu untersuchen, ob und welche Voraussetzungen die tatsächlich in diesem Kontext beschäftigten Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung für die anstehenden Aufgaben (im direkten oder indirekten Kontakt mit den Ausländern) mitbringen. Dabei darf keinesfalls – wie üblich – nur an Sprachkenntnisse der Mitarbeiter gedacht werden, sondern es geht um Probleme sozialer Vorurteile, sozialen Einfühlungsvermögens, notwendiger Geduld u. a. m. Insofern gewinnt diese zweite Komponente des Verhältnisses ihre besondere Bedeutung: Es ist keinesfalls damit getan, per Dienstanweisung zu verbieten, Vorurteile gegenüber Ausländern zum Ausdruck zu bringen, sondern es kommt auf die tatsäch-

lichen Dispositionen und Verhaltensweisen des Personals an. In diesem Sinne kann schlechtes Personal angemessene oder gute Dienstanweisungen neutralisieren, oder – was wohl häufiger notwendig sein dürfte – gutes Personal kann schlechte oder unzureichende Rechtsvorschriften neutralisieren.

Die ersten beiden Komponenten beziehen sich – indem sie die rechtlich-organisatorischen und die personalen Gegebenheiten erfassen – eindeutig auf die Verwaltungsseite des Verhältnisses zwischen öffentlicher Verwaltung und Publikum. Bei der dritten, jetzt zu beschreibenden Komponente geht es um das Publikum selbst. Hier ist zunächst vom Publikum im globalen Sinne (Blau/Scott 1963, 54, 59) in Form von soziokulturellen Gruppierungen zu sprechen. Damit ist primär nur das Faktum gemeint, daß die Ausländer als Ausländer bzw. als Gastarbeiter in der Differenzierung nach verschiedenen Nationalitäten als Publika der örtlichen Verwaltungsträger in den Blick kommen. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß bereits ihre Existenz als Publikum für die Verwaltung der BRD nicht in gleicher Weise selbstverständlich ist wie dies für die deutsche Bevölkerung gilt. Neben der Differenzierung in Nationalitäten, die für die Charakterisierung solcher zahlenmäßig großer Publika von größter Bedeutung sind, gibt es bereits auf dieser globalen Ebene rechtliche und verwaltungsförmige Differenzierungen. Dies betrifft z. B. die Differenzierung in Ausländer aus den EG-Ländern und den Nicht-EG-Ländern, Anwerbeländer sowie Nicht-Anwerbeländer, legale sowie illegale Gastarbeiter u. a. m. Eine differenzierte und systematische Erfassung dieser globalen Publikumskomponente setzt stets die differenzierte Behandlung dieser jeweiligen Teilgruppierungen des Publikums voraus (als illustrative Erläuterung hierzu: Berger/Mohr 1976).

Von der vorangegangenen Variante der Komponente Publikum (globale Publikumsgruppierungen) unterscheidet sich die nun folgende Variante des Publikums dadurch, daß sie schon einen engeren Zusammenhang mit dem Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene erkennen läßt. Wir sprechen in diesem Zusammenhang von Publika bzw. Klienten im engeren Sinne (Blau/Scott 1963, 54, 59). Hierbei ist nicht mehr gemäß so globaler Formen wie ethnischer Unterschiede u. a. zu unterscheiden, sondern es geht beispielsweise um so konkrete Probleme wie die relative Abhängigkeit (vgl. Emerson 1962) der Gastarbeiter von Eingriffen und Leistungen der örtlichen Verwaltungsträger. Unter systematisierenden Gesichtspunkten ist dabei noch zu unterscheiden zwischen dem Ausmaß lateraler und longitudinaler Betroffenheit (vgl. Lefton/Rosengren 1966; Lefton 1970, 17, 19 ff.) der Gastarbeiter von Maßnahmen der Verwaltung, d. h. in welchem sachlichen Umfang und in welcher zeitlichen Dauer die Gastarbeiter von Leistungen oder Maßnahmen der Verwaltung betroffen sind, sei es der Rhythmus der zu beantragenden Aufenthaltsgenehmigung, sei es die Dauer der Unterstützungswürdigkeit bei Arbeitslosigkeit, sei es die Intensität der Hilfeleistung bei dem Vermitteln angemessener Wohnräume u. a. m. (vgl. Abschn. 4.3). Des weiteren muß präzisiert werden, in welchem Abhängigkeitsverhältnis die Gastarbeiter als Klienten der einzelnen Verwaltungsträger zu eben diesen Verwaltungsträgern stehen. Bei dem

Ausmaß der Abhängigkeit spielen insbesondere die sonst noch verfügbaren Alternativen sowie die Zentralität der nachgefragten Leistung für die Existenz der Gastarbeiter eine besondere Rolle. Als gute Beispiele können hier wiederum die Aufenthaltsgenehmigung und die Arbeitserlaubnis (zumindest in den ersten sieben Jahren) genannt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, zwischen aktuellen und potentiellen Klienten der Verwaltung auch im Hinblick auf Gastarbeiter zu unterscheiden (vgl. Abschn. 5.1). Potentielle Klienten einer Behörde sind all jene Gastarbeiter, die verpflichtet oder berechtigt sind, Entscheidungen und/oder Leistungen, Hilfestellungen der örtlichen Verwaltungsträger entgegenzunehmen.

So könnte z. B. jeder Gastarbeiter kommunale Behörden ersuchen, ihm bei der Beschaffung angemessenen Wohnraums behilflich zu sein. Tatsächlich tut dies aber nur ein relativ geringer Prozentsatz der Gastarbeiter. Diejenigen Personen, die faktisch Kontakt mit einzelnen Verwaltungsträgern aufnehmen, um Verpflichtungen zu genügen oder um Leistungen oder Hilfestellungen in Anspruch zu nehmen, nennen wir das aktuelle Publikum (Blau/Scott 1963, 59, 77). Gerade aus der zuletzt genannten Differenzierung zwischen aktuellem und potentielltem Publikum ist die Frage abzuleiten, von welchen Voraussetzungen es abhängt, ob das potentielle Publikum (d. h. die Anspruchsberechtigten, die zu gewissen Kontakten Verpflichteten) auch tatsächlich diese Möglichkeiten und Notwendigkeiten realisiert. Dieser Frage ist im Rahmen der bisherigen konzeptionellen wie empirischen Untersuchungen kaum systematische Beachtung geschenkt worden.

Die zuletzt eingeführte, relativ präzise Bezeichnung gewisser Publikumstypen als aktuelles Publikum, d. h. als direkt im Kontakt mit der Verwaltung stehende Personengruppen, führt uns zu einem weiteren wesentlichen Bereich des Verhältnisses von öffentlicher Verwaltung und Publikum: der Komponente des Kontaktes (vgl. Grunow 1975). Die entscheidende Nahtstelle zwischen den bisher beschriebenen Komponenten (Rechts- und Organisationsgegebenheiten, Personal, Publikum) bzw. zwischen den Teilkomponenten liegt im Bereich des unmittelbar mündlich-persönlichen oder auch des schriftlichen sowie fernmündlichen Kontaktes zwischen Gastarbeitern und dem zuständigen Personal der örtlichen Verwaltungsträger. Über die Art und Weise, wie diese Kontakte faktisch ablaufen, wissen wir bisher recht wenig – außer der Tatsache natürlich, daß dabei Sprachprobleme zu bewältigen sind.

Dies ist allerdings nicht nur ein Defizit der bisherigen Überlegungen zu Problemen der Gastarbeiter in der Bundesrepublik, sondern ist auch ein Kennzeichen genereller Vernachlässigung des Prozesses der Leistungsvermittlung durch die örtlichen Verwaltungsträger. Obwohl seit einiger Zeit durch einige amerikanische und französische (in Ansätzen auch deutsche) Untersuchungen (siehe hierzu u. a. Lindemann 1952; Catrice-Lorey 1963–65; Janowitz et al. 1958; Blom 1970) nachgewiesen worden ist, daß die Art und Weise der Vermittlung staatlicher Leistungen und Hilfestellungen beinahe ebensoviel Gewicht für die Zufriedenheit und das Wohlbefinden der betroffenen Bevölkerungsgruppen hat wie diese Leistungen selbst, wurde diese Überlegung in der Verwaltungspraxis bisher nur unzureichend

aufgegriffen. Nach wie vor glaubt man, mit relativ vordergründigen Korrekturen des Images der öffentlichen Verwaltung sowie mit zu kurz greifenden Public-Relation-Maßnahmen diese Angelegenheit ausreichend zu berücksichtigen (zur Auseinandersetzung hiermit siehe Grunow/Hegner 1974/1975, Abschn. 2.1, 2.2). Im Hinblick auf die speziellen Probleme des Kontaktes zwischen Gastarbeitern und den einzelnen örtlichen Verwaltungsträgern ist diese Fragestellung deshalb weitgehend außerhalb der Betrachtung geblieben, weil u. E. die Fragen der administrativen Leistungsvermittlung und der dabei auftretenden Schwierigkeiten zu einseitig auf die Vermittlungsinstanzen (wie z. B. Sozialbetreuer oder Dolmetscher u. a.) verlagert wurden (vgl. Abschn. 5.3).

Um auch diese Komponente (Kontaktabwicklung) zu differenzieren und präzisieren, muß man einerseits die Anlässe des Kontaktes unterscheiden (z. B. Veranlassung durch die einzelnen Verwaltungseinrichtungen selbst, Eigeninitiative des Gastarbeiters, Veranlassung durch Dritte u. a. m.) sowie die Formen des Kontaktes (sei es mündlich-persönlich, schriftlich oder fernmündlich). Darüber hinaus sind die situativen Rahmenbedingungen (sowohl personeller als auch sachlicher und räumlicher Art) zu berücksichtigen. Aus der jeweiligen personellen Konstellation der Interaktionspartner (z. B. Altersunterschiede, Geschlechtsunterschiede, Unterschiede in der Kenntnis einschlägiger Rechtsvorschriften u. a. m.) ergeben sich spezifische Formen der Interaktionsdynamik. Daneben sind auch die äußerlichen Kontaktgegebenheiten (z. B. Raumgröße, Vorhandensein von Sitzgelegenheiten, Ausstattung der Wartezonen, Lichtverhältnisse u. a. m.) ein meist unterschätzter Faktor, der die Kontaktabwicklung erheblich beeinflussen kann (Catrice-Lorey 1963/65, I, 17 ff., 66 ff., 120): Lange Wartezeiten, falsche Öffnungszeiten und ähnliche organisatorisch bedingte Gegebenheiten, entscheiden sehr häufig auch, ob das potentielle Publikum den Schritt zur Aktualisierung eines Kontaktes wagt oder nicht.

Die geringe Berücksichtigung der im Rahmen der zuletzt beschriebenen Komponente genannten Aspekte der Kontaktabwicklung hat im Zusammenwirken mit den besonderen sprachlichen Anpassungsproblemen der Gastarbeiter dazu geführt, daß im Verhältnis von örtlichen Verwaltungsträgern und Gastarbeitern eine größere Zahl von privaten und öffentlich-rechtlichen Vermittlungsinstanzen (vgl. Thompson 1967, 16 f.) den Kontakt zwischen Verwaltung und Ausländer ‚mediatisiert‘. Solche Vermittlungsinstanzen sind in erster Linie die Sozialbetreuer und die Dolmetscher, erfahrene Kollegen oder alteingesessene Verwandte, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter sowie Ausländerbeiräte und ähnliches. Die Vielzahl und Heterogenität dieser möglichen Vermittlungsinstanzen macht es notwendig, sie als zusätzliche Komponente des Verhältnisses systematisch zu berücksichtigen. Dies insbesondere auch deshalb, weil man nicht davon sprechen kann, daß die Vermittlungsinstanzen entweder in der Regel die Verlängerung des ‚Verwaltungsarmes‘ oder in der Regel die reinen Advokaten der Gastarbeiterinteressen darstellen. Die Tatsache, daß die vermittelnden Personen überwiegend auch selbst in organisatorischen Zusammenhängen tätig sind (als „Vertreter“ von Wohl-

fahrtsverbänden, Arbeitgebern, Gewerkschaften, Kirchen, Heimatländer-Regierungen u. a. m.), macht es notwendig, sie als intervenierende Faktoren zu betrachten, die sowohl Eigeninteressen als auch die Interessen der Organisation, der sie angehören, verfolgen.

Mit diesen Überlegungen haben wir den noch relativ groben aber weitreichenden Rahmen für die Behandlung des Verhältnisses von öffentlicher Verwaltung und dem Publikum ‚Gastarbeiter‘ skizziert. Dabei haben wir sechs verschiedene Bereiche unterschieden: rechtliche Rahmenbedingungen und Organisationsgegebenheiten; Verwaltungspersonal; globales Publikum im Sinne soziokultureller Gruppierungen der Ausländer; Gastarbeiter als Klienten der öffentlichen Verwaltungsträger; Rahmenbedingungen der Kontaktabwicklung; Vermittlungs- und Interventionsinstanzen bei der Kontaktabwicklung. Eine dimensionale Analyse, die das Verhältnis von öffentlicher Verwaltung zum Publikum Gastarbeiter empirisch untersuchen will, kommt an einer dedizierten Auseinandersetzung mit den einzelnen Komponenten nicht vorbei – insbesondere dann, wenn sie praktikable Verbesserungsvorschläge anstrebt.

## 2.2 Die Voraussetzungen problem-adäquater Kontakte zwischen Verwaltung und Publikum

Bisher wurde im wesentlichen versucht, das Verhältnis zwischen örtlicher Verwaltung und dem Publikum ‚Gastarbeiter‘ objektbezogen nach gewissen Problemsektoren zu differenzieren. Damit haben wir ein erstes, notwendigerweise diffiziles Begriffsinstrumentarium gewonnen, um – alltagssprachlich ausgedrückt – die ‚gleiche Medaille von verschiedenen Seiten betrachten‘ zu können. Was allerdings bisher fehlt, sind diejenigen Begriffe, die es erlauben, die jeweils konkreten Ausprägungen der verschiedenen Komponenten bzw. die mit ihnen jeweils verbundenen ‚Perspektiven‘ aufeinander zu beziehen bzw. miteinander zu verknüpfen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Voraussetzungen der Bereich ‚Verwaltung‘ (i. S. v. Recht, Organisation und Personal) und welche Voraussetzungen der Bereich ‚Gastarbeiter‘ jeweils erfüllen muß, um den Bereich ‚Kontakt‘ zwischen Verwaltung und Gastarbeitern optimal zu gestalten. Dabei stecken u. E. in dem problematischen Wort „optimal“ zwei wesentliche Aspekte: a) zum einen die Tatsache, daß objektiv alle rechtlich und organisatorisch gegebenen Möglichkeiten zur Befriedigung der Bedürfnisse der Gastarbeiter ausgeschöpft werden; b) zum anderen das Bemühen, die subjektive Zufriedenheit der Gastarbeiter in einem angemessenen Maße sicherzustellen. Diese Bemühungen sind immer unter die Voraussetzung gestellt, daß der damit betriebene Aufwand in sachlicher, zeitlicher, finanzieller und personeller Hinsicht vertretbar erscheint. Aus diesem Grunde wird man die Voraussetzungen für problemangemessene Kontaktabwicklungen immer im gegenseitigen Bemühen zu suchen und zu formulieren haben. Mit anderen Worten: Voraussetzung für angemessene Kontaktabwicklungen sind jeweils unter Bezug auf a) das Publikum/Gastarbeiter, b) die örtlichen Verwaltungseinheiten und c) das Verwaltungspersonal zu formulieren.

Betrachten wir nun zunächst die Seite des Publikums, d. h. der Gastarbeiter, so können Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft (hierzu ausführlich: Grunow 1975, Abschn. 3.4.2) gegenüber der örtlichen Verwaltung als die wichtigsten Voraussetzungen für problemadäquate und „erfolgreiche“ Kontakte mit der Verwaltung angesehen werden. Handlungsfähigkeit soll in diesem Zusammenhang als Sammelbezeichnung für all diejenigen Dispositionen dienen, die für die Handlungsprozesse im Kontakt zwischen Verwaltungspersonal und Publikum von Bedeutung sind. Dabei geht es vor allem um die personbezogenen Voraussetzungen für eine differenzierte und prägnante Erwartungsbildung sowie für deren Umsetzung in Handlungen auch bei Widersprüchen und Ungewißheiten in den beiderseitigen Rollenvorschriften und im Rollenset. Hierzu gehören im wesentlichen die Wahrnehmungsprozesse, die Einstellungsmuster, das Ausmaß ertragbarer Ambiguität und Ungewißheit sowie die kommunikative Kompetenz – wobei natürlich die Sprache eine ganz zentrale Rolle spielt.

Die so beschriebene Befähigung der Gastarbeiter – in welchem Umfang sie im einzelnen auch immer realisiert ist – zum Kontakt und zur Kommunikation mit der Verwaltung bzw. dem Verwaltungspersonal reicht noch keinesfalls aus, um entsprechende Prozesse auch in Gang zu setzen. Daher wird mit der Hervorhebung des Konzeptes der Handlungsbereitschaft versucht, der Tatsache Rechnung zu tragen, daß neben den Befähigungen, bestimmte Handlungsprozesse in Gang zu setzen und aufrechtzuerhalten, auch eine personbezogene Motivation zur Verwirklichung von Handlungen und Handlungsprozessen notwendig ist. Dies bedeutet im wesentlichen eine Dynamisierung der personbezogenen Dispositionen, wobei diese Dynamisierung von außen (z. B. durch Kontaktverpflichtungen aufgrund von Rechtsvorschriften) und von innen (durch das Bedürfnis, eine spezifische Leistung der Verwaltung nachzufragen) induziert werden kann. Wichtige Aspekte der Handlungsbereitschaft sind demgemäß die Bedürfnislage, die Rollendistanz (d. h. der Versuch, sich von den ‚Zwängen‘ der Rollen-Vorschriften zumindest teilweise zu lösen), die Orientierung an Bezugsgruppen und das Ausmaß der Entfremdung von persönlichen und sachlichen Beziehungen zu den Verwaltungszusammenhängen. Erst das Vorhandensein eines spezifischen – im einzelnen inhaltlich auszufüllenden – Ausmaßes an Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft auf seiten der Gastarbeiter wird einen Kontakt (in welcher Form auch immer) überhaupt zustande kommen lassen (vgl. Abschn. 6.5) und ihn ggf. auch zur Zufriedenheit der Gastarbeiter abwickeln lassen.

Untersucht man nun im zweiten Schritt die Voraussetzungen, die auf seiten des Personals erfüllt sein müssen, so können zunächst wiederum Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft auch für diese Personengruppe erwähnt werden. Dies ist jedoch nicht ausreichend, wenn man berücksichtigt, daß der Kontakt mit dem Publikum zu den spezifischen beruflichen Aufgaben des Verwaltungspersonals gehört. Es wird deshalb davon ausgegangen, daß auf seiten des Verwaltungspersonals eine Publikumsorientierung (Francis/Stone 1956, 129 ff.; Blau 1960, 355 ff.) vorliegen muß. Die Publikumsorientierung ist gleichermaßen als Aspekt der Per-

sönlichkeitsstruktur wie auch als Aspekt der sozial-bezogenen Motivationen und Orientierungen des Personals zu betrachten. Dabei muß generell zwischen den Einschätzungen bzw. dem öffentlichen Kundtun solcher Orientierungen einerseits und den tatsächlich verhaltenswirksamen Ausprägungen dieser Orientierungen andererseits unterschieden werden. Demnach müßte sich die Publikumsorientierung des Personals z. B. ablesen lassen an der Wahrnehmungsbereitschaft und am tatsächlichen Kenntnisstand des Personals über die Probleme und Bedürfnisse der Gastarbeiter, an der Bereitschaft der Leiter einzelner Ämter, sich für eine Intensivierung der publikumswirksamen Maßnahmen der Organisation einzusetzen u. a. m.

In engem Zusammenhang mit den soeben geschilderten Aspekten der Publikumsorientierung des Verwaltungspersonals steht die Publikumsbezogenheit (Haire 1959, 284 ff.; Thompson 1967, 70 ff., 81 ff.) der örtlichen Verwaltungseinheiten. Die Publikumsbezogenheit bezeichnet das Ausmaß und die Intensität der rechtlichen Antizipation und organisatorischen Berücksichtigung der Publikumsinteressen bzw. der spezifischen Voraussetzungen für eine allseits zufriedenstellende Kontaktabwicklung. In diesem Sinne ist die Publikumsbezogenheit sowohl auf die Aufbau- wie auf die Ablauforganisation zu beziehen. Zugleich ist zu unterscheiden zwischen denjenigen Aspekten von Publikumsbezogenheit, die sich rein in Formalstrukturen der Organisation erkennen lassen (wie z. B. in Organisationsplänen), und denjenigen Aspekten von Publikumsbezogenheit, die auch in informellen Strukturen und Prozessen im Rahmen der Organisation zur Geltung kommen. Demnach müßte sich die Publikumsbezogenheit der örtlichen Verwaltungseinheiten z. B. an der Zahl der Abteilungen und Stellen, die mit der Leistungserbringung und Leistungsübermittlung an die Gastarbeiter befaßt sind, ablesen lassen, oder auch am relativen Anteil der von der Organisation unmittelbar für das Publikum (die Gastarbeiter) erbrachten personellen und technischen Dienstleistungen u. a. m.

Mit diesem ersten Zugriff auf wesentliche Voraussetzungen problem-adäquater Kontaktabwicklungen zwischen Verwaltungspersonal und Gastarbeitern haben wir ein begriffliches Instrumentarium vorgestellt, das uns im Folgenden in die Lage versetzen soll, grobe Mängel an diesen Voraussetzungen – wo immer sie auch zu lokalisieren sind – zu diagnostizieren und zu beschreiben. Insbesondere aber eröffnet der Vergleich zwischen den Möglichkeiten des Publikums und den Möglichkeiten des Personals die Chance zu prüfen, wer in welchem Umfang seine Orientierungen und Verhaltensweisen verändern kann und verändern muß, um das Verhältnis zwischen örtlichen Verwaltungseinrichtungen und Gastarbeitern zu verbessern. Auf diese Fragen wird unten detaillierter einzugehen sein (vgl. Abschnitt 5 und 6).

### **2.3 Die Analyse des Verhältnisses als Mehrperspektivenansatz**

Die bisher vorgetragenen, noch recht allgemeinen Überlegungen zur Behandlung des Themas haben bereits angedeutet, wie vielfältig und komplex die Komponenten des Verhältnisses zu erfassen und in ihren Beziehungen zueinander zu analy-

sieren sind. Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Durchführbarkeit einer solchen Analyse ist u. E. eine unvoreingenommene Betrachtung, Beschreibung und Analyse der verschiedenen Komponenten dieses Verhältnisses sowie ihrer Teilbeziehungen untereinander. Dabei kann es nicht darum gehen, sich als Wissenschaftler die „Brille“ der einen oder anderen Seite der beteiligten Personen und/oder Institutionen aufzusetzen und von daher den Gesamtzusammenhang zu charakterisieren. Unsere Bemühung geht vielmehr dahin, zunächst die unterschiedlichen Perspektiven verschiedener Beteiligter zu ‚übernehmen‘ und möglichst präzise zu beschreiben. Bei dem Versuch, die verschiedenen für sich autonomen, durchaus legitimen und begründbaren Perspektiven aufeinander zu beziehen, ist man gezwungen, sich von einer konkreten Einzelperspektive zu lösen, um einen realistischen Gesamtansatz zu formulieren (hierzu ausführlich: Grunow/Hegner 1972, 212).

Einen solchen Ansatz, der sich nicht einseitig auf die Wahrnehmungen und Orientierungen der Gastarbeiter, aber ebenso wenig einseitig auf die Wahrnehmungen und Orientierungen des Verwaltungspersonals einläßt, nennen wir einen Mehrperspektivenansatz (vgl. hierzu: Lindemann 1952; Francis/Stone 1956; Janowitz/Delany 1957; Janowitz et al. 1958). Ein solcher Ansatz erscheint insbesondere dann unumgänglich, wenn es nicht nur darum gehen soll, die unterschiedlichen Interessen und Perspektiven der verschiedenen beteiligten Gruppen gegeneinander zu stellen und aufzurechnen, sondern wenn es vielmehr auch darum geht, Ansatzpunkte und Möglichkeiten der Dynamisierung solcher Kontraste zu erfassen, die bestimmte Anpassungsprozesse beider Seiten in Gang setzen können.

Ein solcher Ansatz ermöglicht zudem erst, die Frage nach der Widerspiegelung globaler ökonomischer Interessenlagen im Handeln konkreter Personen sowie in den organisatorischen und personellen Gegebenheiten konkreter Behörden und Verbände zu betrachten, da er der Tatsache Rechnung trägt, daß eine direkte ‚Instrumentalisierung‘, d. h. eine strikt einseitige Inanspruchnahme der Verwaltung durch die Gastarbeiter einerseits oder durch ‚das Kapital‘ andererseits deshalb unmöglich ist, weil im Transformationsprozeß, d. h. bei der Umsetzung der Interessen in Handlungsimperative und in konkrete Handlungen, vielfältige ‚Brechungen‘ durch rechtliche, organisatorische, personalstrukturelle und persönliche Gegebenheiten stattfinden (vgl. Grunow/Hegner 1974 b, 72 ff.). Wird dies in der Analyse berücksichtigt, so hat man überhaupt erst die Chance, Beschreibungen der Makroebene, der Mesoebene und der Mikroebene nicht unverbunden nebeneinander zu stellen – ohne dabei eine ‚Neutralisierung‘ oder ‚Nivellierung‘ der verschiedenen Perspektiven vornehmen zu müssen. Ein Versuch, solche Verbindungslinien immer wieder in die Überlegungen einzubeziehen, wird im Rahmen der folgenden Kapitel unternommen.

### **3. Die volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen der Gastarbeiter in der BRD und ihre Widerspiegelung in den programmatischen Äußerungen politisch und wissenschaftlich relevanter Kräfte**

(H. Harbach)

Aus den vorangegangenen Kapiteln ist bereits deutlich geworden, daß das Verhältnis von ausländischen Arbeitern und örtlicher Verwaltung zahlreiche übergreifende Problemfelder tangiert, was auf die Notwendigkeit hinweist, unsere spezielle Fragestellung in eine globale gesellschaftliche Betrachtungsweise zu integrieren. Dabei lassen wir uns von der Überzeugung leiten, daß der hier zu behandelnde Ausschnitt der Gastarbeiterproblematik erst vor dem Hintergrund derjenigen volkswirtschaftlichen, gesamtgesellschaftlichen und internationalen Zusammenhänge sinnvoll analysierbar ist, die der spezifischen Ausprägung der Teilprobleme vorgelagert sind.

Selbst die mit jedem Teilproblem der Lebenslage (z. B. Wohnung, Freizeit, Schule, Behördenkontakte etc.) eng verknüpfte Vorurteilsproblematik leitet sich nicht zuletzt aus der mangelnden Transparenz der Ursachen und Folgen der Beschäftigung von ausländischen Arbeitern in der BRD her. Gerade ökonomische Faktoren sind es, die wesentlich zur Entstehung von Diskriminierungen beitragen, welche sich quer durch alle Lebensbereiche der Gastarbeiter ziehen und die problematischen Elemente ihrer Lebenslage in unserem Land verstärken oder erst hervorrufen.

#### **3.1 Stellungnahmen von Verbänden, Sozialpartnern und Regierungsstellen zur Funktion und zur Situation der Gastarbeiter**

Die Skizzierung von globalen Ursachen- und Wirkungszusammenhängen dient hier vor allem dem Zweck, den Spielraum konkreter kommunalpolitischer Entscheidungen und Maßnahmen vor diesem Hintergrund deutlich zu machen, indem wir zu zeigen versuchen, welche Zusammenhänge zwischen den Interessen gesellschaftlich relevanter Gruppen und Institutionen und der Beurteilung der Funktionen der Ausländerbeschäftigung bestehen, und inwieweit diese sich im eingreifenden und leistenden Verwaltungshandeln der Kommunalbehörden widerspiegeln.

Die Auswahl der hier zu Wort kommenden Interessengruppen und Institutionen erfolgte sowohl nach theoretischen als auch nach praktischen Gesichtspunkten; das bedeutet u. a., wir nehmen an, daß die internationale Mobilität des Faktors Arbeit im Immigrationskontext bestimmte Reaktionen bei jenen Gruppen und Institutionen hervorruft, die mit der Allokation dieses Produktionsfaktors direkt befaßt sind. Im Mittelpunkt stehen dabei die Sozialpartner (Unternehmer und Gewerkschaften), deren Machtpositionen auf dem Arbeitsmarkt durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften wesentlich beeinflusst werden. Regierungsstellen und die Träger der freien Wohlfahrtspflege kann man dabei als intervenierende Kräfte ansehen, die entsprechend ihren Organisationsstrukturen und -zielen kooperierende oder konkurrierende Aktivitäten gegenüber den Gastarbeitern entwickeln. Uns interessiert hier insbesondere, wie sich diese Interessenkonstellationen

und Reaktionsweisen in einem Teilbereich des Verhältnisses zwischen den ausländischen Arbeitern und der autochthonen Majorität, nämlich im Bereich der Kontakte der Gastarbeiter mit den Kommunalbehörden, niederschlagen.

Dabei gehen wir von der Annahme aus, daß zwischen öffentlichen Instanzen und den politischen und gesellschaftlichen Interessengruppen eine zunehmende Verflechtung zu beobachten ist. Ein Tatbestand, der sich besonders anschaulich an der Gastarbeiterproblematik verdeutlichen läßt.

Unsere erste allgemeine Hypothese ist nun die, daß der Grad der Kompatibilität der einzelnen Interessenlagen darüber entscheidet, inwieweit ein problematischer Sachverhalt zur Formulierung von politischen Zielsetzungen, organisatorischer Inkorporation, rechtlicher Kodifizierung und schließlich zu Aktivitäten der Verwaltung führt. Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit die Interessen der relevanten Gruppen des Immigrationslandes, die auf dem Wege zu ihrer Institutionalisierung ‚gefiltert‘ und modifiziert werden, mit denen der Gastarbeiter harmonieren oder konfliktieren, und welches die Bestimmungsfaktoren der jeweiligen Durchsetzungschancen für diese u. U. verschiedenen Interessen sind.

Unsere zweite allgemeine Hypothese ist die, daß sowohl die restriktiven Maßnahmen der Eingriffsverwaltung gegenüber Gastarbeitern als auch die mangelhaften Angebote der Leistungsverwaltung im Versorgungs- und Betreuungsbereich die größeren Durchsetzungschancen vor allem der Interessen privatwirtschaftlicher Gruppen des Aufnahmelandes widerspiegeln, was für die Gastarbeiter eine relative Benachteiligung (gegenüber vergleichbaren Gruppen der autochthonen Majorität) in fast allen Bereichen ihrer Lebenslage mit sich bringt.

Die Darstellung der Ursachen und Folgen der Migration im Immigrationsland als auch im Emigrationsland ebenso wie für den einzelnen Gastarbeiter und seine Familie soll den theoretischen Bezugsrahmen liefern, innerhalb dessen spezielle Hypothesen über Problemursachen des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung abgeleitet werden.

Die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften im großen Umfang erscheint somit zunächst als Ergebnis einer Gastarbeiterpolitik, wie sie sich aus dem Kräfteverhältnis der einzelnen gesellschaftlichen Interessengruppen in der Bundesrepublik ergibt. Der relativ hohe Stellenwert, den die Gastarbeiterprobleme in der politischen Auseinandersetzung einnehmen, erklärt sich zum Teil daraus, daß durch die Ausländerbeschäftigung die Interessen mehrerer, vielfach konkurrierender gesellschaftlicher Gruppen berührt werden.

„Die Konfliktfronten zwischen den Beteiligten bleiben aber überwiegend unausgesprochen, Zielkonflikte werden nicht hinreichend ausgetragen. Unterschiedliche Ausstattungen im politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß verstärken das Macht- und Durchsetzungsgefälle. Marktgerechte Kalkulation und Strategie auf dem Arbeitsmarkt einerseits, knappe Ressourcen zum Ausbau der sozialen Infrastruktur, steuerungsschwache Planungspolitik, schwergängige Planungstech-

nik und -prognostik andererseits, der nicht operationale Appellcharakter zahlreicher politischer Programme sowie moralisch-karitative Empörung oder polit-ökonomische Weitläufigkeit kennzeichnen die ungleichen Positionen. Die Verteilung der Kompetenzen und Steuerungsinstrumente zwischen den Akteuren ebenso wie innerhalb der Verwaltungen ist unausgeglichen und unkoordiniert, Zielkonflikte überwiegen, administratives Vollzugsdenken dominiert, blockierte Planung ist die Folge“ (Rothammer et al., 1974, 5 ff.).

Die Kodifizierung von politischen Leitlinien oder gar die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes für die Gastarbeiterpolitik trifft daher auf nahezu unüberwindliche Schwierigkeiten. Alle derartigen Versuche waren bisher (läßt man selbst einmal die gravierenden Widersprüche in den einzelnen Konzepten beiseite) durch Unverbindlichkeit und Undifferenziertheit gekennzeichnet (wie z. B. das 12-Punkte-Programm des „Koordinierungskreises ausländischer Arbeiter“ beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).

Verfolgt man die programmatischen Erklärungen der einzelnen Gruppen, Verbände oder staatlichen Institutionen über einen längeren Zeitraum hinweg, so gewinnt man den Eindruck, daß die Beurteilungskriterien für die Funktionsbestimmung der Ausländerbeschäftigung vor allem an den Konjunkturverlauf gebunden sind. Während der Hochkonjunktur treten solche Argumente in den Vordergrund, die den ökonomischen Vorteil für die heimische Volkswirtschaft betonen; in Zeiten der Rezession verweist man regelmäßig auf die „Belastungen der Infrastruktur“ durch die Ausländer.“)

### 3.1.1

Eine klare Vorstellung über die Funktion der Beschäftigung von Gastarbeitern findet man lediglich bei den Unternehmerverbänden. Ihrer Auffassung nach ist die Beschäftigung von Ausländern primär aus der Perspektive des Arbeitsmarktes zu beurteilen, wobei die Interessen von Privatwirtschaft, Gewerkschaften und Staat als im wesentlichen identisch angesehen werden (vgl. Balke 1966; Weber 1969). Die mit der Immigration verbundenen Probleme werden nach dieser Meinung entscheidend von der Möglichkeit der Integration der Ausländer in die Betriebe bestimmt:

„1. Die ausländischen Arbeitnehmer kommen aufgrund einer freiwilligen Entscheidung als freie Menschen in ein Land mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Es gibt keine Freiheit ohne Verantwortung. Deshalb ist zunächst einmal jeder selbst für seine Lebensgestaltung in dieser freiheitlichen Ordnung verantwortlich. Wir erwarten deshalb von den Ausländern, daß sie sich selbst um Eingliede-

---

\*) Die Methode, die zur Auswahl der folgenden programmatischen Äußerungen führte, folgt zwar nicht den Erfordernissen der systematischen Inhaltsanalyse, es wurde jedoch versucht, solche Argumentationsfiguren vorzustellen, denen nach unserer Meinung ein relativ hohes Maß an Repräsentativität zukommt und die gleichzeitig auf den Zusammenhang zwischen Beurteilungskriterien der Gastarbeiterproblematik und der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation hinweisen.

rung und Anpassung an unsere Verhältnisse bemühen. Nicht wir können uns den Ausländern anpassen, sie müssen sich vielmehr selbst unsere Ordnungsvorstellungen zu eigen machen und sich an den in unseren Betrieben üblichen Arbeitsrhythmus gewöhnen. Dazu gehört das Erlernen der deutschen Sprache in einem Umfang, mit dem man sich verständigen und eine menschliche Atmosphäre schaffen kann.

2. Betriebe und außerbetriebliche Institutionen können dazu nur möglichst sinnvolle Hilfen geben. Diese müssen unterstützt werden durch eine verständnisvolle und tolerante Einstellung der gesamten deutschen Bevölkerung zu unseren ausländischen Mitarbeitern. Wir sollten deshalb auch nicht von einer „Betreuung“ der Ausländer, sondern von Anpassungshilfen sprechen, die sie solange benötigen, bis ihre Eingliederung vollzogen ist.

3. Damit wollen wir erreichen, ausländische Arbeitnehmer nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich den deutschen Arbeitskräften gleichzustellen. Dieses Prinzip der Gleichstellung löst aber nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten aus. Das Verhältnis zwischen den deutschen Arbeitgebern und ausländischen Arbeitnehmern darf somit nicht als altruistisches Gastgeberverhältnis gesehen werden. Man sollte deshalb auch nicht von „Gastarbeitern“ sprechen, weil wir die Ausländer nicht als Gäste ansehen können, zumal man einem Gast in der Regel nicht zumutet, Arbeiten zu verrichten, die man selbst nicht mehr leisten kann oder will“ (Balke 1966, 169 f.).

Gegen größere Anpassungsschwierigkeiten in diesem Prozeß weiß man sich indes durch das Ausländerrecht gewappnet:

„Schließlich wird man davon ausgehen können, daß sich die Massen der Ausländer, die unter eine solche Maßnahme fallen, dann loyal verhalten, wenn sie sich in Kenntnis dieser Beschränkung für eine Arbeitsaufnahme bei uns anwerben lassen und sie zusätzlich auch bei jeder Verlängerung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis hingewiesen werden, daß ihr Aufenthalt bei uns befristet ist“ (Weber 1973, 206).

Charakteristisch für die Position der Arbeitgeberseite ist die Verschmelzung von betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise, wobei – entsprechend des Konjunkturverlaufes – der wirtschaftliche Nutzen der Ausländerbeschäftigung mehr oder weniger stark betont wird:

„Unsere wirtschaftliche Entwicklung ist ohne ihre Mithilfe nicht denkbar. Auch unseren ausländischen Mitarbeitern verdanken wir, daß wir unsere Absatzchancen auf dem Weltmarkt nützen können, daß das Sozialprodukt erhöht und der allgemeine Lebensstandard verbessert wird. Doch, wie von mir deutlich gemacht, haben wir keinen Grund, uns nur als Nehmende zu betrachten, die etwa einseitige Vorteile aus der Ausländertätigkeit ziehen. Wir sind im gleichen Umfang Gebende, indem wir ihre berufliche Qualifikation verbessern und ihnen und ihren Familien – hoffentlich lange über ihren Zwischenaufenthalt bei uns hinaus – zu einem finanziell sorgenfreien Leben verhelfen“ (Balke 1966, 182).

### 3.1.2

Die Einstellungen der Gewerkschaften gegenüber der Beschäftigung von Ausländern sind durch Ambivalenz und Unentschlossenheit gekennzeichnet, die sich einerseits aus tradierten ideologischen Positionen (z. B. sozialistischem Internationalismus), andererseits aus der Furcht ergeben, daß durch eine Öffnung des Arbeitsmarktes nach außen ihre Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgebern geschwächt wird. Trotz gegenteiliger Beteuerungen sehen sie es als ihre Hauptaufgabe an, die erkämpften Positionen für die nationale Arbeiterschaft zu halten und auszubauen. Auch von den Gewerkschaften wurden (und werden erneut) die Gastarbeiter als „Konjunkturpuffer“ angesehen, deren Funktionen wesentlich in der Wohlstandssteigerung bzw. -sicherung ihrer inländischen Mitglieder liegen. Besonders die Zeit zwischen 1955 und 1966 war durch das Fehlen jeglicher gewerkschaftlicher Initiativen zur Verbesserung der Lage der ausländischen Arbeiter gekennzeichnet. Das später stark bekämpfte Ausländergesetz wurde 1965 ohne ernsthaften gewerkschaftlichen Widerstand verabschiedet.

Die Ambivalenz der Gewerkschaften gegenüber den Gastarbeitern ist weiterhin in dem Sachverhalt begründet, daß durch die berufliche und soziale Mobilität großer Teile der deutschen Arbeiterschaft (die ja wesentlich durch die Beschäftigung von Ausländern ermöglicht wurde) die Organisationsbereitschaft sinkt. Diesen Mitgliederschwund versucht man durch die Anwerbung von Gastarbeitern auszugleichen. Hierbei entstehen jedoch neue Schwierigkeiten, da die ausländischen Mitglieder andere Erwartungen an ihre Gewerkschaft herantragen als die deutschen. Diese Erwartungen ähneln denen der deutschen Arbeiter zwischen 1870 und 1914, wo die Arbeiterbewegung einen teilweisen illegalen Kampf um den vorenthaltenen sozialen und politischen Status führen mußte (vgl. Grebing 1966). Die Gastarbeiter haben in der BRD eine gesellschaftliche Stellung, die die deutschen Arbeiter mit Hilfe der Gewerkschaften seit langem überwunden haben. All dies bringt für die Gewerkschaften erhebliche ideologische und organisatorische Probleme mit sich. Gastarbeiter, die bereits in der Heimat einer Gewerkschaft angehörten, verstehen selten die Zielsetzungen und Strategien der deutschen Gewerkschaften, insbesondere deren Einstellung gegenüber dem Staat:

„Es läßt sich generell sagen, daß die Gewerkschaften hochindustrialisierter Länder ein integrierter Teil der Gesellschaft sind, sie sind kooperativ, zeigen sich kompromißbereit und sind Träger des Staates, den sie grundsätzlich bejahen – wie ihre Mitglieder auch. Die Gewerkschaften unterentwickelter Länder stehen dem Staat feindlich gegenüber, streben grundlegende Veränderungen an und entwickeln oft, aus ihrer Ohnmacht, solche herbeizuführen, das Bedürfnis nach internationaler Solidarität“ (Anagnostidis 1972, 123).

In der Beurteilung der vermeintlichen Rückwirkung der Ausländerbeschäftigung auf die Heimatländer balancieren die deutschen Gewerkschaften zwischen Furcht vor kommunistischer Radikalisierung einerseits und dem Unbehagen, eventuell zur Konservierung überlebter Sozialstrukturen in den Mittelmeerländern beizutragen,

andererseits (vgl. de Haan 1966). Darüber hinaus findet man auf den unterschiedlichen Funktionärssebenen, ebenso wie in den einzelnen Teilgewerkschaften, zum Teil widersprüchliche Einschätzungen der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen nicht nur der Immigration, sondern auch der Emigration. Spitzenfunktionäre neigen dabei eher zu globalen, unverbindlichen Versicherungen: „Die internationale Solidarität, die Solidarität aller Arbeitnehmer, . . . gehört zum selbstverständlichen ethischen Bestand unserer Politik“ (Stephan 1969, 34).

Die Gastarbeiterbeschäftigung ist nach dieser Meinung sogar eine Vorwegnahme der „Europäisierung des Arbeitsmarktes“, aber: „auch für den DGB ist die BRD kein Einwanderungsland“ (Richter 1973, 211).

Zwar besteht vereinzelt die Einsicht, daß die Verbesserung des rechtlichen Status der Ausländer, insbesondere auch hinsichtlich ihrer politischen Betätigung, der eigentliche Hebel zur Beseitigung vieler sogenannter Gastarbeiterprobleme darstellt, Initiativen zur entsprechenden Modifikation der Gesetze waren jedoch bis jetzt nicht wirksam. In vieler Hinsicht scheint sich die Position der Gewerkschaften nur unwesentlich von der der Arbeitnehmerseite zu unterscheiden. So scheint es sicher,

„daß die Beschäftigung von Ausländern ein notwendiger und positiver Beitrag zur weiteren volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowohl der BRD wie der Entsenderländer ist“ (Gastarbeiterresolution des DGB-Bundesvorstandes vom 2. 11. 1971).

Selbst über die „heikle Frage der Familienzusammenführung (ist) eine volkswirtschaftliche (sic!) Diskussion legitim und notwendig“ (Stephan 1969, 41).

Einige Gewerkschaftler haben immerhin versucht, konkretere und langfristige Zielvorstellungen zu formulieren. Man darf gespannt sein, wie sich bei einer weiter andauernden Rezession sich diese programmatischen Erklärungen in praktische Politik umsetzen lassen:

„Ausländer dürfen nicht als Lohndrücker nach Deutschland geholt werden. Die Ausländerbeschäftigung darf zu keiner industriellen „Reservearmee“ führen, die man je nach konjunkturellen Schwankungen aufstellen und wieder nach Hause schicken kann . . . Plafondierung, Höchstquoten, Einwanderungssperren, Rotation und ähnliche Maßnahmen werden abgelehnt . . . Die ausländische Arbeitskraft ist zu verteuern: z. B. durch höhere Anwerbegebühren und durch eine Unternehmerabgabe zur Finanzierung besonderer Strukturmaßnahmen, besonders in Ballungsgebieten“ (Woschek 1973, 592 f.).

### 3.1.3

Die Zielsetzung der Kirchen und karitativen Verbände kann man mit dem Etikett „beschwichtigen und betreuen“ versehen (vgl. Klee 1972, 9 ff.). Es bestehen große Diskrepanzen zwischen Verlautbarungen von Spitzenorganisationen und der konkreten Erscheinungsform der „Ausländerarbeit“:

„Erkennt man an, daß die Wanderung nur allzuoft nicht dem freien Willen entspringt, sondern als einziger Ausweg bleibt, dann muß man auch zugeben, daß der ausländische Arbeitnehmer ein Opfer ist. Ihn als Opfer zu verstehen heißt, daß die Kirche sich ihm gegenüber nicht neutral verhalten kann, sondern gegen die Kräfte, die ihn zum Opfer machen, seine Partei ergreifen muß. Mit anderen Worten: Die Kirche wird sich nicht damit begnügen können, entschieden jede Form von Fremdenhaß (und Rassismus) abzulehnen; sie wird ihr Denken und Tun darüber hinaus politisch auszurichten haben“ (Weltrat der Kirchen 1968; vgl. Klee 1972, 10; ferner Schober 1974, 413 ff.).

Nach den Vorstellungen des Diakonischen Werkes ist die Sozialhilfe für Gastarbeiter in erster Linie persönliche (Einzelfall-) Hilfe und erst an zweiter Stelle Anpassungshilfe. Selbst aus den eigenen Reihen wurde deshalb der Vorwurf laut, daß die kirchliche „Ausländerarbeit“ mithilfe, Unrechtsstrukturen zu konservieren, selbst wenn man sich dessen nicht bewußt sei (vgl. Klee 1972, 12).

Differenziertere Vorstellungen findet man in der katholischen Kirche, die jedoch für die praktische Arbeit der Caritas von keiner großen Bedeutung sind. Solche Ziele der Gastarbeiterpolitik könnten z. B. sein:

- „1. Erhaltung des transzendenten Glaubens, auch des islamischen;
2. Erhaltung der Familie;
3. Sicherung der persönlichen und völkischen Identität;
4. Optimale Berücksichtigung freien Willens, z. B. zur Aus- und Einwanderung;
5. Ein Minimum an sozialem und rechtlichem Status;
6. Absolute Sicherung der Menschenrechte und Minderheitsrechte;
7. Förderung der Auslandsinvestitionen;
8. Erhaltung des Friedens in Gesellschaft und Kirche“

(Becher, zit. nach Klee 1972, 14).

Die Individualisierung der Gastarbeiterprobleme und der sich hieraus ergebende Betreuungs- und Fürsorgecharakter der kirchlichen und karitativen Ausländerarbeit, soll jedoch nicht pauschal abgelehnt werden:

„Man darf auch nicht die Einzelfallhilfe leichtfertig abtun: Ein Mensch in individueller Not braucht die individuelle Hilfe. Aber die Probleme der Ausländer sind gesellschaftspolitische Probleme, die mit den traditionellen kirchlichen Mitteln nicht zu lösen sind. Die Ausländer haben keine Möglichkeit, ihre Belange selbst zu vertreten“ (Klee 1972, 16).

Auch gibt es durchaus einzelne Vertreter dieser Organisationen, die die übergreifenden Zusammenhänge der Gastarbeiterproblematik erkennen, wenngleich wenig Anlaß zu der Hoffnung besteht, daß moralische Appelle der folgenden Art politisch wirksam werden:

„Die Anwesenheit ausländischer Arbeiter in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft ist ein Ausdruck ungerechter wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse, die Menschen dazu zwingen, sich dem Kapital anzupassen – während das Kapital den Menschen dienen sollte“ (Micksch 1973, 213).

### 3.1.4

Die Stellungnahmen der Vertreter der Bundes- und Landesregierungen sowie sonstiger staatlicher und halbstaatlicher Organe zeichnen sich durch Diffusität und Widersprüchlichkeit aus. Konkretere und politisch eindeutigere Zielvorstellungen findet man am ehesten auf der Ebene der Ministerialbürokratie (vgl. Siebrecht 1966; Filla 1970; Rosenmöller 1970; Steinjan 1972; Huber 1973).

Auch von der Bundesanstalt für Arbeit ist die Erstellung entsprechender politischer Leitlinien nicht zu erwarten, da von ihr zu viele unterschiedliche Gruppeninteressen befriedigt werden müssen. Ihre Sprecher flüchten sich daher häufig in Gemeinplätze: „Eindeutige Lösungen . . . gibt es nicht“ (Stingl 1973, 66) oder in unproblematische Detailfragen oder einfache Deskription (vgl. Sabel 1966).

Dieser Mangel macht die BfA jedoch nicht zu einer wirtschafts- und gesellschaftspolitisch neutralen Institution. Nach Meinung einiger Gewerkschaftler „ist (sie) primär Erfüllungsgehilfe der Arbeitgeber“ (Woschek 1973, 591). Die Grundlage der Regierungspolitik hinsichtlich der Beschäftigung von ausländischen Arbeitern war von Anfang an von konjunkturpolitischen Überlegungen geprägt. Im Gegensatz zu der eher privaten Meinung seines Amtsvorgängers Ludwig Erhard hob der von 1966 bis 1972 amtierende Wirtschaftsminister Karl Schiller die positiven volkswirtschaftlichen Effekte der Ausländerbeschäftigung für die BRD hervor. Die Bundesregierung geht bei ihren Maßnahmen von grundsätzlichen Entscheidungen aus, die der Bundestag in verschiedenen Gesetzen zum Ausdruck gebracht hat: Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung wird gleichzeitig die Stabilität des Preisniveaus, ein höherer Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum angestrebt. Damit sind die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Bedingungen, unter denen eine Beschäftigung von Gastarbeitern möglich ist, fixiert. Weder eine totale Einreisesperre noch eine ungezügelter Einreise dient dem genannten Ziel. Je nach der binnenwirtschaftlichen Situation muß die Regierung die Möglichkeit haben, den Zustrom zu drosseln (z. B. bei Gefahren für die Vollbeschäftigung deutscher Arbeitskräfte) oder zu fördern (z. B. bei allgemeiner Verknappung von Arbeitskräften oder bei Engpässen bei bestimmten Wirtschaftszweigen, etwa der Bauwirtschaft). Für eine solche elastische Dosierungspolitik braucht die Regierung geeignete Instrumente, die den Grundsätzen unserer Rechtsordnung entsprechen müssen“ (Dörge et al., 1968).

Auch für die sozialliberalen Regierungen blieben diese volkswirtschaftlichen Zielvorstellungen stets richtungsweisend, je nach Konjunkturverlauf treten dabei entweder das Problem der „Integration“ bzw. das der „Infrastrukturbelastung“ in den Vordergrund (vgl. Arendt 1973). Besonders in Zeiten der Rezession zeigt sich der „harte Kern“ der Ausländerpolitik:

„Arbeitslose Deutsche werden bei der Stellungssuche arbeitslosen Ausländern aus Nicht-EG-Ländern vorgezogen. Arbeitgeber, die Gastarbeiter einstellen wollen,

müssen nachweisen, daß sie für ihr Angebot keine Einheimischen finden. Arbeitslose Ausländer werden künftig verpflichtet, auch Jobs anzunehmen, die schlechter bezahlt sind als die bisherige Tätigkeit und sogar weniger einbringen als Arbeitslosengeld. Ausländern, die zweimal Stellenangebote der Arbeitsämter ablehnen, wird das Arbeitslosengeld gestrichen. Sie erhalten Unterstützung ohnehin nur aus „sozialen Gründen“ ohne Rechtsanspruch. Gastarbeiterkinder über 16 Jahre, die nach dem 1. Dezember letzten Jahres eingereist sind, erhalten keine Arbeitslaubnis mehr. Ehefrauen werden nicht mehr vermittelt“ (Parteiinterne Kommission der SPD unter Leitung des Staatssekretärs im Bundesarbeitsministerium Buschfort, zit. nach Der Spiegel 3/1975, 26).

Diese Kommission kommt zu dem Schluß, daß eine weitere Ausweitung der Ausländerbeschäftigung grundsätzlich nicht sinnvoll sei, da sie die Politik der Gewerkschaften zur Verbesserung der Lohn- und Gehaltsstrukturen sowie zur Verdrängung oder „Humanisierung nicht menschengerechter Arbeitsplätze“ behindere und überdies die Vollbeschäftigung der Deutschen gefährde. Die in den Assoziierungsabkommen vorgesehene stufenweise Einführung der Freizügigkeit (für Nicht-EG-Angehörige) soll wieder aus den Verträgen gestrichen werden.

In Zeiten besserer Konjunktur las man es jedoch anders:

„Wir können Menschen, die jahrelang, vielleicht sogar jahrzehntelang in unserem Land als Arbeitskräfte bleiben wollen, hier auch benötigt werden und einen unersetzlichen Beitrag zu unserem Bruttosozialprodukt und somit zu unserer aller Wohlstand leisten, nicht mit dem pauschalen Status ‚sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltend‘ versehen. Wir müssen, wenn wir mit unseren Forderungen nach europäischer Sozialstaatlichkeit und europäischer Solidarität nicht unglaublich sein wollen, den rechtlichen und sozialen Status der ausländischen Arbeitnehmer entscheidend verbessern und ihnen für die Dauer ihres Aufenthaltes in der BRD bürgerliche Rechte zuerkennen“ (Buschfort 1973, 583).

Lediglich einige Vertreter der Jungsozialisten und neuerdings auch der Jungen Union warnen auf Parteitagungen vor dem „Theoriedefizit“ bei der Behandlung der in vieler Hinsicht brisanten Gastarbeiterproblematik.

Diese Problematik führt nach Meinungen einiger Autoren letztlich zu der Frage, ob eine grundsätzliche Verbesserung der sozialen Lage der ausländischen Arbeiter mit den gegebenen strukturellen Bedingungen unserer Wirtschaftsordnung überhaupt vereinbar ist (vgl. Kade/Schiller 1973).

### 3.2 Stellungnahmen von Wissenschaftlern zu den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen der Gastarbeiter

Die gegensätzlichen Standpunkte bei der wissenschaftlichen Beurteilung der globalen Funktion der Ausländerbeschäftigung in der BRD ergeben sich einmal aus der Interessengebundenheit bei der Auswahl der Beurteilungskriterien, andererseits – jedoch nicht ohne Beziehung dazu – aus dem unbefriedigenden Stand der empiri-

rischen Forschung auf diesem Gebiet. Besonders die wachstumspolitische Beurteilung der Gastarbeiterbeschäftigung in der Bundesrepublik ist sehr kontrovers. Vor allem die unterschiedlichen Wachstumsdefinitionen und unterschiedlichen Prämissen bezüglich der Entwicklung der Erwerbsquote, der Substitutions- und Interdependenzeffekte, des Kapitalbedarfs und der Konsumgüternachfrage sind hierfür verantwortlich (vgl. Pöhlmann 1975, 251).

Empirische Forschungen werden häufig durch Modellrechnungen ersetzt. Isolierte Betrachtungsweisen (z. B. allzu schnelle Ausklammerung nicht-ökonomischer Faktoren) führen zu falschen Prognosen. Ideologische Verneblung der eigenen Position behindert die Kumulation des gesicherten Wissens in diesem Problembereich. Der folgende Katalog von mehr oder weniger gut bestätigten Hypothesen kann daher nur als erster Überblick über die wissenschaftliche Diskussion dienen, die sich mit den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Beschäftigung von Gastarbeitern befaßt:

1. Durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitern wurde die bedrohlich sinkende Erwerbsquote in der BRD abgebremst und dem steigenden Arbeitskräftebedarf Rechnung getragen. Der Arbeitskräftemangel ist das Ergebnis eines differenzierten Umschichtungsprozesses in der westdeutschen Gesellschaft, für den vor allem folgende Faktoren verantwortlich sind: (a) unharmonischer Bevölkerungsaufbau durch Kriegseinwirkung und „Bevölkerungsschere“, (b) Arbeitszeitverkürzung, (c) Urlaubsverlängerung, (d) Vorverlegung der Ruhestandsgrenzen, (e) Verlängerung der Ausbildungszeiten, (f) Arbeitskräfteentzug durch Bundeswehr und Bundesgrenzschutz, (g) Versiegen des Flüchtlingsstromes aus der DDR. Die Faktoren (a) bis (e) kennzeichnen einen gesellschaftlichen Entwicklungstrend und sind nicht als einmalige historische Sachverhalte anzusehen, d. h. die Bundesrepublik wird auch in Zukunft auf die Beschäftigung von Gastarbeitern angewiesen sein (vgl. Landwehrmann 1969, 110; Salowsky 1973, 217; Wagner 1975, 155 f.).

2. Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte führte zu einer besseren Ausnutzung der natürlichen Hilfsquellen und des Kapitals. Durch die Ausnutzung bereits vorhandener Produktionskapazitäten wurde einer Vergeudung von volkswirtschaftlichem Vermögen vorgebeugt. Die Gastarbeiterbeschäftigung bewirkte sowohl eine Erhöhung der Erweiterungs- als auch der Rationalisierungsinvestitionen (s. u.). Durch die Einsetzung neuer Arbeitseinheiten erfolgt eine optimale Nutzung der Kapitalgüter und damit eine Steigerung von Produktivität, Pro-Kopf-Einkommen und Volkseinkommen (vgl. Kruse 1966, 430 f.; Henze 1966, 60 f.; Kaiser 1971, 102).

Die ausländischen Arbeiter trugen u. a. dazu bei, krisenhafte Wirtschaftszweige anzukurbeln. Grenzbetriebe wurden durch billige Arbeitskräfte am Leben erhalten, da bei sonst stagnierenden Beschäftigungszahlen die steigenden Lohnkosten nicht auf die Preise abgewälzt werden können. Die Produkte solcher Betriebe

hätten schneller billigeren Importen weichen müssen. Der überwiegende Teil der Gastarbeiter ist jedoch in expansiven und produktivitätsstarken Branchen beschäftigt (vgl. Hiss 1965, 15; Föhl 1967, 119 ff.; Dörge et al. 1968, 288 ff.).

3. Die Beschäftigung von Gastarbeitern wirkt dämpfend auf die Lohnentwicklung und damit auf den Preisauftrieb. Da die Beschäftigung der ausländischen Arbeiter das Güterangebot stärker steigen läßt als die Nachfrage (große Teile ihres Einkommens werden in die Heimat überwiesen oder gespart, geringe Einkommenselastizität, verstärkter Arbeitseinsatz durch Überstunden und Sonderschichten), werden inflationäre Tendenzen abgebremsst. Der offene Arbeitsmarkt vermindert den Druck zur Nivellierung der Löhne, der ohne Rücksicht auf Produktivitätsunterschiede oder den „Grad der Unbeliebtheit“ einer Arbeitsverrichtung besteht (vgl. Hiss 1965, 16; Harms 1966, 223; Bullinger et al. 1972, 383; Mehrländer 1972, 119).

Andere Wirtschaftswissenschaftler kommen demgegenüber zu dem Ergebnis, daß durch die Beschäftigung von Gastarbeitern die Nachfrage nach Arbeitskräften zusätzlich gesteigert wird und damit langfristig die Lohnsteigerungstendenzen nicht gehemmt werden. Sie prognostizieren sogar einen Destabilisierungseffekt, in dessen Gefolge eine Überhitzung der Konjunktur und eine allgemeine Preisaufriebstendenz eintreten (vgl. Föhl 1967, 124 ff.; Tuchfeldt 1965, 645 ff.).

4. Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitern induziert Investitionen im privaten und öffentlichen Infrastrukturbereich (Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, Ausbau der Versorgungseinrichtungen), die, wie jede Kapitalbildung, zunächst einen Konsumverzicht für die deutsche Bevölkerung bedeuten. Insbesondere der erhöhte Sozialkapitalbedarf führt zu einer allgemeinen Wohlstandsminderung. Da diese Investitionen nur zu einem Teil aus echten Ersparnissen der Haushalte und den Rücklagen der Unternehmen finanziert werden können, geht von ihnen eine inflationäre Wirkung aus. Durch den Druck auf das Lohnniveau nehmen die Unternehmen mehr Erweiterungs- als Rationalisierungsinvestitionen vor, welches sich langfristig ungünstig auf die Produktionsstruktur auswirkt. Die Gastarbeiter konkurrieren in einigen Infrastrukturbereichen (z. B. Wohnbereich) mit den unteren sozialen Schichten der deutschen Bevölkerung: soziale Spannungen können die Folge sein (vgl. Rüstow 1966, 47 f.; Richter 1973, 215; Pöhlmann 1975, 176 ff.). Die Gegenargumente, in der für sie gesamte wirtschaftswissenschaftliche Diskussion der Gastarbeiterproblematik zentralen Frage der Infrastrukturbelastung, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(a) Das Sozialprodukt ist in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik unter anderem auch deshalb so stark gewachsen, weil man die allgemeine Infrastruktur unterentwickelt ließ (vgl. Freytag 1966, 76 f.), (b) in vielen Wirtschaftszweigen sind keinerlei Investitionen notwendig, um neue Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. Sabel 1966, 160); (c) die von den Gastarbeitern verursachten sozialen Folgekosten sind unterdurchschnittlich (junge, gesunde, ledige und – „wenig an-

spruchsvolle“ – Personen sind bei ihnen überrepräsentiert); (d) ferner weist die allgemeine Infrastruktur stets eine gewisse Flexibilität auf (vgl. Mertens 1966, 92 f.); (e) durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften werden Kosten für Erziehung und Ausbildung eingespart (vgl. Zöllner 1966, 25 f.); (f) die Arbeitsplätze der Gastarbeiter werden meist nicht mit den modernsten Kapitalausrüstungen versehen; dagegen aber die Arbeitsplätze der deutschen Arbeiter, deren Weiterqualifikation durch die Ausländer ermöglicht wird; hiervon geht jedoch eine allgemeine Produktivitätssteigerung aus (vgl. Teschner 1966, 71); (g) durch den offenen Arbeitsmarkt steigt der Unternehmergewinn und damit der Anreiz für Investitionen (vgl. Hiss 1965, 13 f.); (h) arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen haben oft zugleich den Charakter von Erweiterungsinvestitionen. Die Arbeiterfreisetzung durch Technisierung wird häufig in den Betrieben kompensiert und überkompensiert, d. h. sie führt nicht notwendigerweise zum Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften (vgl. Kruse 1966, 425 f.); (i) die Gastarbeiter sind überwiegend in Branchen mit hohem Produktivitätsfortschritt beschäftigt, außerdem werden eventuelle negative Effekte auf den technischen Fortschritt durch den „Struktureffekt“ aufgefangen (vgl. Kreuzaler 1973, 223); (j) Gastarbeiter fallen in geringerem Maße als die deutschen Arbeiter in die günstigeren Steuerklassen, auch können sie Steuervorteile weniger ausnutzen (vgl. Leiner 1973, 235); (k) die Zahlungen der Gastarbeiter an die einzelnen Versicherungsträger stehen in einem für den Träger günstigen Verhältnis zu den geltend gemachten Ansprüchen; die Rentenversicherung wird weitgehend von den Ausländern subventioniert (vgl. Hörnigk 1971, 991 ff.; Salowsky 1972, 15). Symptomatisch für die Debatte über die Belastung der Infrastruktur durch die Gastarbeiter ist jedoch der Widerspruch, daß einerseits stets von einer „normativen“ bzw. möglichen Belastung ausgegangen wird, während andererseits die ausländischen Arbeiter augenscheinlich in fast allen Bereichen sozial unterversorgt sind (vgl. Nikolinakos 1973, 107).

5. Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte wirkt antizyklisch. Die hierdurch mögliche Steuerung des Arbeitsangebotes ist leichter zu handhaben als andere konjunkturpolitische Maßnahmen (z. B. kredit- und steuerpolitischer Art). Durch die hohe Mobilität der Ausländer können sektoral unterschiedliche Entwicklungen des Arbeitsmarktes z. T. ausgeglichen werden. Die „Elastizität“ des Arbeitsmarktes wird durch die Gastarbeiter erhöht (vgl. Landwehrmann 1969, 107; Kaiser 1971, 102).

6. Die Beschäftigung von Gastarbeitern führt zu einer erhöhten regionalen und beruflichen Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit. Der berufliche (und damit soziale) Aufstieg großer Teile der deutschen Arbeiterschaft wird dadurch ermöglicht, daß ausländische Arbeiter in erforderlicher Zahl die unteren beruflichen Positionen besetzen. Die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten der inländischen Arbeiter werden durch die eingeschränkte Freizügigkeit der Ausländer noch weiter gefördert. Die Ausländerbeschäftigung unterstützt somit vor allem jenen, für hochindustrialisierte Gesellschaften typischen, Strukturwandel, der u. a. durch eine Ausweitung des Dienstleistungssektors gekennzeichnet ist. Die strukturelle Umgrup-

pierung der Wirtschaft ist mit einer „Unterschichtung“ der inländischen Arbeiterschaft durch Gastarbeiter verbunden, welches sich u. a. auch in einer Veränderung des „Klassenbewußtseins“ bei den deutschen Arbeitern niederschlägt (vgl. Kruse 1966, 430 f.; Landwehrmann 1969, 112 f.; Salowsky 1973, 219 f.; Hoffmann-Nowotny 1973, 51 ff.).

7. Die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik werden durch die Ausländerbeschäftigung günstig beeinflusst. Einmal ermöglicht sie eine erhebliche Steigerung der Exportgüterproduktion, zum anderen fließen die Auslandsüberweisungen (Rimessen) in großem Umfang wieder auf den deutschen Markt zurück.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Beschäftigung von Gastarbeitern wesentlich zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik beigetragen hat. Die Gastarbeiter haben mitgeholfen, die wirtschaftliche und politische Position zu erringen, die die Bundesrepublik auf dem Weltmarkt und in der Weltpolitik heute innehat. Auch nach Abrechnung ihres Konsums und unter Berücksichtigung der Investitionen, die durch sie ausgelöst wurden, haben sie zu einer Verbesserung der Güterversorgung in der Bundesrepublik beigetragen. Der Einsatz von ausländischen Arbeitern erwies sich als ideales wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Instrument zur Abwendung und Milderung von systemimmanenten Anpassungsproblemen der Gesellschaft der Bundesrepublik (vgl. Mehrländer 1972, 180; Harbach 1973, 202 ff.).

Ein solches Instrument verliert jedoch in dem Maße an Wirksamkeit, indem langfristige Integrationsmaßnahmen geplant bzw. diesbezügliche Hoffnungen bei den Gastarbeitern geweckt werden. Eine entsprechende Änderung der Gesetzgebung und der Richtlinien der Ordnungs- und Leistungsverwaltung würde einen großen Teil der positiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Ausländerbeschäftigung für die Bundesrepublik neutralisieren. Die Interessenlagen der einzelnen gesellschaftlich relevanten Gruppen einschließlich deren wissenschaftliche Absicherung lassen es zweifelhaft erscheinen, ob grundlegende Änderungen in der Gastarbeiterpolitik überhaupt möglich sind. So dürften auch die Maßnahmen der kommunalen Verwaltung neben rein privatwirtschaftlichen auch solche Interessen widerspiegeln, die sich aus der mehr oder weniger bewußten Koalition verschiedener Gruppen ergeben, die alle von der Ausländerbeschäftigung profitieren.

Dieser Zusammenhang „lockert“ sich jedoch teilweise durch eine gewisse Eigen- dynamik des Verhältnisses von Gastarbeitern und Kommunalbehörden, die einerseits durch die Änderung der Erwartungen und der Bedürfnisstruktur der eingewanderten Arbeiter, andererseits durch die besonderen organisatorischen und personellen Gegebenheiten der Verwaltung bewirkt wird. Gerade hier ergibt sich nach unserer Meinung ein Ansatzpunkt, die Diskriminierung und Unterprivilegierung der ausländischen Arbeiter zu verringern, und zwar durch die Ausnutzung von Handlungs- und Ermessensspielräumen zugunsten der Gastarbeiter, wobei die Frage nach der Legitimierung solcher Maßnahmen (etwa im Sinne „höherer“ oder „universeller“ rationaler oder ethischer Prinzipien) offen bleibt.

Zur Gewinnung von adäquateren Beurteilungskriterien für die Verwaltungs- und Betreuungsmaßnahmen gegenüber Gastarbeitern müßten jedoch nicht nur die volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen ihrer Beschäftigung in der BRD, sondern auch die Rückwirkung auf die Heimatländer untersucht werden, da zwischen den beiden Funktionsbereichen ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Wir müssen uns hier jedoch auf wenige Hinweise beschränken und im übrigen auf die einschlägigen diesbezüglichen Untersuchungen verweisen (vgl. Cinnani 1970, Baucic 1971, Schrettenbrunner 1971, Schiller 1971, Nikolinakos 1971, OECD-Berichte 1970 ff.).

Die einzelnen Untersuchungen bestätigen zunehmend die These, daß von einem entwicklungspolitischen Effekt der Gastarbeiterbeschäftigung auf die Heimatländer nicht gesprochen werden kann, insbesondere der erhoffte Kapitalbildungs- und Investitionseffekt (durch die Rückweisungen) ist ausgeblieben. Auch die Übertragung von technischem Know-how und Industrieerfahrung hatte nicht die gewünschte Wirkung:

„Keiner war in der Lage, irgendein überzeugendes Beispiel dafür anzuführen, wie die zurückkehrenden Arbeitskräfte überhaupt für die Entwicklung nützlich waren. In keiner Weise halfen die heimkehrenden Emigranten das wirtschaftliche Wachstum ihrer Länder zu fördern, weder durch die Verwendung der im Ausland gemachten Ersparnisse noch durch die erworbene Erfahrung“ (OECD-Observer Nr. 47/1970, 11).

Vielmehr scheint von der Arbeitsemigration eine Behinderung des sozialen und wirtschaftlichen Strukturwandels in den Mittelmeerländern auszugehen. Die Abwanderung wirkt sich zwar zunächst günstig auf die Arbeitslosenquote aus, die mangelnde Steuerbarkeit der Migrationskontingente nach Region, Qualifikation, Alter und Geschlecht führt jedoch in einigen Emigrationsländern schließlich zur Verstärkung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte und der Verödung ganzer Landstriche. Durch die Dezimierung der aktivsten Bevölkerungsteile ging die politische Kraft verloren, die für den „Tageskampf“ zur Durchsetzung der nötigen Entwicklungsmaßnahmen notwendig ist.

Nicht zuletzt findet die falsche Einschätzung der Rückwirkungen der Gastarbeiterbeschäftigung auf die Heimatländer ihren Niederschlag in der Behandlung der ausländischen Arbeiter durch den Gesetzgeber, die Verwaltungsbehörden und Betreuungseinrichtungen in den Immigrationsländern. Es kann hier die Frage nicht ausdiskutiert werden, inwieweit der Vorwurf berechtigt ist, daß die Ausländergesetzgebung, die entsprechenden Verwaltungsvorschriften und selbst die Betreuungsmaßnahmen von kommunalen und karitativen Trägern in der BRD primär an privatwirtschaftlichen Interessen orientiert sind und daß die Unterprivilegierung und soziale Unterversorgung der Gastarbeiter „funktional“ für unser Wirtschaftssystem und „dysfunktional“ für das der Herkunftsländer ist. Es gilt jedoch festzuhalten, daß man bei der Beurteilung der Zielsetzungen der Gastarbeiterpolitik (z. B. Rotation contra Integration) je nach dem, ob man sie aus der

Perspektive des Heimatlandes, des Aufnahmelandes oder der des Gastarbeiters und seiner Familie betrachtet, zu ganz verschiedenen Standpunkten kommen kann.

Obgleich wir den Zusammenhang mit übergreifenden volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragestellungen nicht aus den Augen verlieren dürfen, wollen wir uns hier auf einen Teilbereich des Gastarbeiterproblems beschränken, der einerseits kaum erforscht, andererseits jedoch von zentraler Bedeutung für die Lebenslage der ausländischen Arbeiter ist. Neben der Herausarbeitung der Beziehungen zwischen a) den gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen der Gastarbeiter und b) ihrer Widerspiegelung im eingreifenden Verwaltungshandeln und in der Unterprivilegierung der ausländischen Arbeiter, müssen wir c) das Problem der Nichtberücksichtigung ihrer Bedürfnisse und Hoffnungen in der BRD in den Leistungsangeboten der örtlichen Verwaltungsträger analysieren. Hierzu wäre eine bessere Kenntnis der Emigrationsmotive und deren strukturellen Ursachen in den Heimatländer vonnöten; gerade zu diesem Problembereich sind jedoch die Daten leider äußerst dürftig.

## B. Analyse des Problems

### 4. Problematische Elemente in der Lebenslage ausländischer Arbeiter in der Bundesrepublik

(H. Harbach)

#### 4.1 Die sozio-psychischen Bedürfnisse der Gastarbeiter als Wandermotive und das Problem ihrer Nichtberücksichtigung im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß der BRD

Die meisten empirischen Untersuchungen, die sich mit den Emigrationsmotiven der Gastarbeiter befassen, kommen zu dem Ergebnis, daß die schlechte ökonomische Lage in der Heimat (die Armut oder die Angst vor der drohenden Armut) den wichtigsten Grund für die Ausreise darstellen. Die Schwierigkeiten bei der Unterhaltung der eigenen Familie, die dringende Notwendigkeit, Schulden zu bezahlen, die geringe Möglichkeit, für das eigene Alter oder für die Ausbildung der Kinder vorzusorgen, die Beschaffung der Aussteuer für die Tochter sowie benötigte Unterstützungsleistungen für Familien- oder Sippenangehörige verweisen auf die Auswanderung als Ausweg aus einer vielfach hoffnungslos und ausweglos erscheinenden Situation (vgl. Galtung 1962, 429 ff.; Schiller 1971, 63 ff.; Schrettenbrunner 1971, 65 ff.; Mehrländer 1974, 38 ff.).

Die strukturelle Heterogenität der heimischen Wirtschaft, ihre starke Abhängigkeit vom internationalen Marktgeschehen, die ungelöste Agrarfrage, der Niedergang des lokalen Handwerks und die hierdurch induzierte starke Binnenwanderung nach den Städten resultiert in offener oder versteckter Massenarbeitslosigkeit, die in den Städten in Unterbeschäftigung übergeht. Dieser Sachverhalt spiegelt sich in einer Migrationspolitik der Regierungen der Mittelmeerländer wider, deren wesentliches Ziel der Abbau von sozialen Spannungen und die Verringerung von sozialen Unterstützungsleistungen ist. Erst an zweiter Stelle rangiert das Interesse

an dem Import von Devisen und technischen Know-how. Die einzige Möglichkeit, der Arbeitslosigkeit zu entfliehen, besteht für den einzelnen in der Emigration. Die Wanderungsentscheidung als „freien Entschluß“ (vgl. Abschn. 3.1) zu bezeichnen, muß vor diesem Hintergrund fast als Zynismus erscheinen (vgl. Statistisches Amt der europäischen Gemeinschaften, Sozialstatistiken 4/1970; Kitsaras 1964, 13; Borris 1973, 37 ff.).

Das starke Einkommensgefälle zwischen den Industrieländern Nordwesteuropas und den weniger entwickelten Ländern und Landesteilen des Mittelmeerraumes bildet einen starken Anreiz für die Abwanderung.

Durch den Aufbruch in das „gelobte Land“ im Norden hofft man, möglichst schnell viel Geld zu verdienen, um die eigenen Lebensbedingungen und die der Familie zu verbessern. Ferner ist bei vielen Gastarbeitern die Vorstellung verbreitet, durch die Bildung von Ersparnissen das spätere Leben in der Heimat anders – vor allem wirtschaftlich sicherer – zu gestalten. Durch die Schaffung einer selbständigen wirtschaftlichen Existenz nach der Rückkehr glauben sie, den sozialen Aufstieg von der Industrie- und Landarbeiterschicht in das Kleinbürgertum zu schaffen. Der Aufstiegs-wille, der Wunsch „jemand zu sein“, verbunden mit einer geradezu modernistischen Leistungsmotivation ist besonders bei jüngeren Gastarbeitern vorherrschend. Für andere bedeutet die Auswanderung die einzige Möglichkeit, der Enge und „Borniertheit“ des Landlebens zu entfliehen. Als Industriearbeiter im Ausland erhoffen sie sich Freiheit zur eigenen Entfaltung und den Anschluß an die moderne Zeit zu gewinnen (vgl. OECD-International Seminars 1966 ff.; Baucic 1972, 8).

Der Wunsch, die eigene Berufsausbildung durch den Auslandsaufenthalt zu verbessern, ist nach neueren Untersuchungen ein eher untergeordneter Wanderungsgrund (vgl. Mehrländer 1974, 38). Auch politische Motive scheinen nur eine geringe Rolle zu spielen. Das ist um so erstaunlicher, als offene Repressalien gegenüber der Arbeiterschaft zum integralen Bestandteil der Regierungspolitik vieler Emigrationsländer gehören (vgl. Bauer 1970, 141 ff.; McRae 1971, 22 f.).

Unter mehr systematisch-theoretischen Gesichtspunkten lassen sich die sozio-psychischen Bedürfnisse der ausländischen Arbeiter zu vier Typen zusammenfassen (vgl. Eisenstadt 1954, 3):

1. Bedürfnis nach Sicherung der physischen Existenz des einzelnen und seiner Familie,
2. Bedürfnis nach Eingliederung in die institutionelle Struktur des Immigrationslandes,
3. Bedürfnis nach Solidarität, d. h. nach Identifikation mit neuen Teilnahme- und Bezugsgruppen,
4. Bedürfnis nach Verwirklichung eines sinnvollen und ehrlichen Lebensideals als Leitlinie für den „Lebensplan“ des einzelnen und seiner Familie.

Die sozio-psychischen Bedürfnisse der Gastarbeiter können so als Versuche interpretiert werden, einerseits die relative Benachteiligung (Deprivation) in einem

Teilbereich der Heimatgesellschaft (z. B. dem ökonomischen) durch Emigration zu überwinden und andererseits die mit der Herauslösung aus der alten Gesellschaft verbundenen „Kosten“ so niedrig wie möglich zu halten. Die sog. Gastarbeiterprobleme im engeren Sinne ergeben sich nun aus den Bedingungen, unter denen die „Re-sozialisierung“ der Immigranten in den neuen sozialen Kontext des Aufnahmelandes stattfindet. Im Verlaufe dieses Prozesses können zahlreiche Fiktionen auftreten, die sich als ökologische, soziale, kulturelle und psychische Anpassungsprobleme manifestieren.

Es ergeben sich hier vor allem folgende neue Probleme: Das ungewohnte Klima, die fremden Nahrungs- und Lebensgewohnheiten, die ablehnende und verletzende Haltung der einheimischen Bevölkerung, die neuen Arbeitsbedingungen, die Trennung von Familie und Bekanntenkreis resultieren in neuen Gefühlen von Angst und Frustration, welche vielfach nach einer gewissen Zeit in latente Aggression, Resignation oder sogar in „Konversionsneurosen“ übergehen. Durch die Migration werden nicht nur Gruppenbindungen gelöst und der Grad der sozialen Partizipation eingeschränkt, sondern auch ein bestimmtes Ausmaß an „Desozialisierung“ bewirkt, welches von einer Schrumpfung des Selbstwertgefühles begleitet ist. Die von der Emigration erhoffte Verbesserung des sozialen Status bleibt somit im Aufnahmeland auf einen Teilbereich beschränkt. Dem Bedürfnis nach sozialer Anerkennung und Sicherheit stehen Unterprivilegierung und Diskriminierung in jenen Lebensbereichen gegenüber, auf die sich die sogenannten Gastarbeiterprobleme im engeren Sinne beziehen (z. B. unsicherer Rechtsstatus, Wohnungs- und Gesundheitsprobleme, Schulsituation der Kinder, Freizeitprobleme und Kontakte zu Deutschen etc.).

Die sozio-psychischen Bedürfnisse der Gastarbeiter reflektieren somit die Emigrationsmotive einerseits und die Anpassungsprobleme, die sich aus der Herauslösung aus dem vertrauten sozialen Milieu der Heimatgemeinde und der Konfrontation mit neuen Verhaltensmustern im Aufnahmeland ergeben, andererseits. Eine wichtige Rolle in diesem Anpassungsprozeß spielen, neben der mehr spontanen Reaktion der einheimischen Bevölkerung auf ethnische Minderheiten, die sich in Vorurteilsbildung und Diskriminierung in allen Lebensbereichen äußert, die Einpassung der Immigranten in den institutionellen Rahmen der aufnehmenden Gesellschaft. Entsprechend den dominanten Wanderungsgründen und den Gründen für die Anwerbung der Gastarbeiter erhalten jene Institutionen bzw. Organisationen eine besondere Bedeutung, die vermittelnd zwischen den Anbietern von Arbeitskraft (den ausländischen Arbeitern) und den Anbietern von Arbeitsplätzen (den einheimischen Unternehmern) eingreifen, da sie aufgrund ihrer organisatorischen Zielsetzung für die Folgeprobleme der Immigration „zuständig“ sind.

Dabei sieht sich insbesondere die örtliche Verwaltung durch den Zuzug fremder Bevölkerungsgruppen vor neue Probleme gestellt, auf die sie weder organisatorisch noch personell entsprechend vorbereitet ist. Dies führt u. a. dazu, daß die kommunalen Behörden zu einer gewissen „Außenleitung“ neigen, d. h. dem Druck von mächtigen gesellschaftlichen Interessengruppen nachgeben, die ihrer-

seits nur an Teilaspekten der Person des Ausländers (z. B. seiner Arbeitskraft) interessiert sind.

Dieser Sachverhalt wird durch Gesetzgebung und Verwaltungsvorschriften zunehmend festgeschrieben, was dazu führen kann, daß auch das eingreifende und leistende Verwaltungshandeln primär an den ökonomischen Vorteilen, die die Gastarbeiter für das Immigrationsland, bzw. für bestimmte Interessengruppen, darstellen, orientiert ist.

Die Ausländergesetzgebung und die entsprechenden Durchführungsverordnungen und Verwaltungsrichtlinien weisen den Gastarbeitern einen gesellschaftlichen Status zu, der einen planvollen Ausbau der Infrastruktur und der Versorgungsleistungen in den Kommunen und damit eine optimale Befriedigung der Bedürfnisse der ausländischen Arbeiter nahezu unmöglich macht.

Im folgenden Abschnitt wollen wir versuchen zu zeigen, wie sich diese Versorgungs- und Betreuungsdefizite in den einzelnen Lebensbereichen der Gastarbeiter manifestieren und wie diese von den Betroffenen selbst beurteilt werden.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Darstellungen der Gastarbeiterprobleme in der Bundesrepublik wollen wir nun in diesem Abschnitt versuchen, eine systematische Verknüpfung der einzelnen Problemlagen der Gastarbeiter vorzunehmen. Wir gehen dabei von der Überlegung aus, daß sich alle wichtigen Problembereiche im Rahmen von zwei Statusdimensionen analysieren lassen, zwischen denen beobachtbare Interdependenzen bestehen.

Diese beiden Dimensionen sind der Rechtsstatus und der Minoritätsstatus der Gastarbeiter. Sie sollen daraufhin untersucht werden, nach welchen Prinzipien ihre Zuweisung erfolgt und welche Ausprägungen ihre Konsequenzen – Unterprivilegierung und Diskriminierung – in den einzelnen Lebensbereichen der Gastarbeiter erfahren, d. h. wir sehen die Rechts- und Minoritätsprobleme als Querschnittsproblem an, die in allen problematischen Elementen der Lebenslage der ausländischen Arbeiter auffindbar sind.

Diese Vorgehensweise ermöglicht es zum einen, Rückbezüge zu den weiter oben vorgestellten Thesen über wirtschaftliche und gesellschaftliche Funktionen der Ausländerbeschäftigung herzustellen; zum anderen liefert sie uns wichtige Bezugspunkte bei der Orientierung unseres eigentlichen Forschungsinteresses, und zwar im Hinblick auf die Herausarbeitung der Publikumperspektive bei der Analyse des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung. Der Anspruch auf Vollständigkeit bei der Behandlung der Einzelprobleme tritt dabei hinter den der Feststellung von solchen Strukturmerkmalen zurück, die wir für unsere spezielle Fragestellung als besonders relevant ansehen.

#### **4.2 Unterprivilegierung und Diskriminierung als Folge des rechtlichen Status und seiner Konsequenzen**

Der rechtliche Status der ausländischen Arbeiter in der BRD ist die institutionelle Grundlage ihrer Unterprivilegierung und Diskriminierung. Er beeinflußt alle jene

Aspekte ihrer Lebenslage, die zugleich die zentralen psychischen und sozialen Probleme darstellen, die üblicherweise in die Debatte über die „Gastarbeiterfrage“ eingehen.

Für unsere Fragestellung ist hierbei der Zusammenhang zwischen a) aufenthaltsrechtlichen Restriktionen im Ausländerrecht, b) der kommunalen Infrastrukturplanung und c) den Anpassungsproblemen des einzelnen Gastarbeiters und seiner Familie von besonderer Bedeutung.

Bevor wir die Auswirkungen dieses besonderen rechtlichen Status auf die einzelnen Lebensbereiche des Gastarbeiters (z. B. Arbeit, Wohnung, Gesundheit, Bildung und Ausbildung, Freizeit) darstellen, wollen wir vorab den allgemeinen rechtlichen Rahmen skizzieren, wie er von der Ausländergesetzgebung abgesteckt wird.

Den Ausgangs- und Bezugspunkt aller ausländerrechtlichen Bestimmungen bildet das Ausländergesetz von 1965. Die häufig geäußerte Kritik an diesem Gesetz läßt sich zu drei Punkten zusammenfassen: 1. die gesetzlichen Bestimmungen sind zu unklar, zu viele Rechtsbegriffe sind unbestimmt; 2. es gibt einen zu großen Ermessensspielraum für die Behörden, insbesondere für die Ausländerbehörden; 3. das Ausländergesetz enthält zahlreiche Widersprüche zum Grundgesetz der Bundesrepublik, zum geltenden Völkerrecht und zu den EG-Vereinbarungen. Letzteres bezieht sich vor allem auf die Koppelung von Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis, auf die Einschränkung der politischen Betätigung der Ausländer sowie auf das mangelhafte Asylrecht (vgl. Müller 1973, 378). Das Ausländergesetz von 1965 übernimmt fast alle Beschränkungen und Auflagen seines Vorgängers, der Reichsdeutschen Polizeiverordnung vom 22. August 1938 (vgl. Schieckel 1968, 107; Franz 1974, 42).

Das Aufenthaltsrecht ist an die „Belange der Bundesrepublik Deutschland“ bzw. an die „Interessen des Staates oder der Allgemeinheit“ gebunden. Die Kommentare machen deutlich, was hierunter zu verstehen ist: „Wilde Ehe, wenn das bekannt wird“ (vgl. Rauball/Sträter Anm. zu § 10 Nr. 9); „begründeter Verdacht“ beliebiger Beeinträchtigungen (vgl. Kanein 1966/67, Anm. C 2 und zu § 2); „eine beliebige Situation der Wirtschaft oder des Arbeitsmarktes“ (vgl. Kloesel/Christ 1965, Anm. 3 zu § 2); die „Befürchtung ungünstiger Auswirkungen“, etwa „weil sich zu viele Ausländer in der BRD befinden“ (vgl. Weissmann 1966, Anm. 5 a zu § 2); „Sicherung eines ruhigen Wahlkampfes“ oder ganz allgemein „deutsche Belange“ (vgl. Schiedermaier 1968, Anm. 10 zu § 2).

„Die Beeinträchtigung der Belange der BRD kann sowohl zur Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis, zum Verbot der politischen Betätigung als auch schließlich zur Ausweisung führen. Es ist diese Generalklausel, durch deren Auslegung das Ausländergesetz in der öffentlichen Meinung auf heftige Kritik stieß.“ (Borris 1973, 248).

Einen bisherigen Höhepunkt in der Entwicklung der Auslegung des Begriffes „Belange der BRD“ setzte der VGH, München: in einer Entscheidung zu § 8 des Ausländergesetzes (Aufenthaltsberechtigung) heißt es: „Die ständige Nieder-

lassung von Ausländern in der BRD, die kein Einwanderungsland ist, stellt in der Regel eine Beeinträchtigung der Belange der BRD dar“ (vgl. Frankfurter Rundschau vom 10. 1. 1972).

Das Ausländergesetz ist so gefaßt, daß nicht einmal der Schein eines Rechtsanspruches auf Aufenthalt entstehen kann (vgl. Schiedermaier 1968, Anm. 8 zu § 2). Durch die Koppelung von Arbeitserlaubnis und Aufenthaltsgenehmigung wird der Ausländer praktisch einem Arbeitszwang unterworfen, der im Widerspruch zur Menschenrechtskonvention der UNO und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland steht (vgl. Franz 1972, 95). Durch diesen doppelten Kontrollmechanismus werden die Gastarbeiter in eine Ergebenheitshaltung gedrängt, die die Erinnerung an die Praxis der „großdeutsch“-autoritären Verwaltung wach werden läßt:

„Den empfindlichsten Eingriff in die Rechtsstellung des Ausländers aber bildeten die Aufenthalts- und Ausweisungsbestimmungen der §§ 2, 10 AuslG, die unter Abkehr von dem bisherigen Erfordernis, die Persönlichkeit („Würdigkeit“) der Entscheidung voranzustellen, zuzulassen scheinen, daß der Ausländer nach Gutdünken ab- und ausgewiesen oder mit Auflagen, Bedingungen und räumlichen und zeitlichen Beschränkungen, mit Verboten und ausdrücklichen Weisungen dorthin geschoben werden kann, wo er nach Meinung des behördlichen Sachbearbeiters hingehört“ (Franz 1971, 55).

Der § 2 des Ausländergesetzes dient verfahrenstechnisch der Ausschaltung der Gerichte (vgl. Baier 1970, 7). Der Gesetzgeber unterwirft zwar einerseits die Verwaltung der gerichtlichen Kontrolle (durch Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe), andererseits stellt er sie jedoch durch Gewährung von großen Ermessensspielräumen von dieser Kontrolle frei. Zahlreiche Paragraphen des Ausländergesetzes sind in vieler Hinsicht nichtssagend. Alles Wesentliche steht in Verwaltungsrichtlinien und in Dienstanweisungen der Ausländerbehörden. Der besondere Charakter dieser Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften zwingt den einzelnen Beamten und Sachbearbeiter in vielen Fällen, für Entscheidungen selbst die Verantwortung zu übernehmen. Für die Gastarbeiter bedeutet dies häufig eine unerträgliche Rechtsunsicherheit (vgl. Rittstieg 1974, 64). Die Unsicherheit über die Reaktion der Ausländerbehörden erschwert dem Gastarbeiter und seiner Familie eine sinnvolle, längerfristige Lebensgestaltung im Aufnahmeland. Der ausländische Arbeiter wird zum Objekt von fremdenpolizeilichem Dirigismus, der primär an privatwirtschaftlichen Interessen orientiert ist.

Die Entlassung der Ausländerbehörden aus der rechtlichen Verantwortung wird von einigen Juristen als eine Absage an den Rechtsstaat betrachtet:

„§ 2 verstößt somit in dem Teil, wo er der Verwaltung unbegrenztes Ermessen gibt, gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Gewaltenteilung und der Forderung nach möglichst lückenlosem Rechtsschutz“ (Baier 1970, 7).

Das eigentliche Disziplinierungsinstrument für die ausländischen Arbeiter stellt die Ausweisungsdrohung des § 10 des Ausländergesetzes dar:

„Die in den 10 Ziffern des § 10 Abs. 1 AuslG umschriebenen Ausweisungstatbestände sind insgesamt so gefaßt, daß kaum ein Deutscher, geschweige denn ein Ausländer es vermeiden kann, irgendwann einen dieser Tatbestände zu verwirklichen. Die auf dem Sinai verkündeten Gebote sind verglichen damit ein Kinderspiel“ (Rittstieg 1974, 76).

Ergänzt wird dieser „Dekalog“ durch Gerichtsentscheidungen, wonach Ausländer wegen „Verstöße gegen die polizeilichen Meldevorschriften“, gegen die „Straßenverkehrsordnung“, wegen „Liebschaften mit Schwängerungen“, wegen „unerlaubter Erwerbstätigkeit“ oder „unerlaubten Wechsels des Arbeitsplatzes“, „politischer Betätigung im Kreise der Landsleute“, „Inanspruchnahme der Sozialhilfe“ usw. ausgewiesen werden können (vgl. Borris 1973, 253).

So kann Trunkenheit am Steuer oder der Bruch des Arbeitsvertrages für einen deutschen Arbeiter zu einer Geld- oder Konventionalstrafe führen; für einen Gastarbeiter jedoch ist hiermit ein Ausweisungstatbestand gegeben.

Zahlreiche Ausweisungsverfügungen oder deren Androhung sind rechtswidrig, da vielfach der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Zweck und Mittel nicht beachtet wird.

Gastarbeiter genießen auch keinen genügenden Rechtsschutz bei Gerichtsverfahren. Mangelnde Informationen, ungenügende anwaltliche Betreuung, Sprachbarrieren sowie der oft diskriminierende Verhandlungsstil sind hierfür häufige Ursachen (vgl. Luther 1974, 168 f.).

Eine generelle Benachteiligung besteht weiter darin, daß sie bei Rechtsstreitigkeiten bis vor kurzem das sogenannte Sprachrisiko alleine zu tragen hatten (vgl. Bundesverfassungsgericht – 2 BVR 1074/74).

Für die ausländischen Arbeiter ist jedoch vor allem ein effektiverer Rechtsschutz bei den Verwaltungsgerichten von besonderer Bedeutung:

„Bei der Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis haben die Oberverwaltungsgerichte noch immer nicht die These aufgegeben, daß grundsätzlich dem Betroffenen nicht die Möglichkeit zu gewähren sei, die Entscheidung über seinen Rechtsbehelf befugterweise im Bundesgebiet abzuwarten. Ein schärferer Widerspruch zur Garantie eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) und des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) ist kaum vorstellbar“ (Rittstieg 1974, 78 f.).

Eine weitere Quelle der Rechtsunsicherheit für den ausländischen Arbeiter liegt in der Überschneidung von Rechtsgrundsätzen verschiedener Rechtsbereiche. Gastarbeiter unterliegen dem allgemeinen deutschen Recht, dem speziellen Ausländerrecht, dem Recht aus zwischenstaatlichen Verträgen, dem Recht des Heimatlandes sowie dem EG-Recht. Besondere Schwierigkeiten entstehen aus privatrechtlichen Regelungen, die einer nationalen Beschränkung unterworfen sind (z. B. Mündigkeit, Ehe, Verwandtschaft, Kindschaft, Erbschaft etc.). Häufig wissen die Gast-

arbeiter nicht, welche Rechtsverordnungen für sie relevant sind. Seltsame Konstruktionen wie die „hinkende Ehe“, „hinkende Kindschaft“, „hinkendes Testament“ u. ä. sind die Folge der kollidierenden Rechtsnormen (vgl. Jahr 1966, 88 ff.; Ansay/Martiny 1974, 190 ff.).

Den Kernpunkt der juristischen Diskussion über den Rechtsstatus der Gastarbeiter bildet die Frage, inwieweit das Ausländergesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Für einige Juristen ist die ausländische Staatsangehörigkeit ein nach dem Grundgesetz rechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für benachteiligende staatliche Maßnahmen (vgl. Wolterreck 1974, 104). Für andere besteht die klassische Aufgabe der Grundrechte und des Rechtsstaates darin, eine Minderheit zu schützen, die sich bei politischen Instanzen mangels Wahlrecht und zahlreicher faktischer Risiken kein Gehör verschaffen kann (vgl. Rittstieg 1974, 66). In den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes heißt es jedoch hierzu: „Ausländer genießen alle Grundrechte, mit Ausnahme der Grundrechte der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Vereinsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 GG), der freien Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie des Schutzes vor Auslieferung an das Ausland (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 GG)“.

Diese Einschränkungen der Grundrechte schließen zahlreiche Verstöße gegen völkerrechtliche Diskriminierungsverbote ein. Nach der vorherrschenden Auffassung kann dies jedoch keine innerstaatlichen Folgen auslösen (vgl. Wolterreck 1974, 107). Rechtsstaatliche Prinzipien werden somit einem wirtschaftlichen Nutzeffekt geopfert (vgl. Franz 1974, 52).

Von besonderer Bedeutung ist die ausländerrechtliche Generalklausel für die politische Betätigung der ausländischen Arbeiter. Nach Meinung einiger Kommentatoren des Ausländergesetzes kann einem Ausländer „jede politische Tätigkeit untersagt werden, ohne daß hierdurch irgendwelche Rechte des Ausländers beeinträchtigt würden“ (Weissmann 1966, Anm. 1 zu § 6); dabei ist „bei der gerichtlichen Nachprüfung eine weite Auslegung pro Ausländerbehörde kontra Ausländer gerechtfertigt“ (Schiedermaier 1968, 129 f.). Durch die Trennung von „politischer Meinungsäußerung“ und „politischer Betätigung“ teilte man den Art. 5 Abs. 1 GG in eine „große“ und eine „kleine“ Meinungsfreiheit (vgl. Heuer 1970, 26).

Politische Opportunität wird häufig zum Maßstab der Meinungsfreiheit des Ausländers erhoben und z. B. im Interesse der „guten Beziehungen zu einer befreundeten Nation“ interpretiert. Diese guten Beziehungen werden von den Ausländerbehörden meist auf die Beziehungen zu den entsprechenden Regierungen reduziert. Da die Ausländer kein Wahlrecht besitzen, haben sie keine Möglichkeit, an politischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Sie sind „Objekt von Arbeitsbedingungen und Verwaltungshandeln“ (Rothhammer et al. 1974, 171).

Empirische Untersuchungen über die Rolle der Ausländer-Interessenvertretungen in der BRD kommen zu wenig ermutigenden Ergebnissen: Danach sind die lokalen Koordinierungskreise viel zu groß und viel zu heterogen und können daher

die von ihnen erwarteten Aufgaben nur unbefriedigend wahrnehmen. Die Vertretungspraxis entspricht eher den Interessen der beteiligten Behörden und Verbände als denen der Gastarbeiter. Die Handlungsfähigkeit der Ausländerparlamente ist gering. Die eigentlichen Entscheidungsträger sind weder juristisch noch faktisch gezwungen, die Vorstellungen der Parlamente bei der Konzipierung und Durchsetzung kommunalpolitischer Entscheidungen zu berücksichtigen. Die Interessenvertretungen der Ausländer dienen daher auch weniger dem politischen Willensbildungsprozeß, sondern haben vielmehr eine „Ventilfunktion“, die politische Spannungen zu vermeiden hilft.

„Zur Zeit jedenfalls hat der alte, gegen die englische Krone gerichtete amerikanische Schlachtruf noch immer für die ausländischen Arbeitnehmer der Bundesrepublik Gültigkeit: ‚Taxation without Representation‘“ (Kevenhörster 1974, 72). Empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß große Teile der ausländischen Arbeiter ihre rechtliche Diskriminierung durchaus wahrnehmen und konkrete Wünsche hinsichtlich einer entsprechenden Veränderung artikulieren. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer wird der Grad der Unzufriedenheit größer. Der Wunsch nach Änderung des Ausländerrechts ist dabei bei Männern weit häufiger verbreitet als bei Frauen (vgl. Borris 1973, 224). Viele Gastarbeiter sind mit der Vertretung ihrer Interessen durch rein deutsche Institutionen unzufrieden (vgl. Mehrländer 1974, 173). Es besteht jedoch eine deutliche Kluft zwischen dem nachdrücklichen Interesse an Entscheidungen, die unmittelbar ihr Lebensschicksal betreffen und dem aktiven politischen Engagement, was teilweise aus der Furcht vor Ausweisung und Repressalien bei entsprechenden Aktivitäten erklärt werden kann.

Unklare politische Zielvorstellungen schlagen sich in einer Gesetzgebung nieder, die die Entlassung der Verwaltung aus der rechtsstaatlichen Verantwortung begünstigen. Das Ausländergesetz erlaubt Interpretationen, die eine Gleichsetzung von staatlichen Interessen mit denen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen suggerieren. „In diesem System kommt in geradezu verblüffender Weise eine Dienstbarkeit der Behörde gegenüber privatwirtschaftlichen Wünschen zum Ausdruck; man fühlt sich an das 19. Jahrhundert erinnert, als staatliche Macht gegenüber der gesamten Arbeitnehmerschaft in entsprechender Weise zugunsten der Unternehmerinteressen eingesetzt wurde“ (Rittstieg 1974, 56).

Das als liberal gepriesene Ausländergesetz hat zu Auslegungen und zu einer behördlichen Praxis geführt, welche die häufig bekenntnishaft propagierte Europapolitik der Bundesrepublik als unglaubwürdig erscheinen läßt (vgl. Zillessen 1971, 178).

Die von einzelnen Juristen vertretene Ansicht, daß eine sinnvolle Regelung des Aufenthaltes und des Erwerbs der ausländischen Arbeiter viele Folgeprobleme von selbst erledigen würde, hat jedoch nicht dazu geführt, eine Reform des Ausländergesetzes ernsthaft in Angriff zu nehmen (vgl. Rittstieg 1974, 74). Vielmehr sind heute eher Bestrebungen zu beobachten, die auf eine weitere Restriktion des aufenthaltsrechtlichen Status der Gastarbeiter hindeuten (vgl. Abschn. 3.1.4).

Nach dieser mehr allgemeinen Beschreibung des rechtlichen Status der Gastarbeiter wollen wir nun jene Folgeprobleme betrachten, die z. T. als Konsequenzen der allgemeinen Ausländergesetzgebung sowie der davon berührten (auch für Deutsche geltenden) Einzelgesetze und der entsprechenden Durchführungsverordnungen angesehen werden müssen.

### 1. Probleme von Arbeit und Beruf

Der Arbeitsplatz bildet den Mittelpunkt der sozio-ökonomischen Existenz des Gastarbeiters im Aufnahmeland. Schwierigkeiten bei der Arbeit wirken in vielfacher Weise auf andere Lebensbereiche ein. Das bei den ausländischen Arbeitern weitverbreitete Gefühl der Unsicherheit und Abhängigkeit ist z. T. das Ergebnis ihrer besonderen sozialen und rechtlichen Stellung im Betrieb. Vor allem die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen nähren dieses Gefühl der Unsicherheit, welches sich nicht nur in verminderter Anpassungsfähigkeit an die neue industrielle Arbeitswelt niederschlägt, sondern auch in anderen Bereichen (wie Familie, Wohnung, Gesundheit usw.) zahlreiche Folgeprobleme induziert.

Durch die Besonderheiten des Anwerbevertrages, der Koppelung von Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis (und die eventuelle Bindung an eine Firmenunterkunft) ist die freie Wahl des Arbeitsplatzes für die ausländischen Arbeiter eingeschränkt. Hieraus ergibt sich eine generelle Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt.

Rechtsgrundlage im engeren Sinne für die Beschäftigung nichtdeutscher Arbeitnehmer ist der § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFÖG) vom 25. Juni 1969, welches zuletzt durch das 1. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 22. Dezember 1969 geändert wurde. Hier heißt es im Absatz 1:

„Arbeitnehmer, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 des GG sind, bedürfen zur Ausübung einer Beschäftigung einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit, soweit in zwischenstaatlichen Vereinbarungen nichts anderes bestimmt ist. Die Erlaubnis wird nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung des Verhältnisses des einzelnen Falles erteilt. Sie ist zu befristen und kann auf bestimmte Betriebe, Berufsgruppen, Wirtschaftszweige oder Bezirke beschränkt werden. Arbeitgeber dürfen Arbeitnehmer, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 GG sind, nur beschäftigen, wenn die Arbeitnehmer eine Erlaubnis nach Abs. 1 besitzen“.

Bereits die Kommentare zum Ausländergesetz lassen an Deutlichkeit hinsichtlich der Funktion dieses Gesetzes im Rahmen der gesamten Politik gegenüber den Gastarbeitern nichts zu wünschen übrig:

„Bei längerer Krankheit kann die Aufenthaltserlaubnis versagt werden, weil der Zweck des Aufenthaltes, nämlich Arbeitnehmertätigkeit und damit Hilfe für die deutsche Wirtschaft und Industrie, nicht mehr vorliegt“ (Weissmann 1966, 46).

Die ausländer- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen und Durchführungsverordnungen garantieren, daß diese Hilfe für die deutsche Wirtschaft auch erbracht wird. Für den ausländischen Arbeiter bedeutet dies u. a., daß er gesundheits-

schädlichere, gefährliche und schlechter bezahlte Arbeiten annehmen muß und daß er an einer beruflichen Weiterbildung aufgrund der Ungewißheit über die Aufenthaltsdauer, ja selbst über die Dauer der Betriebszugehörigkeit, wenig interessiert ist.

Der besondere rechtliche Status der Gastarbeiter impliziert auch eine Zurücksetzung in Teilbereichen der sozialen Sicherung (vgl. Woltbeck 1974, 134). Aufgrund des befristeten Aufenthaltes können viele Gastarbeiter bestimmte sozialversicherungsrechtliche Voraussetzungen nicht erfüllen (vgl. McRae 1971). Personen, die keinem EG-Land angehören und weniger als fünf Jahre in der Bundesrepublik sind, haben geringe Chancen, Arbeitslosenunterstützung zu beziehen. Gelingt es den Betroffenen nicht, innerhalb einer mehrwöchigen Übergangszeit einen neuen Arbeitsplatz zu finden, dann verlieren sie die Aufenthaltsgenehmigung:

„Mit der Versagung der Aufenthaltserlaubnis treten im Augenblick der Bekanntgabe die Ausweisungswirkungen ein. Der Ausländer muß gemäß § 12 das Bundesgebiet unverzüglich verlassen“ (Weissmann 1966, 57).

Dieser Tatbestand ist in Zeiten der Rezession aber besonders häufig gegeben, da grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis erteilt werden darf, wenn geeignete deutsche Arbeiter verfügbar sind (vgl. Bundesarbeitsblatt 4/1970).

Auch sind die arbeitsrechtlichen Schutznormen für ausländische Arbeiter nur begrenzt gültig, da z. B. ein Schutz vor sozial ungerechtfertigten Kündigungen nur für solche Arbeitnehmer besteht, deren Arbeitsverhältnis in dem selben Betrieb oder Unternehmen ohne Unterbrechung länger als sechs Monate bestanden hat (§1 Abs. 1 KSchG). Der Kündigungsschutz verliert aber ferner für die Gastarbeiter an Bedeutung, da mit ihnen meist ein befristeter Arbeitsvertrag abgeschlossen wird, der nach Zeitablauf automatisch endet (vgl. § 620 Abs. 1 BGB). Obgleich nach § 1 Abs. 3 KSchG die deutsche Staatsangehörigkeit kein sozialer Gesichtspunkt bei der Kündigung ist, sind jedoch Ausländer in der Praxis weit häufiger von Kündigungen betroffen, da sie öfter jene sozialen Merkmale aufweisen, die bei der „sozialen Auswahl“ relevant sind (z. B. sind bei den Gastarbeitern jüngere, unverheiratete Personen überrepräsentiert).

Besonders deutlich wird die Diskrepanz zwischen Rechtsnorm und „Lebenspraxis“ am Beispiel des neuen Betriebsverfassungsgesetzes von 1972. Im § 75 über das arbeitsrechtliche „Gleichbehandlungsgebot“ heißt es dort:

„Arbeitgeber und Betriebsrat haben darüber zu wachen, daß alle im Betrieb tätigen Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere, daß jede unterschiedliche Behandlung von Personen wegen ihrer Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigungen oder Einstellungen oder wegen ihres Geschlechtes unterbleibt“.

Die ausdrücklich genannte Staatsangehörigkeit als verbotenes Differenzierungskriterium gilt als die entscheidende innerdeutsche Rechtsgrundlage bei der Benachteiligung von Ausländern im Arbeitsverhältnis. Im § 80 (1) Nr. 7 dieses Gesetzes erhält der Betriebsrat ausdrücklich die Aufgabe, die Eingliederung der Ausländer

im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern. Bei der Durchführung der „sozialen Auswahl“ zwischen mehreren für eine Kündigung in Frage kommenden Arbeitnehmern kommt es aber besonders heute in Zeiten der Rezession zu offener oder versteckter Diskriminierung der Ausländer, und zwar häufig unter Mitwirkung der Betriebsräte, was nicht nur gegen § 75 des Betriebsverfassungsgesetzes, sondern auch gegen Art. 7 EWG/VO, 1612/68 verstößt (vgl. Wolterreck 1974, 121 f.).

Der rechtliche Status der ausländischen Arbeiter führt aber nicht nur zu einer manifesten Diskriminierung und Unterprivilegierung im Arbeitsbereich, sondern er bewirkt darüber hinaus ein soziales Rückzugsverhalten, welches die verminderte Wahrung von Rechtspositionen und -ansprüchen, wie sie z. B. durch das Betriebsverfassungsgesetz und das Arbeitsförderungsgesetz für Ausländer garantiert werden, einschließt.

## 2. Probleme der Wohnraumbeschaffung und -nutzung

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen über die Wohnverhältnisse der ausländischen Arbeiter sind nur schwer in ein Gesamtbild einzuordnen, da unterschiedliche Erhebungszeiträume und Untersuchungseinheiten sowie schwer vergleichbare Kategorisierungen der Daten einen relativ weiten Spielraum der Interpretation zulassen.

Unterschiedliche Interessenlagen der Auftraggeber bei diesen Erhebungen kommen in den Ergebnissen zum Ausdruck, und zwar nicht nur in den subjektiven Stellungnahmen der Gastarbeiter zu ihrer Wohnsituation, sondern auch hinsichtlich der sogenannten objektiven Daten über die Wohnverhältnisse. Ferner ist zu berücksichtigen, daß die offiziellen Statistiken zur Wohnsituation der ausländischen Arbeiter, also die Zahlen über Betten, Zimmergröße, Miete usw., keine erschöpfende Auskunft über die Wohnqualität selbst geben. Der charakteristische Befund, daß die empirischen Ergebnisse über die Wohnverhältnisse umso positiver ausfallen, je offizieller der Auftraggeber der Untersuchung ist, ist zum Teil darin begründet, daß die Befragten bei Erhebungen durch staatliche oder halbstaatliche Stellen sehr zurückhaltend in ihren Antwortreaktionen sind, da die Aufenthaltsgenehmigung und damit die Arbeitserlaubnis an die „ordnungsgemäße Unterbringung“ gekoppelt sind.

Diese Koppelung zwingt die Gastarbeiter, über ungerechte Wohnverhältnisse zu schweigen. Insbesondere aber fürchten sie Mietstreitigkeiten, weil bei einem eventuellen Verlust der Wohnung eher die Gefahr besteht, daß sie die Aufenthaltsgenehmigung verlieren (vgl. Bundesarbeitsblatt 7/8, 1971, 459). Da aber die kommunalen Behörden und die Gerichte bei freien Wohnungen nur aufgrund von Anzeigen tätig werden können (z. B. hinsichtlich überhöhter Mietforderungen) kommt es nur in seltenen Fällen zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen Gastarbeitern und deutschen Vermietern. Bei preisgebundenen Wohnungen können zwar die zuständigen städtischen Ämter von sich aus eingreifen, doch

ist dies meist wenig effizient, da eine Mietpreisbindung nur dann gilt, wenn die Wohnung unmöbliert vermietet wurde (vgl. Neubeck-Fischer 1972, 148).

Obwohl das Strafgesetzbuch (§ 302 e) Sanktionen bei überhöhten Mietforderungen vorsieht, wenn „die Notlage, der Leichtsinns oder die Unerfahrenheit“ des Mieters ausgenutzt wurde, ist es selbst oft für Deutsche schwierig zu beweisen, daß die Miethöhe „in auffälligem Mißverhältnis zu der Leistung steht.“ Trotz rechtlich gleichen Anspruchs wie Inländer, erreichen die ausländischen Arbeiter eine unterproportionale Belegungsquote im sozialen Wohnungsbau. Wegen der Ungewißheit hinsichtlich der Aufenthaltsdauer und der Betriebszugehörigkeit lassen sie sich z. B. oft nicht in die Wartelisten eintragen (vgl. Borris 1973, 153 f.).

Die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen behindern die Eigeninitiative auf dem Wohnungsmarkt, vor allem aber die Investitionsbereitschaft:

„Eine Eigeninitiative in finanzieller Hinsicht wird allerdings nur von denen erwartet werden können, die schon länger in der Bundesrepublik leben und die Absicht haben, auch noch länger hierzubleiben; nur sie werden bereit sein zu investieren. Die Bereitschaft zu Investitionen könnte durch die Zusage gefördert werden, daß der ausländische Arbeitnehmer im Falle der Rückkehr in die Heimat seine Investitionen (möglichst) verzinst zurückerhält“ (Deutscher Städtetag 1971, 98 f.). Besondere Schwierigkeiten ergeben sich im Wohnbereich für jene Gastarbeiter, die ihre Familien in die Bundesrepublik nachkommen lassen wollen. Die amtliche Erlaubnis hierfür ist von dem Nachweis einer „ausreichenden“ Wohnung abhängig. Selbst dem ausländischen Arbeiter aus einem EG-Land wird durch den Vermittlungsvertrag die Familienzusammenführung nur dann ermöglicht, wenn er „den zuständigen Dienststellen eine behördliche Bescheinigung darüber beibringt, daß er für seine Familie über eine Wohnung verfügt, die den für deutsche Arbeitnehmer mit vergleichbarer Familie geltenden normalen Anforderungen entspricht“ (EWG-Verordnung 1612/68). Entsprechend den „Grundsätzen der Länderarbeitsminister“ gelten diese Bestimmungen auch für die übrigen ausländischen Arbeiter. Danach

„muß der Ausländer eine dreijährige Beschäftigung in der BRD nachweisen, wenn er seine Familie nachholen will. Diese Frist kann bei Arbeitnehmern aus Anwerbeländern... auf ein Jahr verkürzt werden. Darüber hinaus muß der Ausländer eine angemessene Wohnung für sich und seine Familie nachweisen“ (Bundesarbeitsblatt 7/8, 1971, 459).

Gerade in diesem Problembereich besteht also eine große Kluft zwischen den sozio-psychischen Bedürfnissen der ausländischen Arbeiter und deren Berücksichtigung in der Gesetzgebung, der Infrastrukturplanung sowie den Leistungsangeboten der örtlichen Verwaltung.

„Diese Diskrepanz zwischen Wunsch und Realisierung offenbart deutlich ihre ausweglose Situation, die tragische Züge annimmt angesichts ihrem Verlangen, die Trennung von der Familie aufzuheben“ (Borris 1973, 136).

Besonders unzufrieden mit ihren Wohnbedingungen sind Gastarbeiter, die in Gemeinschaftsunterkünften einquartiert wurden (vgl. Mehrländer 1974, 195). Die rechtlichen Mindestnormen für diese Unterkünfte, einschließlich der Richtlinien hinsichtlich Größe, Ausstattung und sanitären Einrichtungen werden oft unterschritten und sind schwer kontrollierbar. Die von den zuständigen Behörden vorgenommenen Kontrollen werden nicht selten durch das Vorzeigen von Musterunterkünften „unterlaufen“. Oft reicht auch einfach der Personalbestand der betroffenen Ämter nicht aus, um eine genügende Kontrolle zu gewährleisten. Selbst die Einhaltung der vorgeschriebenen Mindestbedingungen verhindert nicht, daß die ausländischen Arbeiter häufig in sozial unzumutbaren und nicht selten zu teuren Wohnheimen untergebracht werden.

In einem Prozeß gegen eine große Baufirma wegen „angeblicher“ Mißstände in einer Firmenunterkunft ergaben

„die Ermittlungen der Anwaltschaft, ... kaum gravierende strafrechtliche Vorwürfe, da die geltenden Gesetze selbst menschenunwürdige Zustände in der Unterbringung von Gastarbeitern tolerieren ... Die Beweisaufnahme ergab, daß die Firma Holzmann zwar wenig genug, aber immerhin mehr getan hatte als das Gesetz verlangte. Und auch mehr, als viele anderen Firmen tun“ (Frankfurter Rundschau vom 11. 12. 1971, zit. nach Neubeck-Fischer 1972, 133 f.).

Die Überwachung der Gastarbeiterwohnungen und Firmenunterkünfte entsprechend den Bau- und Wohnungsaufsichts- und Wohnungspflegevorschriften ist auch deshalb mangelhaft, weil

„die Verwaltung (vor allem) darauf zu achten (hat), daß keine Zustände entstehen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, und wenn solche angetroffen werden, für ihre Beseitigung zu sorgen (hat).

Ein Einschreiten wegen unzureichender Unterbringung wird sich also nur auf Extremfälle beschränken können. Ein Vorgehen nach dem hamburgischen Wohnungspflegegesetz ... ist nur bedingt möglich, weil – wie das Oberverwaltungsgericht festgestellt hat – nach geltendem Recht nur eingeschritten werden darf, wenn ein Einschreiten aus Gründen der Gefahrenabwehr u. a. erforderlich ist“ (Arbeitsbehörde Hamburg/Bericht Hamburg 1971, 15).

Die Besonderheiten des rechtlichen Status der Gastarbeiter, insbesondere seine aufenthaltsrechtlichen Restriktionen, verhindern planvolle infrastrukturelle Maßnahmen zur Milderung der Wohnungsmisere der Ausländer. Die politisch Verantwortlichen scheuen darüber hinaus den Protest der einheimischen Bevölkerung bei scheinbarer Bevorzugung der ausländischen Arbeiter durch besondere Wohnprogramme (vgl. Bundesarbeitsblatt 7/8, 1971, 458).

Weiterhin gilt allgemein, daß auch die formalrechtliche Gleichstellung der Gastarbeiter mit Einheimischen allein bei der Wohnraumbeschaffung (wie auch in anderen Problembereichen) die Probleme nicht löst, sondern eher die Diskriminierung fördert, da die Ausländer mit den entsprechenden gesetzlichen Bestimmun-

gen wenig vertraut sind und die Mittel und das Vermögen, ihre Rechte durchzusetzen, beschränkt sind.

### 3. Probleme der Gesundheit und Gesunderhaltung

Die gesundheitlichen Probleme der Gastarbeiter sowie der Umfang und die Form ihrer ärztlichen Versorgung weisen viele Merkmale auf, die für Patienten aus den unteren sozialen Schichten typisch sind (vgl. Friessem 1971, 948).

Durch die rechtliche Festschreibung ihres „subproletarischen“ Status wird eine verstärkte Unterprivilegierung der ausländischen Arbeiter in der Gesundheitsversorgung bewirkt. Empirische Untersuchungen zeigen, daß es trotz gleichen gesetzlichen Anspruchs auf Leistungen nach der RVO zu einer faktischen Unterversorgung durch freie Ärzte, vor allem durch Fachärzte kommt. Häufig findet man in Stadtbezirken mit hoher Ausländerdichte eine unterproportionale Ärztedichte (vgl. Rothhammer et al. 1974, 161).

Die sozialrechtlich unterschiedliche Behandlung der einzelnen Gastarbeiternationen führt in der Praxis zu erheblichen Diskriminierungen (vgl. McRae 1971, 66). Fehlen die entsprechenden zwischenstaatlichen Abkommen, so kann der Gastarbeiter, der sich während der Krankheit im Heimatland aufhält, trotz regelmäßiger Beitragszahlung an deutsche Krankenkassen, nur Barleistungen oder eine Abfindung bekommen.

Der allgemein niedrigere Krankenstand der ausländischen Arbeiter wird gewöhnlich auf die gesundheitliche Auslese bei der Anwerbung und die günstigere Altersstruktur zurückgeführt. Diese Erklärung ist jedoch ergänzungsbedürftig: Die Gastarbeiter sind der ständigen Drohung ausgesetzt, bei längerer Krankheit die Aufenthaltserlaubnis zu verlieren, da sie bei Arbeitsunfähigkeit den Zweck ihres Aufenthaltes, „Hilfe für die deutsche Wirtschaft und Industrie“ (Weissmann 1966, 46) zu leisten, nicht mehr erfüllen.

Die Angst vor Entlassung verhindert häufig den rechtzeitigen Arztbesuch und fördert damit die Verschleppung von Krankheiten. Gerade dieser Zwang zum „Durchhalten“ erhöht aber das Unfallrisiko am Arbeitsplatz (vgl. Deppe 1969, 742 f.).

Durch die Koppelung von Aufenthaltserlaubnis und Wohnungsnachweis unterliegen jene Ausländer, die in Firmenunterkünften wohnen, einer ständigen Überwachung beim „Krankfeiern“. Auch sorgen nicht selten die Werksärzte dafür, daß die Gastarbeiter nicht bei jedem „Wehwehchen“ krank geschrieben werden. Vielfach wird die Unkenntnis der rechtlichen Bestimmungen bei den ausländischen Arbeitern von den Betrieben ausgenutzt:

„Sogar bei Schwangerschaften ausländischer Arbeiterinnen – wo die Schutzfristen und die Unkündbarkeit gesetzlich eindeutig festgelegt sind – wird mit sogenannten Kurzarbeiterverträgen (bis zu drei Monaten), die bei Ablauf jeweils erneuert werden, oder mit Kündigungen die gesetzliche Verpflichtung zur Zahlung und Weiterbeschäftigung umgangen“ (Geiselberger – Hg. – 1972, 119).

### 4.3 Unterprivilegierung und Diskriminierung als Folge des Minoritätsstatus und seiner Konsequenzen

Im vorangegangenen Abschnitt haben wir zu zeigen versucht, welche Konsequenzen der rechtliche Status der ausländischen Arbeiter in der BRD (insbesondere seine Restriktionen hinsichtlich der Bedingungen und der Dauer des Aufenthaltes) nach sich zieht.

Dabei ist deutlich geworden, daß der Rechtsstatus zahlreiche Einstellungen und soziale Verhaltensweisen der Ausländer in der Weise beeinflußt, daß er einerseits Gefühle der Unsicherheit und Abhängigkeit und andererseits handfeste soziale Benachteiligungen in fast allen Lebensbereichen erzeugt.

Die Struktur der sozialen Kontakte der Gastarbeiter im Betrieb, im Wohn- und Freizeitbereich, in deutschen Behörden und Betreuungsinstitutionen usw. verweist jedoch auf umfassendere soziale Prozesse der Vorurteilsbildung und Diskriminierung, wobei der Rechtsstatus nur als teilweise – allerdings sehr wirkungsvolle – Festschreibung dieser Prozesse angesehen werden kann. Obwohl die allgemeinen Gesetze in den meisten Industrienationen Gleichbehandlungsgebote und Schutznormen für Minderheiten enthalten, ähnelt das Ausländerrecht in vielen Punkten der mittelalterlichen Judengesetzgebung, die auf eine strikte Regelung der Berufsausübung, der Niederlassung und der Wohnverhältnisse sowie der Beteiligung am öffentlichen Leben gerichtet war (vgl. Seiferth 1964, 69 ff.).

Der besondere rechtliche Status von Mitgliedern gesellschaftlicher Minderheiten (Minoritäten) spiegelt nur einen Teilaspekt der Zuweisung eines besonderen sozialen Status an diese Gruppen wider. Ein Sachverhalt, der darauf zurückzuführen ist, daß in den meisten menschlichen Gesellschaften eine Tendenz besteht, die eigene Gruppe (ingroup) positiv und die Fremdgruppe (outgroup), insbesondere wenn sie an Macht unterlegen ist, negativ zu bewerten (vgl. Berelson/Steiner 1972, 314). Diese negative Bewertung und die hieraus resultierende Vorurteilsbildung und Diskriminierung wird besonders häufig gegenüber ethnischen Minoritäten vorgenommen. Unter Minorität wollen wir im Folgenden eine Gruppe verstehen, die das Ziel von Vorurteilen und Diskriminierungen von seiten dominanter Gruppen ist, und deren Mitglieder sich selbst als eine Minorität betrachten (vgl. Rose 1961, 326). Als Vorurteil bezeichnen wir ein vorgefaßtes, durch neue Erfahrungen nur schwer zu änderndes Urteil, daß meist emotional gefärbt ist und auf feindselige und abwertende Einstellungen gegenüber anderen Gruppen insgesamt oder einem ihrer Mitglieder beruht. Vorurteile sind eine allgemeine Erscheinung des menschlichen Zusammenlebens. Sie haben eine personale und eine gesellschaftliche „Tiefendimension“ (vgl. Wallner 1970, 46). Diskriminierungen wollen wir solche sozialen Handlungen nennen, die auf die Benachteiligung anderer Gruppen gerichtet sind. Diese Handlungen haben oft einen verletzenden und aggressiven Charakter, wobei derjenige, der Diskriminierungen erleidet, stets von etwas ausgeschlossen wird: von Gütern und Dienstleistungen, sozialer Anerkennung und Sicherheit und im Extremfall vom (Weiter-)Leben (vgl. Neubeck-Fischer 1972, 205).

Einstellungen und wirkliches Verhalten stimmen bei Beziehungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen (wie auch sonst) nicht immer überein. Diskriminierung ist deshalb nicht in jedem Fall die Folge von Vorurteilen. Vorurteilsbestimmte Personen und Gruppen verhalten sich jedoch eher diskriminierend. Im Folgenden beschränken wir uns auf die Darstellung solcher Aspekte der allgemeinen Vorurteils- und Diskriminierungsproblematik, die sich auf die entsprechenden Einstellungen bzw. Verhaltensweisen gegenüber ethnischen Minderheiten beziehen, wobei hier nur angedeutet werden kann, wie Persönlichkeitsmerkmale und sozial-strukturelle Faktoren miteinander verknüpft sind.

Feindselige Einstellungen werden oft als natürlich und angemessen angesehen, und zwar als Reaktion auf das vermeintliche Mißverhalten der Minorität (vgl. Allport/Kramer 1946, 39). Vorurteile und diskriminierendes Verhalten lassen sich nicht auf angeborene Eigenschaften beim Individuum zurückführen. Sie werden gelernt und oft unbewußt von den Sozialisationsinstanzen (Familie, Spielgruppe, Schule etc.) vermittelt (vgl. Harding et al. 1969, 26). Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Individuum hinsichtlich der Vorurteilsinhalte schnell und leicht „umlernt“. Persönliche Kontakte mit Mitgliedern der Minorität und ein höheres Informationsniveau vermindern nicht automatisch die Spannungen zwischen Mitgliedern der Minderheit und solchen der Mehrheit (vgl. Horowitz 1936, 21).

Vorurteilsbestimmte Personen zeigen häufig folgende Merkmale: starke Frustration und verdrängte Aggressionen, Anfälligkeit für neurotische Störungen, Rigidität und mangelnde Fähigkeit etwas „in der Schwebe“ zu lassen (vgl. Berelson/Steiner 1972, 326). Besonders deutlich ist der Zusammenhang zwischen Vorurteilen und der Rationalisierung von – meist auf wehrlose Minderheiten – projizierten Aggressionen (vgl. Neubeck-Fischer 1972, 208).

Durch den Hinweis auf die Bedeutung der Sozialisationsinstanzen für die Vorurteilsbildung haben wir bereits angedeutet, daß zwischen psychischen und sozialen Faktoren bei dem Aufbau von Einstellungen und dem daraus resultierenden Verhalten enge Verknüpfungen bestehen.

Vorurteile und Diskriminierungen stehen im Zusammenhang mit zahlreichen sozialstrukturellen Faktoren, insbesondere solchen, die die Herrschaftsform konstituieren (vgl. Harding et al. 1969, 42). In einer Gesellschaft, in der bei offizieller Propagierung gleicher „Lebenschancen“ der faktische Zugang zu Gütern, Dienstleistungen, Sozialprestige und sozialer Partizipation für die einzelnen Statusgruppen sehr unterschiedlich geregelt ist, wird dem einzelnen ein erhebliches Maß an „Triebverzicht“ zugemutet, welches zu Aggressionen führen kann. Durch die Projizierung dieser Aggressionen auf sozialschwache Minderheiten wird das für die Herrschaftsverhältnisse gefährliche Konfliktpotential kanalisiert (vgl. Neubeck-Fischer 1972, 203 f.).

„... die Herrschaftsstruktur, die ... Härte, Enge, Triebverleugnung setzt sich ... mehr oder weniger tief in die Charakterstruktur des einzelnen hinein fort, so daß man das Sprichwort abwandeln kann: ‚Sag mir, welche Vorurteile du hast, und ich

sage dir, in welchem Herrschaftstypus du zu Hause bist!“ (Mitscherlich 1963, 364). Aus dem oben beschriebenen Sachverhalt erklärt sich z. T. die Tatsache, daß Vorurteile und diskriminierendes Verhalten gegenüber Minoritäten bei solchen Gruppen der Majorität am stärksten verbreitet sind, die ihre soziale Position bedroht sehen. Personen, die nicht in einem unmittelbaren Konkurrenzverhältnis (z. B. am Arbeitsplatz) mit Mitgliedern der Minderheitsgruppe stehen, sind toleranter und weniger geneigt, fremde ethnische Gruppen zu benachteiligen. Die positive Korrelation zwischen Konkurrenzdruck innerhalb und zwischen Gruppen und der verstärkten Bildung von Vorurteilen wurde experimentell nachgewiesen (vgl. Harding et al. 1969, 32).

Eine wichtige soziale Funktion der Vorurteile und der daraus entspringenden Diskriminierung und Isolierung von Minderheiten besteht darin, die Konkurrenzfähigkeit und -bereitschaft der Minorität einzuschränken. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Forschungsergebnis von Myrdal (1944), demzufolge die Diskriminierungsbereiche im Verhältnis von Negern und Weißen in den USA einer bestimmten Rangordnung unterliegen, die auf sozialstrukturelle Faktoren des Verhältnisses von Minderheit und Mehrheit hinweisen (Rangfolge: 1. sexuelle Kontakte, 2. Höflichkeit und Achtung, 3. öffentliche Dienste und Vergünstigungen, 4. politisch, 5. gesetzlich, 6. ökonomisch).

In klar definierten, affektiv neutralen Situationen, in denen die „erworbenen“ Statuskomponenten besonders relevant sind (z. B. am Arbeitsplatz), werden die Mitglieder von Minoritäten am wenigsten, in weniger klar definierten, affektiven Situationen, in denen die „zugeschriebenen“ Statuskomponenten von größerer Bedeutung sind (z. B. bei sexuellen Beziehungen), werden sie am meisten diskriminiert (vgl. Berelson/Steiner 1972, 318).

Vorurteile und Diskriminierung bewirken sowohl bei der Minderheit als auch bei der Mehrheit einen höheren Grad an Sensibilität hinsichtlich der sie unterscheidenden Merkmale, was einer weiteren Restriktion der sozialen Kontakte und dem Aufbau von Stereotypen förderlich ist. Die Minderheit versucht, wenn sie dem Kontakt mit der Majorität nicht ausweichen kann, häufig nicht nur die Verhaltensweisen der Mehrheit nachzuahmen, sondern übernimmt von diesen auch Einstellungen, einschließlich der Vorurteile über die eigene und/oder eine andere Minoritätsgruppe. Dieser Anpassungsprozeß ist oft – insbesondere bei Zurückweisung durch die Majorität – beim einzelnen von Selbsthaß und Persönlichkeitsstörungen begleitet (vgl. Abschn. 4.3).

Auf der Grundlage der vorangestellten allgemeinen (theoretischen) Überlegungen wollen wir nun versuchen, die Unterprivilegierung und Diskriminierung der ausländischen Arbeiter in der Bundesrepublik als Konsequenz ihres Minoritätsstatus zu erklären. Dafür sind zunächst drei Gesichtspunkte wichtig:

- a) bei den Gastarbeitern kumulieren alle jene Merkmale, die für sozial-schwache Gruppen typisch sind (relativ geringes Einkommen und Vermögen, niedrige Schul- und Berufsqualifikation, geringes Prestige der beruflichen Tätigkeit,

„anspruchslose“ Wohnverhältnisse, verminderte Durchsetzungsfähigkeit von Rechtsansprüchen, geringe soziale und politische Partizipation usw.),

- b) fremde physische, psychische und soziale Merkmale der Ausländer erleichtern die Identifikation durch die Einheimischen,
- c) mangelnde Sprachkenntnisse auf beiden Seiten führen zu Verhaltens- und Erwartungsunsicherheiten.

Diese Faktoren setzen jenen psycho-sozialen Prozeß in Gang, der sich in fast allen Lebensbereichen der ausländischen Arbeiter in Form von Isolation und Benachteiligung niederschlägt.

Meinungsumfragen zeigen, daß die Gastarbeiter von der Mehrheit der deutschen Bevölkerung mit negativen Stereotypen belegt werden (vgl. Emnid-Information 1965, Nr. 49; Infas-Politogramm 1966). Nach einer Infratest-Untersuchung kennen ca. 70 % der Deutschen keinen Gastarbeiter persönlich. Etwa die Hälfte der Deutschen sehen in den ausländischen Arbeitern eine Bedrohung für ihre Arbeitsplätze (vgl. Der Volkswirt 36/1970, 34). Der Vergleich verschiedener Meinungsumfragen zeigt, daß die ablehnende Haltung der deutschen Bevölkerung gegenüber den Gastarbeitern ständig stärker wird (vgl. Bingemer 1972, 74). Fast 2/3 der in Köln befragten Gastarbeiter hatten nie Kontakt zu einer deutschen Familie (vgl. Arweiler 1972, 122). Nur 7 % der befragten ausländischen Arbeiter in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gaben an, „oft“ von Deutschen nach Hause eingeladen zu werden (vgl. Mehrländer 1974, 220). Nach einer Repräsentativuntersuchung des Marplan-Institutes waren ca. 22 % der Gastarbeiter in der Bundesrepublik der Meinung, daß ihr Kontakt mit der deutschen Bevölkerung gut bzw. ausreichend ist (vgl. Marplan 1972, 30).

Alle empirischen Untersuchungen belegen, daß Häufigkeit und Art der sozialen Kontakte zwischen Gastarbeitern und Deutschen mit der Nationalität variieren. Besonders die These, daß die Türken sich am stärksten isoliert fühlen und am wenigsten Kontakt mit der deutschen Bevölkerung haben, wurde häufig bestätigt (vgl. Abadan 1966, 116; Marplan 1972, 30; Borris 1973, 212; Mehrländer 1974, 150).

Charakteristisch für das Verhalten zwischen Mehrheit und Minderheit ist der Sachverhalt, daß viele Gastarbeiter selbst Vorurteile über Ausländer allgemein von den Deutschen übernehmen. Dieser Mechanismus der „Überidentifikation“ mit der Majorität bezieht sich vor allem auf Ernährungsgewohnheiten und vermeintliche sexuelle Verhaltensweisen, die auf tiefenpsychologisch relevante Zusammenhänge hindeuten. Auch zwischen den Gastarbeitern verschiedener ethnischer Herkunft bestehen geringe soziale Kontakte. Die Anzahl der Ehen zwischen Angehörigen der verschiedenen Nationalitätsgruppen ist sehr gering (vgl. Ansay/Martiny 1974, 183). Neben der Sprachbarriere ist dies aber nicht zuletzt auch ein Ergebnis der Konkurrenzsituation, in der sich die Ausländer befinden und in der sie auch bewußt gehalten werden (vgl. Geiselberger 1972 – Hg. – 162).

Vorurteile, welche die sozialen Kontakte zwischen den ausländischen Arbeitern und der deutschen Bevölkerung behindern, werden durch die Behandlung der „negativen sozialen Auffälligkeiten“ der Gastarbeiter, insbesondere aber durch Berichte der Massenmedien über deren vermeintliche häufigere Kriminalität verstärkt. Besonders die deutsche Boulevard-Presse zeigt ein geradezu pathologisches Interesse an solchen Meldungen, die die Aversionen gegenüber Ausländern als berechtigt erscheinen lassen (vgl. Delgado 1972, 42 ff.; Spiegel-Studie 1973, 41). Eine wichtige Voraussetzung für die Bildung dieser Einstellungen bildet die meist falsche Interpretation der Kriminalstatistik, wie sie nicht nur von Journalisten, sondern auch von Polizeibehörden und Ministerien vorgenommen wird (vgl. Kaiser 1974, 208). Die Diskriminierungen, denen die Ausländer in allen wichtigen Lebensbereichen begegnen, leiten sich nicht zuletzt aus der mangelnden Kenntnis über die Ursachen ihrer Beschäftigung im Immigrationsland ab, vor allem sind es ökonomische Faktoren, welche die sozialpsychologischen Prozesse auslösen, die zur Bildung des Vorurteilssyndroms und dem daraus resultierenden Verhalten beitragen (vgl. Abschn. 3.1). Vorurteile helfen mit, gruppenspezifische Interessen zu verschleiern und Orientierungshilfen bei der Beurteilung eines komplexen Sachverhaltes anzubieten (vgl. Borris 1973, 209). Vorurteile behindern nicht nur die Solidarität in der Arbeiterschaft, sondern dienen auch dem Abbau sozialpsychologischen Spannungspotentials, was vor allem dazu dient,

„das eigene schwache Selbstwertgefühl dadurch zu steigern, daß eine angeblich minderwertige und gefährliche Fremdgruppe ausgemacht wird, die man guten Gewissens und siegessicher bekämpfen kann . . . gegen eine von keinerlei Autorität wirksam geschützte Gruppe von unterprivilegierten Arbeitern“ (Auslandskurier 5/1970, 18).

Bevor wir die Widerspiegelung des Minoritätsstatus der Gastarbeiter in den einzelnen problematischen Lebensbereichen darstellen, müssen wir noch auf eine wichtige Randbedingung der Beziehungen zwischen Minderheit und Mehrheit hinweisen, welche die Vorurteilsbildung und Diskriminierung entscheidend beeinflusst.

Alle empirischen Untersuchungen, die sich mit Gastarbeiterproblemen befassen, kommen zu dem Ergebnis, daß der Grad des Vermögens, die Sprache des Aufnahmelandes zu sprechen, eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Anpassung an das neue soziale Milieu und für die Möglichkeit der Konfliktlösung in den einzelnen Lebensbereichen darstellt.

Die mangelnde Sprachkenntnis der Gastarbeiter ist demnach ein Querschnittsproblem, welches mit allen anderen Problemen auf das engste verbunden ist:

- a) Am Arbeitsplatz führen die Sprachbarrieren zu Anpassungskonflikten, Isolation und gesteigerter Unfallhäufigkeit, Abhängigkeit von Dolmetschern, weitgehendem Ausschluß von der betrieblichen Personalvertretung und behindert allgemein die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten;

- b) mangelnde Sprachkenntnisse beeinträchtigen ferner die Chancen auf dem Wohnungsmarkt; sie begünstigen die Vorurteilsbildung und damit die Isolation und Ghettoisierung;
- c) verminderte Kommunikationsfähigkeit erschwert das Verhältnis zwischen Arzt und ausländischem Patient und erhöht die Kontaktschwellen bei Arztbesuchen, darüber hinaus bewirkt sie eine Verschlechterung der Gesundheitsfürsorge durch die Unterlassung von Vorsorgeuntersuchungen und Unkenntnis der Vorschriften für Versicherungsansprüche usw.;
- d) geringe Sprachkenntnisse verstärken die politische Apathie und die Unfähigkeit, deutsche Gesetze und Vorschriften zu lesen und führen zu verminderter Wahrnehmung von Rechtspositionen;
- e) mangelnde Sprachkenntnisse behindern die Organisationsfähigkeit in deutschen Gremien und Institutionen;
- f) die Sprachbarriere verschärft die Schulprobleme der ausländischen Kinder durch reduziertes Lerntempo und mangelnde Kontrolle des Lernerfolgs; sie erschwert den Kontakt zu deutschen Lehrern und Schülern;
- g) mangelhafte Sprachkenntnisse verringern die Kontaktmöglichkeiten zwischen Deutschen und Ausländern im Freizeitbereich. Sie behindern den Zugang zu Vereinen und verstärken die Neigung zur Absonderung und Etablierung von informellen „Ausländertreffs“;
- h) schließlich erschwert die verminderte sprachliche Kommunikationsfähigkeit die Kontaktaufnahme zu Behörden und Betreuungsinstitutionen und führt zu Verhaltensunsicherheiten und geringeren Durchsetzungschancen bei der Kontaktabwicklung (vgl. Abschn. 6.1; Rothammer et al. 1974, 21).

Empirische Untersuchungen zeigen, daß Gastarbeiter in der Regel keine oder sehr geringe Sprachkenntnisse bei ihrer Ankunft besitzen. Ihre Arbeitsaktivitäten sind dem Spracherwerb nicht gerade förderlich (z. B. Fließbandarbeit, sonstige Hilfsarbeiten, repetitive Tätigkeiten etc.). Die Sprachförderung für ausländische Arbeiter war bisher wenig erfolgreich. Sprachkurse werden nur von einer Minderheit besucht. Es fehlt an geeigneten Lehr- und Lernmitteln und an geschultem Personal. Ein Großteil der Gastarbeiter hat selbst nach jahrelangem Aufenthalt in der Bundesrepublik nur geringe oder überhaupt keine deutschen Sprachkenntnisse (vgl. Borris 1973, 178). Das geringe Interesse an Sprachkursen hat neben objektiven Gründen (Müdigkeit durch Überstunden und Schichtarbeit) auch psychologische Ursachen, die subjektiver Ausdruck der allgemeinen Unsicherheit hinsichtlich des aufenthaltsrechtlichen Status sind.

Die Sprachbarriere macht viele Gastarbeiter zu „Sprachlosen“ in unserer Gesellschaft und bildet eine Grundvoraussetzung ihrer Diskriminierung und führt zur Blockierung von Affekten und zu sozialem Rückzugsverhalten (vgl. Bingemer 1972, 75 f.).

## 1. Probleme von Arbeit und Beruf

Für den ausländischen Arbeiter besteht das Kernproblem am Arbeitsplatz zunächst in den Diskrepanzen bzw. in den unterschiedlichen Erwartungen von seiten der Betriebsleitung, der direkten Vorgesetzten und der deutschen Arbeitskollegen auf der einen Seite und den Erwartungen seiner Familie und seinen eigenen Ansprüchen und Zielvorstellungen, die er mit dem Aufenthalt im Ausland verbindet, auf der anderen Seite. Die mangelnde Kenntnis der neuen Produktionsabläufe und des neuen Arbeits- und Lebensrhythmus und der Sachzwänge bis hin zu der Notwendigkeit, mit unbekanntem Maschinen und Werkstoffen hantieren zu müssen, resultieren in zahlreichen Anpassungsproblemen, bei deren Lösung die deutschen Kollegen Hilfestellung leisten könnten. Die deutschen Arbeitskollegen haben aber nicht nur generelle Vorurteile gegenüber Ausländern, sondern auch gerade solche, die sich auf die Berufsqualifikation ihrer ausländischen Mitarbeiter beziehen. Gastarbeiter nehmen die ablehnende Haltung ihnen gegenüber deutlich wahr. Sie vermuten bei den deutschen Arbeitern Überlegenheitsgefühle und Konkurrenzangst.

Die Kommunikation zwischen Ausländern und Deutschen im Betrieb beschränkt sich auf solche Tatbestände, die im Interesse des reibungslosen Arbeitsablaufes erforderlich sind. Solidarität zwischen ausländischen und einheimischen Arbeitern bei innerbetrieblichen Konflikten ist äußerst selten (vgl. Spiegel-Studie 1973, 86). Die soziale Isolierung der Gastarbeiter wird also selbst innerhalb der „gleichen Schicht“ – der Arbeiter – selten durchbrochen. Die soziale Stellung im Betrieb beeinflusst das Ausmaß der Diskriminierung ausländischer Arbeiter kaum. Ungelernte Arbeiter sind ebenso wie Facharbeiter davon betroffen. Selbst die Zusammenarbeit in kleinen Arbeitsgruppen fördert nur selten Kontakte, die den Betriebsbereich überschreiten. Obwohl sich viele ausländische Arbeiter Kontakte mit deutschen Kollegen (auch in der Freizeit) wünschen, hat nur eine kleine Minderheit derartige Beziehungen (vgl. Kühne 1971, 34; Marplan 1972, 30; Borris 1973, 210; Mehrländer 1974, 148 f.).

Verglichen mit den deutschen Arbeitern bekommen die Gastarbeiter weit häufiger solche Arbeiten zugewiesen, die sich durch Unterbezahlung und besonders erschwerende Arbeitsbedingungen auszeichnen (vgl. Abadan 1966, 111; Spiegel-Studie 1973, 47; Borris 1973, 81 ff.; Mehrländer 1974, 71 ff.).

Neben den mangelnden Sprachkenntnissen und fehlender oder nicht anwendbarer Berufsausbildung ist vor allem die allgemeine Diskriminierung durch die Betriebsleitung, die direkten Vorgesetzten und durch die deutschen Kollegen für die schlechteren Arbeitsbedingungen der Ausländer verantwortlich (vgl. Geiselberger 1972 [Hg.] 62 f.). Insbesondere die schlechten Sprachkenntnisse führen zu Benachteiligungen bei der Arbeitseinteilung und zur Isolation und Segregation im Betrieb sowie zur gesteigerten Unfallhäufigkeit, da diesbezügliche Anweisungen und Vorschriften weitgehend unbeachtet bleiben.

Viele Gastarbeiter arbeiten in solchen Berufen, für die sie nicht ausgebildet wurden und zu denen sie keinerlei innere Beziehungen haben (vgl. Welbers 1972, 93).

Auch durch die Einstufungen in die niedrigeren Lohngruppen sowie mangelnde Kenntnis der Akkord- und Lohnabrechnungssysteme verdienen die ausländischen Arbeiter vergleichsweise weniger als die deutschen Arbeitskräfte (vgl. Abadan 1966, 113; Papadopoulos 1969, 115; Borris 1973, 102). Die Lohngruppeneinstufung wird unter Facharbeitern besonders häufig als ungerecht empfunden. Zwar liegen die durchschnittlichen Verdienste der Gastarbeiter nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt, dies ergibt sich jedoch aus den vielen Überstunden sowie den teilweise hohen Stundenlohnsätzen für schwere und gesundheitsschädliche Arbeiten. 40 % der Männer und 30 % der Frauen der im Jahre 1971 in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg tätigen Gastarbeiter arbeiten wöchentlich 50 bis 60 Stunden und mehr (vgl. Mehrländer 1974, 84). Im Gegensatz zu den deutschen Arbeitern nimmt die Lohnzufriedenheit der Gastarbeiter mit der Länge der Betriebszugehörigkeit und/oder dem Lebensalter eher ab (vgl. Papadopoulos 1966, 115). Mehr als 1/3 sahen ihre ursprünglichen Verdiensterwartungen enttäuscht (vgl. Mehrländer 1974, 114). 56 % der Männer und 59 % der Frauen beurteilen ihren Verdienst unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten in der BRD als schlecht (vgl. Mehrländer 1974). Frauen sind häufiger als Männer mit ihrem Lohn unzufrieden (vgl. Delgado 1969). Von den Gastarbeiterinnen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, die 50 Stunden und mehr pro Woche arbeiten, verdienen nicht einmal die Hälfte 800,- DM und mehr im Monat (Mehrländer 1974, 84). Eine zusätzliche finanzielle Benachteiligung ergibt sich durch die Aufspaltung der Lohnbestandteile: Gratifikationen, Prämien, betriebliche Altersversorgung sowie die staatliche Vermögensbildung setzen eine bestimmte Aufenthaltsdauer und/oder Betriebszugehörigkeit voraus.

Nur einem geringen Teil der ausländischen Arbeiter gelingt der berufliche Aufstieg zum Facharbeiter, Meister oder Angestellten. Die hierzu erforderlichen Voraussetzungen (wie Sprachkenntnisse und berufliche Qualifikationen) werden durch zahlreiche inner- und außerbetriebliche Faktoren behindert. Von den Faktoren, die einer beruflichen Weiterbildung der Gastarbeiter im Wege stehen, sind vor allem die folgenden wichtig: unbewältigte Arbeitssituation, ungünstige Wohnverhältnisse, Fremdheit der Umgebung, körperliche Ermüdung, Schichtarbeit, Überstunden, Ungewißheit über Aufenthalt und Betriebszugehörigkeit (vgl. Habel 1969, 66 f.; Zieris 1969, 60 f.; Borris 1973, 15; Mehrländer 1974, 99). Die überwiegende Mehrheit der Gastarbeiter beurteilt ihre beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten in der BRD pessimistisch (vgl. Abadan 1966, 114; Taliani 1971, 78; Marplan 1972, 18; Mehrländer 1974, 93 ff.). Vielfach sehen die ausländischen Arbeiter überhaupt keinen Zusammenhang zwischen einem Fortbildungskurs und ihrer beruflichen Zukunft. Der Erwerb von Industrieerfahrung und technischem Know-how bezieht sich weniger auf das systematische Erlernen von breit angelegten Grundkenntnissen und Grundfertigkeiten, die einem beruflichen Weiterkommen nach der Rückkehr in die Heimat dienen können, als vielmehr auf das Erlernen bestimmter technischer Arbeitsvollzüge. Im Mittelpunkt stehen dabei die sogenannten „extra-funktionalen Fertigkeiten“ wie technische Sensibilität, Anpassung an die „Fabrik-

atmosphäre“, an den Arbeitsrhythmus und an besondere Arbeitsbedingungen wie Hitze, Staub und Lärm einschließlich der Übernahme von Verantwortung für Maschinen und Material und die Sicherheit der Arbeitskollegen, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit usw. (vgl. Zieris 1969, 62 f.).

Viele Gastarbeiter sind der Meinung, daß ihre Interessen durch die Betriebsräte nur unzureichend vertreten werden. Die rechtlich garantierte uneingeschränkte Wählbarkeit für den Betriebsrat wird durch Manipulation häufig wieder eingeschränkt:

„Als bei Ford gewählt wurde, brachten die IG-Metallfunktionäre in ihrer Einheitsliste einen einzigen Kandidatenvorschlag durch – alle anderen Listen, auch eine türkische, waren vorher kunstvoll ‚abgekoppelt‘ worden“ (Spiegel-Studie 1973, 79).

Für die meisten Gastarbeiter ist die Funktion der Gewerkschaft völlig undurchsichtig (vgl. Bingemer 1972, 91). Jene, die über einen höheren Informationsstand verfügen, zeigen oft ein völliges Desinteresse an der gewerkschaftlichen Arbeit im Betrieb (vgl. Abadan 1966, 115; Taliani 1971, 79). Die gewerkschaftlich Engagierten schließlich haben völlig andere Erwartungen an ihre Vertretung als die deutschen Kollegen. Die Kompromiß- und Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaft mit den Betriebsleitungen oder staatlichen Stellen ist für sie meist unverständlich (vgl. Anagostidis 1972, 118 ff.). Die mangelhafte Vertretung der Interessen der ausländischen Arbeiter in den Betriebsräten ist häufig Ursache für innerbetriebliche Konflikte, an denen Gastarbeiter beteiligt sind (vgl. Spiegel-Studie 1973, 85; Borris 1973, 114). Die Gewerkschaften verfügen häufig über zu wenige fremdsprachliche Betreuungskräfte. Darüber hinaus haben die Betriebsräte nicht selten Vorurteile und falsche Vorstellungen über die betrieblichen Probleme der Gastarbeiter (vgl. Borris 1973, 106).

Bei den ausländischen Arbeitern ist ein zunehmendes Bewußtwerden ihrer schlechteren Arbeitsbedingungen zu beobachten (vgl. Spiegel-Studie 1973, 75). Der Anteil derjenigen, die ihre wirtschaftliche Lage allgemein als sehr gut bezeichnen, ist rückläufig. Demgegenüber steigt der Prozentsatz derer, die eine gewisse Unsicherheit bei der Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Lage zeigen (vgl. Marplan 1972, 27). 85 % der in Frankfurt befragten Gastarbeiter fühlten sich im Betrieb benachteiligt. Davon hatten sich 27 % schon einmal beschwert, 73 % hatten es nicht gewagt (vgl. Borris 1973, 103 f.). Die Stellung, die die ausländischen Arbeiter in den deutschen Betrieben einnehmen, wird besonders bei größeren Arbeitskämpfen deutlich, an denen Gastarbeiter beteiligt sind, wie z. B. bei Ford in Köln im Sommer 1973:

„Überfahren von der Werksleitung, verlassen von den Betriebsräten, unverstanden von den deutschen Kollegen und in der Rechtspresse geschmäht, sahen sich die Türken bei Ford am Ende ihres Streiks weiter in die Isolation gedrängt als zuvor ... Sie streikten bei Ford um neue Rechte – sie beendeten den Ausstand als Parias“ (Spiegel-Studie 1973, 77, 79).

## 2. Probleme der Wohnraumbeschaffung und -nutzung

Vorurteile und Diskriminierung wirken sich besonders gravierend auf die Wohnverhältnisse der Gastarbeiter aus. Faktischer Diskriminierung sind sie vor allem auf dem freien Wohnungsmarkt ausgesetzt, wo ihre Chancen aufgrund des besonderen Rechtsstatus sowieso schon schlechter sind als die der deutschen Wohnungssuchenden (vgl. Abschn. 4.2; Hollenberg 1965, 218 ff.; Bullinger et al. 1972, 129; Mehrländer 1974, 196). Von deutschen Vermietern werden sie als Mieter von normalen Wohnungen meist abgelehnt (vgl. Neubeck-Fischer 1972, 218 f.). Ausländische Arbeiter leben daher oft in solchen Wohnungen, die wegen ihrer niedrigen Wohnqualität von Deutschen aufgegeben werden. Nicht selten liegen diese Wohnungen in Industriegebieten und extremen Emissionszonen oder in dringend sanierungsbedürftigen Altbauvierteln. In diese Lücke auf dem Wohnungsmarkt werden sie nicht nur von den „Slum-Lords“, sondern auch von eher seriösen Bau- und Maklerfirmen mit Unterstützung der zuständigen Kommunalbehörden gedrängt. Spekulationsträchtige Stadtgebiete werden durch bewußtes „Abwohnen“ durch Gastarbeiter „sanierungsreif“ gemacht (vgl. Bericht Bayern 1973, 19; Spiegel-Studie 1973, 66 f.).

Empirische Untersuchungen bestätigen nicht das weitverbreitete Vorurteil, daß die Gastarbeiter generell ein niedrigeres Aspirationsniveau hinsichtlich ihrer Wohnverhältnisse haben als Deutsche (vgl. Zieris 1972, 63 f.). Die Zahl der mit ihren Wohnungen Unzufriedenen steigt. Mit längerer Aufenthaltsdauer steigt die Wohnzufriedenheit der Gastarbeiter nicht automatisch (vgl. Marplan 1972, 23; Mehrländer 1974, 197 ff.). Der Anteil derer, die offen zugaben, mit ihren Wohnungen unzufrieden zu sein, schwankt bei den einzelnen Untersuchungen zwischen ca. 30 % (vgl. Bericht Baden-Württemberg 1972; Mehrländer 1974, 196) bis zu 50 % (vgl. Zieris 1972, 63; Borris 1973, 156). Die Wohnzufriedenheit scheint eher mit der Aufenthaltsdauer abzunehmen. Dies ist jedoch nicht allein auf die gestiegenen Ansprüche infolge der Einkommenssteigerungen oder einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive, sondern auch auf objektive Faktoren wie den verstärkten Zuzug von Gastarbeitern und die Zunahme der Diskriminierung durch die deutschen Vermieter zurückzuführen. Die meisten wohnungssuchenden ausländischen Arbeiter zeigen eine „echte Mietzahlungsbereitschaft“ hinsichtlich der Verbesserung ihrer Wohnsituation (vgl. Kühne 1971, 27; Marplan 1972, 24; Borris 1973, 158; Mehrländer 1974, 197).

Gastarbeiter bilden häufig in vielen deutschen Großstädten das Verbindungselement zwischen „Ghettomechanik“ und Bodenspekulation: dem Auszug von Deutschen in vorstädtische Neubausiedlungen folgt der Zuzug von Gastarbeitern. Die Investitionstätigkeit in diesen Wohnbezirken sinkt. Die sozioökonomische „Tragfähigkeit“ des Stadtviertels sinkt ab. Es wird zum Sanierungsgebiet. Die Segregation und Konzentration von Ausländern führt zu verstärkter Vorurteilsbildung und zum Aufbau eines negativen „Images“ des Wohnviertels. Dies wiederum bewirkt eine zusätzliche Abwanderung von deutschen Bewohnern. Die so entstandenen Ausländerviertel werden zu tatsächlichen oder stigmatisierten

Problemzonen, innerhalb denen solche Verhaltensweisen gedeihen, auf die sich die Vorurteile der einheimischen Majorität beziehen (vgl. Spiegel-Studie 1973, 50 ff.; Rothhammer et al. 1974, 47 f.).

Die Wohnungsprobleme der Gastarbeiter sind im großen und ganzen bei den einzelnen ethnischen Gruppen wenig verschieden. Das Ausmaß der Diskriminierung durch Vermieter und Nachbarn scheint jedoch mit der „kulturellen Distanz zu steigen“. So klagen vor allem die Türken überproportional über Wohnungssorgen (vgl. BfA 1973, 134; Mehrländer 1974, 194).

Gastarbeiter haben nur wenig Kontakt zu ihren deutschen Nachbarn. Der faktischen Isolation steht der Wunsch nach Kontakt mit Deutschen gegenüber: 21 % der 2003 befragten Gastarbeiter in Frankfurt wollten nur in einem deutschen Wohnviertel und in einem Haus nur mit deutschen Familien zusammenwohnen. Dieser Tatbestand, den man als „Überidentifikation“ mit der Majorität bezeichnet hat, kann als Reaktion auf erfahrene Diskriminierung und Unterprivilegierung verstanden werden (vgl. Borris 1973, 160 f.).

Besonders häufig sind solche Gastarbeiter verletzenden Handlungen ausgeliefert, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind. Die in diesen Wohnheimen herrschende Bevormundung durch unzumutbare Hausordnungen (insbesondere hinsichtlich des Besuchs von Personen anderen Geschlechts) führt zur Isolation und psychischen Konflikten (vgl. Zieris 1973, 147 ff.; Borris 1973, 140 f.). Allgemein ist die Diskriminierung im Wohnbereich mitverantwortlich für zahlreiche andere Anpassungsprobleme (z. B. Eheprobleme, Schulprobleme der Kinder usw.). Der geringe Kontakt mit den einheimischen Nachbarn schwächt die Integrationsbereitschaft und fördert das soziale Rückzugsverhalten der Ausländer. Hierdurch werden aber gerade wiederum jene Bedingungen verstärkt, die der Vorurteilsbildung und generellen Unterprivilegierung auch in anderen Lebensbereichen Vorschub leisten (vgl. Bingemer 1972, 136; Rothhammer et al. 1974, 48).

### 3. Probleme der Gesundheit und Gesunderhaltung

In den Krankheiten der Gastarbeiter finden alle jene Schwierigkeiten, die sich aus ihrer Diskriminierung und Unterprivilegierung sowie aus der Herauslösung aus den vertrauten Daseins- und Rangordnungen der Heimatgesellschaft ergeben, ihren subjektiven Niederschlag (vgl. Zwingmann 1961, 188 ff.; Poeck 1962, 1420 ff.). Viele Krankheitssymptome kann man als „Somatisierung“ von Konflikten interpretieren, wie sie sich in den verschiedenen Problembereichen (Betrieb, Wohnung, Recht usw.) ergeben (vgl. Bingemer 1972, 158).

Trotz durchschnittlich besserem allgemeinen Gesundheitszustand und niedrigeren Krankenquoten leiden viele Gastarbeiter unter einer erhöhten psychophysischen Labilität. Hohe Leistungsmotivation und starker Erwartungsdruck von seiten der Angehörigen, Sprach- und Kontaktschwierigkeiten innerhalb und außerhalb des Betriebes resultieren in einem Dauerstreß, der sich häufig in psycho-somatischen Erkrankungen Ausdruck verschafft. Angst vor Entlassung (vgl. Abschn. 4.2), die

Sprachbarriere sowie ein allgemeines soziales Rückzugsverhalten als Folge der Diskriminierung durch die Majorität verhindern nicht nur den rechtzeitigen Arztbesuch und fördern die Verschleppung von „leichten“ Krankheiten, sondern erschweren auch eine adäquate Kommunikation zwischen Arzt und Patient, die besonders bei psycho-somatischen Erkrankungen wichtig ist.

Eine besondere Gruppe von Krankheiten, von denen die ausländischen Arbeiter häufiger betroffen sind als die deutschen, stellen jene dar, die auf Arbeitsunfälle zurückgehen.

Die Unfallhäufigkeit bei Gastarbeitern liegt weit über der bei deutschen Arbeitern (vgl. Abadan 1966, 114; Deppe 1969, 140; Bingemer 1972, 155; Borris 1973, 92 ff.). Auch bei tödlichen Arbeitsunfällen sind die Gastarbeiter stark „überrepräsentiert“ (vgl. Dokumentation Stuttgart 1972, 130 ff.). Die Ursachen der überdurchschnittlichen Unfallhäufigkeit bei Gastarbeitern liegen vor allem in Folgendem: a) Gastarbeiter sind überproportional in solchen Wirtschaftszweigen und an solchen Arbeitsplätzen beschäftigt, die allgemein ein hohes Unfallrisiko aufweisen; b) Nichtbeachtung der meist mangelhaften Unfallvorschriften in den Betrieben, um Akkordleistungen und damit das Einkommen zu steigern; c) bäuerlich-ländliche Herkunft und daher mangelnde Kenntnis der industriellen Arbeitswelt; d) mangelnde Sprachkenntnisse; e) Beschäftigung außerhalb der Qualifikationen und des erlernten Berufes; f) körperliche und psychische Überbelastung durch Überstunden und Schichtarbeit; g) Besonderheit der Familiensituation; h) allgemeine Fehlhandlungen aufgrund von seelischen Krisen; i) häufiger Arbeitsplatzwechsel stellt erhöhte Anforderungen an ihre Anpassungsfähigkeit; j) Zwang zum „Durchhalten“ bei leichteren Krankheiten (vgl. Bericht Hamburg 1971, 18; Bingemer 1972, 156; Borris 1973, 93 f.).

Die mangelnde Berücksichtigung der sozio-psychischen Bedürfnisse der ausländischen Arbeiter und die Verschärfung ihrer Gesundheitsprobleme im „Gastland“ durch Vorurteile und Diskriminierung werden besonders bei der mangelnden ärztlichen und psychologischen Betreuung der Gastarbeiterkinder deutlich. Viele dieser Kinder leiden unter ernststen Verhaltens- und Lernstörungen. Psychologische und psychiatrische Untersuchungen haben ergeben, daß hierfür vor allem die folgenden Gründe von Bedeutung sind: a) häufiger Milieuwechsel und wechselnde Bezugspersonen führen zu Störungen im emotionalen Bereich, der Antriebsstruktur und den Objektbeziehungen; b) durch die Berufstätigkeit der Mutter und der Fremdplazierung in Kinderheimen, Kinderkrippen und Pflegefamilien kommt es zu Entfremdung zwischen Mutter und Kind bei gleichzeitigen kompensatorischen Verwöhnungs- und Verwahrlosungserscheinungen; c) der provisorische Charakter der gesamten Familiensituation verursacht eine fehlende altersgemäße Initiative in der Umweltbewältigung, begleitet von Schüchternheit, Unsicherheit, Ängstlichkeit oder anderen Überkompensationen; d) zu starke Elternbindung führt zu Kontakt- und Anpassungsschwierigkeiten sowie zu Flucht- und Regressionstendenzen; andererseits zu Überanpassung, Opportunismus und Ablehnung bzw. Ver-

drängung der eigenen Herkunft; e) durch das Leben in „zwei Welten“ besteht die Gefahr der psychischen Dauerüberforderung, der Neurosenbildung; f) die dauernde Isolierung von der altersmäßig angepaßten Spielpartnerschaft verstärkt die Sprachschwierigkeiten; g) aufgrund des Sprachverhaltens und der Schichtzugehörigkeit der Eltern kommt es in der Schule zu Fehleinschätzungen der Intelligenz der Gastarbeiterkinder (vgl. Hurst 1970, 5 ff.; Koch 1970, 60 ff.).

#### 4. Schulprobleme der Gastarbeiterkinder

Die soziale Benachteiligung der ausländischen Arbeiter wird besonders an der Schulsituation ihrer Kinder deutlich (wir beschränken uns hier auf einen kurzen Überblick da dieses – immer wichtiger werdende – Problem den Gegenstand eines anderen Gutachtens bildet). Mangelnde infrastrukturelle und personelle Vorsorge im Schulbereich kumulieren mit Problemen aus anderen Lebensbereichen (z. B. Wohnung, Recht usw.) dahingehend, daß der, auch für ausländische Kinder geltende Rechtsanspruch auf Bildung (vgl. Abschn. 5.1.4) nicht gewährleistet ist. Gastarbeiterkinder sind in der deutschen Schule in dreifacher Weise benachteiligt: a) als Kinder der Unterschicht; b) als Mitglieder einer diskriminierten Minorität und c) als Kinder ohne ausreichende Sprachkenntnisse:

„Deshalb sind sie nicht nur die Sündenböcke der strukturellen Mängel des deutschen Schulsystems, sondern zugleich auch seine am stärksten betroffenen Opfer“ (Neubeck-Fischer 1972, 156).

Bei Befragungen nennen die Eltern vor allem die folgenden Hauptschwierigkeiten, die ihre Kinder in den deutschen Schulen haben: a) Sprachschwierigkeiten; b) fehlende Hausaufgabenhilfen; c) der Unterricht ist zu schwer; d) Schwierigkeiten mit deutschen Mitschülern; e) Schwierigkeiten mit deutschen Lehrern; f) zu wenig Kontakte zwischen Lehrern und den ausländischen Eltern; g) beengte Wohnverhältnisse erschweren das Lernen; h) Mangel an geeigneten Lernmitteln; i) Furcht, daß die Kinder keinen Anschluß an den Unterricht in der Heimat finden werden; j) Gastarbeiterkinder sind oft älter als ihre deutschen Mitschüler; k) der Schulweg ist zu lang; l) Kindertagesstätten und Kindergärten bereiten zu wenig auf die Schule vor; m) Mängel der Einführungs- und Vorbereitungsklassen, insbesondere die Doppelbelastung durch zusätzlichen Unterricht in der Heimatsprache; n) Vorurteile von Lehrern und Mitschülern und allgemeine Zurücksetzung wegen der Sprachbarriere und der vermeintlich geringen Begabung und den größeren Wissenslücken der Gastarbeiterkinder (vgl. Unrau 1969, 30; Vrontakis 1969, 494 f.; Glatzer 1971, 67 f.; Borris 1973, 171; Mehrländer 1974, 211).

Die unterschiedliche Schuldauer in der Bundesrepublik und in den Heimatländern schafft Rechtsunsicherheit im Bewußtsein der ausländischen Eltern über die gültige Schulpflicht. Viele Eltern melden ihre schulpflichtigen Kinder nicht an, weil die Wohnungsgröße den gesetzlichen Bestimmungen nicht entspricht und die Kinder evtl. in die Heimatländer zurückgeschickt werden müßten (vgl. Grossmann 1972, 137).

Die offizielle politische Zielsetzung, wonach die BRD kein Einwanderungsland ist, führt zu Vernachlässigung der Infrastrukturmaßnahmen im Schulbereich (vgl. Diamant 1972, 70 f.). Der kulturpolitische Widerstreit der Interessen hinsichtlich der Bildungsziele für Gastarbeiterkinder zieht konzeptionslose schulorganisatorische Maßnahmen nach sich (vgl. Grossmann 1972, 138). Auf seiten der Eltern führt die ungeklärte Aufenthaltsdauer (Rotation, regionale Plafondierung, Rechtsunsicherheit) zu Zielkonflikten darüber, ob der Schulbesuch sich überhaupt lohnt. Für die Kinder selbst bedeutet dies jedoch eine Beschneidung ihrer Lebenschancen einschließlich der Verminderung der persönlichen und sozialen Anpassungsfähigkeit.

Sieht man das Bildungssystem einer Gesellschaft als eine zentrale „Verteilerstelle“ für die zukünftigen Berufschancen und damit für den zukünftigen sozialen Rang überhaupt an, so trägt die eklatante Unterprivilegierung und Unterversorgung der ausländischen Kinder in diesem Bereich mit dazu bei, den Unterschichtstatus der ausländischen Arbeiterfamilien zu zementieren. Diese Kinder werden zu „zweisprachigen Analphabeten“ und „Hilfsarbeitern der zweiten Generation“ (vgl. Rothhammer et al. 1974, 104).

##### 5. Probleme der Bestätigung und der Anknüpfung sozialer Kontakte in der Freizeit

Auch im Freizeitbereich kennzeichnen Segregation, Isolation und Kontaktschwierigkeiten das Verhältnis von Gastarbeitern und Deutschen. Die Verschiedenheit der Freizeitmuster bei Einheimischen und Ausländern verstärkt die Vorurteilsbildung auf beiden Seiten. Darüber hinaus entstammen die ausländischen Arbeiter oft einem vorindustriellen Milieu, in dem es keine strikte Trennung zwischen Berufs- und Privatsphäre und damit keine „Freizeit“ im Sinne der Industriegesellschaften gibt (vgl. Maturi 1961, 125; Arweiler 1972, 113). Empirische Untersuchungen haben folgende Faktoren ermittelt, die sich auf das Freizeitverhalten der Gastarbeiter und damit auf die Möglichkeit zur Anknüpfung sozialer Kontakte auswirken: 1. Aufenthaltsdauer (Möglichkeiten und Motivationen zum Erlernen der deutschen Freizeitmuster); 2. Wohnsituation (Zusammenwohnen mit Deutschen in einem Haus oder einem Stadtviertel oder abgelegene Wohnheime und Gastarbeiterviertel und sich hieraus ergebende Ghettoisierung und Segregierung); 3. Familiensituation (ledig oder „lediggehend“, Familie in der BRD); 4. Größe des Heimatortes (Städter lernen leichter neue Freizeitmuster und finden leichter Kontakte zu Deutschen); 5. Intensität der Heimatkontakte, Häufigkeit von Besuchen und Briefwechsel, Höhe der Geldüberweisungen; 6. Einstellung zur Arbeit (hohes berufliches Anspruchsniveau fördert den Spracherwerb und die Kontakte zu Deutschen, vermindert aber den Kontakt zu Landsleuten) (vgl. Arweiler 1972, 116 ff.). Das passiv-rezeptive Verhalten in der Freizeit ist am häufigsten, wie dies ja für Unterschichtangehörige überhaupt typisch ist (häufige Antwort: „Ausruhen“ und allgemein „Zuhausebleiben“) (vgl. Mehrländer 1974, 143).

Der Anteil derjenigen, die ein Freizeitzentrum für Gastarbeiter besuchen, ist äußerst gering. Diese Zentren sind entweder unbekannt, zu weit von der Woh-

nung entfernt, oder sie werden ganz allgemein wegen ihres offiziellen Charakters gemieden (vgl. Marplan 1972, 31; BfA 1973, 42; Borris 1973, 207 f.; Mehrländer 1974, 219). Einige Beobachter vertreten die Ansicht, daß die Zusammenschließung der Gastarbeiter in Clubs und nationalen Vereinen nicht ihre Isolationsprobleme löst, sondern daß vielmehr hierdurch eine Verstärkung der sogenannten „nostalgischen Reaktion“ bewirkt wird, die ihrerseits für zahlreiche Anpassungsschwierigkeiten der Ausländer verantwortlich ist (vgl. Zwingmann 1961, 196). Alle Untersuchungen bestätigen die generelle These, daß Freizeitwünsche und damit Kontaktmöglichkeiten mit Deutschen häufig an den bestehenden Vorurteilen der Majorität scheitern.

Besonders große Probleme ergeben sich für die Gastarbeiter bei der Anknüpfung von Beziehungen zu Personen des anderen Geschlechts. Traditionelle Normen hinsichtlich der Geschlechterbeziehung auf der einen Seite und Diskriminierung und Unterprivilegierungen auf der anderen Seite führen dazu, daß die sexuellen Kontakte oft konfliktgeladen sind, da die Partner häufig unter „Zwang“ gewählt werden (vgl. Neubert 1972, 178). Da sich derartige Kontakte meist auf Prostituierte oder weibliche Personen mit „häufig wechselndem Geschlechtsverkehr“ beschränken, entwickeln sich Vorurteile und Fehlverhalten, die die Diskriminierung durch die einheimische Bevölkerung verstärken (vgl. Habermeier 1966, 126).

Die Unsicherheit der Lebensumstände sowohl in der Heimat als auch im Aufnahmeland, einschließlich deren psychologischer Korrelate, versucht der ausländische Arbeiter durch die Aufnahme einer festen Beziehung zu einer Person des anderen Geschlechtes zu reduzieren. Für ledige oder lediggehende Gastarbeiter ist hiervon die Fähigkeit, Konflikte zu ertragen und zu verarbeiten entscheidend abhängig (vgl. Berk 1972). Im sexuellen Bereich ist aber gerade die Diskriminierung am stärksten, da es hier zu einer Überschneidung der Statusbereiche Geschlecht und ethnischer Zugehörigkeit kommt, wenn Gastarbeiter mit deutschen Frauen derartige Beziehungen unterhalten.

#### **4.4 Zusammenfassung: Interdependenzen zwischen rechtlichem und sozialem Status der Gastarbeiter und den volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen der Ausländerbeschäftigung**

Im Abschnitt 4.2 haben wir untersucht, welche Zusammenhänge zwischen dem besonderen rechtlichen Status der ausländischen Arbeiter in der BRD, ihren Anpassungsproblemen an den neuen sozio-kulturellen Kontext und ihrer Diskriminierung in einzelnen Lebensbereichen bestehen. Dabei haben wir betont, daß die aufenthaltsrechtlichen Restriktionen einerseits eine entsprechende infrastrukturelle Planung erschweren und andererseits bei den Ausländern Einstellungen und Verhaltensweisen erzeugen, die ihre faktische rechtliche Unterprivilegierung (durch das Vorenthalten von im Grundgesetz, im Völkerrecht und in den EG-Vereinbarungen fixierten Rechtsansprüchen) noch weiter verstärken.

In Bezug auf unsere Fragestellung haben wir die Auffassung vertreten, daß das Ausländergesetz Interpretationen erlaubt, die die Gleichsetzung von staatlichen

Interessen mit denen bestimmter mächtiger gesellschaftlicher Gruppen sanktionieren, die sich auch auf das Verhältnis zwischen Gastarbeitern und Kommunalbehörden auswirken.

Die ausländerrechtlichen Probleme spitzen sich auf die Frage zu, welcher politische Status dem Gastarbeiter zugestanden werden soll. Die Antwort auf diese Frage hängt letztlich von dem Vorverständnis vom „Wesen des Politischen“ ab. Die meisten Kommentare zum Ausländergesetz scheinen die von Carl Schmitt (1932-1963, 26) in die Diskussion eingeführte Unterscheidung zwischen „Freund und Feind“, d. h. die Betonung des Kampfcharakters des Politischen, zugrunde zu legen. Dieser Tatbestand verleiht dem Ausländergesetz und seinen Auslegungen „mehr als nur einen Hauch von Gewalttätigkeit“ (Tomuschat 1974, 100).

Der besondere Rechtsstatus der Gastarbeiter stellt aber nur einen besonderen Teil eines umfassenderen sozialen Status dar, der ihnen als gesellschaftlicher Minderheit im Aufnahmeland zugewiesen wird. Als Fremdgruppe werden sie mit negativen Stereotypen und Vorurteilen belegt, aus denen eine zusätzliche soziale Benachteiligung erwächst, die von den ausländischen Arbeitern im Betrieb, im Wohnbereich, der Freizeit etc. deutlich wahrgenommen wird. Als Zielscheibe von Vorurteilen und Diskriminierungen eignen sich die Gastarbeiter deshalb besonders gut, weil sich bei ihnen alle jene Merkmale kumulieren, die für sozial schwache Gruppen charakteristisch sind. Die aus dem Rechts- und dem Minoritätenstatus resultierenden Diskriminierungen verstärken sich gegenseitig und drängen die Ausländer in eine gesellschaftliche Stellung, die sie als Angehörige einer „Schicht unter der Unterschicht“ also als „Subproletariat“ ausweist (vgl. Klee 1972, 25 ff.).

Diese Schichtzugehörigkeit garantiert, daß sie die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen erfüllen, die ihnen im „Gastland“ zugedacht sind. Hier helfen sie mit, systemimmanente Strukturprobleme zu lösen, die sich vor allem auf die Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Status quo beziehen.

Sozial-strukturelle Anpassungsfunktionen erfüllen die ausländischen Arbeiter aber nicht nur im Immigrationsland, sondern auch im Emigrationsland. Hier wird z. B. nicht nur durch die Abwanderung sozialer Sprengstoff abgebaut (der sich z. B. aus der Massenarbeitslosigkeit ergeben kann), sondern zugleich wird durch den individuellen sozialen Aufstieg einzelner Rückkehrer in der Heimat die Solidarität der Arbeiterschaft unterminiert (vgl. Schiller 1971 a, 809).

Die Migration von Arbeitskräften allein im Zusammenhang mit privatwirtschaftlichen Interessen zu sehen, greift zu kurz; vielmehr muß die Wanderung von Millionen von Arbeitern aus dem Süden in den Norden Europas im Zusammenhang mit dem Phänomen der internationalen Schichtung gesehen werden, in dem die wirtschaftlich höher entwickelten Länder die weniger entwickelten in ein System der internationalen Arbeitsteilung zwingen, das u. a. den Import von billigen Arbeitskräften einschließt (vgl. Harbach 1973, 202 ff.; Hoffmann-Nowotny 1973, 37 ff.).

Vorurteile und Diskriminierungen gegenüber den Gastarbeitern sind daher nicht nur ein Ausdruck bestimmter Herrschaftsverhältnisse innerhalb des Immigrationslandes und den damit verbundenen sozial-psychologischen Prozessen (vgl. Abschn. 4.3), sondern auch als das Ergebnis des besonderen Herrschaftsverhältnisses zwischen „Oberschicht-“ und „Unterschichtnation“ anzusehen. Meist korreliert das Ausmaß der Vorurteile zwischen verschiedenen Nationalitäten mit der Distanz, die zwischen ihren Nationen im internationalen Schichtungssystem besteht (vgl. Harbach 1973, 205).

Gerade die oft beklagte Tatsache, daß Vorurteile und Diskriminierungen zwischen ausländischen und inländischen Arbeitern am größten sind, ist z. T. Ausdruck dieses internationalen Schichtungssystems.

„Anstatt Demokratie als Folge oder Bedingung der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb bestimmter Nationen anzusehen, kann man sie (auch) als die Bedingung zur Ausübung einer effektiven Kontrolle über die Peripherienation betrachten. Gerade weil das Zentrum egalitärer und demokratischer als die Peripherie ist, gibt es dort mehr Menschen, die ein elementares Interesse an der gegenwärtigen Lage der Dinge haben, da die Früchte der imperialistischen Strukturen auf der obersten Ebene gleichmäßiger verteilt sind als auf der untersten. Und deshalb ist es sehr unwahrscheinlich, daß die Peripherie der zentralen Nation (d. h. deren Unterschicht, H. H.) tatsächlich zusammen mit der Peripherie der Peripherienationen (d. h. deren Unterschicht, H. H.) gegen die zwei Zentren vorgehen wird; vielmehr wird sie sich, wie die holländischen Arbeiter, gegen die Unabhängigkeit Indonesiens wenden und wie die US-amerikanischen Arbeiter zur Unnachgiebigkeit in der Kambodscha-Frage neigen . . .“ (Galtung 1972, 79).

Die weitgehende Übereinstimmung in der Beurteilung der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktion der Ausländerbeschäftigung durch die einzelnen politisch-relevanten Gruppen der BRD deuten daher nicht nur auf die größeren Durchsetzungschancen von privatwirtschaftlichen Interessen hin, sondern auch auf einen mehr oder weniger bewußten Konsens über den Vorteil, den die Gastarbeiterbeschäftigung für die Gesamtgesellschaft darstellt.

Für unsere Fragestellung bedeutet dies zweierlei: einmal ist nicht zu erwarten, daß aufgrund von Interessenneutralisierungen „Freiräume“ entstehen werden, innerhalb derer die Lage der Ausländer grundsätzlich (etwa durch Änderung des Ausländerrechts) verbessert werden kann; zum anderen verweist dies aber gerade auf die Notwendigkeit, die vorhandenen Handlungsspielräume der Verwaltung zugunsten der Gastarbeiter zu nutzen (vgl. Kap. 5). Die kommunalen Verwaltungsbehörden sind für die Existenz der Gastarbeiter in der BRD von besonderer Bedeutung. Fast alle Lebensbereiche werden durch die Maßnahmen der örtlichen Verwaltung berührt. Ihr besonderer rechtlicher Status bewirkt eine erhöhte Betroffenheit sowohl in zeitlicher als auch sachlicher Hinsicht durch die Eingriffsverwaltung. Ihr Minoritätenstatus macht sie in erhöhtem Umfang zu tatsächlichen oder potentiellen Klienten von solchen städtischen Ämtern, die Anpassungshilfen

gewähren oder vermitteln. Die Kumulation von rechtlicher und allgemeiner sozialer Benachteiligung der ausländischen Arbeiter bewirkt ein hohes Maß an Abhängigkeit von Entscheidungen und Maßnahmen dieser Behörden. Das Ausmaß der Betroffenheit und Abhängigkeit in den einzelnen Lebensbereichen hängt davon ab, inwieweit diese von den aufenthaltsrechtlichen Restriktionen tangiert werden. Bei längerer Aufenthaltsdauer vermindert sich nicht automatisch der Grad der Betroffenheit und Abhängigkeit der Ausländer. Häufig vergrößert er sich sogar noch (z. B. bei Familienzusammenführung, Probleme des Jugendschutzes, Berufsprobleme der „zweiten Generation“ etc.) (vgl. Maturi 1970, 62 ff.).

Erhöhter Betroffenheit und Abhängigkeit stehen oft geringe Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft der Gastarbeiter in bezug auf Behördenkontakte gegenüber (vgl. Abschn. 6). Gefühle der Unsicherheit und Angst, Sprachbarrieren sowie das durch Vorurteile und Diskriminierungen bewirkte soziale Rückzugsverhalten der Gastarbeiter vermindern die Wahrung von Rechtspositionen und die Durchsetzungschancen für ihre Anliegen auf den Ämtern. Der besondere rechtliche und soziale Status der ausländischen Arbeiter bewirkt – im verstärkten Maße – solche Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen örtlicher Verwaltung und Publikum, die bei Klienten aus der Unterschicht typisch sind.

## **5. Organisatorische und personelle Gegebenheiten örtlicher Instanzen auf dem Hintergrund der besonderen Problemlage ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien**

(F. Hegner)

In den vorangehenden Kapiteln haben wir die sozio-psychischen Bedürfnisse ausländischer Arbeitskräfte zum einen hinsichtlich der Motive und Folgeprobleme ihrer Emigration aus den Mittelmeerländern und zum anderen hinsichtlich spezifischer Problemlagen ihres Aufenthalts in einer veränderten sozio-kulturellen Umwelt dargestellt. Dabei ist bereits angeklungen, daß ein Großteil der sozialen, psychischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten nur dann gemildert werden kann, wenn örtliche Instanzen (vor allem staatliche und kommunale Stellen) entsprechende Maßnahmen und Einrichtungen bereithalten. Angesichts dieses Umstandes ist es wichtig zu prüfen, inwiefern die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien in ihrer Eigenschaft als Publikum örtlicher Instanzen vor gleichen oder unterschiedlichen Problemen stehen wie einheimische Klienten von Verwaltungs- oder Verbandsdienststellen (vgl. die Illustrationen in Kap. 9).

Den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bildet die Frage, ob und in welchem Umfang eine bedürfnisgerechte Versorgung der Ausländer dadurch erschwert oder gar verhindert wird, daß Rechts- und Leistungsansprüche entweder gar nicht oder nur unvollständig verwirklicht werden, weil organisatorische und/oder personelle Gegebenheiten der zuständigen Stellen dem entgegenstehen. Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Frage sind zunächst einige allgemeine Kriterien zur

Kennzeichnung der Ausländer in ihrer Eigenschaft als Angehörige des Publikums örtlicher Organisationseinheiten darzustellen.

### 5.1 Dimensionen und Probleme formal organisierter Bereitstellung und Vermittlung von Maßnahmen, Diensten und Leistungen an ausländische Arbeitnehmer

Die Beschreibung der Problemlagen ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien hat bereits die Diskrepanzen aufgezeigt, die zwischen a) den Bedürfnissen und Anliegen der Ausländer einerseits und b) den erzielten Wirkungen administrativer Maßnahmen und Einrichtungen der Behörden und Verbände andererseits bestehen. Daraus lassen sich zunächst folgende Anhaltspunkte für die Beurteilung der Erfolgswirksamkeit (vgl. Alberts 1970, 22 ff., 57 ff.) der Bemühungen örtlicher Instanzen ableiten:

Sowohl einzelne staatliche bzw. kommunale Behörden und Betreuungsorganisationen der Kirchen und Wohlfahrtsverbände als auch einzelne Dienste, Leistungen und Maßnahmen lassen sich in bezug darauf unterscheiden, wie groß jeweils die Differenz zwischen

- a) dem durch das Organisationsprogramm definierten Kreis der potentiell Anspruchsberechtigten, Bedürftigen, Einrichtungsbenuzter oder Leistungsempfänger (Cathérine 1961, 356 f.) einerseits und
- b) dem Kreis derjenigen ausländischen Klienten andererseits ist, die tatsächlich bzw. aktuell den Versuch machen, ihre Bedürfnisse durch Ausnutzung der Anspruchsberechtigung, Beantragung personaler bzw. technischer Dienstleistungen oder Benutzung vorhandener Einrichtungen zu befriedigen (vgl. Blau/Scott 1962/1969, 42 f., 51 ff.). Dabei ist zu berücksichtigen, daß diejenigen Klienten, die tatsächlich bzw. aktuell ihre Anliegen und Bedürfnisse im Kontakt mit einer örtlichen Instanz vorbringen, nicht notwendigerweise identisch sind mit
- c) denjenigen, bei denen die optimale Ausnutzung des Leistungsangebots zu einer objektiven Befriedigung vorhandener Bedürfnisse führt (Reiner/Reimer/Reiner 1963/1968, 382 f.).

Daraus folgt ein weiteres Kriterium zur Überprüfung der Erfolgswirksamkeit örtlicher Instanzen: Sowohl einzelne Behörden und Betreuungsorganisationen als auch einzelne Leistungsangebote lassen sich im Hinblick darauf unterscheiden, wie groß die Differenz zwischen dem Kreis derjenigen Ausländer, die aufgrund des formal programmierten Kontaktes und des damit ausgedrückten organisierten Leistungsangebots den Versuch zur Ausnutzung dieses Angebots machen, und dem Kreis derjenigen ist, bei denen dieser Versuch tatsächlich zu einer objektiven Bedürfnisbefriedigung führt. Alltagsnah formuliert heißt dies beispielsweise: Die Wohnungsvermittlungstellen verschiedener Kommunen und Wohlfahrtsverbände sind im Hinblick darauf zu vergleichen, wie groß die zahlenmäßige Differenz zwischen dem Kreis der wohnungssuchenden Ausländer, dem Kreis der Benutzer der Wohnungsvermittlungstelle und dem Kreis derjenigen Ausländer

ist, die mit Hilfe der Wohnungsvermittlungsstelle eine angemessene Unterkunft finden.

Im Kontext dieser Problematik müßte eine wissenschaftliche Analyse die psychischen, sozialen und ökonomischen Merkmale herausarbeiten, durch die sich das potentielle Publikum (also die Gesamtheit der für den Kontakt mit einer örtlichen Instanz in Frage kommenden Ausländer) von dem aktuellen Publikum (also von der Gesamtheit der mit dieser örtlichen Instanz in Kontakt getretenen Ausländer) sowie von dem nutznießenden Publikum (also von der Gesamtheit der bedarfsgerecht versorgten Ausländer) unterscheidet. Die zahlen- und merkmalsmäßige Differenz zwischen aktuellem, potentiell und nutznießendem Publikum kann sodann in Beziehung gesetzt werden zu den spezifischen Gegebenheiten des organisatorisch programmierten Kontaktes, des formal geregelten und des tatsächlich praktizierten Prozesses der Kontaktabwicklung und des objektiv erzielten bzw. subjektiv perzipierten Kontaktergebnisses. Erst im Anschluß an eine solche Untersuchung könnte man Aussagen darüber machen, in welchem Umfang bestimmte örtliche Instanzen (Behörden und Verbände) im Rahmen des von ihnen bereitgestellten Angebots an Diensten, Leistungen und Einrichtungen tatsächlich zu einer bedürfnisgerechten Versorgung der ausländischen Arbeitnehmer beitragen.

Ohne beim gegenwärtigen Stand unseres empirisch-systematisch abgesicherten Wissens bereits sagen zu können, bei welchen örtlichen Instanzen welches Ausmaß an Unterschieden zwischen potentiell, aktuellem und nutznießendem Ausländerpublikum besteht, läßt sich aufgrund vorliegender Untersuchungen zu generellen Schwierigkeiten im Umgang zwischen Verwaltung und Publikum bereits jetzt sagen (vgl. Catrice-Lorey 1963/65, I, 52 ff., 129 ff.; Sjöberg/Brymer/Farris 1965/66, 325 ff.; Kaufmann 1969, 5 f., 82 ff.; Grunow/Hegner/Kaufmann 1957 a, 26): die Diskrepanzen zwischen den administrativ fixierten Anlässen und Ablaufformen des Kontakts sowie den subjektiv von den Klienten definierten Anliegen der Kontaktaufnahme sind eine der Hauptursachen dafür, daß potentiell Anspruchsberechtigte und aktuelle Antragsteller nicht zu vollen Nutznießern des administrativen Leistungsangebots werden. – Was heißt das im einzelnen?

#### *5.1.1 Diskrepanzen zwischen formal definierten Anlässen des Tätigwerdens örtlicher Instanzen und subjektiv definierten Anliegen der Ausländer*

Wenn hier von subjektiv definierten Anliegen die Rede ist, dann stellt sich zunächst die Frage, in welcher Beziehung diese zu den tatsächlichen Bedürfnissen ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen stehen. Mit der Beantwortung dieser Frage wird zugleich die im vorigen Abschnitt getroffene Unterscheidung zwischen aktuellem Publikum (Kontaktpublikum) und nutznießendem Publikum (Klienten, deren objektive Bedürfnisse optimal befriedigt werden) weiter präzisiert.

Eine Untersuchung, die den formal bzw. administrativ definierten Kontakt-Anlaß zu dem individuellen Kontakt-Anliegen in Beziehung setzen will, muß bezüglich

der dem Anliegen zugrundeliegenden Bedürfnisse des Publikums nach zwei Richtungen differenzieren:

Bedürfnisse als Grundlagen und Antriebskräfte suchenden bzw. zuwendenden Verhaltens sind das Resultat bestimmter Abweichungen von ‚Sollwerten‘ relativen somatischen und/oder psychischen Gleichgewichts (vgl. Murray 1938/1967, 123 ff.; Drever/Fröhlich 1970, 57; Wolman 1973, 250). Insofern handelt es sich zunächst a) um biologisch-medizinisch feststellbare Mangelzustände des Organismus (‚objektive‘ Bedürfnisse i. S. v. Nahrungsmangel, Zittern vor Angst usw.), die bei längerer Dauer oder größerer Intensität zu folgenreichen Schäden (z. B. Hungerödem, Kopfschmerzen als Symptom einer traumatischen Neurose) führen können, oder b) um psychologisch feststellbare zielgerichtete Erregungszustände (‚subjektive‘ Bedürfnisse i. S. v. Hunger, Sicherheitsstreben usw.), die zum einen Ausdruck organischer Mangelzustände sein können und die zum anderen entsprechende Aktivitäten nach sich ziehen können (z. B. Nahrungssuche, Flucht). In beiden Fällen gilt, daß Bedürfnisse sowie innere oder äußere Aktivitäten der Bedürfnisbefriedigung sozial bzw. sozio-kulturell (mit-)geprägt sind (vgl. Murray 1938/1967, 129; Runciman 1966/1972, 10 ff.).

Die vorangehende – psychologisch-behavioristische – Unterscheidung von ‚objektiven‘ und ‚subjektiven‘ Bedürfnissen resultiert aus einem Wissenschaftsverständnis, in dem physiologischen und behavioristisch-psychologischen Meßoperationen und -ergebnissen größere ‚Objektivität‘ zuerkannt wird als beispielsweise Untersuchungen, die auf bewußte Prozesse oder auf das Sinnverständnis der Handelnden abheben (vgl. Carnap 1956/1962; Hebb 1958/1972). Wenn man diese Auffassung nicht teilt, dann lassen sich alle gemäß wissenschaftlichen Standards identifizierten Bedürfnisse dann als objektiv bezeichnen, wenn sie von mehreren Forschern unabhängig voneinander diagnostiziert worden sind. Von diesen objektiv rekonstruierten Grundlagen zielgerichteten Verhaltens sind die subjektiven Bedürfnisse im Sinne des individuellen Bewußtwerdens (‚need felt‘ i. S. v. Murray) oder der individuellen (Selbst-)Einschätzung von Bedürfnissen zu unterscheiden (Lewin 1926). Solche subjektiven Bedürfnisse können einerseits Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen sein, und sie können andererseits als handlungsleitende Energien im Alltag größeres Gewicht haben als die wissenschaftlich identifizierten (objektiven) Mangelzustände und Bedürfnisse.

Die individuellen Bedürfnisseinschätzungen lassen sich in bezug darauf unterscheiden, wie weit sie a) von den wissenschaftlich definierten Bedürfnissen der Betroffenen und b) von den administrativ definierten ‚Bedürfnissen‘ bzw. ‚Bedarfen‘ (Scherhorn 1959, 66 ff.) entfernt sind. Wenn man einmal davon absieht, daß administrativ definierte ‚Bedarfe‘ nicht immer mit wissenschaftlich definierten ‚Bedürfnissen‘ übereinstimmen, dann mag mit Bezug auf das Verhältnis zum Publikum und Verwaltung folgende Differenzierung ausreichen: Von objektiver Bedarfs-Einschätzung sprechen wir, wenn beispielsweise ein ausländischer Arbeitnehmer den Kontakt mit dem Wohnungsamt sucht, um durch einen Antrag auf Wohngeld seine finanzielle Lage zu verbessern, wobei ihm aufgrund fachkundiger

Beratung klar ist, daß sich die Höhe des zu erwartenden Wohngeldes nach der Größe der Differenz zwischen dem Einkommen seiner Familie und dem aufzubringenden Mietzins richtet. Von subjektiver Bedarfs-Einschätzung sprechen wir, wenn die Vorstellungen über die Höhe des zu erwartenden Wohngeldes vage sind und wenn somit lediglich der Tatbestand beschrieben wird, daß ein ausländischer Arbeitnehmer das Gefühl hat, seine Wohnung sei zu teuer und es gebe die Möglichkeit, durch einen Antrag auf Wohngeld seine Haushaltskasse aufzufüllen.

Aus der Unterscheidung zwischen objektiver und subjektiver Bedarfseinschätzung resultiert mit Blick auf das Ergebnis des Kontakts die Unterscheidung zwischen Grad der objektiven Bedarfsbefriedigung und Grad der subjektiven Bedürfnisbefriedigung (vgl. Kaufmann 1970, 336 ff.). Im erstgenannten Falle geht es darum, daß aufgrund einer fachkundigen (z. B. wissenschaftlichen) Analyse festgestellt wird, daß der ausländische Arbeitnehmer genau den Betrag an Wohngeld erhalten hat, der ihm aufgrund der gegebenen Rechtslage und seiner wirtschaftlichen und sozialen Situation zusteht. Im Falle einer Untersuchung der subjektiven Bedürfnisbefriedigung geht es darum, durch Befragung des ausländischen Arbeitnehmers festzustellen, inwiefern dieser den Eindruck hat, daß das Wohnungsamt seinem Bedürfnis nach Verringerung der Mietkosten nachgekommen ist. Dabei kann ein hohes Maß an subjektiver Bedürfnisbefriedigung durchaus auch dann vorliegen, wenn der Antragsteller aufgrund unzureichender Kenntnisse die rechtlich gegebenen Möglichkeiten zur Abwälzung von Mietkosten auf das Wohnungsamt nicht voll ausgenutzt hat.

Auch hier gilt wieder, daß nicht wissenschaftlich, sondern administrativ definierte ‚Bedürfnisse‘ (Bedarfe) als Bezugspunkte für die Bestimmung des Grades der Bedürfnisbefriedigung gewählt werden. Damit bleibt zweierlei außer Betracht (vgl. allgem. Alberts 1970, 10 ff., 21 ff.; Krüger 1975 a, 253 ff.; Krüger 1975 b, 29 ff.): Zum einen die möglichen Diskrepanzen zwischen dem, was die beteiligten Instanzen als Bedarf der Ausländer definieren, und dem, was aus der Sicht der Wissenschaft als Mangelzustand oder als Bedürfnis der Ausländer definiert wird. Zum anderen die möglichen Diskrepanzen zwischen dem, was die Ausländer subjektiv als Behebung eines Mangelzustandes perzipieren, und dem, was aus wissenschaftlicher Sicht als Fortbestehen einer Unterversorgung oder eines Mangelzustandes angesehen wird. In dem Maße, wie man den Anspruch erheben würde, die ‚wahren‘ Bedürfnisse der Ausländer aufzuzeigen, müßte man diesen Diskrepanzen nachgehen (zu dieser Problematik vgl. allgem.: Gleiss/Seidel/Abholz 1973, 151 f., 172 f.).

Die Unterscheidung zwischen objektiven und subjektiven Bedürfnissen bzw. zwischen objektivem und subjektivem Grad der Bedürfnisbefriedigung läßt sich nun in Beziehung setzen zu der Unterscheidung zwischen Anlaß bzw. Anliegen des Kontakts, Form der Kontaktabwicklung und Art des Kontaktergebnisses. Im Sinne der letztgenannten Unterscheidung kann man zwischen Erwartungen des Klienten, die auf Anlaß und Ergebnis des Kontakts gerichtet sind, und Erwartungen, die auf den Prozeß der Kontaktabwicklung bezogen sind, unterscheiden

(vgl. Janowitz/Wright/Delany 1958, 51 f.; Catrice-Lorey 1963/65, I, 17 ff., 66 ff.). Dabei kann es durchaus vorkommen, daß ein Ausländer zwar mit dem Anlaß und Ergebnis des Kontakts subjektiv zufrieden ist, daß er jedoch die Art der Kontaktabwicklung als sehr unbefriedigend empfindet (z. B. weil seine soziale Identität durch den Bearbeiter gefährdet wurde); umgekehrt ist es ebenso möglich, daß eine objektiv mangelhafte Bedürfnisbefriedigung gerade deshalb nicht wahrgenommen wird, weil die Art der Behandlung durch die zuständige Instanz als sehr angenehm bzw. zufriedenstellend empfunden wird.

Sowohl die objektiven als auch die subjektiven Bedürfnisse sind in allen Fällen, in denen es nicht um instinktive Grundlagen von Vermeidungsreaktionen geht (vgl. Lorenz 1939/1968, 23 ff.; Lorenz 1950/1967, 126 ff.; Wickler/Seibt 1975, 32), einerseits das Resultat dessen, was in einer bestimmten historisch-gesellschaftlichen Situation sozial als Mangelzustand definiert wird, und zum anderen das Resultat dessen, was ein Individuum auf diesem sozio-kulturellen Hintergrund als Mangel perzipiert (vgl. Murray 1938/1967, 129; Runciman 1966/1972, 10 ff.). Diese soziale Bedingtheit bzw. Prägung von Bedürfnissen (vgl. Hondrich 1975, 27 ff., 34 ff.) gewinnt mit Blick auf die Probleme ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien im Umgang mit örtlichen Instanzen in zweierlei Hinsicht besondere Bedeutung (vgl. Meistermann-Seeger 1970/1972, 42 ff., 102 ff., 180 ff.; Klee (Hg.) 1972, 165 ff.; Mehrländer 1974, 50 ff., 66 ff., 195 ff.): 1. hinsichtlich dessen, was der deutsche Gesetzgeber, die deutschen Behörden und Verbände sowie einzelne deutsche Verwaltungsbearbeiter oder Fürsorger an Definitionen und Erwartungen bezüglich der (objektiven und subjektiven) Bedürfnisse von Ausländern bereithalten; 2. hinsichtlich dessen, was ausländische Arbeitskräfte und ihre Angehörigen an Mangelzuständen einerseits bezüglich ‚mitgebrachter‘ und andererseits bezüglich in der neuen Umwelt ‚hinzuwerbener‘ Bedürfnisse erfahren und artikulieren.

Ohne die hier angesprochenen Probleme auch nur andiskutieren zu können, müssen wir uns mit der These begnügen, daß die Diskrepanz zwischen den administrativen Definitionen von Kontaktanlässen und den diesbezüglichen individuellen Definitionen bzw. Vorstellungen der Ausländer eine ihrer Hauptursachen in den möglichen Divergenzen a) zwischen objektiven und subjektiven Bedürfnissen sowie b) zwischen abweichenden (subjektiven) Bedürfnis-Einschätzungen (auf Publikums- und Verwaltungsseite) hat; dies gilt um so mehr dann, wenn die Definierenden (also Ausländer und zuständige deutsche Stellen) aus verschiedenartigen sozio-kulturellen Kontexten stammen (vgl. Park 1928/1967, 203 ff. sowie die Illustrationen in Kap. 9).

So mag beispielsweise ein zugewandter anatolischer Landarbeiter (vgl. Meistermann/Seeger 1970/1972, 55 ff.; Mehrländer 1974, 28 ff.) das Anliegen (Bedürfnis) haben, für seine Familie statt der vom Arbeitgeber bereitgestellten Gemeinschaftsunterkunft eine Zweizimmer-Wohnung in der Nähe der Innenstadt anzumieten. In seiner Heimat hätte ein solcher Wunsch nach wohnlicher Veränderung möglicherweise zur Kontaktaufnahme mit Nachbarn und Verwandten geführt, um diese

(evtl. im Gegenzug zur Hilfeleistung bei der Einbringung ihrer Ernte) dazu zu bewegen, Materialien und Arbeitskraft für den Ausbau des eigenen Hauses aufzubringen (vgl. Schrettenbrunner 1971, 66 f., 74 ff.). In einer westdeutschen Großstadt erweisen sich derartige Handlungsmuster, die an den Prinzipien der Reziprozität und des Tausches orientiert sind (vgl. Mauss 1931/1969, III, 18 ff.), höchstens dann als zweckmäßig, wenn die gewünschte Wohnung in der Innenstadt durch informelle Kontakte mit Landsleuten vermittelt werden kann. Ist dies nicht der Fall, so liegt es zunächst völlig außerhalb des Erwartungshorizonts eines zugewanderten Landarbeiters aus dem Mittelmeerraum, daß man für die Anmietung einer Wohnung, deren Mietzins mit den eigenen finanziellen Mitteln nicht aufzubringen ist, eine Dienststelle (nämlich das Wohnungsamt) in Anspruch nehmen kann, um dort eine Beteiligung an den zu hohen Mietkosten (in Form des Wohngeldes) zu beantragen, ohne irgendeine Form der direkten Gegenleistung für diese Dienststelle oder für den dort tätigen Bearbeiter erbracht zu haben. Umgekehrt liegt es zunächst völlig außerhalb des Erwartungshorizonts des Gesetzgebers oder des Bearbeiters in einer deutschen Behörde, daß die in Merkblättern oder Zeitungsmitteilungen aufgezeigte Möglichkeit der Beantragung von Wohngeld von einem in Wohnungsnot befindlichen Ausländer entweder gar nicht wahrgenommen oder als eine Maßnahme perzipiert wird, die möglicherweise nur für solche Ausländer Geltung haben könnte, die schon einmal ‚Beiträge‘ an das Wohnungsamt gezahlt haben oder die über gute ‚persönliche Beziehungen‘ zu den dortigen Bearbeitern verfügen.

Angesichts solcher Diskrepanzen in den generellen Erwartungshorizonten der ausländischen Arbeitnehmer und der örtlichen Instanzen wird deutlich, daß es nicht ausreicht, wenn den ausländischen Arbeitnehmern gut gemeinte und juristisch sauber formulierte Anlässe für die Inanspruchnahme administrativer Leistungen oder Einrichtungen vorgegeben und mitgeteilt werden. Zusätzlich bedarf es der Überlegung, in welcher Beziehung die so definierten Anlässe der Kontaktaufnahme mit örtlichen Instanzen zu den von den potentiellen Leistungsadressaten definierten persönlichen Anliegen (Bedürfnissen) stehen. Es genügt also nicht die Frage, ob eine bestimmte Maßnahme oder Einrichtung geeignet ist, die von den zuständigen Instanzen gewünschte Wirkung zu erzielen; vielmehr muß darüber hinaus gefragt werden, inwiefern die von deutscher Seite als wünschenswert definierte Wirkung mit der von seiten des ausländischen Arbeitnehmers als wünschenswert definierten Bedürfnisbefriedigung übereinstimmt. Dieser Sachverhalt wird noch dadurch kompliziert, daß nicht nur die Art der Übereinstimmung zwischen dem administrativen Anlaß und dem persönlichen Anliegen der Kontaktaufnahme berücksichtigt werden muß, sondern daß darüber hinaus auch die beiderseitigen Erwartungen und Wünsche in bezug auf das Verfahren der Kontaktaufnahme und der Kontaktabwicklung in Rechnung zu stellen sind.

So mag beispielsweise ein ehemaliger Landpächter aus der Türkei, wenn er sich bereits seit einigen Jahren in der Bundesrepublik aufhält, zu der Einsicht gelangt sein, daß er allein aufgrund des Vorliegens einer bestimmten Differenz zwischen

seinem Familieneinkommen und der Höhe des aufzubringenden Mietzinses die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Wohngeld hat; aber er mag dennoch einen solchen Antrag nicht stellen, entweder weil seine Deutschkenntnisse zum Ausfüllen des Formulars nicht ausreichen oder weil er sich schämt, durch Inanspruchnahme eines Dolmetschers Dritten gegenüber zuzugeben, daß er den Mietzins nicht aus eigener Kraft aufbringen kann.

Wie notwendig verstärkte Anstrengungen örtlicher Instanzen im Hinblick auf eine ‚ausländergerechte‘ Abwicklung der Kontakte (z. B. in Form intensiver Beratung) sind, wenn nicht die intendierten Wirkungen administrativer Maßnahmen durch subjektive Faktoren ‚verfälscht‘ werden sollen, läßt sich auch im Falle der Differenzierung zwischen sogenannten ‚begünstigenden‘ und ‚belastenden‘ Verwaltungsentscheidungen verdeutlichen. In Anlehnung an die generelle Unterscheidung von objektiven und subjektiven Bedürfnissen muß die Verwaltung auch hier dem Umstand Rechnung tragen, daß der intendierte Effekt der Bedürfnisbefriedigung nicht identisch mit der subjektiven Belastungs- bzw. Begünstigungserfahrung des Klienten ist.

Dies läßt sich am Beispiel der Schulpflicht veranschaulichen: Der ausländische Arbeitnehmer, der von einer Urlaubsreise seine 12jährige Tochter mit in die Bundesrepublik bringt, erhält eines Tages zu seinem Erstaunen vom Schulamt die befristete Aufforderung, das Kind zum Schulbesuch anzumelden. Sowohl aus der Sicht der Schulbehörde als auch aus sozialwissenschaftlich begründbaren Überlegungen heraus muß diese ultimative Aufforderung als ‚objektive Begünstigung‘ bezeichnet werden, eröffnet sie doch dem Kind die Chance, sich durch den Schulbesuch besser in die deutsche Umgebung einzufinden und sich längerfristig beruflich besser zu qualifizieren (vgl. Opladen 1972/1974, 20 ff.; Diamant 1972, 63 ff.; Großmann 1972, 136 ff.). Nichtsdestoweniger kann diese Aufforderung von dem betroffenen Arbeitnehmer subjektiv als Belastung definiert werden, was etwa dann der Fall ist, wenn er das Kind angesichts der Berufstätigkeit seiner Frau als Aufsichtsperson für die jüngeren Geschwister braucht oder wenn er seine Absicht gefährdet sieht, die (ungebildete) Tochter nach der Rückkehr in die Heimat an einen Bauern aus der Nachbarschaft zu verheiraten. Umgekehrt ist es durchaus möglich, daß eine – nach den Maßstäben unserer Industriegesellschaft – objektiv belastende Entscheidung von dem ausländischen Arbeitnehmer als Begünstigung erfahren wird. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn dem 16jährigen Sohn die Aufnahme in ein Lehrverhältnis und in die Berufsschule wegen mangelnder Sprachkenntnisse verweigert wird, womit der Vater die Möglichkeit hat, den Sohn als Hilfsarbeiter umgehend zum Geldverdienen zu schicken (Osnabrück 1971, 59 f.).

Fassen wir die den genannten Beispielen zugrundeliegenden strukturellen Probleme auf dem Hintergrund einiger allgemeiner Überlegungen zum Verhältnis von Verwaltung und Publikum zusammen:

Die kommunalen und staatlichen Behörden sowie die Wohlfahrtsverbände, mit denen deutsche oder ausländische Publikumsangehörige unter bestimmten Bedingungen in Kontakt treten können, werden für den einzelnen Klienten nur insoweit sinnhaft erlebbar und als Orientierungsrahmen der Erwartungsbildung wirksam, wie es um konkrete Anlässe, Verfahrensschritte und Ergebnisse des Kontakts mit solchen Instanzen geht. Nur in dem Maße, wie der Publikumsangehörige in der Lage ist, die Artikulation und Durchsetzung persönlicher Anliegen mit bestimmten örtlichen Instanzen in Verbindung zu bringen, werden diese Instanzen als Bezugspunkte der Aufmerksamkeitszuwendung, der Erwartungsbildung und der Handlungsorientierung für ihn bedeutsam (vgl. Francis/Stone 1956, 45 ff.; Janowitz/Wright/Delany 1958, 25 ff., 51 f., 94 ff.; Catrice-Lorey 1963/1965, I, 36 ff., 125 ff., 137 ff.). In diesem Sinne kann man Kontakthanlaß, Kontakthanliegen, Kontaktabwicklung und Kontaktresultat als ‚Mechanismen‘ verstehen, vermittels deren Verwaltung und Publikum miteinander in Berührung kommen und miteinander ‚umgehen‘ können (Hegner 1975, 210 ff.). Auf seiten der Verwaltung fungieren dabei gesetzliche Vorschriften betreffend den materiellen Inhalt von Klientenansprüchen und Verwaltungsleistungen sowie betreffend das Verfahren der Realisierung von Klientenansprüchen und Verwaltungsleistungen als jene Muster, vermittels deren die ‚Bedürfnisse‘ des Publikums vorab fixiert werden. Diesen formal definierten ‚Bedürfnissen‘ bzw. ‚Bedarfen‘ (Scherhorn 1959, bes. 66 ff.) sind jene Bedürfnisse gegenüberzustellen, aufgrund deren individuelle Publikumsangehörige (also etwa ausländische Arbeitnehmer) in Kontakt mit einer örtlichen Instanz treten. In diesem Sinne können wir auf seiten des Publikums im Unterschied zu dem formal fixierten Kontakt-Anlaß von dem persönlichen Kontakt-Anliegen sprechen, d. h., von individuellen Selbst-Definitionen der Bedürfnisse, die zur Aufnahme oder Meidung des Kontakts mit einer örtlichen Instanz führen.

Die praktische Frage, die sich angesichts dieser Diagnose stellt, lautet: Welche Maßnahmen von seiten der örtlichen Instanzen sind notwendig und geeignet, im Interesse einer Verbesserung der Lage ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien die Diskrepanzen zwischen Kontakthanliegen und Kontakthanlaß zu verringern? Unser erster Versuch zur Beantwortung dieser Frage verweist auf einen ‚altmodischen‘ Gedanken, nämlich den Gedanken der persönlichen Hilfe (vgl. allgem. Scherpner 1962), allerdings nuanciert um den Hinweis auf das Eingebundensein der Hilfe in (zweckhaft) organisierte Kommunikations- und Arbeitsprozesse. In späteren Abschnitten wird dann die weitergehende Frage untersucht, welche organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen einer ‚ausländergerechten‘ organisierten Hilfe beachtet werden müssen.

### *5.1.2 Persönliche Hilfe im organisierten Kontext als Mittel zur Verringerung der Diskrepanzen zwischen formal definierten und individuell perzipierten Kontakthanlässen bzw. -anliegen*

Wenn hier das Wort Hilfe im Zusammenhang mit örtlichen Organisationseinheiten (Behörden und Verbänden), die Kontakte mit ausländischen Arbeitnehmern haben,

verwandt wird, dann kann es leicht zu Assoziationen mit Termini wie Fürsorge und Sozialarbeit kommen. In diesem – durch den historischen Wortgebrauch eingegengten (vgl. Scherpner 1962) – Sinn verweist ‚Hilfe‘ auf Instanzen wie Sozial- und Jugendämter oder Betreuungsorganisationen der Wohlfahrtsverbände und Kirchen.

Indem wir eine allgemeinere bzw. abstraktere Konzeption von Hilfe verwenden (vgl. Luhmann 1973, 21 f.), werden mit Blick auf das Verhältnis zwischen Klienten (z. B. ausländischen Arbeitnehmern) und örtlicher Verwaltung zwei Nuancen deutlich: Zum einen lassen sich unter dem Terminus Hilfen (Plural!) generell alle Maßnahmen, Dienste und Leistungen subsumieren, vermittels deren örtliche Instanzen versuchen, Bedürfnisse auf seiten ihrer Klienten zu befriedigen; in diesem Sinne umfassen ‚Hilfen‘ nicht nur Geldleistungen oder die Bereitstellung von angemessenem Wohnraum, sondern auch die Vermittlung von Informationen, die den Klienten eine bessere kognitive Orientierung angesichts einer Vielzahl von Behörden und Betreuungsorganisationen gestatten. Zum anderen verweist das Wort Hilfe (Singular!) deutlicher als die heute gebräuchlichen Termini ‚Maßnahmen, Dienste, Leistungen und Einrichtungen‘ auf den Umstand, daß auch bei dem gegenwärtig hohen Grad der Organisiertheit von Prozessen der Bedürfnisbefriedigung eine persönliche Komponente, wie sie in der Kommunikation zwischen einem Beamten des Sozialamts oder einem Sozialarbeiter der Caritas und einem Klienten zum Ausdruck kommt, von zentraler Bedeutung bleibt (Neumeister 1962, 25 f.; Hering 1975, 13).

Gerade die Berücksichtigung dieser persönlichen Komponente, die sowohl auf intrapersonal-psychische (z. B. Hilfsbereitschaft) als auch auf interpersonal-soziale Gesichtspunkte (z. B. Hilfestellung im Kontakt) verweist, eröffnet die Möglichkeit, die einseitige Betonung juristischer und quantitativer Gesichtspunkte der Versorgung ausländischer Arbeitnehmer durch sozio-psychische und qualitative Gesichtspunkte zu ergänzen: Es wird nicht nur die Frage gestellt, auf welche Weise bestimmte Rechts- bzw. Verwaltungsvorschriften die Zahl der aufenthaltsberechtigten Ausländer beeinflussen, oder auf welche Weise bestimmte Entscheidungen des Gesetzgebers (auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene) die Zahl und materielle Ausstattung von Kindergartenplätzen für die Kinder ausländischer Arbeitnehmer tangieren; vielmehr wird darüber hinaus auch die Frage gestellt, auf welche Weise diese Rechts- und Verwaltungsvorschriften von den zuständigen Bearbeitern gehandhabt werden oder auf welche Weise etwa die administrative Behandlung eines ausländischen Arbeitnehmers, der einen Antrag auf Unterbringung seines Kindes in einem Kindergarten stellt, dessen Bereitschaft zur Unterbringung des Kindes in dieser Einrichtung tangiert.

Persönliche Hilfe in diesem weitgefaßten Sinne ist keineswegs auf jene Verwaltungsbereiche beschränkt, bei denen es um soziale Angelegenheiten im weitesten Sinne geht. Vielmehr muß Hilfe als gezielte Maßnahme, die auf die Handhabung der personalen Aspekte des organisierten Umgangs mit ausländischen Arbeitnehmern verweist, gleichermaßen in den Verwaltungsbereichen zum Tragen

kommen, in denen es nach gängiger Terminologie um ‚Recht, Sicherheit und Ordnung‘ geht. In diesem Zusammenhang könnte die Berücksichtigung des Aspekts der Hilfe vermeiden helfen, daß administrative Maßnahmen – wie beispielsweise die Kontrolle von Ausländerunterkünften unter hygienischen Gesichtspunkten – deren Berechtigung im Hinblick auf das Wohl der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung vernünftigerweise nicht angezweifelt werden kann, durch die bearbeiterspezifische Art ihrer Ausführung oft den Eindruck von Willkür und Polizeistaatlichkeit vermitteln; beispielsweise, weil die betroffenen Ausländer derartige Maßnahmen aus ihrer Heimat nicht kennen oder weil sie von dem ausführenden Verwaltungsangehörigen nicht über den Zweck dieser Maßnahmen aufgeklärt worden sind.

Der Terminus Hilfe soll die Aufmerksamkeit jedoch nicht nur auf den Tatbestand lenken, daß die organisierte Vermittlung administrativer Entscheidungen, Dienste und Leistungen auch angesichts eines hohen Grades rechtlicher Normierung und verfahrenstechnischer Reglementierung subjektiv-personale und intersubjektiv-soziale Dimensionen enthält, in denen tradierte Muster des Helfens – beispielsweise beim Ausfüllen eines Formulars oder beim Auffinden einer Dienststelle – zum Tragen kommen. Vielmehr wird mit dem Terminus Hilfe darüber hinaus auf den Tatbestand verwiesen, daß sich die im Kontakt mit ausländischen Arbeitnehmern stehenden örtlichen Instanzen zumindest in ihrer ‚idealisierten Außendarstellung‘ (Boulding 1956/1966, 14 f., 51 ff.) darin unterscheiden, inwiefern sie Gesichtspunkte persönlicher Betreuung und individueller Fürsorge mehr oder weniger stark betonen. Dies gilt a) sowohl mit Blick auf Unterschiede im Bereich der kommunalen Behörden, wo beispielsweise in den überwiegend mit Sozialarbeitern besetzten Dienststellen (des Jugendamts oder des Amts für Familienfürsorge) die individuelle Beratung und Hilfestellung stärker betont wird als in den überwiegend mit Verwaltungssachbearbeitern besetzten Dienststellen (des Wohnungsamts oder des Ordnungsamts), als auch b) mit Blick auf Unterschiede zwischen kommunalen Behörden und freien Wohlfahrtsverbänden, wobei die letzteren für sich eine stärkere Orientierung an den Prinzipien einer einzelfallbezogenen Fürsorge bzw. Sozialarbeit in Anspruch nehmen (Geiselberger (Hg.) 1972, 150 ff.; vgl. Abschn. 5.3).

Nur durch empirische Untersuchungen könnte man feststellen, auf welche Weise sich derartige behauptete Unterschiede in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie in der Publikumsausrichtung der betreffenden Instanzen niederschlagen (vgl. Bingemer 1972, 73 ff., 123 ff.). Weiterhin wäre empirisch zu prüfen, inwiefern diese Unterschiede von den ausländischen Arbeitnehmern tatsächlich wahrgenommen und im Handeln ‚ausgenutzt‘ werden. Wenn gezeigt werden kann, daß solche – behaupteten – Unterschiede im Grad der individuellen Betreuung (Beratung, Unterstützung etc.) nur ‚auf dem Papier‘ bestehen, dann könnte man daraus beispielsweise Konsequenzen in Richtung auf die kostensparende Abschaffung einiger sogenannter ‚Betreuungsorganisationen‘ bzw. in Richtung auf die Umstrukturierung einiger behördlicher Leistungsangebote ziehen (vgl. Abschn. 5.3).

Schließlich ist noch ein weiteres Argument zu bedenken, aufgrund dessen es gerechtfertigt erscheint, den etwas antiquierten Terminus Hilfe gerade in eine ‚dimensionale Analyse‘ (Zetterberg) des Verhältnisses zwischen örtlichen Instanzen und ausländischen Arbeitnehmern einzuführen. Es stellt sich die Frage, inwiefern die organisierten Prozesse der Bereitstellung und Vermittlung administrativer Entscheidungen und Leistungen, wenn sie den Gesichtspunkt der persönlichen Hilfe weitgehend außer acht lassen, überhaupt geeignet sind, die mit den administrativen Maßnahmen intendierten Wirkungen bei einem Klientenkreis zu erzielen, dessen Angehörige aus einer weniger modernen Umwelt stammen. Alltagssprachlich formuliert heißt dies beispielsweise: Kann man guten Gewissens behaupten, das in der Bundesrepublik geltende Wohnrecht, aufgrund dessen auch ausländische Arbeitnehmer einen Antrag auf Wohngeld stellen können, gewährleistet die Gleichbehandlung der deutschen und der ausländischen Anspruchsberechtigten, wenn gleichzeitig die Modalitäten der Antragstellung für einen ehemaligen anatolischen Landarbeiter völlig undurchsichtig sind? (Mainz 1974, 21 ff.; Borris 1973, 153 f.) Kann man ernsthaft behaupten, man habe die Transparenz des Verfahrens der Beantragung von Wohngeld auch für ausländische Anspruchsberechtigte erhöht, indem man Broschüren in den jeweiligen Landessprachen druckt und verteilt (Berlin 1973, 17; Mainz 1974, 45), wenn ein Großteil der Adressaten dieser Merkblätter und Broschüren entweder nur seinen Namen schreiben oder bestenfalls einen Comic strip lesen kann?

Diese Beispiele zeigen, daß in vielen Fällen die intendierte Wirkung administrativer Maßnahmen nur erreicht werden kann, wenn die routinemäßigen Prozesse ihrer Bereitstellung und Vermittlung durch persönliche Hilfestellung unter Berücksichtigung der individuellen Lage des Anspruchsberechtigten ergänzt werden.

Eine empirische Untersuchung hätte zu prüfen, in welcher Form und Intensität ausländische Klienten örtlicher Instanzen aufgrund ihres sozio-kulturellen Hintergrunds persönliche Hilfen erwarten, die über das durch Organisationsvorschriften formulierte Maß hinausgehen. Des weiteren wäre zu fragen, ob und in welcher Form eine organisierte Hilfe überhaupt möglich ist, oder ob sich nicht persönliche Hilfe und zweckhafte Organisation weitgehend ausschließen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwiefern die Kirchen und die freien Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer jeweiligen Organisations- und Personalstruktur besser geeignet sind, die ‚Unabdingbarkeiten‘ organisierter und routinierter Hilfeleistung in einer hochindustrialisierten Gesellschaft mit dem notwendigen Mindestmaß an einzel-fallbezogen-persönlicher Hilfeleistung zu verbinden. Falls eine solche bessere Eignung empirisch-systematisch festgestellt werden könnte, ließen sich durch eine Analyse der hierfür maßgeblichen Gründe wichtige Anhaltspunkte für organisatorische und personelle Änderungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung oder für die Übertragung kommunaler bzw. staatlicher Aufgaben auf die sogenannten freien Träger gewinnen.

Ziehen wir Zwischenbilanz: Wenn die von den örtlichen Instanzen intendierten Wirkungen auf seiten der Klienten tatsächlich eintreten sollen, dann ist es uner-

läßlich, neben den Aspekten einer – dem Anspruch nach – rechtmäßigen und effektiven Gestaltung der Erarbeitung und Vermittlung administrativer Leistungen auch jene Aspekte zu berücksichtigen, die sich aus dem Umstand ergeben, daß die administrativen Prozesse der Bedürfnisbefriedigung von Individuen (Verwaltungsbearbeitern, Sozialarbeitern etc.) getragen und an Individuen (Klienten, ausländische Arbeitnehmer) adressiert sind. Zwar impliziert der Tatbestand persönlicher Hilfe im Kontext von zweckhaft organisierten Arbeits- und Kommunikationsprozessen notwendigerweise, daß es sich bei den administrativen Maßnahmen um rechtlich normierte und verfahrenstechnisch programmierte Prozesse der Bedürfnisbefriedigung handelt und daß somit die Möglichkeiten einer individuell-spontanen Hilfeleistung gezielt eingeengt worden sind; aber es kann auch nicht übersehen werden, daß gerade im Umgang mit Verwaltungsklienten aus nicht-modernisierten Ländern von seiten des Personals ein verhältnismäßig hohes Maß an spontaner, also nicht durch Vorschriften regelbarer Hilfestellung erwartet wird. Auf den ersten Blick scheint es, als bestünden derartige Verhaltenserwartungen lediglich auf seiten der ausländischen Verwaltungsklienten. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, daß auch der Gesetzgeber – und zwar insbesondere im Rahmen des Ausländerrechts – von den zuständigen Behörden und Bearbeitern ein verhältnismäßig hohes Maß an situations- und einzelfallbezogener Anpassungsfähigkeit erwartet, was in der Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen zum Ausdruck kommt. In der bisherigen (juristischen) Diskussion ist dieser Tatbestand vorwiegend unter dem Gesichtspunkt der damit verbundenen Rechtsunsicherheit für die betroffenen ausländischen Arbeitnehmer behandelt worden (Franz 1972; Rittstieg 1974, 63 ff.; Geiselberger (Hg.) 1972, 50 ff.). Bezieht man jedoch die mit dem Terminus Hilfe angesprochenen Aspekte in die Überlegung ein, dann können die unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume eine andersartige Akzentuierung erhalten: Sowohl an den Verwaltungsbearbeiter als auch an den Sozialarbeiter wird die Erwartung herangetragen, daß sie die Anlässe der Kontaktaufnahme sowie das Verfahren der Kontaktabwicklung mit ausländischen Arbeitnehmern im Einzelfall jeweils so definieren, daß diese den Bedürfnissen und den Handlungsmöglichkeiten des ausländischen Verwaltungsklienten gerecht werden.

Eine solche Überlegung bleibt solange abstrakt und akademisch, wie nicht in Rechnung gestellt wird, daß angesichts eines hohen Grades der formalen Organisiertheit von Prozessen der Bedürfnisbefriedigung bzw. der Anliegenbearbeitung auch die persönliche Hilfe selbst wieder organisiert werden müßte. Wenn dem so ist, dann gilt es zu prüfen, welches die auf seiten der örtlichen Instanzen in der BRD gegenwärtig dominierenden Muster der Aufbau- und Ablauforganisation sind. Erst indem man die programm-, organisations- und personalstrukturellen Gegebenheiten öffentlicher und privater Träger des administrativen Handelns gegenüber ausländischen Arbeitnehmern begrifflich-theoretisch präziser bestimmt, ergeben sich Ansatzpunkte für Reformvorschläge, die geeignet sind, das Ausmaß der Diskrepanzen zwischen den Anliegen und Erwartungen ausländischer Verwal-

tungsklienten einerseits und den administrativen Reaktionen auf diese Anliegen und Erwartungen andererseits zu verringern.

Damit ist zugleich auch gesagt, daß es nicht ausreicht, wenn man die sprachlichen, sozio-psychischen und gruppodynamischen Probleme der Interaktion zwischen ausländischen Arbeitnehmern und den Repräsentanten deutscher Instanzen analysiert, um sodann diese Probleme durch eine entsprechende psychologische und soziologische Schulung des Personals abbauen zu wollen (vgl. Osnabrück 1971, 32; Opladen 1972/74, 36 f.; Mainz 1974, 47). Es soll nicht bezweifelt werden, daß die mit dem Interaktionsprozeß selbst verbundenen Probleme sowohl einer gesonderten begrifflich-theoretischen und empirischen Analyse als auch eines speziellen Maßnahmenkatalogs zu ihrer praktischen Verringerung bedürfen (vgl. Abschn. 6). Allerdings wäre es unzureichend, über der Beschäftigung mit sozio-psychischen und gruppodynamischen Interaktionsgegebenheiten zu vergessen, daß die dabei aufgezeigten Probleme eng mit dem Umstand verknüpft sind, daß es sich um den Kontakt oder die Interaktion zwischen individuellen Verwaltungsklienten und den Repräsentanten formal organisierter Handlungssysteme (örtlicher Instanzen) handelt.

Ebenso unzureichend wäre es, wenn übersehen würde, daß die spezifische Ausprägung der Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen ausländischen Arbeitnehmern und örtlichen Instanzen in engem Zusammenhang mit generellen gesellschaftlichen und politisch-ökonomischen Faktoren steht. In bezug auf die hier skizzierte Art der Problemanalyse heißt dies: Die Diskrepanzen zwischen den Kontaktanliegen ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien einerseits und den administrativ definierten Anlässen und Verfahrensweisen des Kontakts andererseits ergeben sich nicht nur aus dem angesprochenen ‚bürokratischen Dilemma‘ und aus den Verschiedenartigkeiten des sozio-kulturellen Kontextes, sondern sie resultieren gleichermaßen aus dem spezifischen sozio-ökonomischen Status, der den Gastarbeitern im Rahmen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung zugewiesen wird (vgl. Abschn. 3). In diesem Sinne ist beispielsweise die – gemessen an der an sich schon schwachen Position des Ausländers – besonders schwerwiegende Vernachlässigung des Prinzips der persönlichen Hilfe beim Umgang mit örtlichen Instanzen Ausdruck des vorherrschenden Interesses an nur einem Aspekt der Persönlichkeit von ausländischen Arbeitnehmern, nämlich an dem Aspekt des betriebs- und volkswirtschaftlich zweckmäßigen Einsatzes ihrer Arbeitskraft. Zugleich ist die weitgehend fehlende Reflexion auf die Diskrepanz zwischen Anliegen der ausländischen Arbeitnehmer einerseits und administrativen Bemühungen öffentlicher und privater Träger andererseits Ausdruck des Umstandes, daß der Beitrag örtlicher Instanzen zur Befriedigung der Bedürfnisse ausländischer Arbeitnehmer nicht unter dem Aspekt eines qualitativ optimalen Einsatzes der knappen Ressourcen, sondern primär unter dem Gesichtspunkt gesehen wird, welcher quantitative Minimalaufwand an Maßnahmen und Einrichtungen unerlässlich ist, um die Eingliederung der Gastarbeiter in den Arbeitsprozeß sowie die Erhaltung ihrer Arbeitskraft

sicherzustellen. Sieht man die Probleme des Verhältnisses zwischen örtlichen Instanzen und ausländischen Arbeitnehmern unter diesem Blickwinkel, dann stellt sich nicht nur die Frage, inwiefern a) die gegenwärtige Organisations- und Personalstruktur örtlicher Instanzen geeignet ist, mit den Problemen eines Personenkreises fertig zu werden, der aus nicht-modernen Ländern in die BRD zugewandert ist, sondern es stellt sich darüber hinaus die Frage, inwiefern b) der Spielraum für Planungs-, Organisations-, Verwaltungs- und Betreuungsmaßnahmen örtlicher Instanzen durch globale politisch-ökonomische Restriktionen eingeengt wird, die einer Besserstellung des genannten Personenkreises entgegenwirken.

Ohne dies gegenwärtig bereits empirisch-systematisch belegen zu können, spricht einiges für die folgende Behauptung: Sowohl das Defizit an Maßnahmen und Einrichtungen zur Versorgung und Betreuung ausländischer Arbeitnehmer als auch das Defizit an Bemühungen zur Anpassung der Verfahren der Leistungsvermittlung im Umgang mit Ausländern ist darauf zurückzuführen, daß die Aufbau- und Ablauforganisation der örtlichen Instanzen sowie die Wahrnehmungs- und Entscheidungsregeln des Personals letztlich das einseitige Interesse der wirtschaftlich und politisch dominierenden Kräfte an der je nach Konjunkturlage unterschiedlich bewerteten ‚ausländischen Arbeitskraft‘ widerspiegeln. Wenngleich an diesem Beispiel die generelle Schwerfälligkeit oder Unfähigkeit der politisch-administrativen Instanzen bei der Antizipation und Vermeidung von sozialen ‚Unruheherden‘ – etwa durch Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Identifikation von Bedürfnissen und zur längerfristig programmierten Bedürfnisbefriedigung – zum Ausdruck kommt (vgl. allem. Offe 1969, 164 ff.; Hirsch 1974, 94 ff.), muß doch folgendes beachtet werden: Zwar sind die Mängel in der Programm-, Organisations- und Personalstruktur der administrativen Instanzen Ausdruck von Widersprüchen des ökonomischen Reproduktionsprozesses (vgl. Offe 1975, 32 ff.; Lenk 1975, 283 ff.), aber zugleich lassen sich Eigengesetzlichkeiten der Organisations- und Entscheidungsstruktur ausmachen (Hirsch 1974, 79; Grunow/Hegner 1974 b, 76 ff.), die als Ansatzpunkte für eine Selbst-Reform der administrativen Instanzen im Hinblick auf eine bessere Versorgung der Ausländer fungieren können.

Bevor diese These systematisch überprüft werden kann, sind zunächst die zentralen Gegebenheiten der Programm-, Organisations- und Personalstruktur örtlicher Instanzen zu skizzieren. Während bei den vorangehenden Überlegungen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation dieser Instanzen ständig parallel mit Fragen der Bedürfnisse und Anliegen ausländischer Arbeitnehmer behandelt worden sind, wollen wir uns im folgenden Abschnitt auf Aspekte der internen Struktur örtlicher Instanzen konzentrieren. Ein weiterer Unterschied zu der bisherigen Art der Darstellung ergibt sich daraus, daß wir mit Blick auf diese örtlichen Instanzen im Abschnitt 5.2 zunächst nur die staatlichen und kommunalen Behörden berücksichtigen, während die Betreuungsorganisationen der Kirchen, der Sozialpartner und der Wohlfahrtsverbände erst im Abschnitt 5.3 behandelt werden.

## 5.2 Spezifische Probleme staatlicher und kommunaler Stellen bei der Erarbeitung und Vermittlung von Entscheidungen, Diensten und Leistungen an ausländische Arbeitnehmer

Zwar ist eine Abhandlung über Probleme des Verhältnisses von ausländischen Arbeitnehmern und örtlicher Verwaltung nicht der Ort, an dem generelle Fragen der Verwaltungsrechtsdogmatik oder Organisationstheorie zu diskutieren wären. Nichtsdestoweniger kann eine Darstellung, die sich gleichermaßen an verwaltungspraktischen und organisationssoziologischen Überlegungen orientiert, nicht darauf verzichten, einige ihrer begrifflich-theoretischen Grundlagen zu erläutern, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die vorliegenden empirischen Daten zur „Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien“ (Rothhammer et al. 1974) sind in mehrfacher Hinsicht unzureichend: Entweder beschränken sich die einschlägigen Untersuchungen darauf, Diskrepanzen zwischen dem Leistungsangebot staatlicher bzw. kommunaler Stellen und den Bedürfnislagen ausländischer Arbeitnehmer aufzuzeigen (so z. B. die kommunalen Ausländerberichte/-pläne sowie: Borris 1973, 129 ff., 165 ff.; Mehrländer 1974, 182 ff., 207 ff., 242 ff.), oder die Darstellung der Schwierigkeiten im Umgang mit deutschen Behörden orientiert sich an Gemeinplätzen (z. B. „Besonderheiten ausländischer Namen“, „Erlebnisse mit unfreundlichen deutschen Beamten“, so Borris 1973, 184 ff.) bzw. an datenmäßig kaum abgesicherten Spekulationen (etwa über die ‚Vaterrolle‘ deutscher Behörden, so Bingemer 1972, 73 ff.). Die hier vorgelegte Analyse der Ausländerproblematik ist demgegenüber systematisch auf eine begrifflich-theoretische Dimensionierung a) der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen von ‚ausländerbezogenen‘ Entscheidungen örtlicher Instanzen sowie b) der administrativen Prozesse der Leistungsvermittlung im Kontakt mit Ausländern gerichtet. Somit weicht sie von den gängigen Schemata zur Behandlung der Gastarbeiterproblematik ab.
2. Gemäß der Tradition und dem vorherrschenden Selbstverständnis der Verwaltung in der BRD spielen juristische Argumentationsfiguren und rechtliche ‚Regeln‘ eine große Rolle im Kontext administrativen ‚Handelns‘ (statt anderer: Hessischer Sozialminister 1973). Daraus ergibt sich die Gefahr von Mißverständnissen, wenn bei der Skizzierung organisatorischer und personeller Gegebenheiten von ‚Regeln‘ im soziologischen Sinne die Rede ist. Um solche Mißverständnisse zu vermeiden und um gleichzeitig die Besonderheiten einer verwaltungssoziologischen gegenüber einer verwaltungsrechtlichen Betrachtungsweise der Gastarbeiterproblematik aufzuzeigen, werden zunächst die strukturellen Prämissen des Verwaltungshandelns im Sinne von Gefügen vorab fixierter (geregelter) Erwartungen an das Verhalten der Bediensteten skizziert (vgl. allgem. Hegner 1976).

## *5.2.1 Organisationssoziologische Vorüberlegungen zu administrativen Problemen des Umgangs mit ausländischen Arbeitnehmern*

Am Anfang unserer Überlegungen soll das Beispiel des behördlichen Bemühens um eine Verbesserung der Information und Beratung ausländischer Arbeiter und ihrer Familien stehen. Anhand dieses Beispiels sind sowohl intra-organisatorische Aspekte (der Programm-, Organisations- und Personalstruktur) als auch inter-organisatorische Gesichtspunkte (der zwischenbehördlichen Kooperation und Konkurrenz) zu skizzieren.

### **5.2.1.1 Die Programmierung des Verwaltungshandelns und die behördliche Programmstruktur**

Information im Sinne von Auskunft, Beratung oder Belehrung (vgl. Pipkorn 1968, 1970; Laubinger 1972; Krieger 1973) bezeichnet ein Verwaltungshandeln, dessen Ziel es ist, den Wissens- bzw. Informationsstand des Publikums zu verändern. Auf diese Weise soll der ‚informierte‘ Publikumsangehörige in die Lage versetzt werden, seine Rechte, Ansprüche und Anliegen im Umgang mit Verwaltungsbehörden angemessen wahrzunehmen. Information dient also dazu, die Handlungsfähigkeit eines Klienten gegenüber der Verwaltung zu verbessern. Dies kann einmal dadurch geschehen, daß der Klient in Form einer „Tatsachenauskunft“ über etwas in der Wirklichkeit Gegebenes (wie beispielsweise Öffnungszeiten oder Anschriften der Behörde, Stand der Aktenbearbeitung) oder in Form einer „Rechtsauskunft“ über die Art der Subsumption eines vorgetragenen Sachverhalts unter bestehende Rechtsstatbestände informiert wird (vgl. Zeidler 1962; Pipkorn 1968, 10; Wolff 1971, I, 319 ff.). Zum anderen kann es so geschehen, daß die Behörde in Form der Beratung Hinweise gibt, welche Maßnahmen der Klient zweckmäßigerweise ergreifen kann, „um seine Rechtsposition zu wahren oder zu verbessern“ (Laubinger 1972, 445).

Aus der Sicht des Klienten (z. B. eines ausländischen Arbeitnehmers) ist die Unterscheidung zwischen Auskunft und Beratung kaum nachvollziehbar, denn im Hinblick auf sein persönliches Anliegen besteht für ihn keine Grenze zwischen einer individuellen Tatsachenmitteilung oder unverbindlichen Rechtsmitteilung, einer Aufklärung über die ihm zustehenden Ansprüche, einer Unterrichtung über die zur Durchsetzung der Ansprüche notwendigen Schritte oder einer Hilfestellung bei der Anfertigung von Schriftsätzen, Anträgen u. ä. Aus der Sicht der Behörde bestehen jedoch zwischen diesen verschiedenen Informationstätigkeiten gravierende Unterschiede in bezug darauf, welche Rechtsfolgen und Verpflichtungen sich aus unterschiedlichen Inhalten und Verbindlichkeitsgraden der Informationsvermittlung für den Verwaltungsträger ergeben können (vgl. Obermayer 1962, 1471; Beinhardt 1965, 481; Mayer 1972, 144 ff.). Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Behördenträger oder die Behörde für schuldhaft-rechtswidriges hoheitliches Handeln haftbar gemacht werden können, ist es verständlich, daß sie bemüht sind, a) zwischen Informationsaktivitäten mit Bindungswirkung und In-

formationsaktivitäten ohne Bindungswirkung zu trennen, sowie b) das Tun, Dulden oder Unterlassen ihrer Bediensteten möglichst weitgehend zu kontrollieren (Wolff 1971, I, 481 ff.).

Zu diesem Zwecke wird versucht, Anlässe, Ablaufformen und Ergebnisse des Handelns von Bediensteten weitgehend zu programmieren, d. h. beispielsweise weitgehend unabhängig von der Person eines Auskunftsuchenden, vom Zeitpunkt des Vortragens seiner Bitte um Auskunft sowie von sachlichen Nuancen eines Anliegens vorab festzulegen. Bei dieser ‚Programmierung des Handelns‘ (Barnard 1938/1948, 86 ff.; Luhmann 1964/1971, 117 ff.) geht es nicht um die detaillierte Festlegung einzelner Handlungsprozesse und Handlungswirkungen, sondern vielmehr um das Abstecken der allgemeinen Muster des richtigen und brauchbaren Ablaufs der Handlungen. Insofern geht es um Prämissen bzw. um Rahmenbedingungen des Handelns, durch welche je nach Ausmaß ihrer Generalisierung/Spezifizierung sowohl a) der Modus der Abfolge von Entscheidungen als auch b) die Kriterien für die Beurteilung von Handlungen entweder in einer für alle Bediensteten einer Behörde oder in einer nur für die Inhaber bestimmter Stellen verbindlichen Weise fixiert werden (vgl. Simon 1960, 5 ff., 39 ff.). Derartige Regelungen der Handlungsabfolge und Kriterien der Handlungsbeurteilung stehen in der Regel nicht zufällig nebeneinander, sondern sind sinnhaft aufeinander bezogen (vgl. March/Simon 1958, 149 f.). Die Prinzipien der Zuordnung derartiger Regeln und Kriterien bzw. das zeitlich dauerhafte Gefüge dieser Regeln und Kriterien läßt sich als Programmstruktur bezeichnen.

Mit Bezug auf unser Beispiel einer Auskunfts- und Beratungsstelle für ausländische Verwaltungsklienten lassen sich aus dieser begrifflichen Festlegung folgende Fragen ableiten:

1. bezüglich der Regeln (d. h. der vorab fixierten Erwartungen) für die Aufeinanderfolge von Handlungen: Welche behördlichen Informationsaktivitäten sollen auf einer Eigeninitiative der Behörde und welche sollen auf einer vorgehenden Initiative des Publikums aufbauen? In welchen Fällen sollen Auskunft und Beratung nur auf Antrag gegeben werden, und in welchen Fällen können sie auch ohne Antrag gegeben werden? Bei welchen Auskunftersuchen kann der unmittelbar angesprochene Bedienstete direkt antworten, und bei welchen muß er sich erst durch Rückfrage bei anderen Dienststellen ‚auf den Stand bringen‘? Auf welche Weise müssen Akten von anderen Dienststellen angefordert werden, und in welcher Form werden diese Akten (mit oder ohne Vermerk über die Auskunftserteilung) an die ursprüngliche Dienststelle zurückgeleitet?
2. bezüglich der Kriterien zur Beurteilung von Handlungen: Gibt es für die Erteilung einer Auskunft juristische Kriterien zur Beurteilung ihrer Richtigkeit, oder finden lediglich verwaltungspraktische Kriterien zur Beurteilung ihrer Brauchbarkeit Anwendung? Besteht eine gesetzliche Verpflichtung zur Auskunftserteilung, oder ist die Auskunftserteilung in das Ermessen des Be-

diensteten gestellt? Ist der auskunftserteilende Bedienstete aufgrund seiner innerbehördlichen Stellung befugt, eine Zusage betreffend ein zukünftiges Verwaltungshandeln zu machen, oder beschränkt sich seine Zuständigkeit auf die Erteilung von einfachen Tatsachenauskünften? Soll bei einer bestimmten Informationsaktivität die ‚Betreuungspflicht‘ gegenüber dem Klienten oder das Schutzinteresse der Verwaltung gegenüber eventuellen Haftungsansprüchen des Klienten dominieren?

Es liegt auf der Hand, daß die analytische Unterscheidung zwischen ‚Regeln der Aufeinanderfolge von Handlungen‘ und ‚Kriterien zur Beurteilung von Handlungen‘ gegenüber den praktischen Gegebenheiten des Verwaltungsalltags ‚künstlich‘ erscheint: Zum einen können die Beurteilungskriterien sowohl auf Einzelhandlungen als auch auf die Art der Aufeinanderfolge von Handlungen bezogen sein und zum anderen können Einzelhandlungen selbst eine Beurteilung anderer Handlungen im Hinblick auf Richtigkeit und Brauchbarkeit implizieren. Ebenso analytisch-künstlich ist die Unterscheidung zwischen ‚konditionaler Programmierung‘ und ‚Zweckprogrammierung‘ (Barnard 1938/1948, 185 ff., 206 ff.; Luhmann 1964/1971, 118 ff.). Von konditionaler Programmierung spricht man, wenn beispielsweise spezifische vom Verwaltungsklienten an den Bearbeiter herangetragene Anliegen oder Informationen (z. B. Auskunftersuchen, Anträge) als Auslöser vorab definierter Prozesse der verwaltungsinternen Entscheidungserarbeitung fungieren; so löst beispielsweise ein Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung bestimmte im Ausländerrecht festgelegte Prozesse der Sachverhaltsermittlung, der Auffindung von Rechtstatbeständen sowie der Subsumption von Sachverhalten unter Tatbestände aus, wobei am Ende dieses Such- und Entscheidungsprozesses die Mitteilung einer bindenden Entscheidung steht (Verwaltungsakt). Von Zweckprogrammierung spricht man demgegenüber dann, wenn einem Bearbeiter oder einer Behörde die Erzielung einer bestimmten Wirkung innerhalb einer gesetzten Frist aufgetragen ist, ohne daß die zur Erreichung dieser Wirkung oder dieses Zweckes erforderlichen bzw. geeigneten Such- und Entscheidungsprozesse im einzelnen festgelegt sind. So kann beispielsweise der Leiter eines Sozialamts einem Amtmann den Auftrag erteilen, innerhalb des nächsten halben Jahres im Kontakt mit dem Wohnungs- und Siedlungsamt Maßnahmen für die Verbesserung der Unterbringung ausländischer Arbeiter und ihrer Familien zu konzipieren, wobei es dem Amtmann und seinen zuständigen Gesprächspartnern obliegt zu prüfen, inwiefern im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde entweder Häuser, die sich im Besitz der Kommune befinden, für Ausländer bereitgestellt werden können, oder inwiefern in Absprache mit den Sanierungsträgern Altbauwohnungen, die für den Abbruch vorgesehen sind, in einen bewohnbaren Zustand versetzt werden können, oder inwiefern durch verstärkte Informationsaktivitäten (z. B. Aufklärung über Wohngeld, Appelle an deutsche Vermieter) eine bessere Ausnutzung des privaten Wohnungsmarktes durch Ausländer ermöglicht werden kann.

Ziehen wir Zwischenbilanz: Die Programmstruktur eines Verwaltungsbereichs, einer Behörde oder Dienststelle, d. h. das Gefüge der Verhaltenserwartungen, Regelungen und Kriterien betreffend die richtige und brauchbare Zuordnung von Handlungen, engt den Handlungsspielraum des einzelnen Bediensteten bei der Aufgabenerledigung ein, macht damit Anlaß, Ablauf und Ergebnis von Arbeitsvorgängen für den Bediensteten und für den Klienten prinzipiell vorhersehbar und intendiert somit ein Mindestmaß an Verhaltens- und Erwartungssicherheit sowohl auf seiten des Bearbeiters als auch auf seiten des Klienten. Von seiten der Verwaltung wird damit ein ‚Schutzwall‘ gegen anderweitig nicht kontrollierbare Arten und Folgewirkungen des Handelns ihrer Angehörigen aufgebaut, womit zugleich den Prinzipien der Amtshaftung Rechnung getragen wird. Auf seiten des einzelnen Bearbeiters bietet die Programmstruktur die Möglichkeit, sich bei Auseinandersetzungen mit Klienten oder bei momentan schwer überschaubarer Sachlage ‚hinter die Vorschriften zurückzuziehen‘. Mit Blick auf den Klienten soll die Programmstruktur der weitgehenden Ausschaltung von Willkür, der Gewährleistung von Rechtsschutz und Rechtssicherheit sowie dem Abbau von Verhaltensunsicherheit durch Verweis auf den Bestand einer prinzipiell nachprüfbaren und für alle in gleicher Weise geltenden Ordnung dienen.

Nun ist es keine Besonderheit der Schwierigkeiten ausländischer Verwaltungsklienten, daß die im Rahmen der Programmstruktur intendierten Wirkungen auf seiten des Publikums oft nicht erreicht werden. Die hohe Komplexität des Gefüges von Verwaltungsvorschriften und Verhaltenserwartungen einerseits sowie die Unwissenheit der Klienten andererseits vermindern sowohl die rechtsschützende als auch die verhaltenssichernde Wirkung. Dies gilt in verstärktem Maße für ausländische Verwaltungsklienten, für die nicht nur die einzelnen Regelungen und Beurteilungskriterien des verwaltungsinternen Programms unbekannt oder unverständlich sind, sondern für die grundsätzlich wegen ihres andersartigen soziokulturellen Hintergrundes die Prinzipien eines formal organisierten, nach programmatischen Regeln verlaufenden Umgangs mit Individuen ungewohnt und fremd sind (vgl. Bingemer 1970/1972, 73 ff.; Borris 1973, 153 f., 184 ff.). Dieses Gefühl des ‚Fremdseins‘ wird noch dadurch verstärkt, daß die deutschen Bearbeiter aufgrund unzureichender Ausbildung in der Regel nicht in der Lage sind, den Erfahrungshintergrund und die Erwartungen der ausländischen Klienten im Umgang mit Behörden zu antizipieren.

Insofern mag es zwar unter rechtsdogmatischen Gesichtspunkten zutreffen, daß die Programmierung des Verwaltungshandelns auf dem Hintergrund des Sozialstaats- und des Rechtsstaats-Prinzips (also auch der Grundsätze von Rechtmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns) 1. sowohl die einzelnen Bearbeiter, Behörden und Verwaltungsträger im Außenverhältnis (z. B. im Verhältnis zu ausländischen Arbeitnehmern) bindet als auch 2. ein relativ hohes Maß an Garantien für den Schutz individueller Rechte der Klienten intendiert (Mayer 1972, 20 ff.; Brohm 1972, 266 ff.). Verläßt man jedoch diese rechtsdogmatische Ebene und wendet sich den praktischen Gegebenheiten des Verwaltungsalltags zu,

dann zeigt sich, daß der weit überwiegende Teil der ausländischen Arbeitnehmer – übrigens ebenso wie deutsche Verwaltungsklienten mit niedrigem sozialen Status (vgl. Lindner 1972, 105, 178 ff.; Grunow/Hegner/Kaufmann 1975a, 1975b) – die meisten dieser Rechtsschutzgarantien entweder nicht kennt oder zumindest bei der Durchsetzung der eigenen Ansprüche und Rechtspositionen nicht ausnutzen kann (vgl. etwa: Berlin 1973, 17; Borris 1973, 224; Mainz 1974, 22 f.; Luther 1974, 168 f.).

Diese faktische Aushöhlung des Rechtsstaatsprinzips wird mit Blick auf die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen noch dadurch akzentuiert, daß die für ihren bürgerrechtlichen und sozialen Status besonders bedeutsamen Vorschriften des Ausländerrechts, des Arbeitsrechts und des Sozialhilferechts eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen enthalten (Baier 1970, 6 f.; Franz 1972, 40 ff.; Rittstieg 1974, 64, 76 ff.). Damit verbunden ist die Tatsache, daß in diesem Bereich des Verwaltungshandelns Durchführungs- bzw. Ausführungsverordnungen sowie verwaltungsinterne Erlasse und Verfügungen an die Stelle gesetzlicher Regelungen treten. Derartige Verwaltungsvorschriften erfüllen zwar als Bestandteil der Programmstruktur die für die Bearbeiter zentrale Funktion, Entscheidungsspielräume sowie damit verbundene Verhaltens- und Erwartungsunsicherheit abzubauen; sie sind allerdings wegen der Besonderheiten ihres Inkrafttretens und ihrer Anwendung (z. B. geringe Publizität und gerichtliche Nachprüfbarkeit) noch weniger als gesetzliche Vorschriften geeignet, bei den Klienten Verhaltens- und Erwartungssicherheit zu schaffen (vgl. Jerschke 1971, 41 ff.; v. Welck 1973; Schüler 1974).

Trotz dieser generellen Kritik darf nicht übersehen werden, daß die vom Gesetzgeber gewollten Ermessensspielräume den zuständigen Verwaltungsinstanzen Handlungsmöglichkeiten eröffnen (Sinn 1971, 58 ff.), die prinzipiell auch zugunsten der ausländischen Arbeitnehmer ausgenutzt werden könnten. Dies ist in der bisherigen Verwaltungspraxis in Zeiten der Hochkonjunktur auch durchaus die Regel gewesen: Angesichts des starken Bedarfs an ausländischen Arbeitskräften sind die zuständigen Behörden sowohl bei der Erteilung und Verlängerung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen als auch bei der Unterstützung in Wohnungs- und Sozialhilfeangelegenheiten ‚großzügig‘ zugunsten der ausländischen Arbeitskräfte verfahren. Daß solche rechtlich vorgesehenen Handlungsspielräume der Verwaltung zuungunsten der ausländischen Arbeitskräfte angewendet worden sind, spricht nicht so sehr gegen die Existenz dieser unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume als solcher, sondern bringt zunächst einmal nur den – allerdings folgenschweren – Tatbestand zum Ausdruck, daß die Verwaltung sich bei der Ermessensausübung nicht an den Bedürfnissen und Interessen der ausländischen Arbeitskräfte, sondern an den Interessen der politisch und wirtschaftlich herrschenden Kräfte in der Bundesrepublik orientiert.

Aus diesen Darlegungen läßt sich folgendes Fazit ziehen: Gerade dadurch, daß Teile der Programmstruktur sich durch eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen auszeichnen, ergibt sich prinzipiell die Mög-

lichkeit, das Verwaltungshandeln den Besonderheiten ausländischer Klienten unterschiedlicher Nationalität, unterschiedlichen Bildungs- und Ausbildungsniveaus sowie unterschiedlicher Motive der Einwanderung und des Verbleibs in der BRD jeweils situationsgerecht anzupassen. Wenn die Anpassung bisher abwechselnd mal zugunsten und mal zuungunsten der ausländischen Arbeitskräfte und ihren Angehörigen erfolgt ist, so spricht dies nicht notwendigerweise gegen die vorhandene Art der Programmierung des Verwaltungshandelns. Kritisch ist allerdings der Umstand zu beurteilen, daß sich die Verwaltung bei der Handhabung der unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume gegenwärtig primär von den je nach Konjunkturlage jeweils dominierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen und nicht von den Bedürfnissen und Anliegen der ausländischen Arbeitskräfte leiten läßt. Angesichts dieses Umstandes könnte man leicht in den Irrtum verfallen, eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Programmstruktur zu fordern, um auf dem Wege der Verminderung der Zahl unbestimmter Rechtsbegriffe und der Ermessensspielräume eine rechtliche Gleichstellung der Ausländer mit der deutschen Bevölkerung zu erreichen (vgl. Baier 1970; Franz 1972, 52 ff.; Geiselberger (Hg.) 1972; Rittstieg 1974, 76 ff.; Augsburg 1974, 111 f.). Solche Forderungen nach einer Änderung der Programmstruktur übersehen jedoch zwei eigentlich triviale Sachverhalte: Zum einen die Tatsache, daß die Änderung von Gesetzen, Rechtsverordnungen usw. noch lange keine Änderung der faktisch bestehenden Schwierigkeiten im Kontakt zwischen Ausländern und Verwaltung bedeutet, und zum anderen die Tatsache, daß eine rechtliche Gleichstellung mit der deutschen Bevölkerung noch lange nicht die bestehenden sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Ungleichheiten aufhebt.

Wenn nun die These zutrifft, daß eine über Recht und Gesetz gesteuerte und sich in neuen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausdrückende Änderung der administrativen Programmstruktur allein wenig faktische Verbesserungen für die Gastarbeiter bringt, dann bleiben – wenn man nicht ‚das ganze System umstürzen‘ will – zwei weitere Ansatzpunkte übrig: Zum einen könnte man bei dem Versuch einer Beseitigung der Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen ausländischen Arbeitnehmern und örtlichen Behörden auf die politischen Elemente der Programmstruktur zurückgreifen; zum anderen bieten sich die organisatorischen und personellen Gegebenheiten, also die mit der Programmstruktur engstens verbundene Organisations- und Personalstruktur, als Angriffspunkte einer Reform an. In dem Maße, wie man daran zweifelt, daß sich die politisch herrschenden Instanzen (Parteien, Parlamente, Regierungen) den nachhaltigen Einflüssen der wirtschaftlich dominierenden Kräfte (Arbeitgeber, Gewerkschaften, ökonomische Interessenverbände) entziehen können (vgl. Huffschnid 1969, 114 ff.; Hirsch 1969, 156 ff.; Hirsch 1974, 99 ff.), wird die Hoffnung illusorisch, daß die politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Gemeinden die gesetzlichen Vorschriften im Interesse der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ändern (vgl. Augsburg 1974, 45 f.; Spiegel 1975). In dem Maße, wie man gleichzeitig aus politökonomischen Überlegungen heraus daran zweifelt, daß die wirt-

schaftlich herrschenden Kräfte in der Lage sind, ihre kurzfristigen wirtschafts- oder beschäftigungspolitischen Interessen hinter eine langfristig angelegte Strategie zur Vermeidung sozialer Unruhen und damit verbundener Risiken der optimalen Kapitalverwertung zurücktreten zu lassen (vgl. Altvater 1972, 26 ff.), wird weiterhin die Hoffnung illusorisch, daß von dieser Seite aus gezielte und kontinuierliche Impulse auf das politisch-administrative System übergehen, aus denen sich Konsequenzen für eine Verbesserung der sozialen Lage der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien ergeben könnten.

Es bleibt jedoch noch ein anderer Angriffspunkt für mittelfristig durchsetzbare Reformen übrig: die Organisations- und Personalstruktur der öffentlichen Verwaltung (hier insbesondere der örtlichen Behörden und Verwaltungsträger) sowie die hierin implizierten Möglichkeiten der Ausnutzung von Handlungsspielräumen, die im Rahmen der politisch-rechtlich kodifizierten Programmstruktur offen bleiben. Dabei wird Organisations- und Personalstruktur nicht als neben oder über der Programmstruktur stehend begriffen (anders: Grottian/Murswieck 1974, 32 ff.), sondern es wird lediglich auf den Umstand verwiesen, daß es mit Bezug auf die Prinzipien der Organisation von arbeitsteiliger Kooperation möglich ist, zusätzliche Handlungsspielräume zu eröffnen (vgl. Grunow/Hegner 1974b, 76 ff.). Damit ergeben sich innerhalb des Rahmens bestehender rechtlicher Regelungen und gegebener Mechanismen der Ressourcenzuteilung Handlungsmöglichkeiten, die denjenigen politisch und wirtschaftlich herrschenden Kräften, die über die rechtliche Kodifizierung der Programmstruktur und über die Verteilung der Haushaltsmittel entscheiden, wegen ihrer begrenzten Sichtweise und widersprüchlichen Einzelinteressen nicht offenstehen. Implizit werden damit die Möglichkeiten der Verwaltung, sich selbst – also ohne gezielte und punktuelle Anstöße von außen – zu reorganisieren, angesprochen (vgl. Luhmann 1966, 85 ff.).

#### 5.2.1.2 Die Struktur der Kommunikations- und Kontrollbeziehungen zwischen den Bediensteten örtlicher Behörden

Die Abgrenzung einer Organisation als Handlungssystem gegen andere Arten von sozialen Systemen (z. B. Spielgruppen) ergibt sich daraus, daß a) die Beziehungen zwischen Handlungs- bzw. Entscheidungsprozessen und intendierten Handlungswirkungen im Anschluß an bewußte Planungen auf Dauer gestellt und somit erwartbar sind (Weber 1922/1964, I, 34 ff.; Etzioni 1964, 58 f.), und daß b) die Handlungsprozesse und Handlungswirkungen durch einen ebenfalls auf Dauer gestellten – und damit erwartbaren – inter- bzw. überindividuellen Organisations- oder Kooperationszweck aufeinander bezogen sind (Parsons 1956, 64 ff.; Etzioni 1961/1967, XI.).

Im Unterschied zu diesem weitgefaßten Organisationsbegriff bezeichnet Organisation im engeren Sinne die planvoll-systematische und inter-individuell verbindliche Festlegung von Kommunikations- und Kontrollmustern. In diesem Sinne werden durch die Organisationsstruktur die Prinzipien fixiert, nach denen sich Anlaß, Form, Inhalt, Richtung und Häufigkeit der Kommunikationsbeziehungen zwischen

Bediensteten der Verwaltung regeln. Insofern läßt sich die Organisationsstruktur im engeren Sinne auch als Kommunikationsstruktur bezeichnen. In bezug auf den Inhalt – ggf. auch die Richtung – von Kommunikationen läßt sich ein Typus des Informationsaustauschs hervorheben, den wir als Kontrolle sowie als Autoritätsausübung bezeichnen können. Die Kontroll- bzw. Autoritätsbeziehungen und die Regeln der Zuordnung von Kontrollbefugnissen und -mitteln lassen sich als Teilgefüge der Kommunikationsstruktur begreifen; in diesem Sinne bezeichnen wir sie als Kontrollstruktur.

Sieht man zunächst einmal von dieser Hervorhebung eines bestimmten Typs der verwaltungsinternen Kommunikation ab, so läßt sich die Kommunikation ganz allgemein als der dynamische Prozeß begreifen, durch welchen a) die Sinnverbundenheit und Ordnung der einzelnen Verhaltenserwartungen im alltäglichen Handeln der Verwaltungsangehörigen aktualisiert werden, und durch welchen b) die Verwirklichung zweckgerichteter Kooperation der Organisationsangehörigen ermöglicht wird (Barnard 1938/1948, 88 ff., 107 ff.; Blau/Scott 1962/1969, 134 ff.). Zum Verständnis der Kommunikationsstruktur ist jedoch noch eine weitere Überlegung bedeutsam: Wie schon im Zusammenhang mit der Programmierung des Entscheidungshandelns gesagt, ist eine zweckgerichtete Kooperation nur möglich, wenn bestimmte Handlungsabläufe und Handlungswirkungen inter-individuell erwartbar – also nicht beliebig – sind; in diesem Sinne fungieren verwaltungsinterne Entscheidungen als Selektionsleistungen aus einer Vielzahl anderer Möglichkeiten, und die Kommunikation von Entscheidungen fungiert somit als Übermittlung von Prämissen des Handelns und Entscheidens zwischen Verwaltungsangehörigen (Simon 1945/1949; Dorsey 1957).

Während die Kommunikationsstruktur (also das Gefüge von Verhaltenserwartungen, durch das in generalisierter Weise festgelegt wird, welche Bediensteten auf welche Weise und zu welchen Zeitpunkten mit welchen anderen Bediensteten über welche Themen in welcher Form kommunizieren können) ganz allgemein die Funktion erfüllt, durch Selektion die Zahl und Art der Kommunikationsmöglichkeiten zu reduzieren, besteht die Funktion der Kontrollstruktur darin, generalisierte Regeln und Beurteilungskriterien für jene Fälle bereitzuhalten, in denen Bedienstete die vorgeschriebenen Muster der Kommunikation nicht oder zumindest nicht ausreichend beachten (Barnard 1938/1948, 107 ff., 163 ff., 170 ff.; Luhmann 1964/1971, 130 ff.). In diesem Sinne ist Autorität keine Eigenschaft von Personen, sondern ein Merkmal von kommunizierten Entscheidungen, und Kontrollausübung ist in der Regel kein Akt persönlicher Willkür, sondern das formal geregelte Verfahren der Anwendung generalisierter Kriterien zur Beurteilung der Brauchbarkeit und Richtigkeit von Entscheidungen (Simon 1945/1949, 231 ff.).

Die Bedeutung von Kommunikations- und Kontrollstruktur örtlicher Instanzen für eine bessere Versorgung von Ausländern läßt sich durch folgende Beispiele aus dem Verwaltungsalltag illustrieren: Durch die gerade bei größeren Kommunen notwendige organisatorische Trennung von Stadtplanungs- und Sanierungsangelegenheiten, Wohngeldfragen, Liegenschaftsangelegenheiten und Fragen der

Zuweisung von Sozialwohnungen werden die von den betroffenen Ausländern als ‚ein Problem‘ erlebten Schwierigkeiten der Beschaffung angemessenen Wohnraums derart administrativ segmentiert, daß es dem Verwaltungsklienten überlassen bleibt, die verschiedenartigen Leistungsangebote zueinander in Beziehung zu setzen und gemäß seinen Bedürfnissen auszunutzen. Dabei ist dies keineswegs nur eine Folge mangelhafter inter-behördlicher Kommunikationsbeziehungen; vielmehr kommen die Folgeprobleme einer ressort- und kompetenzgebundenen Betrachtungsweise auch dann zum Tragen, wenn Wohnungs- und Siedlungsfragen in einem Amt zusammengefaßt sind. Dabei soll nicht übersehen werden, daß dies u. a. eine Konsequenz a) der in den letzten Jahren erfolgten Komplizierung des Bau-, Wohnungs- und Mietrechts sowie b) der Abschaffung der Wohnraumbewirtschaftung ist. Allerdings würde es sich die Verwaltung zu einfach machen, wenn sie unter Hinweis auf diese politisch-rechtlichen Aspekte ihrer Programmstruktur die Handlungsmöglichkeiten unausgenutzt ließe, die ihr im Rahmen der Kommunikations- und Kontrollstruktur gegeben sind. So ließe sich beispielsweise durch entsprechende Regeln (Vorschriften) bezüglich der Kommunikations- und Entscheidungsprozesse durchaus sicherstellen, daß ein ausländischer Arbeitnehmer, dessen Antrag auf Zuweisung einer Sozialwohnung momentan nicht erfüllt werden kann, in angemessener Weise über die Möglichkeit informiert wird, eine familiengerechte Unterkunft auf dem freien Wohnungsmarkt anzumieten und die dadurch entstehenden Mehrkosten durch einen Antrag auf Wohngeld ‚aufzufangen‘ (vgl. Osnabrück 1971, 32, 44; Opladen 1972/1974, 37 f.; Berlin 1973, 13, 17). Dabei ist es eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob diese Beratung unmittelbar bei dem Bearbeiter erfolgt, der für die Vermittlung von Sozialwohnungen zuständig ist, oder ob dieser Bearbeiter sich darauf beschränkt, den ausländischen Antragsteller mit entsprechenden mündlichen Erläuterungen und/oder ggf. einem Handzettel an die zuständige Wohngeldabteilung zu verweisen. Ein zusätzlicher Telefonanruf in der Wohngeldabteilung oder der dem Klienten mitgegebene Laufzettel könnte dort bereits einen entsprechenden Aufmerksamkeitsspielraum für die Probleme und bisherigen (ergebnislosen) Bemühungen des ausländischen Antragstellers schaffen. Das setzt allerdings voraus, daß der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen mit Wohnungsfragen befaßten Bearbeitern und Dienststellen institutionalisiert wird und daß der damit verbundene Arbeits- und Zeitaufwand von den vorgesetzten Stellen im Rahmen der Kontrollstruktur zumindest nicht negativ sanktioniert wird. Für den ausländischen Antragsteller hätte dies den großen Vorteil, nicht nur unpersönlich und allgemein über die Vielzahl behördlicher Leistungsangebote im Wohnungsbereich informiert zu werden, sondern durch persönliche Ansprache und konkrete innerbehördliche Kontaktherstellung mit den für ihn jeweils zutreffenden Teilen des Leistungsangebots vertraut zu werden.

Wir brauchen an dieser Stelle nicht die Frage zu diskutieren, inwiefern es sinnvoll ist, entweder a) alle Fragen der Aufklärung ausländischer Arbeiter und ihrer Familien über den Umgang mit Behörden in einem „Informations- und Be-

ratungszentrum unter kommunaler Leitung“ zusammenzufassen (Osnabrück 1971, 32; München 1972, 211) oder b) für jede der spezifischen Problemlagen ausländischer Arbeitnehmer (z. B. Wohnung, Ausbildung und Bildung, Arbeit und Beruf) bei den jeweils zuständigen Behörden spezielle Auskunfts- und Beratungsstellen oder wöchentliche Beratungsstunden für Ausländer einzurichten (Opladen 1972/1974, 37). Hierbei handelt es sich um unterschiedliche Organisationsmodelle, die je nach Größe der Kommune sowie nach Zahl und (nationaler, ökonomischer, sozio-kultureller) Heterogenität der ortsansässigen Ausländer mehr oder weniger zweckmäßig sein können. Die Diskussion um solche Organisationsmodelle (vgl. z. B. Augsburg 1974, 76 f., 82, 117 f.) zeigt bereits, daß sich die Kommunen durchaus der Möglichkeiten bewußt sind, die in unterschiedlichen Formen der Ausgestaltung inner- und zwischenbehördlicher Kommunikations- und Kontrollbeziehungen liegen. Was gegenwärtig noch weitgehend fehlt, sind systematische Überlegungen und Untersuchungen zu solchen bisher nicht ausgeschöpften organisationsstrukturellen Handlungsspielräumen, deren Nutzbarmachung durchaus geeignet wäre, die Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien trotz knapper finanzieller Ressourcen zu verbessern. Nach der hier vertretenen These lassen sich Schwierigkeiten in der Versorgung und im Umgang mit Ausländern nicht nur (oder vielleicht noch nicht einmal in erster Linie) durch eine quantitative Ausweitung des Leistungsangebots, also beispielsweise durch Einrichtung neuer Organisationseinheiten oder durch Schaffung neuer Personalstellen, verringern; vielmehr kommt es ebenso (oder vielleicht noch mehr) darauf an, vorhandene Möglichkeiten in der Strukturierung der Kontroll- und Kommunikationsmuster sowie in der Verteilung finanzieller Ressourcen neu zu überdenken bzw. nutzbar zu machen (vgl. Opladen 1972/74, 52).

#### 5.2.1.3 Die Muster der Rekrutierung, Sozialisation und Verteilung von Personal im Rahmen der Personalstruktur

Bei der Darlegung der Programmstruktur ist am Beispiel des Auskunfts- und Beratungsverhaltens deutlich geworden, daß es darum gehen muß, die Regeln für die arbeitstechnische Zuordnung einzelner Verfahrensschritte sowie die Kriterien für die Beurteilung von Richtigkeit und Brauchbarkeit solcher Verfahrensschritte a) nicht nur mit Blick auf berechnete Interessen der Verwaltung (z. B. Vermeidung aufwendiger Amtshaftungsprozesse) und der Bediensteten (z. B. Vermeidung von Streß), sondern b) vor allem auch mit Blick auf die Anliegen und Bedürfnisse ausländischer Verwaltungsklienten zu fixieren (z. B. Ausnutzung vorhandener Handlungsspielräume unter besonderer Gewichtung der behördlichen „Betreuungspflichten“).

Bei den bisherigen Überlegungen haben wir einen Problemkomplex weitgehend ausgeblendet, und zwar das Verwaltungspersonal, bzw. die Regeln betreffend die Rekrutierung, Sozialisation und verwaltungsinterne Verteilung von Personal sowie die darauf bezogenen Kriterien zur Beurteilung der Richtigkeit und Brauchbarkeit von Personalentscheidungen. Das Gefüge dieser Regeln (Vorschriften, Ver-

haltenserwartungen, Normen) und Beurteilungskriterien kann als Personalstruktur bezeichnet werden. Während Kommunikation und Kontrolle als die dynamischen Prozesse zu begreifen sind, durch welche die Sinnverbundenheit und Ordnung der einzelnen (programmierten) Erwartungen an das Entscheidend handeln im Alltag aktualisiert werden, kann die Personalstruktur im Kontext der öffentlichen Verwaltung als das Gefüge von Regeln generalisierter Erwartungen und Beurteilungskriterien begriffen werden, durch das festgelegt wird, a) welche Mindest-Bedingungen bestimmte Typen von Individuen erfüllen sollten, um mit der Wahrnehmung bestimmter Entscheidungen, Aufgaben, Tätigkeiten etc. betraut zu werden, und b) nach welchen Gesichtspunkten die Zuordnung von Individuen mit bestimmten Merkmalen zu haushaltsmäßig festgelegten Stellen erfolgen sollte bzw. in der Regel erfolgt (Hegner 1975, 165 ff.).

Wie die Organisationsstruktur sich in die Teilbereiche Kommunikations-, Autoritäts- und Kontrollstruktur gliedern läßt, so lassen sich auch bei der Personalstruktur eine Reihe von Teilbereichen unterscheiden, durch die jeweils spezifische Aspekte bzw. Merkmale der personalen Prämissen des Verwaltungshandelns sichergestellt werden sollen. Hier ist vor allem die Unterscheidung zwischen dem Teilgefüge formaler Regeln, die auf die Herstellung geeigneter personaler Prämissen in Form der Einflußnahme auf Prozesse der Ausbildung und der Sozialisation gerichtet sind, und dem Teilgefüge formaler Regeln, die auf die organisationsinterne Verteilung der personalen Prämissen abzielen (z. B. Stellenausweitung, Stellenanhebung, Versetzung, Beförderung), zu beachten (Barnard 1938/1948, 55 ff., 82 ff., 217 ff., 233 ff.; Luhmann 1971, 210 ff.).

Mit Blick auf die verwaltungsinternen Maßnahmen zur Herstellung bzw. Formung geeigneter personaler Prämissen (Etzioni 1961/1967, 142 ff.; Lorenz 1968; Grunow 1972) sind für unsere Themenstellung besonders folgende Fragen im Zusammenhang mit der Ausbildung, Fortbildung und Sozialisation von Interesse: Welche Zusammenhänge bestehen zwischen Umfang und Qualität der Ausbildung und Fortbildung verschiedener Personalkategorien (Statusgruppen, Laufbahngruppen) einerseits und ihrer Verwendung im Umgang mit verschiedenen Publikumstypen (beispielsweise ausländischen Arbeitnehmern) andererseits? In welchem Umfang wird bei der Personalaus- und -fortbildung solchen Themen Raum gegeben, bei denen es um die psychischen und sozialen Probleme des Publikums sowie um die Fähigkeit der Bearbeiter zum Erkennen und Handhaben derartiger Probleme geht? In welchem Ausmaße hat die Verwaltung Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen ergriffen, um neben generellen psychischen und sozialen Problemen des Umgangs mit Klienten die besonderen Fragen des Umgangs mit Klienten aus einem anderen sozio-kulturellen Kontext bei der Schulung des Personals zu berücksichtigen?

Unsere eigenen Untersuchungen im Bereich der Steuerverwaltung (Grunow/Hegner/Kaufmann 1974, 74 ff.) sowie zahlreiche Gespräche in der kommunalen Sozialverwaltung haben gezeigt, daß die Qualifikation des Personals für den Um-

gang mit Klienten generell wenig Berücksichtigung während der Ausbildung und Fortbildung erfährt, und daß demzufolge die Schwierigkeiten des Umgangs mit Klienten aus einem anderen sozio-kulturellen Kontext kaum systematische Beachtung finden; man beschränkt sich hier auf gut gemeinte Hinweise von Vorgesetzten betreffend höfliches, freundliches und verständnisvolles Auftreten. Immerhin wird in letzter Zeit zunehmend in Erwägung gezogen, besondere Sprachkurse für Bearbeiter anzubieten, die häufig mit ausländischen Klienten zu tun haben (z. B. Opladen 1972/1974, 37).

Ähnlich stellt sich die Situation in dem zweiten Bereich der Personalstruktur dar, also im Bereich derjenigen formalen Regeln und Beurteilungskriterien, die auf die horizontalen und vertikalen Bewegungsvorgänge des Personals gerichtet sind. Was die Probleme des Umgangs mit dem Publikum (hier insbesondere mit ausländischen Verwaltungsklienten) angeht, so stellt sich die Frage, inwiefern die Verwaltung bei der Selektion und Rekrutierung von Personal überhaupt die Möglichkeit hat, Gesichtspunkte wie die Interaktionsgeschicklichkeit (Argyle 1969/1973, Kap. 8 u. 10) zu berücksichtigen, was nicht nur mit den im Dienstrecht festgelegten Bedingungen für den Zugang zu bestimmten Statusgruppen (Angestellte, Beamte) und Laufbahngruppen, sondern auch mit dem Problem des Vorhandenseins bzw. der Anwendung diesbezüglicher psychologischer Tests zusammenhängt. Gegenwärtig muß man wohl sagen, daß bei der Auswahl von Personal weder allgemeine Fähigkeiten im Umgang mit Publikum noch spezifische Erfahrungen im Umgang mit Klienten aus einem anderen sozio-kulturellen Kontext eine Rolle spielen. – Das gleiche läßt sich mit Blick auf die internen Prozesse der Verteilung des Personals sagen. Weder in bezug auf die funktionale und vertikale Spezialisierung und die damit verbundenen Vorgänge der Versetzung und des Einsatzes noch in bezug auf die Zuordnung von Qualifikation, Funktion, Dienstalter, Höhe des Entgelts und Höhe des Rangs in der behördlichen Hierarchie werden Fragen des Interaktionsgeschicks im Umgang mit Publikum vorrangig berücksichtigt. Das schließt nicht aus, daß im Einzelfall Bearbeiter vom Außendienst in den Innendienst oder von einer publikumsnahen in eine publikumsferne Dienststelle versetzt werden, weil sich die Zahl der Beschwerden von Publikumsangehörigen häuft; generelle Konsequenzen in bezug auf eine verstärkte systematische Berücksichtigung derartiger sozio-psychischer Personalmerkmale werden daraus jedoch nicht gezogen. So wird beispielsweise nach unseren Gesprächs- und Beobachtungserfahrungen in Sozialämtern der Kontakt mit Klienten, die sowohl von ihrer Persönlichkeitsstruktur als auch von ihrer sozialen Situation her zahlreiche Schwierigkeiten im Umgang mit Behörden haben, der Publikumsverkehr in der Regel von Angestellten der Vergütungsgruppen BAT VII/VI oder von jungen Angehörigen der Eingangsstufen des gehobenen Dienstes wahrgenommen. Darin kommt zum Ausdruck, daß sowohl bei der Eingruppierung nach den BAT-Tätigkeitsmerkmalen als auch bei den Kriterien für die Beförderung von Beamten andere Gesichtspunkte (z. B. Rechtskenntnisse, Arbeitsgeschwindigkeit) dominieren als die Fähigkeit zu einer an den Bedürfnissen des Publikums ausgerichteten Kontakt-

abwicklung. Somit liegt es nahe, daß erfahrene und sowohl fachlich als auch bezüglich der Kontaktabwicklung qualifizierte Bearbeiter stets bemüht sind, in höher dotierte und, was den Arbeitsablauf angeht, ruhigere Positionen anderer Verwaltungsbereiche zu gelangen (BAT Vc bzw. A 11 im Katasteramt, im Hauptamt oder in der Bauverwaltung; vgl. Senatskanzlei Bremen 1972, 24 ff., 30 ff.).

Gemäß der hier vertretenen These, daß eine stärkere Ausrichtung der Verwaltung an den Anliegen und Bedürfnissen ausländischer Arbeitnehmer mit Hilfe einer besseren Ausnutzung vorhandener Spielräume in der Programm-, Organisations- und Personalstruktur zu erreichen wäre, läßt sich aus den vorangegangenen Überlegungen keinesfalls die Forderung ableiten, es müßten mehr höher dotierte Stellen bereitgestellt werden, um die Schwierigkeiten im Umgang mit ausländischen Arbeitnehmern zu verringern. Viel wichtiger (und im Endeffekt ebenso wirkungsvoll) wären Veränderungen in den personalstrukturellen Regeln und Beurteilungskriterien. In diesem Sinne käme es darauf an, sowohl bei der Selektion und Rekrutierung als auch bei der Sozialisation und bei der verwaltungsinternen Verteilung von Personal neben Gesichtspunkten wie ‚gute Rechts- und Fachkenntnisse, Organisationsgeschick, Arbeitsgeschwindigkeit‘ zusätzliche Aspekte nicht nur ‚auf dem Papier‘ (z. B. in den Formblättern zur Beurteilung von Beamten), sondern auch bei der faktischen Steuerung der Bewegungsvorgänge zu berücksichtigen (vgl. Scherer 1974 c; Albrecht u. a. 1975). Solche Aspekte lassen sich – solange keine geeigneten psychologischen und soziologischen Testverfahren vorliegen (Argyle 1969/1973, 394 ff., 430 ff.) – ganz global folgendermaßen formulieren: langjährige Erfahrungen im Umgang mit Publikum, geringe Beschwerden von seiten des Publikums, persönliche Präferenzen für den Umgang mit Menschen (auch mit sozial Schwächeren) usw. Des weiteren müßten die vorgesetzten Dienststellen dafür Sorge tragen, daß die Inhaber von Stellen mit Publikumsverkehr innerhalb der behördlichen und interbehördlichen Kommunikationsstruktur nicht isoliert sind und daß im Rahmen der programmbezogenen Beurteilung der Tätigkeit dieser Bearbeiter dem Umstand Rechnung getragen wird, daß eine bedürfnisgerechte Behandlung des Publikums häufig mit hohem Zeitaufwand und daher mit einer geringeren Zahl bearbeiteter Fälle verbunden ist. Daneben müßten im Rahmen der Personalaus- und -fortbildung geeignete Kurse angeboten werden, in denen die Bearbeiter mit den Verhaltensdispositionen und Erwartungen von Klienten aus einem anderen sozio-kulturellen Kontext vertraut gemacht werden.

Ziehen wir Zwischenbilanz: Die Darlegung von Problemen der Personalstruktur hat gezeigt, daß in jedem ihrer Teilbereiche (Selektion/Rekrutierung; Ausbildung/Sozialisation; interne Verteilung) nicht ausgeschöpfte Handlungsreserven der Verwaltung liegen, die für eine bedürfnisgerechte Versorgung sozial schwacher Klienten (insbesondere auch ausländischer Arbeitnehmer) nutzbar gemacht werden könnten. Daß dies bisher nicht oder nur unzureichend geschehen ist, liegt nicht zuletzt daran, daß die verwaltungswissenschaftliche Diskussion häufig unter

Außerachtlassung organisationssoziologischer Erkenntnisse versäumt hat, ‚die Verwaltung‘, die im Handeln und Erleben der Praktiker mehr oder weniger diffus als Einheit gesehen wird, begrifflich-theoretisch präzise in die Teilbereiche Programm-, Organisations- und Personalstruktur zu zergliedern (vgl. Luhmann 1966, 71 ff.; Hegner 1976).

In dem Maße, wie die verwaltungspraktischen Implikationen der zuvor skizzierten begrifflich-theoretischen Differenzierungen ernstgenommen werden, ergeben sich mit Blick auf die Versorgung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien durch örtliche Instanzen folgende Konsequenzen:

1. Es ergibt sich die Möglichkeit, verwaltungsinterne Reformmaßnahmen jeweils gezielt in demjenigen der drei Bereiche (Programm, Organisation i. e. S., Personal) einzuleiten, in dem a) bei einer systematischen Untersuchung die größten aktuellen Mißstände festgestellt werden und in dem sich b) durch gezielte Änderungen am leichtesten die intendierten Wirkungen erreichen lassen. So kann es beispielsweise kosten- und zeitaufwendig sein, Veränderungen in dem Teilbereich ‚Ausbildung und Fortbildung von Personal‘ vorzunehmen, weil es dazu notwendig wäre, die Mitarbeiter zum Besuch von Sprachkursen zu bewegen und Schulungsmaßnahmen zur Verbesserung des Interaktionsgeschicks einzuleiten, wobei die dazu notwendigen wissenschaftlichen Voraussetzungen (psychologische und soziologische Tests und Trainingsprogramme) erst noch geschaffen werden müßten. Weniger kosten- und zeitaufwendig könnte es demgegenüber sein, Veränderungen im Bereich der internen Personalverteilung vorzunehmen, indem beispielsweise erfahrene und sowohl in bezug auf Fachkenntnis als auch in bezug auf Geschick im Umgang mit Menschen versierte Mitarbeiter ohne Benachteiligung bei Beförderungen oder Höhergruppierungen in Dienstposten belassen werden, zu deren Aufgabenbereich häufige Kontakte mit schwierigen Klienten (z. B. Ausländern) gehören. Eine solche Regelung setzt, wenn man gleichzeitig Stellenvermehrung und Stellenanhebung vermeiden will, voraus, daß Mitarbeiter in publikumsfernen Stellen, die zwar in bezug auf Fach- und Rechtskenntnisse qualifiziert, in bezug auf Umgang mit Klienten jedoch unqualifiziert sind, ggf. besoldungs- und rangmäßig neben oder unter den Inhabern publikumsnaher Stellen stehen. Dadurch möglicherweise entstehende Disparitäten könnten durch Änderungen in den Bereichen Kommunikations-, Autoritäts- und Kontrollstruktur gemildert werden (z. B. durch Neuverteilung von Anweisungsbefugnissen).
2. Aufgrund der vorgenommenen begrifflich-theoretischen Differenzierungen zeichnet sich noch eine weitere Möglichkeit ab: Man braucht nicht auf ‚die‘ Verwaltungsreform zu warten, man braucht auch nicht auf eine totale Umwälzung ‚aller‘ bestehenden Strukturelemente zu spekulieren. Vielmehr ist es möglich, Änderungen in einem der drei Bereiche (Programm, Organisation, Personal) vorzunehmen, um sodann zu prüfen, ob a) die intendierten Wirkungen bezüglich eines Abbaus der Schwierigkeiten ausländischer Arbeitnehmer

tatsächlich eintreten und ob b) gewünschte oder unerwünschte Folgewirkungen in den beiden anderen Bereichen feststellbar sind. Eine solche Verfahrensweise kann, wenn sie systematisch betrieben und wissenschaftlich betreut wird, das Potential der Verwaltung zur Selbstprogrammierung erheblich steigern.

Soweit diese organisationssoziologischen Vorüberlegungen zu Möglichkeiten einer Bewältigung administrativer Probleme des Umgangs mit ausländischen Arbeitnehmern. Da die hier vorgetragenen Überlegungen möglicherweise sowohl dem Verwaltungsrechtsdogmatiker als auch dem Verwaltungspraktiker und dem an Ausländerproblemen interessierten Sozialpolitiker etwas abstrakt und fremd (weil in der bisherigen Diskussion von Ausländerproblemen unüblich) erscheinen mögen, wollen wir in den folgenden Abschnitten versuchen, diese Überlegungen mit herkömmlichen Betrachtungsweisen und Problemanalysen zu verknüpfen.

### *5.2.2 Arten des Verwaltungshandelns und ihre Konsequenzen für das Verhältnis zu ausländischen Arbeitnehmern*

Zumindest in einer Hinsicht weisen die vorangehenden organisations-soziologischen Begriffsbestimmungen und Aussagen eine gewisse Nähe zu einer juristischen Betrachtungsweise auf: Es war sehr häufig die Rede von formalen Regeln und von den diesbezüglichen strukturellen Gefügen. Allerdings sind diese Regeln stets in dem weitergefaßten Sinne von Verhaltenserwartungen – also von vorab fixierten Erwartungen an das Verhalten der Bearbeiter und Klienten – zu verstehen, so daß Normen und Vorschriften im juristischen Sinne lediglich als ein Typus solcher Regeln fungieren (vgl. Geiger 1947/1964, 61 ff., 126 ff.). Durch die Betonung von Regeln (z. B. Normen, Vorschriften) haben wir dem Umstand Rechnung zu tragen versucht, daß sowohl der Aufbau als auch das Handeln der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik weitgehend formalisiert sind, was bedeutet, daß einerseits die erwartbaren Regelmäßigkeiten des Verhaltens weitgehend schriftlich fixiert und in vielen Fällen rechtlich kodifiziert sind (Merton 1940/1968, 249; Mayntz 1963, 86 f.; Hall/Haas/Johnson 1967, 907; Thieme 1967, 5 f.) und daß andererseits vorab fixierte Kriterien bestehen, denen zufolge ein bestimmter Grad des Abweichens von Erwartungen (z. B. Regeln, Vorschriften) die Beendigung der Mitgliedschaft (Lösung des Arbeits- bzw. Dienstvertrags) nach sich zieht (Luhmann 1964, 40 ff.). Bei dieser Art der Betrachtung haben wir bisher einen weiteren zentralen Bereich der Verwaltung ausgeklammert, und zwar das Personal im Sinne von Individuen mit bestimmten Perzeptionen, Kognitionen, Motivationen, Bedürfnissen und daraus resultierenden faktischen Verhaltensweisen (vgl. Whyte 1955; Hartfiel/Sedatis/Claessens 1964, 106 ff., 124 ff.; Schein 1965; Ellwein 1966, 74 f.; Luhmann/Mayntz 1973; Ellwein/Zoll 1973; Hegner 1975, 140 ff.).

Eine solche – an Erwartungen und Regeln orientierte – Betrachtungsweise bietet den Vorteil, daß soziologisch und psychologisch begründete Vorschläge zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen örtlichen Behörden und ausländischen Arbeitnehmern nicht deshalb ‚vom Tisch gewischt‘ werden können, weil sie von

völlig falschen Vorstellungen bezüglich der rechtlich kodifizierten Regeln und der im Verwaltungsalltag wirksamen Regelmäßigkeiten ausgehen. In dem Maße, wie man die Regeln und die Regelmäßigkeiten zum Gegenstand soziologischer Analysen macht, eröffnet sich die Möglichkeit, administrative Handlungsspielräume aufzuzeigen, die ohne Verursachung von Mehrkosten für eine Verbesserung der Situation ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen durch Verwaltungsmaßnahmen nutzbar gemacht werden könnten.

Allerdings birgt eine Betrachtungsweise, die die individuellen Perzeptionen, Kognitionen, Motivationen und Einstellungen der mit Ausländerangelegenheiten befaßten Bearbeiter vernachlässigt, die Gefahr, daß man vor lauter Arbeitsprogrammen, Kommunikationsmustern oder Kontrollnormen die faktischen Gegebenheiten und Schwierigkeiten des Verwaltungsalltags aus den Augen verliert. So beinhaltet beispielsweise eine bloß verwaltungsrechtliche oder bloß auf das formale Programm bezogene Analyse der Funktionen und Disfunktionen breiter Ermessensspielräume, wie sie im Ausländergesetz angelegt sind, das Risiko, daß die faktischen Regelmäßigkeiten des Verhaltens der Bearbeiter bei der Handhabung dieser Ermessensspielräume gar nicht in den Blick kommen (Schüler 1974).

Wie wichtig eine soziologisch-systematische Analyse derartiger Verhaltensweisen und Verhaltensdispositionen ist, mag folgendes Beispiel zeigen: Bei unseren Gesprächen mit Behördenleitern und Bearbeitern, die häufig mit Ausländerangelegenheiten zu tun haben, sind wir auf ganz unterschiedliche Modi der Handhabung, aber auch der Einschätzung solcher Ermessensspielräume gestoßen; dabei ist hinzuzufügen, daß den juristisch geschulten Verwaltungspraktikern derartige Verschiedenartigkeiten innerhalb formal gleicher Prinzipien des Verwaltungshandelns oft erst dann in ihrer ganzen Tragweite ins Bewußtsein treten, wenn sich im Rahmen der Gebiets- und Verwaltungsreform die Notwendigkeit ergibt, Behörden und Bearbeiter aufeinander abzustimmen, die bisher unterschiedlich mit den Vorschriften umgegangen sind. Dann kann es passieren, daß unterschiedliche behördliche Entscheidungsprogramme aufeinandertreffen, wobei in dem einen Fall die behördeninternen Regeln und Beurteilungskriterien des Entscheidungshandelns tendenziell stets zugunsten der ausländischen Verwaltungsklienten angewandt werden, während sie im anderen Fall stets mit Blick auf die vermeintlichen „Belange der Bundesrepublik“ (AuslG §§ 2 u. 10) oder auf die Vermeidung von Arbeits- und Zeitaufwand der Bediensteten gehandhabt werden. Des weiteren kann es passieren, daß nach der Umorganisation plötzlich zwei Bearbeiter im gleichen Zimmer sitzen, von denen der eine immer versucht, irgendwelche Gerichtsentscheidungen oder Verwaltungsvorschriften betreffend die Interpretation eines unbestimmten Rechtsbegriffs zu suchen, während sich der andere primär darum bemüht, vorhandene Ermessensspielräume so anzuwenden, daß sie der wirtschaftlichen und sozialen Situation des betroffenen ausländischen Klienten möglichst gerecht werden.

Hält man sich diese sozialen Sachverhalte vor Augen, dann ergibt sich für die folgenden Überlegungen zu Arten des Verwaltungshandelns die Konsequenz,

herkömmliche – meist rechtsdogmatisch fixierte – Kriterien durch soziologische und psychologische Kriterien zu ergänzen oder zu ersetzen.

#### 5.2.2.1 Juristische und soziologische Aspekte von administrativen Eingriffs-, Leistungs-, Betreuungs-, Gestaltungs- und Planungsmaßnahmen gegenüber ausländischen Arbeitnehmern

Nach einem geradezu klassisch zu nennenden Einteilungsprinzip werden die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in drei Gruppen gegliedert (Kreutzer 1964, 344 f.):

- „Die Ordnungsverwaltung als der klassische Kern der vollziehenden Staats-tätigkeit dient der Aufrechterhaltung des politischen und sozialen status quo und der Gefahrenabwehr und Schadensverhütung im engeren Sinne. Typisch für sie ist die Polizeiverwaltung, nicht nur in Gestalt der Kriminal- und der Schutzpolizei (Exekutivpolizei), sondern ebenso als Gesundheits-, Bau- und Gewerbeaufsicht (Verwaltungspolizei).“
- „Die Betreuungsverwaltung dient dem Ausgleich und der Beseitigung individueller und sozialer Schäden sowie der Förderung allgemein-gesellschaftlicher einschließlich wirtschaftlicher Zwecke. . . . In der Sozialversicherung, im Lastenausgleich, in der Kriegsopferversorgung, aber auch in der Gesundheitsfürsorge, der Jugendhilfe und -förderung gewinnt dieser Zweig der Verwaltungstätigkeit ständig an Gewicht.“
- „Die Leistungsverwaltung sichert allen Staatsbürgern ohne Rücksicht auf ihre persönlichen Verhältnisse gewisse wirtschaftliche und kulturelle Leistungen. . . . Als Gemeinschaftsaufgaben dieser Art werden entweder lebensnotwendige Leistungen der Daseinsvorsorge erbracht oder Mittel zur Befriedigung gehobener, insbesondere immaterieller Bedürfnisse zur Verfügung gestellt“ (Kreutzer 1964, 345).

Im Anschluß an diese Unterscheidung lassen sich mit Blick auf die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien folgende administrative Aufgabenbereiche skizzieren (vgl. Deutscher Städtetag 1971; Hessischer Sozialminister 1973; vgl. unten Kap. 9):

- a) Zentrale Bedeutung im Hinblick auf die „Aufrechterhaltung des politischen und sozialen status quo“ haben diejenigen Behörden bzw. Behördenabteilungen (Ausländeramt, Abteilung für Ausländerfragen im Meldeamt), denen die Anwendung des Ausländergesetzes sowie der dazu ergangenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften obliegt. Je nach Art der zwischen der Bundesrepublik und den Herkunftsländern bestehenden Abkommen haben die Ausländerbehörden die Aufgabe, den aufenthaltsrechtlichen Status der ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien zu fixieren, indem sie Aufenthaltsgenehmigungen erteilen, verlängern oder verweigern. Dies gilt sowohl mit Bezug auf diejenigen Ausländer, die unter wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten als Arbeitskräfte (durch Vermittlung der Bundesanstalt für Arbeit

oder durch eigene Initiative) in die Bundesrepublik einreisen, als auch in einer späteren Phase für die Angehörigen dieser Arbeitskräfte (im Rahmen der Familienzusammenführung). Die gegenwärtige Beschaffenheit des Ausländerrechts sowie seine administrative Handhabung erfüllen in doppeltem Sinne die Funktion ‚der Aufrechterhaltung des politischen und sozialen status quo‘ (Geiselberger (Hg.) 1972, 52 f.; Rittstieg 1974, 62 f.; Augsburg 1974, 45 f.): zum einen durch Einflußnahme auf die Zahl der in der BRD anwesenden Arbeitskräfte (z. B. positive oder negative Entscheidung von Anträgen auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung) und zum anderen durch Beeinflussung der Zahl von Familienangehörigen, für die soziale Infrastrukturmaßnahmen erbracht werden müßten (z. B. mehr oder weniger strikte Handhabung der Auflagen betreffend die Voraussetzungen einer Familienzusammenführung). In Zusammenarbeit mit den Ordnungsbehörden und mit der Polizei tragen die Melde- bzw. Ausländerbehörden außerdem zur „Gefahrenabwehr und Schadensverhütung im engeren Sinne“ (Kreutzer) bei, indem sie illegal in der Bundesrepublik weilende ausländische Arbeitskräfte und/oder Familienangehörige aufspüren und gegebenenfalls ausweisen; im Rahmen verwaltungsinterner Abkommen kommt ihnen zusätzlich die Aufgabe zu, schulpflichtige Kinder und Jugendliche zu erfassen und den Schulbehörden gegenüber anzuzeigen.

Wenn wir den gesamten Bereich der Steuer- und Zollverwaltung, die im Rahmen von Eingriffsmaßnahmen die für staatliche und kommunale Aktivitäten erforderlichen Geldmittel – auch von ausländischen Arbeitskräften! – erhebt, außer acht lassen, dann sind im Bereich der ordnungsbehördlichen Maßnahmen gegenüber Ausländern vor allem die Gesundheits- und Gewerbeaufsichtsämter zu nennen. In den Fällen, wo die für die Einreise in die Bundesrepublik vorgeschriebene ärztliche Untersuchung nicht bereits im Herkunftsland (z. B. durch Veranlassung der Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit) vorgenommen wird, sind die ausländischen Arbeitskräfte verpflichtet, sich einer amtsärztlichen Untersuchung zu unterziehen, bevor sie die endgültige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. Ebenso sind die in die Bundesrepublik einreisenden Familienangehörigen ausländischer Arbeitskräfte, sofern sie hier ihren Wohnsitz nehmen, zur Teilnahme an einer amtsärztlichen Untersuchung verpflichtet. Darüber hinaus kommt dem Gesundheitsamt im Rahmen der Medizinalaufsicht die Aufgabe zu, gemäß den auch für Deutsche geltenden Bestimmungen die Schuleintrittsuntersuchungen bei Ausländerkindern vorzunehmen, die hygienischen Verhältnisse in Ausländerwohnungen und Gemeinschaftsunterkünften zu überprüfen sowie das Auftreten bzw. die Verbreitung ansteckender Krankheiten (z. B. Tbc, Geschlechtskrankheiten) zu verhindern. In Zusammenarbeit mit dem Gewerbeaufsichtsamt führt das Gesundheitsamt die notwendigen Untersuchungen im Bereich von Gaststätten und Lebensmittelgeschäften durch, die von Ausländern betrieben werden. Des weiteren liegt es im Zuständigkeitsbereich dieser beiden Behörden bzw. Dienststellen,

die Vermietung solcher Räume an ausländische Arbeitskräfte und ihre Familien zu verhindern oder zu unterbinden, die aus hygienischen oder sonstigen Gründen nicht als Wohnunterkünfte geeignet sind (Osnabrück 1971, 39; Mainz 1974, 18).

Schließlich sind innerhalb der Ordnungsverwaltung auch noch die Arbeitsämter zu erwähnen, obwohl sie in den Jahren der Hochkonjunktur – zumindest für deutsche Arbeitnehmer – zunehmend das Image von Leistungs- und Betreuungsbehörden erhalten haben (z. B. durch Zahlung des Kindergeldes, Berufsberatung, Förderung der Fortbildung; vgl. Rödel 1974, 121 ff., 132 ff.). Insofern als die örtlichen Arbeitsämter in Absprache mit den Arbeitgebern und auf dem Wege über die Bundesanstalt für Arbeit den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften fixieren, können sie in Zeiten der Hochkonjunktur auch für ausländische Arbeitnehmer wichtige positive Funktionen erfüllen, indem sie ihnen die Möglichkeit zur Einreise eröffnen. In Zeiten nachlassender Konjunktur wird jedoch das Instrument ‚Entscheidung über die Arbeitserlaubnis‘ (Erteilung oder Verweigerung der erstmaligen bzw. der verlängerten Arbeitserlaubnis gem. ArbFöG § 19 i. d. F. v. 25.6. 69, geänd. 22. 12. 69) zu einem Instrument, das im Hinblick auf die Wahrung von Interessen deutscher Arbeitgeber und Arbeitnehmer häufig gegen die Gastarbeiter eingesetzt wird (Geiselberger [Hg.] 1972, 51 f.). Über diesen eingreifend-ordnenden Handlungstypus der Arbeitsämter kann auch nicht die Tatsache hinwegtäuschen, daß diese bei Vorliegen der einschlägigen Voraussetzungen zur Zahlung von Arbeitslosengeld (und Arbeitslosenhilfe) an Ausländer verpflichtet sind; dies ergibt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, daß dem Ausländer bereits bei seiner Einreise deutlich gemacht wird, daß er in der Bundesrepublik nur als vollwertige Arbeitskraft (nicht aber als Empfänger von staatlichen Unterstützungsleistungen) erwünscht ist (vgl. Weißmann 1969, 46). Erschwerend kommt hinzu, daß die Gewährung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ein umfangreiches und gerade für Ausländer schwer zu durchschauendes Antragsverfahren voraussetzt. Ebenso wenig kann die Einbeziehung ausländischer Arbeitskräfte in die Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter darüber hinwegtäuschen, daß hier gerade die sozial Schwachen (z. B. Türken, Portugiesen, Spanier) erst dann in eine Stelle vermittelt werden und damit die Chance zu einer Verlängerung ihrer Aufenthaltsgenehmigung bekommen, wenn entsprechende Arbeitskräfte aus der BRD oder aus EG-Ländern nicht verfügbar sind (vgl. Bundesarbeits-Blatt 4/1970). In diesem Sinne läßt sich ohne Vorbehalt sagen, daß bei einem großen Teil der Aktivitäten der Arbeitsverwaltung die von den einseitigen Interessen des Aufnahmelandes diktierte „Aufrechterhaltung des politischen und sozialen status quo“ (Kreutzer 1964, 344) in der BRD vor die Bedürfnisse und Interessen der Gastarbeiter gestellt wird.

- b) Wenden wir uns nun dem Bereich der sogenannten Betreuungsverwaltung zu. Hinsichtlich des Sektors der herkömmlichen ‚allgemeinen Fürsorge‘

(Scherpner 1962) geraten die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen hier in eine Zwickmühle zwischen 1. Ausnutzung des staatlichen Angebots an Betreuungsleistungen und 2. Gefährdung ihrer Aufenthaltsberechtigung (vgl. Deutscher Städtetag 1971, 50): Zwar heißt es in § 120 Bundessozialhilfegesetz, daß auch Ausländern „Hilfe zum Lebensunterhalt“ zu gewähren ist, aber § 10 Ausländergesetz definiert es als Ausweisungsgrund, wenn ein Ausländer „den Lebensunterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfe bestreiten kann oder bestreitet“ (Abs. 1 Ziff. 10). Es stellt sich die Frage, inwiefern sich diese Kopplung von Ordnungsrecht und Sozialhilferecht, die besonders im Bereich der ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ (BSHG §§ 11–24) zum Entzug der Aufenthaltsgenehmigung führen kann, generell nachteilig auf die Bereitschaft ausländischer Arbeitnehmer zur Inanspruchnahme des staatlichen oder kommunalen Betreuungsangebots auswirkt.

Diese Ausstrahlung bzw. Auswirkung des Ausländerrechts auf die Kontakte ausländischer Arbeitnehmer mit der ‚Betreuungsverwaltung‘ muß man sich ständig vor Augen halten, wenn im Folgenden das Angebot an Diensten, Leistungen und Einrichtungen der Gesundheits-, Sozial- und Jugendbehörden skizziert wird (vgl. Familienbericht 1975, XXIII f., 142).

Neben der grundsätzlichen Verpflichtung zur Zahlung von ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ besteht für die Sozialbehörden darüber hinaus das Gebot, auch an Ausländer „Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, Tuberkulosehilfe und Hilfe zur Pflege... zu gewähren“ (BSHG § 120 Abs. 1). Alle übrigen im Bundessozialhilfegesetz fixierten Leistungen (wie beispielsweise Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, Ausbildungshilfe, vorbeugende Gesundheitshilfe, Hilfe zur Weiterführung des Haushalts) können ausländischen Arbeitskräften und ihren Familien nur dann gewährt werden, wenn der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit dies im Einvernehmen mit dem Bundesrat durch Rechtsverordnung bestimmt (BSHG § 120 Abs. 2). Diese Einschränkung des Leistungsangebots ist besonders in den Fällen gravierend, wo a) die Erhaltung bzw. Reproduktion der Arbeitskraft auf dem Spiele steht (z. B. bei der vorbeugenden Gesundheitshilfe), oder wo es b) um die berufliche Chancengleichheit sowie um eine angemessene Integration der ausländischen Kinder und Jugendlichen geht (z. B. Hilfe zur Ausbildung für einen angemessenen Beruf oder zum Besuch einer Realschule, einer Fachoberschule, einer Berufsaufbauschule usw.). Diese Schlechterstellung ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Angehörigen gegenüber der deutschen Bevölkerung hat eine politisch-rechtliche und eine administrative Komponente: Zum einen steht es im Belieben des Gesetzgebers sowie der Regierungen in Bund und Ländern, je nach Wirtschaftslage das Angebot an sozialen Leistungen einzuengen oder auszudehnen, und zum anderen steht es im Belieben der zuständigen Behörden, im Falle eines Antrags bzw. einer

Inanspruchnahme von Sozialhilfe darüber zu entscheiden, ob dies unter den gegebenen Umständen ein Ausweisungsgrund ist oder nicht.

Wenden wir uns nun dem Bereich der Jugendhilfe und der Jugendpflege zu (vgl. Osnabrück 1971, 61 ff.; Hindrichs 1971). Im Rahmen der Pflichtaufgaben sind die Jugendämter gehalten, die Pflegschaft von nichtehelichen Kindern zu übernehmen, wenn der Vater Ausländer und wenn die Mutter Deutsche oder aber staatenlose, heimatlose bzw. asylberechtigte Ausländerin ist (JWG § 40); demgegenüber kann das Jugendamt nur im Bedarfsfall zum Pfleger oder Vormund von nichtehelichen Kindern mit ausländischer Mutter bestellt werden (Art. 23 EG BGB). Im übrigen übernimmt das Jugendamt für ausländische ebenso wie für deutsche Kinder die Pflegekinderaufsicht, wenn diese bei deutschen Familien in Pflege sind (JWG §§ 27 ff.). – Die Mehrzahl der Maßnahmen und Dienste, die die Kommunen im Bereich der Fürsorge für Kinder und Jugendliche bereitstellen, fällt unter die Rubrik ‚freiwillige Aufgaben‘. Hierzu gehört beispielsweise die Bereitstellung von Plätzen für ausländische Kinder in Kinderkrippen, -horten, -gärten und -tagesstätten. Dies kann auf zweierlei Weise geschehen (Opladen 1972/74, 18 f.): einmal durch Bereitstellung von Plätzen in kommunalen Einrichtungen und zum anderen durch Absprachen mit den freien Trägern (Kirchen, Wohlfahrtsverbänden), insofern deren Einrichtungen durch öffentliche Mittel gefördert werden. Gerade in diesem Bereich haben die Kommunen in den letzten Jahren am deutlichsten gemerkt, daß die Bereitstellung entsprechender Einrichtungen allein nicht ausreicht, sondern daß darüber hinaus umfangreiche Aufklärungs- und Beratungsaktivitäten notwendig sind, wenn die ausländischen Arbeitnehmer tatsächlich dazu gebracht werden sollen, einerseits ihre Scheu vor dem förmlichen Anmeldeverfahren zu überwinden und andererseits ihre Kinder in Einrichtungen außerhalb ihres Familienverbandes unterzubringen (vgl. Opladen 1972/74, 20; Mainz 1974, 25, 47). Was die jugendlichen Ausländer angeht, so hat das Jugendamt im Rahmen der freiwilligen Aufgaben die Möglichkeit, besondere Jugendbildungs-, Jugendfreizeit- und Jugendbegegnungsstätten entweder selbst einzurichten oder durch finanzielle Zuwendungen an die freien Träger zu fördern. Auch hier hängt die Inanspruchnahme der Leistungen wesentlich von der Art der vorangehenden Informations- und Beratungsaktivitäten ab (vgl. Deutscher Städtetag 1971, 105).

Mit Blick auf das Gesundheitsamt und auf das Arbeitsamt haben wir oben bereits die eher ordnenden Maßnahmen der Medizinalaufsicht und der Entscheidung über die Arbeitsberechtigung angesprochen. Daneben kommt beiden Behörden auch im Hinblick auf die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Angehörigen eine betreuende Funktion zu. Mit Blick auf die Gesundheitsverwaltung ist hier der Bereich der Gesundheitsfürsorge bzw. -hilfe zu nennen, wobei Art und Umfang der Maßnahmen und Dienste im Ermessen des zuständigen Verwaltungsträgers (Land, Kommune) liegen, da es sich weitestgehend um freiwillige Aufgaben handelt (vgl. Krysmanski/Schäfer [Hg.]

1972; Kühn 1975, 39; Rothhammer et al. 1974, 161 ff.). Von besonderer Bedeutung sind hier alle Leistungen, die sich auf die psychischen und somatischen Probleme der Anpassung an eine veränderte Umwelt beziehen (vgl. Geiselberger [Hg.] 1972, 119; Augsburg 1974, 46; München 1972, 214). In diese Richtung zielt zum einen die Mütterberatung, wo die Ausländerinnen – wenn sie erst einmal darauf aufmerksam gemacht worden sind! – ohne Krankenschein und sonstige Formalitäten Ratschläge in Fragen der Ernährung, der medizinischen und der psychologischen Aspekte der Aufzucht von Kleinkindern bekommen können. Des weiteren sind hier die psychiatrischen und psychologischen Beratungs- und Betreuungsaktivitäten zu erwähnen, die den Ausländern helfen sollen, mit den psychischen und sozialen Belastungen a) am Arbeitsplatz, b) beim Umgang mit deutschen Kollegen und Nachbarn, c) bei der anfänglichen Trennung von ihren Familien oder d) bei der späteren Familienzusammenführung fertig zu werden. Es kann nicht unerwähnt bleiben, daß gerade diese psychiatrische Betreuung nicht nur für Ausländer, sondern auch für die deutsche Bevölkerung gegenwärtig mehr als unzureichend ist (Bauer 1973; Enke 1973, 131 ff.; Gleiss/Seidel/Abholz 1973; Lage der Psychiatrie in der BRD 1975).

Was die Arbeitsverwaltung angeht, so haben wir oben bereits darauf hingewiesen, daß zwar auch ausländische Arbeitskräfte (i. d. R. erst nach dreijähriger Berufstätigkeit in der BRD) die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung haben (vgl. Woltereck 1974 b, 137 f.; Ausländische Arbeitnehmer 1972/73, 66; Deutscher Städtetag 1971, 47 ff.), daß sie jedoch bei der Versorgung mit derartigen Leistungen gegenüber der deutschen Bevölkerung benachteiligt sind. Das hängt zum einen damit zusammen, daß sie aufgrund ihres meist niedrigen Ausbildungsniveaus als ungelernte oder angelernte Arbeiter kaum Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Stellenangebots haben, und das ergibt sich zum anderen daraus, daß sie wegen ihrer Sprachschwierigkeiten und ihrer geringen beruflichen Qualifikation kaum zur Kontaktaufnahme mit der Berufsberatung motiviert sind. Was ihre Möglichkeiten zu einer Berufsfortbildung betrifft, so sind sie zwar nach mehrjährigem Aufenthalt in der Bundesrepublik formal zur Teilnahme an mit öffentlichen Mitteln finanzierten Fortbildungsveranstaltungen berechtigt (vgl. Ausländische Arbeitnehmer 1972/73, 34; Anordnungen der BfArb über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung, der beruflichen Fortbildung und der beruflichen Umschulung), aber ihre faktischen Fortbildungsmöglichkeiten sind sowohl durch das Arbeitsförderungsgesetz (§ 40 betr. Zuschüsse an Lehrlinge, deren Eltern nicht über ein ausreichendes Einkommen verfügen) als auch durch das Ausbildungsförderungsgesetz und durch die Nichtgewährung von Ausbildungshilfe nach dem BSHG strukturell benachteiligt (Osnabrück 1971, 59 f., 67).

- c) Wenden wir uns nun dem letzten Aufgabentypus der öffentlichen Verwaltung zu, und zwar der ‚Leistungsverwaltung‘. In diesen Bereich fallen die-

jenigen wirtschaftlichen und kulturellen Leistungen, die sich unter die Rubrik ‚Daseinsvorsorge‘ subsumieren lassen. Wenn man einmal das Leistungsangebot der öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen (Bahn, Post, Wasser, Gas, Elektrizität) sowie die öffentliche Förderung von Wissenschaft und Kultur (Theater, Museen, bildende Kunst usw.) außer acht läßt, dann sind hier mit Blick auf die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Angehörigen vor allem die Sozial- und Krankenversicherungsträger, die Schul- und die Wohnungsverwaltung sowie bestimmte Bereiche der Arbeitsverwaltung zu erwähnen.

Wenden wir uns zunächst nochmals dem Arbeitsamt zu, dessen eingreifend-ordnende und betreuende Maßnahmen und Leistungen bereits beschrieben worden sind. Im Bereich der Daseinsvorsorge sind die Arbeitsämter nach Erledigung der notwendigen Antragsformalitäten einerseits für die laufende Zahlung des Kindergeldes auch an ausländische Arbeitnehmer (Ausländische Arbeitnehmer 1972/73, 35 f.) zuständig, und sie sind andererseits zur Zahlung von Arbeitslosengeld auch an ausländische Arbeitskräfte verpflichtet, sofern der Antragsteller in den vorangehenden 12 Monaten ein regelmäßiges Arbeits-einkommen bezogen hat und trotz eigener Bemühungen nicht in ein neues Arbeitsverhältnis vermittelt werden kann (Wolterreck 1974 b, 137 f.). Während die Zahlung des Kindergeldes – abgesehen von den notwendigen Formalitäten – in der Regel keine Schwierigkeiten macht, ergibt sich im Falle eines Antrages auf Arbeitslosengeld für den Ausländer – zumindest subjektiv – die Frage, inwiefern sich dieser Tatbestand nachteilig auf die Verlängerung seiner Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis auswirkt. Dies gilt in noch stärkerem Maße dann, wenn das Arbeitslosengeld von der Arbeitslosenhilfe abgelöst wird (vgl. Geiselberger [Hg.] 1972, 106).

Bei unseren bisherigen Überlegungen zu Ordnungs-, Betreuungs- und Leistungsmaßnahmen kommunaler und staatlicher Behörden haben wir den gesamten Bereich der Sozialversicherung – also die Alters-, Kranken-, Invaliden- und Unfallversicherung – außer acht gelassen (vgl. McRae 1971; Wolterreck 1974 b, 134 ff.). Was die Rechtsform betrifft, handelt es sich bei diesen Organisationseinheiten ebenso wie bei der Arbeitsverwaltung um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Was den bereitgestellten Leistungstypus betrifft, so stellen die Rentenversicherungsanstalten ebenso wie die Krankenkassen in erster Linie Geldmittel zur Verfügung, die entweder – wie im Falle der Altersrente, des Krankengeldes oder der Unfallrente – vom Versicherungsträger dem ausländischen Arbeitnehmer bzw. seinen Angehörigen quasi-direkt (durch Zwischenschaltung von Banken, Sparkassen oder Postämtern) vermittelt werden, oder die – wie im Falle der Finanzierung von Gesundheitsdiensten und Gesundheitsgütern – an Personen und Instanzen gezahlt werden, denen die Vermittlung personaler und technischer Dienstleistungen an den Versicherten obliegt (z. B. ärztliche Untersuchung, Aufnahme in ein Krankenhaus oder in ein Kurheim; vgl. Hegner 1971, 86 ff.). Der direkte Kontakt mit dem Ver-

sicherten (also auch dem ausländischen Arbeitnehmer und seinen Angehörigen) wird über folgende Behörden und Institutionen abgewickelt: Von seiten der kommunalen oder kreiseigenen Versicherungsämter bzw. der Sozialversicherungsabteilungen im Bereich der ‚Rechts-, Ordnungs- und Sicherheitsbehörden‘ werden die Formalitäten beim Antrag auf Aufnahme in die Versicherung sowie bei der Ausgabe der Versicherungsunterlagen und beim Eintreten des Versicherungsfalles abgewickelt; zusätzlich kann sich der ausländische Arbeitnehmer bei den Auskunfts- und Beratungsstellen über alle Fragen betreffend seinen Versichertenstatus unterrichten lassen. In allen Fragen der Krankenversicherung muß sich der ausländische Arbeitnehmer mit den örtlichen Geschäftsstellen der verschiedenen Krankenversicherungsträger in Verbindung setzen; hier werden die Formalitäten beim Antrag auf Aufnahme in die Versicherung, bei der Ausfertigung und Aushändigung der Versicherungsunterlagen sowie bei eventuellen Anträgen auf besondere Heilmittel, Kuraufenthalte und Zahn- oder Körperersatzteile ‚verwaltungsförmig‘ erledigt. Lediglich in besonderen Fällen muß sich der Ausländer darüber hinaus zu medizinischen Untersuchungen begeben, bei denen der untersuchende Arzt von dem Sozial- oder Krankenversicherungsträger ‚bestellt‘ wird.

Ähnlich ‚abstrakt‘, oder genauer gesagt: ähnlich verwaltungsförmig und auf wenige vorab fixierte Anlässe beschränkt, verläuft der Kontakt zwischen örtlichen Schulbehörden und Ausländern mit schulpflichtigen Kindern. Der staatliche Prozeß der Leistungsbereitstellung bzw. -vermittlung besteht hier im Bau und in der Unterhaltung von Schulen, in der Ausbildung, Prüfung und Bereitstellung von Lehrpersonal sowie in der Fixierung der generellen programm-, organisations- und personalstrukturellen Gegebenheiten. Sieht man einmal von dem Kontakt zwischen Eltern, Kindern und Lehrpersonal ab, der hier nicht zur Debatte steht, dann treten die Schulbehörden lediglich bei folgenden Anlässen in Kontakt mit den ausländischen Arbeitskräften und ihren Angehörigen (vgl. Diamant 1972, 83 ff.; Opladen 1972/74, 20 ff.; Mainz 1974, 27, 48; Augsburg 1974, 83 ff., 91 ff.): bei der Einschulung oder Abmeldung der Kinder, bei Verstößen gegen die Schulpflicht (z. B. Nichtanmeldung schulpflichtiger Kinder oder dauerndes unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht) sowie bei besonderen Veranstaltungen, in denen Vertreter der örtlichen Schulbehörden zusammen mit den Lehrern und Eltern Probleme besprechen, die sich aus dem Schulbesuch ausländischer Kinder in der Bundesrepublik ergeben. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß die Schulbehörden in einer Vielzahl von Fällen (z. B. bei unregelmäßigem Schulbesuch der Kinder) zunächst nur mittelbar mit den Gastarbeitern in Kontakt treten, und zwar über die Schulleiter, die in einer Doppelfunktion zugleich Lehrer und Vertreter der Schulbehörde sind (vgl. Boos-Nünning/Hohmann/Reich 1975).

Als letzten Sektor der Leistungsverwaltung gilt es, die Wohnungs-, Siedlungs-, Bau- und Liegenschaftsbehörden zu behandeln. Im Unterschied zu anderen

örtlichen Instanzen, die häufig mit Ausländerangelegenheiten befaßt sind (z. B. Sozial-, Gesundheits- oder Arbeitsamt) haben wir bewußt darauf verzichtet, diesen Verwaltungssektor sowohl im Rahmen der Ordnungs- als auch der Betreuungs- und Leistungsmaßnahmen zu behandeln. Daß dies ohne weiteres möglich wäre, ergibt sich aus den vielfältigen Aufgabenstellungen in diesem Verwaltungssektor (vgl. Osnabrück 1971, 40 ff.; Berlin 1973, 7 f., 17; Mainz 1974, 46 f.; Augsburg 1974, 69 f., 76 f.; Rothhammer et al. 1974, 47 ff.):

1. Insofern es um Angelegenheiten des Liegenschaftswesens, des Ankaufs, Verkaufs und der Instandhaltung von Bauten bzw. Wohnungen in kommunalem Eigentum, der Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften geht, läßt sich das Wohnungswesen ebenso der Leistungsverwaltung zuordnen wie in den Angelegenheiten, wo es um die Siedlungsplanung, die Stadtsanierung, die Bauleitplanung und die Bauplanung geht. In all diesen Fällen liegt es im Zuständigkeitsbereich örtlicher Behörden (ggf. in Absprache mit den Regierungs-/Verwaltungspräsidien, den überörtlichen Trägern von Bau- und Sanierungsmaßnahmen), durch Planung, Beschaffung, Unterhaltung und Vermittlung von geeignetem Wohnraum zur Verbesserung der Lage ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien beizutragen. Ähnlich wie im Falle der Sozialversicherungsträger handelt es sich auch im Falle des Liegenschaftswesens, der Förderung des sozialen Wohnungsbaus, der Sanierungsmaßnahmen sowie der Kontakte mit örtlichen und überörtlichen Trägern von Planungs- und Baumaßnahmen um administrative Leistungen, die zwar im Hinblick auf die Wohnungsprobleme ausländischer Arbeitskräfte erbracht werden, die jedoch kaum auf direkte Veranlassung einzelner Gastarbeiter oder im Hinblick auf die spezifischen individuellen Bedürfnisse einzelner Ausländer und ihrer Familien zustande kommen.
2. Anders liegen die Dinge im Bereich der Leistungen und Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Entscheidungen über die Zuteilung von Wohnraum oder von Wohngeld an ausländische Antragsteller bzw. Anspruchsberechtigte zusammenhängen. Dieser Sektor der Aktivitäten im Bereich des Wohnungs- und Siedlungswesens läßt sich eher der Betreuungsverwaltung zurechnen, weil es hier um die Vermittlung von Leistungen unter Berücksichtigung der individuellen sozialen und wirtschaftlichen Lage des Antragstellers bzw. des Anspruchsberechtigten geht. Dies gilt nicht nur bei der Zuteilung gemeindeeigenen Wohnraums, bei der Zuweisung einer Sozialwohnung (vgl. Borris 1973, 153 f.) oder bei der Zahlung von Wohngeld, sondern es gilt auch bei allen kommunalen Aktivitäten, die sich auf die Wohnungsvermittlung an Ausländer beziehen: z. B. Beratung bei der Wohnungssuche, Kontaktaufnahme mit deutschen Vermietern und Nachbarn vor dem Einzug einer ausländischen Familie, Hilfe bei der Beschaffung einer größeren Wohnung.

3. Abschließend sei an jene Bereiche des Wohnungs-, Siedlungs- und Bauwesens erinnert, die der Ordnungsverwaltung zugerechnet werden können. Hier handelt es sich beispielsweise um die in Zusammenarbeit mit den Gesundheits- und Gewerbeaufsichtsbehörden durchgeführte Wohnungsaufsicht (Wohnraumprüfungen), oder es geht um Fragen der Überprüfung besonderer Vorschriften beim Bau von Ausländerwohnungen (z. B. Wohnraumgestaltung gemäß den Bedürfnissen ausländischer Großfamilien), soweit diese mit kommunalen Mitteln gefördert werden. Im Rahmen derartiger Eingriffs- und Ordnungsmaßnahmen geht es letztlich nicht um eine Kontrolle der Gastarbeiter und ihrer Familien, sondern um Maßnahmen, die auf deutsche Vermieter und/oder Wohnungsbauträger abzielen. Nichtsdestoweniger können gerade die Maßnahmen der Wohnungsaufsicht auch von den betroffenen Ausländern als Eingriffe in ihre Privatsphäre (vgl. Osnabrück 1971, 39) oder als Bedrohung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Existenz angesehen werden, nicht zuletzt deshalb, weil der Nachweis einer angemessenen Unterkunft eine der Voraussetzungen für die Familienzusammenführung und für die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung ist (vgl. Franz 1972, 46 ff.; Rittstieg 1974, 74 f.).

Soweit die in erster Linie institutionenkundlich-deskriptive Skizze der Maßnahmen, Dienste, Leistungen und Einrichtungen, die von örtlichen Verwaltungsbehörden unter anderem auch oder in erster Linie für ausländische Arbeitskräfte und ihre Familien bereitgehalten werden. Bei der Skizzierung dieser Maßnahmen und Leistungen haben wir uns an der herkömmlichen Unterscheidung zwischen Ordnungs-, Betreuungs- und Leistungsverwaltung orientiert. Dabei ist an mehreren Stellen folgendes deutlich geworden:

- Die Unterscheidung zwischen Ordnungs-, Betreuungs- und Leistungsverwaltung zielt auf Typen von administrativen Aufgaben und Aktivitäten und nicht auf einzelne Behörden oder behördeninterne Abteilungen bzw. Sachgebiete ab. Im Einzelfall läßt sich allerdings feststellen, daß bestimmte Behörden oder Behördenabteilungen ausschließlich oder vorrangig einen bestimmten Typus von Aufgaben wahrnehmen. So dominieren beispielsweise in den Ausländerämtern bzw. in den Ausländerabteilungen der Meldebehörden oder in den mit Fragen der Arbeitserlaubnis befaßten Abteilungen der Arbeitsämter eindeutig die Ordnungsaufgaben, während etwa bei den Krankenkassen und bei den für die Zahlung des Arbeitslosen- und Kindergeldes zuständigen Abteilungen des Arbeitsamtes die Leistungsaufgaben und schließlich bei den Beratungsstellen der Gesundheitsämter oder bei der Jugendpflegeabteilung des Jugendamtes die Betreuungsaufgaben im Vordergrund stehen.
- Betrachtet man die Rechtsgrundlagen, die den verschiedenen Arten von Aufgaben und Aktivitäten zugrunde liegen, dann ist folgende Unterscheidung zu beachten: In bestimmten Behörden bzw. Abteilungen sowie bei bestimmten Aufgaben dominieren Vorschriften, die ausschließlich auf Ausländer angewandt

werden (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliederstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (AufenthG-EWG) i. d. F. v. 22. 6. 1969, zuletzt geändert 17. 4. 1974; Ausländergesetz vom 28. 4. 1965; Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG) vom 12. 3. 1969, zuletzt geändert am 19. 12. 1973; Gebührenverordnung zum Ausländergesetz (GebVAuslG) vom 27. 6. 1970). Bei diesen gesetzlichen Vorschriften handelt es sich primär um Normen, die das ordnende und eingreifende Verwaltungshandeln regeln, wobei diese Normen durch einen besonders hohen Anteil von unbestimmten Rechtsbegriffen und damit verbundenen administrativen Ermessensspielräumen gekennzeichnet sind. Des weiteren finden auf ausländische Arbeitnehmer und ihre Angehörigen alle auch für Deutsche geltenden Rechtsgrundlagen des ordnenden und eingreifenden Verwaltungshandelns Anwendung (wie beispielsweise das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Vollstreckungsgesetz, das Bundesseuchengesetz, das Geschlechtskrankheitengesetz), wobei die herrschende Lehre unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten gerade für solche dem hoheitlich-obrigkeitlichen Verwaltungshandeln zugrunde liegenden Vorschriften ein Mindestmaß an unbestimmten Rechtsbegriffen und ein Höchstmaß an verwaltungsgerichtlicher Nachprüfbarkeit fordert (vgl. Sinn 1971, 47 ff.; Brohm 1972, 253 ff.; Söll 1973, Abschn. 2). Außerhalb der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung in engerem Sinne gibt es Rechtsvorschriften, die speziell auf ausländische Arbeitskräfte ausgerichtet sind, vor allem noch im Bereich der Arbeitsverwaltung (z. B. ArbFöG § 19 Abs. 1 i. d. F. v. 25. 6. 1969, geändert 22. 12. 1969; Arbeitserlaubnisverordnung vom 2. 3. 1971). In allen anderen Bereichen der Leistungs- und Betreuungsverwaltung gelten für die Gastarbeiter und ihre Familien die gleichen Rechtsvorschriften wie für Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, wobei allerdings zu beachten ist, daß bei der Anwendung von Gesetzen und Verordnungen wegen ihrer Kopplung mit dem Ausländerrecht häufig Rechtsfolgen eintreten, die sich für Deutsche nicht ergeben (z. B. Ausländergesetz i. V. m. BSHG oder BSeuchenG).

- Demzufolge stellt sich die Frage des administrativen Ermessensspielraums beim Umgang mit ausländischen Arbeitskräften und ihren Angehörigen in zweifacher Weise: zum einen in Hinsicht auf die verhältnismäßig großen Ermessensspielräume, die in den ausländerrechtlichen Bestimmungen enthalten sind, sowie zum anderen in Hinsicht auf die Handhabung von Ermessensspielräumen bei der Anwendung von Gesetzen, die auch für Deutsche im Sinne des Grundgesetzes gelten, auf ausländische Arbeitskräfte und ihre Angehörigen. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob die letztgenannte Art von Unterschieden in der Rechtsanwendung gegenüber Ausländern und Deutschen je nach Aufgabenbereich der Verwaltung differiert, oder ob diesbezügliche Differenzen stärker von organisations- und programmstrukturellen Gegebenheiten einzelner Behörden sowie von den Verhaltensdispositionen bestimmter Bearbeitertypen abhängen (vgl. von Welck 1973; Schüler 1974).

- An mehreren Stellen unserer Skizze behördlicher Aufgabentypen ist deutlich geworden, daß die Unterscheidung zwischen Ordnungs-, Betreuungs- und Leistungsmaßnahmen bereits dann vielfach künstlich und willkürlich wirkt, wenn sie ausschließlich mit Blick auf die verwaltungspraktische oder verwaltungsrechtliche Definition einer Aufgabe oder Tätigkeit erfolgt. In dem Maße, wie man sich damit begnügt, die Arbeitsprogramme und Entscheidungsergebnisse der Verwaltung unter rechtsdogmatischen Gesichtspunkten nach Zweck und Rechtsform des (Ordnungs-, Eingriffs- oder Leistungs-)Handelns zu klassifizieren (Badura 1966, 22 ff.; Schmidt 1971, 322 f.), ohne gleichzeitig danach zu fragen, in welcher Beziehung diese formale Typisierung zu den Interpretationen der Entscheidungsbetroffenen steht, läuft man Gefahr, daß die oft mit hohem Aufwand erbrachten Leistungen oder Betreuungsmaßnahmen die intendierte Wirkung nicht erzielen. Die Möglichkeit derartiger Diskrepanzen zwischen (materieller) administrativer Aufgabenerledigung und Wirkungsabsicht einerseits sowie (subjektiver) Wahrnehmung und Interpretation der administrativen Tätigkeiten und Wirkungen andererseits ist prinzipiell sowohl bei deutschen als auch bei ausländischen Verwaltungsklienten gegeben. Bei ausländischen Klienten wird sie jedoch noch dadurch verstärkt, daß Verschiedenartigkeiten im sozio-kulturellen Hintergrund (z. B. unterschiedliche Erfahrungen mit Behörden im Herkunftsland) die Wahrnehmung und Interpretation des Verwaltungshandelns ‚verzerren‘ können.
- In diesem Zusammenhang muß noch ein weiteres Problem erwähnt werden. Bisher hat sich die Verwaltungswissenschaft fast gar nicht darum bemüht, der Frage nachzugehen, inwiefern die Zusammenfassung bestimmter Typen von Aufgaben und Tätigkeiten in bestimmten Behörden dazu führt, daß unerwünschte ‚Ausstrahlungseffekte‘ (Hyman) zwischen den Aufgaben und Tätigkeiten auftreten. In Anlehnung an Untersuchungen über das Image von Großorganisationen (Hyman 1963, 66 f.; Levy 1963, 26 ff.; Riley/Levy 1963, 184 ff.) kann man vermuten, daß beispielsweise die als unangenehm empfundene Verpflichtung zur Teilnahme an einer amtsärztlichen Untersuchung (z. B. bei der Einreise) dazu führt, daß die vom Gesundheitsamt angebotenen Fürsorge- und Betreuungsmaßnahmen nicht in Anspruch genommen werden. Ähnliches läßt sich im Hinblick auf das Zusammentreffen von Wohnungsaufsicht und Wohngeldzahlung im Kontext des Wohnungsamtes vermuten.

Die bisher angesprochenen verwaltungssoziologischen Fragestellungen sind nun im Hinblick auf die verschiedenen Phasen bzw. Stufen des Verwaltungshandelns noch weiter zu differenzieren.

#### 5.2.2.2 Juristische und soziologische Aspekte unterschiedlicher Stufen bzw. Phasen des administrativen Handelns gegenüber ausländischen Arbeitnehmern

Sowohl bei der Erläuterung von Begriffen wie administrative Programm-, Organisations- und Personalstruktur als auch bei der Beschreibung der Ordnungs-

Betreuungs- und Leistungsaufgaben sind wir von der Frage ausgegangen, welchen Einfluß die Art der Bereitstellung und Vermittlung administrativer Maßnahmen und Leistungen auf die Befriedigung der Bedürfnisse ausländischer Arbeitnehmer hat. Angesichts einer solchen Fragestellung liegt es zunächst nahe, sich auf die Phase administrativer Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse zu konzentrieren, die sich als Endpunkt des verwaltungsinternen Bearbeitungsprozesses oder als Kommunikation des Bearbeitungsergebnisses an das Publikum bezeichnen läßt. Unter diesem Gesichtspunkt ergeben sich zahlreiche Anknüpfungspunkte zu einer verwaltungsrechtlichen Betrachtungsweise, die den ‚Verwaltungsakt‘ (vgl. O. Mayer 1924/1969, I, 92, 235, 363) in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellt. Sofern man sich dabei an der herkömmlichen Verwaltungsrechtslehre orientiert, geht es bei der Kommunikation verwaltungsinterner Bearbeitungsergebnisse an das Publikum (Luhmann 1966, 47 ff.) vor allem auch darum, die allgemeinen Prinzipien der Rechtmäßigkeit, der Gesetzmäßigkeit, des Individualrechtsschutzes etc. im Alltag auf den Verwaltungsakt als der ‚typischen‘ Äußerungsform öffentlicher Gewalt anzuwenden (vgl. W. Jellinek 1931, 239; Brohm 1972, 253 ff.; F. Mayer 1972, 27, 80 ff., 105 ff.).

Eine Analyse der bisherigen rechtswissenschaftlichen Beschäftigung mit Problemen des Umgangs zwischen Publikum und öffentlicher Verwaltung zeigt, daß hier die Konzentration auf nur eine Phase des administrativen Handelns, nämlich auf die Phase der Entscheidungsausfertigung und Entscheidungskommunikation an die Klienten, dominiert. Aus der dahinterstehenden Orientierung an den Prinzipien positivistischen und liberalen Rechtsstaatsdenkens (vgl. kritisch hierzu Preuss 1973, 55 f., 92 ff.) resultieren zwei Einseitigkeiten in der Analyse und Bewertung: a) zum einen wird unter Hinweis auf die ‚Freiheits- und Eigentumsklausel‘, auf den Individualrechtsschutz und auf die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit von Entscheidungen pauschal und verhältnismäßig undifferenziert die Einengung administrativer Ermessens- und Beurteilungsspielräume postuliert; b) zum anderen dominiert auch dort, wo es um Probleme der Daseinsvorsorge geht, eine Betrachtungsweise, die Verwaltung primär als ‚Vollziehung‘ definiert und bei der das Gesetzmäßigkeitsprinzip als dominierende Begrenzung der Verwaltungstätigkeit verstanden wird (kritisch hierzu: Krause 1974; Hering 1975). Aufgrund der dieser beiden Einseitigkeiten zugrunde liegenden Ausrichtungen der Dogmatik an der ‚einen richtigen Entscheidung‘ (kritisch hierzu: Jarosch 1974, 124 ff.) werden die organisations- und verfahrensrechtlichen Probleme außer acht gelassen, die dem Prozeß der Entscheidungsfindung und Entscheidungsformulierung zugrunde liegen. \*)

---

\*) In dem Maße, wie die verwaltungsrechtliche Diskussion dogmatisch-systematisch dem Umstand Rechnung trägt, daß a) die herkömmliche Unterscheidung von Gesetzgebung (Parlament) und Gesetzesvollzug (Administration) und daß b) die damit verbundene Zuordnung der ‚Rechtsnorm‘ zur Legislative und des ‚Verwaltungsakts‘ zur Exekutive an der Alltagswirklichkeit des Verwaltungshandelns vorbeigehen (vgl. Sinn 1971, 47 ff.), ergibt sich die Notwendigkeit, die der abschließenden Verwaltungsentscheidung (Verwaltungsakt) vorangehenden Kommunikations- und Entscheidungsprozesse

Was folgt daraus für jene administrativen Entscheidungsprozesse, die in ihrem Ergebnis an ausländische Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen gerichtet sind?

Wählen wir zur Illustration zunächst ein Beispiel aus dem Grenzbereich von Gesundheitsfürsorge (Betreuungsverwaltung) und Ausländerrecht (Eingriffsverwaltung). Nehmen wir an, die Frau eines türkischen Polsterers habe sich in ärztliche Behandlung begeben. Nach Durchführung der Tuberkulinprobe und genauer Röntgenuntersuchung diagnostiziert der Arzt eine offene Lungen-Tb, woraufhin er neben der Einleitung der notwendigen therapeutischen Maßnahmen das Gesundheitsamt unterrichtet. Nehmen wir weiter an, das Gesundheitsamt schließe sich der Diagnose des frei praktizierenden Arztes an und leite sodann gemäß den Bestimmungen des Bundesseuchengesetzes die notwendigen Maßnahmen ein, um eine Ansteckungsgefahr für die Umwelt der Patientin zu verringern bzw. auszuschließen. Nach AuslG § 10 (1) Ziff. 9 bestünde prinzipiell die Möglichkeit, daß die Gesundheitsbehörden im Einvernehmen mit den Ausländerbehörden eine Ausweisung der Patientin veranlassen (vgl. Franz 1972, 45). Ob die zuständigen Stellen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, hängt davon ab, wie sie § 11 (1) AuslG interpretieren, ob sie also die mit der offenen Tb gegebene Gefährdung der „öffentlichen Gesundheit“ als „besonders schwerwiegend“ definieren. Bei der diesbezüglichen Entscheidungsfindung werden zunächst Kontakte zwischen dem untersuchenden Amtsarzt und der Verwaltungsabteilung der Gesundheitsbehörde und sodann Kontakte zwischen Gesundheits- und Ausländerbehörde stattfinden. In diesen Gesprächen wird es darum gehen, inwiefern die mögliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit schwerer wiegt als der Umstand, daß einerseits die mit der Ausreise verbundenen psychischen und sozialen Belastungen zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes der Patientin beitragen können und daß andererseits die medizinische Versorgung im Herkunftsland der Patientin verhältnismäßig geringe Chancen für eine rasche Gesundung bietet. Um die Genesungschancen am gegenwärtigen Wohnsitz der Patientin besser abschätzen zu können, haben die zuständigen Behörden die Möglichkeit, eine Sozialarbeiterin (z. B. aus dem Amt für Familienfürsorge) damit zu beauftragen, die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Patientin zu ‚erkunden‘, um die mit einem Verbleib in der Bundesrepublik evtl. verbundenen Folgeprobleme besser abschätzen zu können. Nach diesen verschiedenen Schritten der Sachverhaltsermittlung sowie nach Heranziehung und Gewichtung der in Frage kommenden Rechtstat-

---

zesse aufzugreifen. Damit rücken Fragen des Organisations- und Verfahrensrechts gleichberechtigt neben Fragen des materiellen Rechts (gl. Brohm 1972, 261 ff.; Preuss 1973, 68 ff., 74 ff.). Zugleich ergeben sich Möglichkeiten einer engeren Kooperation zwischen Rechtswissenschaft, juristisch geprägter Verwaltungspraxis und Organisations- bzw. Verwaltungssoziologie. Gehört es doch zu den spezifischen Aufgaben einer psychologisch, soziologisch und politologisch orientierten Verwaltungswissenschaft, die verwaltungsinternen Willensbildungs-, Informationsbearbeitungs- und Kommunikationsprozesse, die einer abschließenden Entscheidung vorangehen, zu analysieren (vgl. Battis 1975, 423 ff.; Wimmer 1975, 155 ff.).

bestände fällen die zuständigen Bearbeiter der beteiligten Dienststellen ihre Entscheidung (pro oder contra Ausweisung). Dabei läßt die Ausfertigung und Mitteilung dieser Entscheidung, also der Verwaltungsakt im herkömmlichen Sinne, nicht mehr erkennen, welche Willensbildungs- und Kommunikationsprozesse innerhalb und zwischen den beteiligten Behörden zu der abschließenden Entscheidung geführt haben.

Nehmen wir weiterhin an, ähnlich gelagerte Fälle würden im jeweiligen Zuständigkeitsbereich mehrerer Gesundheits- und Ausländerbehörden auftreten und dort zu unterschiedlichen Entscheidungen (Verwaltungsakten) führen. Nehmen wir darüber hinaus an, die Unterschiedlichkeit der Entscheidungen lasse sich nicht auf Zufälligkeiten zurückführen (z. B. Tod des bis dahin zuständigen Sachbearbeiters im Ausländeramt, Kururlaub eines Amtsarztes), dann spräche einiges für die Vermutung, daß sich die unterschiedlichen Entscheidungen auf Verschiedenartigkeiten in der Programm-, Organisations- und Personalstruktur der beteiligten Dienststellen zurückführen lassen. Wenn dies zutrifft, dann ist es unerläßlich, Inhalt und Form von Verwaltungsakten nicht nur unter Berücksichtigung eines Ausbaus des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes für Ausländer (durch Einengung der administrativen Ermessens- und Beurteilungsspielräume), sondern auch unter Berücksichtigung der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen, innerhalb deren sich der mehrstufige Entscheidungsprozeß vollzieht, zu problematisieren.

Das vorgenannte Beispiel macht deutlich, daß eine bedürfnisgerechte Versorgung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien durchaus auch unter den geltenden Bestimmungen des Ausländerrechts möglich ist, und zwar dann, wenn die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen des mehrstufigen administrativen Entscheidungsprozesses in Rechnung gestellt und unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles zugunsten der Ausländer gestaltet werden. Dies gilt in noch stärkerem Maße, wenn man a) nicht nur die Vollziehungs-, sondern auch die Planungs- und Gestaltungsfunktionen der Verwaltung berücksichtigt, und wenn man b) den mehrstufigen Entscheidungsprozeß um die Phasen der Prognose, der Planung und der Selbstorganisation erweitert (vgl. Kühn 1975, 62 ff., 96 ff.). Das setzt allerdings voraus, daß man die herkömmliche Trennung von Politik und Verwaltung, von Legislative und Exekutive, im Sinne einer Rekonstruktion der Interdependenzen des politisch-administrativen Systems relativiert (Dror 1971; Scharpf 1971; Naschold/Väth 1973). In diesem Sinne lassen sich folgende Stufen bzw. Phasen des politisch-administrativen Handlungsprozesses unterscheiden (Ozbekhan 1969, 124 ff.; Jantsch 1970; Mäding 1975): 1. Prognose bzw. Invention; 2. Planung bzw. Systementwurf; 3. Entscheidung bzw. Abschluß der Willensbildung; 4. Beschaffung bzw. Erhaltung der für die Entscheidungsausführung notwendigen organisations- und personalstrukturellen, finanziellen und personellen Ressourcen (Systemkonstruktion). Nach der hier vertretenen Auffassung müßte im Rahmen des letztgenannten Punktes der Phase der Entscheidungs- bzw. Leistungsvermittlung an das Publikum größere Aufmerksamkeit gewidmet werden, als dies – im Unterschied zur juristischen Beschäftigung mit dem Ver-

waltungsakt (Krause 1974) – bei bisherigen soziologischen und politologischen Untersuchungen der Fall gewesen ist (Grunow/Hegner/Kaufmann 1975 b).

Was folgt daraus für eine Analyse der Schwierigkeiten im Umgang zwischen Gastarbeitern und örtlichen Verwaltungsinstanzen?

Nehmen wir an, der Gemeinderat bzw. Stadtrat einer Kommune mit einem hohen Anteil an Ausländern in der Bevölkerung beschließt, die Wohnungssituation ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien ‚zu verbessern‘. Ein solcher Beschluß des – zumindest nach herrschender staatsrechtlicher Auffassung – höchsten politischen Entscheidungsgremiums am Orte kann sowohl aufgrund vorangehender Initiativen der Verwaltung (z. B. Vorlage einer Dokumentation des Sozialamts, Erfahrungsbericht des Leiters des Wohnungsamts) als auch aufgrund der über die Massenmedien oder über politische Einflüsse lancierten Forderungen von Interessenverbänden (z. B. Arbeitgeber, Gewerkschaften, freie Wohlfahrtsverbände) zustandekommen (vgl. allgem. Kühn 1975, 96 ff.). Gehen wir einmal davon aus, der Beschluß beinhalte zugleich den Auftrag an die Verwaltung, innerhalb einer bestimmten Frist Materialien über die Wohnungssituation von Ausländern zu sammeln sowie unter Berücksichtigung der bereits laufenden staatlichen und kommunalen Aktivitäten im Wohnungssektor mögliche Bedürfnisse sowie vorhandene Lücken in der Bedarfsdeckung aufzuzeigen, dann wird deutlich, welche Möglichkeiten einer administrativen Einflußnahme auf die politische Entscheidungsfindung bestehen. Mit Blick auf die Gastarbeiterproblematik werden die Einflußmöglichkeiten noch dadurch erhöht, daß die Mehrzahl der Ratsherren wohl kaum auf umfangreiche bzw. vielfältige Erfahrungen mit den Problemen ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien zurückgreifen kann, so daß sie bei der Urteils- bzw. Willensbildung weitgehend auf die Vorarbeiten derjenigen Dienststellen angewiesen sind, die regelmäßig mit Ausländerangelegenheiten zu tun haben. Nehmen wir nun des weiteren einmal an, der Stadtrat beschließt, daß es zwar angesichts der finanziellen Situation der Kommune nicht möglich sei, zusätzliche Mittel für die Unterstützung des Baus von Ausländerwohnungen bzw. -unterkünften bereitzustellen, daß es jedoch wünschenswert sei, von Verwaltungsseite aus die Ausländer sowohl bei der Zuteilung von Sozialwohnungen oder von gemeindeeigenem Wohnraum als auch bei der Suche auf dem freien Wohnungsmarkt aktiv zu unterstützen. In diesem Sinne hat das Gemeindeparlament seinen eigenen Willensbildungsprozeß durch die Entscheidung für eine von mehreren Alternativen abgeschlossen. Diese politische Entscheidung impliziert jedoch für die Verwaltung eine Vielzahl von organisatorischen und personellen Realisierungsalternativen. Zunächst können die betroffenen Dezernenten bzw. Beigeordneten sich darüber verständigen, die ganze Angelegenheit entweder einem Dezernat (z. B. für Wohnungs-, Bau und Siedlungswesen) ‚zuzuschieben‘ oder sie in enger Absprache zwischen mehreren Dezernaten (z. B. Sozial- und Gesundheitsdezernat, Bau- und Wohnungsdezernat) erledigen zu lassen. Sodann können die mit der Erledigung besonders intensiv befaßten Dezernenten/Beigeordneten sich überlegen,

ob sie die verschiedenen Aspekte bzw. Sektoren des Wohnungsproblems von Ausländern entweder gemäß den materiellen Rechts- und Verwaltungsbereichen (z. B. Wohnungs-/Mietrecht, Liegenschaftswesen) einzelnen Ämtern bzw. Dienststellen zuweisen, oder ob sie die verschiedenen Aspekte des Wohnungsproblems zur integrierten Bearbeitung an eine (evtl. neu zu schaffende) Dienststelle übertragen. Ähnliche Überlegungen, bei denen Fragen der Arbeitsorganisation, des Personaleinsatzes, der augenblicklichen personellen Bestückung u. ä. eine Rolle spielen mögen, werden sodann auf der Ebene der Ämter und Abteilungen angestellt.

Nehmen wir einmal an, die Verwaltung gelange zu der Auffassung, zweckmäßiger als die Einrichtung einer speziellen Dienststelle für Wohnungsangelegenheiten ausländischer Arbeitnehmer sei die Bereitstellung von fremdsprachigen Merkblättern/Broschüren bei den verschiedenen mit Wohnungsfragen befaßten Ämtern bzw. Abteilungen. Der ausländische Arbeitnehmer, der von der für die Verwaltung gemeindeeigener Wohnungen zuständigen Stelle die Mitteilung erhält, daß die Zuteilung einer solchen Wohnung für ihn nicht in Frage komme, und der anschließend eine Unterkunft auf dem freien Wohnungsmarkt beschafft, ohne über die Möglichkeit eines Antrags auf Wohngeld informiert zu sein, weiß nichts von den politischen, rechtlichen und organisatorischen Gesichtspunkten, die dazu geführt haben, daß es die Verwaltung für inopportun hielt, eine Sonderstelle für die Wohnungsangelegenheiten ausländischer Arbeitnehmer einzurichten. Die zuständigen Bearbeiter in der Verwaltung selbst können ihr ‚Gewissen‘ damit beruhigen, daß sie den Antrag auf Zuteilung einer gemeindeeigenen Wohnung gründlich geprüft, fristgerecht bearbeitet und formgerecht beschieden haben, und daß außerdem in der für Wohngeldfragen zuständigen Abteilung entsprechende Hinweise für Ausländer bereitgehalten werden. Unter diesen Gesichtspunkten wird niemand so leicht den Vorwurf erheben können, die Verwaltung habe durch ihren ablehnenden Bescheid unrechtmäßig in ‚Freiheit und Eigentum‘ des Ausländers eingegriffen oder sie habe ihm die Inanspruchnahme von Wohngeld in einer verwaltungsgerichtlich einklagbaren Form verwehrt. Erst in dem Maße, wie man die weitergehende Frage stellt, ob nicht durch die Art der verwaltungsinternen Arbeits- und Aufbauorganisation die Chancen des Ausländers zur Wahrnehmung seiner Rechtsansprüche gemindert worden seien, wird deutlich, daß die strukturelle Benachteiligung des ausländischen Klienten durch politische und administrative Entscheidungen bedingt ist, die den einzelnen Verwaltungsakten vorgelagert sind.

Ziehen wir Zwischenbilanz: Ausgangs- und Mittelpunkt der Überlegungen zu spezifischen Problemen staatlicher und kommunaler Behörden beim Umgang mit ausländischen Arbeitskräften und ihren Familien ist die Feststellung, daß die Verwaltung gemäß den ihr immanenten programm-, organisations- und personalstrukturellen Prämissen des Entscheidungshandelns individuelle Bedürfnisse und Anliegen sowie soziale und wirtschaftliche Schwierigkeiten von Klienten in einer Weise definiert und bearbeitet, die in vielen Fällen weder mit der (subjektiven) Selbsteinschätzung und Problemwahrnehmung der Klienten noch mit den (objektiven) Bedürfnissen und Bedarfen des Publikums übereinstimmt. Dementsprechend

haben wir die These formuliert, daß ein Großteil der in der bisherigen Diskussion konstatierten Versorgungs- und Betreuungsdefizite nicht so sehr auf den quantitativen Mangel an materiellen Ressourcen (Finanzmitteln) zurückzuführen ist, sondern vielmehr auf die fahrlässige oder willkürliche Nichtberücksichtigung der Diskrepanzen zwischen formal definierten Kontaktanlässen und subjektiv definierten Kontaktanliegen. Wir sind von der Überlegung ausgegangen, daß diese Diskrepanzen im Verhältnis zwischen örtlichen Verwaltungsinstanzen in der BRD und ausländischen Publikumsangehörigen deshalb besonders gravierend sind, weil hier im Unterschied zu deutschen Verwaltungsklienten nicht nur die Fähigkeit und Bereitschaft zur Anpassung an die formal definierten Anlässe und Formen der Kontaktabwicklung fehlt, sondern weil darüber hinaus ein generelles – sozio-kulturell bedingtes – Unverständnis (im sprachlichen sowie im perceptions- und kognitionspsychologischen Sinne) für die Verfahrensweisen einer arbeitsteilig organisierten und weitgehend unpersönlich agierenden Bürokratie hinzukommt (vgl. unten Abschn. 9. 2).

Im weiteren Verlauf unserer Überlegungen haben wir zu zeigen versucht, daß die diagnostizierte Diskrepanz weder allein auf die politisch-rechtlichen Teile der administrativen Programmstruktur (z. B. Ausländerrecht oder Bestimmungen des BSHG) noch auf die fehlende Fähigkeit oder Bereitschaft einzelner Bearbeiter zur verständnisvollen Hilfsbereitschaft im Umgang mit Ausländern zurückzuführen ist. Mit dieser Relativierung der Bedeutung von Gesetzgebung oder Gesetzesänderung sowie von punktuellen Mahnungen vorgesetzter Dienststellen betreffend Freundlichkeit und Höflichkeit im Kontakt mit Ausländern wird keineswegs beabsichtigt, gesetzgeberische Bemühungen um eine Verbesserung des Ausländerrechts oder administrative Bemühungen um eine Verbesserung des Interaktionsgeschicks der Bearbeiter herabzumindern. Allerdings kann und soll auch nicht übersehen werden, daß derartige Bemühungen sowohl in ihrer Vorbereitung (Invention, Planung) als auch in ihrer Ausführung (Realisierung im Verwaltungsalltag) wesentlich von Faktorenbündeln abhängen, die wir als Programm-, Organisations- und Personalstruktur umschrieben haben. Aus dieser Überlegung heraus ergibt sich die Berechtigung des Postulats, bestehende Handlungsspielräume im Rahmen der Aufbau- und Ablauforganisation staatlicher und kommunaler Instanzen zugunsten einer adäquateren Befriedigung der (subjektiven und objektiven) Bedürfnisse ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien auszunutzen.

Bevor wir in Abschnitt 5.4. einige diesbezügliche Maßnahmebündel aus organisationssoziologischer Sicht unter der Bezeichnung ‚Publikumsbezogenheit‘ und ‚Publikumsorientierung‘ mit Blick auf ausländische Arbeitskräfte zusammenfassen, ist zunächst zu fragen, inwiefern anders organisierte Kontaktpartner (z. B. Wohlfahrtsverbände) aufgrund ihrer jeweiligen personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen besser geeignet sind, zur Bewältigung der Probleme ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien beizutragen.

### 5.3 Die mit der Kommune und dem Staat konkurrierenden und kooperierenden Instanzen bei der Administration und Vermittlung von Diensten und Leistungen

(D. Grunow)

Die im vorangegangenen Abschnitt analysierten Gegebenheiten, Mängel und Probleme der gegenwärtigen Programm-, Organisations- und Personalstruktur örtlicher Verwaltungsinstanzen, die mit den Belangen der ausländischen Arbeitnehmer befaßt sind, fordern die Frage heraus, ob denn überhaupt an der „richtigen Stelle“ analysiert und erörtert wurde, ob nicht möglicherweise die Hilfestellung für ausländische Arbeitnehmer bereits durch andere öffentliche oder private Einrichtungen in ausreichendem Maße erfolgt.

Tatsächlich waren insbesondere das Diakonische Werk und der Deutsche Caritas-Verband die ersten Einrichtungen, die sich mit der sozialen Situation der Gastarbeiter beschäftigt haben und im Bereich der Betreuung initiativ wurden (vgl. Pölzl 1975, 1 f.): So waren z. B. bereits 1956 fünf Beratungsstellen (für Italiener) durch den Caritas-Verband eingerichtet worden. Dieser Sachverhalt ist allerdings keinesfalls als Mangel staatlicher Wahrnehmungsfähigkeit anzusehen, sondern als Folge des Subsidiaritätsprinzips (statt anderer: Desch 1967; Isensee 1967), d. h. der generellen Nachrangigkeit staatlicher und kommunaler Hilfs- und Betreuungsangebote (vgl. z. B. Steffen 1970, 151 ff.) gegenüber privaten und/oder anderen öffentlichen Initiativen (z. B. der Verbände).

Nun hat allerdings die Darstellung der spezifischen Problemlagen der Gastarbeiter (vgl. Abschn. 4) gezeigt, daß – zumindest vom Resultat her beurteilt – von einer Bewältigung ihrer Probleme und Schwierigkeiten in der BRD nicht gesprochen werden kann. Dieses Fazit erhält eine zusätzliche Nuance durch die zunehmend intensiveren Bemühungen einzelner Kommunen um eine „Zusammenfassung“ der Aktivitäten durch die Bildung von „Arbeitsgruppen für Ausländerfragen“ (Opladen, Wuppertal, Wiesbaden, Mannheim, München u. a.), in denen teilweise auch nicht-städtische Einrichtungen vertreten sind (Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Hannover u. a.), sowie durch die Bildung von „Ausländerbeiräten“ (Nürnberg, Stuttgart, Wiesbaden). Läßt man die Überlegungen beiseite, daß vielfach „Ausschüsse“ und „Arbeitsgruppen“ dem Zweck dienen, nichts zu tun (Parkinson 1967, 74 ff.), so ist es notwendig, zunächst einmal näher zu untersuchen, welche Personen und Organisationen in welcher Form am Prozeß der „Betreuung“ der Gastarbeiter beteiligt sind. Ohne intensiv auf Einzelheiten eingehen zu können, müssen Arbeitgeber, Gewerkschaften, freie Verbände und Kirchen sowie die Behörden und Einrichtungen der Heimatländer (insbesondere Konsulate und Botschaften) hier erwähnt werden. Bei der Vielzahl und Vielfalt möglicher Vermittlungs- oder Betreuungsinstanzen (neben den kommunalen Einrichtungen) ist der Problem- aufriß von Rothammer et al. (1974, 131 f.) plausibel:

— „Problembezogene Arbeitsteilung zwischen freien Wohlfahrtsverbänden, konfessionellen Organisationen, Konsulaten, Gewerkschaften, Arbeitsämtern und Stadtverwaltung wird durch unkoordinierte Arbeitsteilung erschwert;

- Unterschiedliche Ausgangspositionen – personell, politisch, sozial – der verschiedenen Nationalitätengruppen erschweren ein gemeinsames Beratungskonzept;
- Bedürfnisse der ausländischen Arbeitnehmer werden überwiegend aus dem Blickwinkel deutscher Organisationen (AWO, Caritas, Diakonisches Werk, Deutscher Paritätischer Verband, DGB) wahrgenommen, ausländische Arbeiter selbst zu wenig befragt und beteiligt, bzw. durch ausländische Sozialbetreuer mit eigenem Interessenprofil ‚gefiltert‘.“

Ehe auf die Betreuungsinstanzen im einzelnen eingegangen wird, können zwei generelle Funktions- bzw. Aktivitätsbereiche dieser Instanzen unterschieden werden: zum einen handelt es sich um die allgemeine – überwiegend ökonomisch-politische – Einflußnahme auf die Veränderung der Rahmenbedingungen, unter denen die Gastarbeiter in der BRD leben; zum anderen handelt es sich um direkte Hilfsmaßnahmen für erkannte oder erkennbare praktische Schwierigkeiten. Dem ersten Typ entsprechen im wesentlichen die mehr oder weniger gleichlautend formulierten humanen Forderungen und Programme zugunsten der Gastarbeiter (vgl. die Beispiele in Abschnitt 3); dem zweiten Typ entsprechen konkrete Maßnahmen, wie die Einrichtung einer Beratungsstelle, das Einstellen eines Dolmetschers im Betrieb etc. Um dies noch einmal exemplarisch zu belegen, sei eine Stellungnahme des Diakonischen Werkes (Diakonie-Korrespondenz 1974, 1) zitiert: „Mit den anderen Freien Wohlfahrtsverbänden wirkt das Diakonische Werk seit Beginn der Ausländerbeschäftigung an der Lösung der entstandenen sozialen Fragen mit. Dies geschieht – im Blick auf die Gesamtheit der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland – durch politisches Einwirken auf Regierungen, Behörden und Gesellschaft mit dem Ziel, daß die strukturellen, gesetzlichen und administrativen Ungerechtigkeiten abgebaut und die Chancen für eine volle gesellschaftliche Beteiligung der Ausländer verbessert werden.“

In der unmittelbaren sozialen Hilfe für Ausländer in der BRD sind die Zuständigkeiten der Verbände nach sprachlichen und religiösen Kriterien schwerpunktmäßig aufgeteilt. Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich diese Spezialisierung der Freien Verbände auf bestimmte Nationalitätengruppen bewährt. Das Diakonische Werk bemüht sich dabei vorrangig um den griechischen Bevölkerungsteil. Es leistet seinen Dienst aus freier Entscheidung und als gleichberechtigter Partner zu öffentlichen Trägern.“

Nicht zuletzt wegen dieser „Doppelstrategie“ ist neben der oben schon formulierten Frage nach der Angemessenheit oder gar größeren Erfolgsträchtigkeit der Betreuungsbemühungen dieser Vermittlungsinstanzen auch die Frage nach den tatsächlich explizit und implizit vertretenen Interessen bei dem „politischen Einwirken auf Regierungen, Behörden und Gesellschaft“ zu untersuchen. Darin kommt u. a. der von pragmatischen Kommunikationstheorien (vgl. Watzlawick/Beavin/Jackson 1967/1971, 56, 81 f.) hervorgehobene Doppelcharakter der Kommunikation zum Ausdruck: es werden nicht nur „Inhalte“ übermittelt,

sondern zugleich (im Sinne der Metakommunikation) auch „Beziehungen“ zwischen den Kommunikationsinstanzen. Während sich die „Inhalte“ durchaus auf die Gastarbeiter beziehen können, geht es bei den „Beziehungen“ um die relative Position der Vermittlungs- oder Betreuungsinstanzen selbst. Als Illustration sei nochmals auf das vorangegangene Zitat angeknüpft, das unter der Überschrift steht: „Soziale Hilfe für ausländische Arbeitnehmer. Diakonisches Werk gleichberechtigter Partner (!) zu öffentlichen Trägern.“

### *5.3.1 Die Arbeitgeber als Betreuungs- und Vermittlungsinstanz*

Wie oben vielfach angesprochen spielt die Sicherung des Arbeitsplatzes im Leben der Gastarbeiter die zentrale Rolle, da sie im Prinzip nur mit Hilfe eines Arbeitsplatzes in die Position eines Gastarbeiters kommen. Daher ist es nicht verwunderlich, daß die Arbeitgeber, die die Anwerbung durch die Bundesanstalt für Arbeit veranlassen bzw. die über die Verlängerung von Arbeitsverträgen entscheiden, gegenüber den Gastarbeitern ein erhebliches Maß an Verantwortung und damit an Macht und auch an Pressionsmöglichkeiten haben. Dabei kommt die starke Abhängigkeit der Gastarbeiter nicht nur in der jeweiligen Zumessung der Entlohnung zum Ausdruck, sondern auch in den teilweise katastrophalen Wohnverhältnissen, deren Beschaffung bzw. Bereitstellung zu den Aufgaben der Arbeitgeber gehört. Ohne daß wir hierüber systematische Kenntnisse haben, kann angenommen werden, daß von seiten des Arbeitgebers neben der Regelung der Wohnangelegenheiten und dem Abschluß oder der Verlängerung des Arbeitsvertrages auch in anderen Fällen (so z. B. in Fragen der Sozialversicherung, der Kontakte mit dem Finanzamt, dem Ausländeramt bzw. dem Einwohnermeldeamt u. a. m.) „Hilfestellung“ gewährt wird, die zwar einerseits den Ausländer von der Beschäftigung mit diesen Angelegenheiten entlastet, die aber andererseits seine Abhängigkeit vom Arbeitgeber weiterhin stabilisiert und sogar erhöht. So dürfte sich z. B. die Chance der Gastarbeiter verringern, auf dem „freien“ Arbeitsmarkt besser bezahlte und hochwertigere Tätigkeiten zu übernehmen sowie auf dem „freien“ Wohnungsmarkt bessere und preisgünstigere Wohnungen anzumieten.

Die Annahme, daß die Arbeitgeber – wenn auch nicht im engeren Sinne betreuend, so doch zumindest Betreuung vermittelnd – als Vermittlungsinstanz zwischen Gastarbeitern und den kommunalen Verwaltungseinheiten wirken, wird durch die Erfahrungsberichte der Kommunen bestätigt. So wird in einem Bericht (Osnabrück 1971, 29) z. B. folgendes ausgeführt:

„Die Firma . . . , die ca. 2100 ausländische Arbeitnehmer beschäftigt, hat in ihrer Personalabteilung eine personell gut besetzte Ausländerabteilung mit drei spanischen, einem portugiesischen und einem jugoslawischen Dolmetscher. Diese Ausländerabteilung berät die ausländischen Arbeitnehmer beim Ausfüllen von Anträgen (Lohnsteuerjahresausgleich, Kindergeld, Wohngeld), bei privaten Angelegenheiten, die mit Behörden, Versicherungen, Vermietern und anderen Stellen zu klären sind, insbesondere bei der Beschaffung von Aufenthaltsgenehmigungen,

bei der Familienzusammenführung und durch Dolmetschen bei Arztbesuchen der Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen.“

Dieser Sachverhalt wurde auch durch unsere Gespräche mit den jeweiligen Amtsleitern im großen und ganzen bestätigt: sie alle sprechen davon, daß entweder die Sozialbetreuer oder aber die Arbeitgeber am ehesten als Vermittlungsinstanz im Kontakt mit kommunalen Dienststellen auftreten (vgl. Abschn. 9).

Allerdings ist die Verbreitung solcher Vermittlungsdienste vorsichtig einzuschätzen: Aus der Arbeit von Mehrländer (1974, 151) geht hervor, daß nur 27 Prozent der Befragten angaben, daß sich jemand im Betrieb um die ausländischen Arbeiter kümmert. Dabei spielen durchgehend Dolmetscher die wichtigste Rolle. Das heißt mit anderen Worten, daß im Rahmen konkreter Hilfestellung von seiten der Arbeitgeber nicht Betreuungs- bzw. Versorgungsmaßnahmen vorgenommen werden, sondern daß geholfen wird, öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen zu können. In diesem Sinne läßt sich nicht behaupten, daß hier Voraussetzungen für eine Entlastung oder gar den Ersatz kommunaler Betreuungs- und Leistungsangebote gegeben sind.

Obwohl es verständlich ist, daß die Arbeitgeber besonders auf die von ihnen veranlaßten konkreten Hilfestellungen für die Gastarbeiter hinweisen und daß im übrigen die „Instrumentalisierung“ der Gastarbeiter aus ökonomischen Interessen auf die globale Ebene der Gesamtwirtschaft (Makro-Ökonomie) geschoben wird, muß die wissenschaftliche Analyse die Frage nach dem dabei ausgesparten Vermittlungs- bzw. Interventionsbereich betonen. Es geht um die Frage, in welchem Ausmaß die Arbeitgeber in Ausländerangelegenheiten als direkte Interventionsinstanz bei den kommunalen Behörden wirken. Hierüber gibt es unseres Wissens keinerlei systematische Unterlagen und Überlegungen. Das heißt mit anderen Worten, daß die bisherigen Analysen die Widerspiegelung der globalen ökonomischen Interessen hinsichtlich der Gastarbeiter im interessengebundenen Handeln im Arbeitsalltag der Gastarbeiter wie bei Kontakten mit den Behörden nicht genügend berücksichtigt haben. Nachweisbar dürften Interventionen der Arbeitgeber noch am ehesten im Prozeß politischer Willensbildung und rechtlicher Kodifizierung der Rahmenbedingungen der Gastarbeiterexistenz sein (vgl. Geiselberger [Hg.] 1972, 39 ff.; Franz 1974; Woltereck 1974; siehe auch Abschn. 3). Bei einer empirischen Untersuchung bedürfte es insbesondere der Klärung der Frage, in welchem Ausmaß im kommunalen Bereich individuelle Interventionen stattfinden. Dabei läßt sich bereits aufgrund der Tatsache des weitgefaßten Ermessensspielraums der kommunalen Instanzen vermuten, daß gegenwärtig Interventionen – wenn sie stattfinden – am ehesten denjenigen Gruppen und Interessen zugute kommen, die über entsprechende Macht und über Instrumente und Kanäle organisierter Interessenartikulation verfügen: also vor allem den organisierten Vermittlungsinstanzen und nicht primär den Gastarbeitern selbst. Würde die Verwaltung versuchen dem entgegenzuwirken, so müßte sie u. E. bewußt unterscheiden zwischen den artikulierten Eigeninteressen der Vermittlungsinstanzen und der stellvertretenden Interessenartikulation für die Gastarbeiter.

### 5.3.2 Die Gewerkschaften als Betreuungs- und Vermittlungsinstanz

Die vorangehende Überlegung ist bewußt so offen formuliert, weil auch andere organisierte Vermittlungsinstanzen im Rahmen der Kommunalverwaltung direkt oder indirekt auf die Belange der Gastarbeiter Einfluß nehmen können. So ist z. B. auch für die Gewerkschaften die Frage zu stellen, welche konkreten Hilfsmaßnahmen und welche generellen Interessenartikulationen zu beobachten sind.

Zunächst ist festzuhalten, daß die Gewerkschaften – ähnlich wie die Arbeitgeber – Beratungs- und Vermittlungsdienste anbieten: z. B. Rechtsberatung, Steuerberatung und Versicherungsberatung. Dabei ist jedoch unverkennbar, daß Belange des Arbeitsplatzes und implizit auch Gesichtspunkte der Arbeitnehmervertretung im Vordergrund stehen: Tarifverträge; Arbeits- und Sozialrecht; Vertretung vor Arbeits- und Sozialgerichten; Berufsförderung; gesellschaftspolitische Schulung (Informationen für ausländische Arbeiter in Hessen 1973, 86).

Geht man nun auf die allgemeine „Gastarbeiterpolitik“ der Gewerkschaften ein, so sind wie bei den Unternehmern organisierte Eigeninteressen in Rechnung zu stellen. Im gleichen Maße, in dem wirtschaftspolitisch die Arbeitgeber versucht haben, die Gastarbeiter als „Drücker des Lohnniveaus“ einzusetzen, mußten die Gewerkschaften daran interessiert sein, dies zu verhindern. Von daher ist es plausibel, daß sich die Gewerkschaften (trotz mancher Bedenken) für eine arbeits- und sozialrechtliche Gleichberechtigung der Gastarbeiter ausgesprochen haben. Da die Gastarbeiter Mitglieder in den deutschen Gewerkschaften werden können, sind Aktivitäten zugunsten der Gastarbeiter primär in dem Sinne zu erwarten, daß sie die Organisationsquote der Gastarbeiter erhöht. Dementsprechend betreffen vielfach die „Hilfestellungen“ und „Beratungen“ für die Gastarbeiter die Darstellung der erfolgreichen Tarifpolitik der Gewerkschaften. So erscheint es u. a. dem DGB notwendig, „unter den interessierten ausländischen Kollegen einige Vertrauensleute auszubilden, die als Verbindungsleute zwischen den Gruppen der ausländischen Arbeitnehmer und ihren deutschen Kollegen in den Betrieben und Orten die Brücke zur gewerkschaftlichen Organisation herstellen.

„Die weiterführende Schulung dieser Vertrauensleute für eine aktive und erfolgreiche Wahrnehmung ihrer Funktion ist zu verstärken.

„Das gewerkschaftliche Wirken unter den ausländischen Arbeitnehmern stößt in der täglichen Auseinandersetzung auf Kräfte, die Vormundschaftsrecht über „ihre“ ausländischen Arbeitnehmer beanspruchen. Auf betrieblicher Ebene war es in der Anfangszeit oft vordringlich, gegen Erscheinungen aufzutreten, die dem Inhalt oder der Form nach Übergriffe darstellten. Meist handelte es sich dabei um sture bürokratische Bevormundung ausländischer Arbeitnehmer durch entsprechende Beauftragte „mit Erfahrung“ oder durch selbstherrliche Dolmetscher.

„Das ständige Bedauern der „armen Gastarbeiter“ und ihrer elenden Lage durch sogenannte „Betreuer“ wirkte sich schädlich aus. Hierdurch wird eine Grundstimmung erhalten, die zur Passivität anleitet.

„Der Ideologie der berufsmäßigen Betreuung tritt die fremdsprachige Gewerkschaftsarbeit entschieden entgegen. Durch eine aktive Mitarbeit in den deutschen Gewerkschaften lernen die Vertrauensleute der ausländischen Arbeitnehmer, Arbeitnehmerinteressen wirksam zu vertreten. Der gewerkschaftliche Grundsatz der solidarischen Selbsthilfe wird dadurch verwirklicht“ (DGB 1971, 4).

### *5.3.3 Die freien Wohlfahrtsverbände als Betreuungs- und Vermittlungsinstanz*

Während man bei Gewerkschaften und Arbeitgebern im Rahmen konkreter Hilfestellung für die Gastarbeiter im Prinzip nur vermittelnde Tätigkeiten (Dolmetschen, Informieren, Beraten) erwarten konnte, die die Maßnahmen der kommunalen Behörden weder ersetzen wollen noch können, haben die Wohlfahrtsverbände die ‚Hauptlast‘ der sogenannten ‚sozialen Betreuung‘ ausländischer Arbeitnehmer übernommen. Dabei hat sich in der Bundesrepublik im großen und ganzen folgende Aufgabenverteilung durchgesetzt: für Italiener, Spanier und Portugiesen ist der Caritas-Verband zuständig; für Jugoslawen und Türken ist die Arbeiterwohlfahrt zuständig; und für die Griechen ist das Diakonische Werk zuständig.

Die von den Verbänden eingesetzten Sozialbetreuer stammen in der Regel aus den gleichen Herkunftsländern wie die Gastarbeiter, die von ihnen betreut werden. Leider liegen auch über die Arbeit der Sozialbetreuer kaum systematisch gesammelte Informationen vor. Wichtig wäre vor allem, in Erfahrung zu bringen, mit welchen Tätigkeiten die Sozialbetreuer zeitlich am stärksten belastet sind. Aus informellen Gesprächen mit einigen von ihnen geht hervor, daß auch die Sozialbetreuer überwiegend administrative Hilfsdienste für die Gastarbeiter leisten, d. h. Formulare für die Behörden ausfüllen, an Kontakten zwischen dem Verwaltungspersonal und den Gastarbeitern teilnehmen u. a. m.

„Die Schwerpunkte der Tätigkeit der Verbände in der sozialen Hilfe für ausländische Arbeitnehmer haben sich im Laufe der Jahre gewandelt. In den ersten Jahren standen die Anpassungshilfen für die neuankommenden, sprachfremden, weitgehend der technisierten Arbeits- und Lebensformen ungewohnter Menschen im Vordergrund. So konnte nicht viel mehr als Beistand bei der Regelung bürokratischer und administrativer Erfordernisse, Verständlichmachung von rechtlichen und normativen Gegebenheiten sowie Wegweisung durch den Behördenschlingel angeboten werden.

„Mit der zunehmenden Aufenthaltsdauer der Ausländer und dem Familiennachzug entstanden nicht nur zusätzliche Probleme, sondern die alten potenzierten sich in einem Maße, das den sozialen Frieden zu gefährden drohte. Hierbei sind die rd. 1 Million in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Kinder nur eine – wenn auch die belastendste – soziale Hypothek, die abzubauen noch nicht gelungen ist“ (Hillegaart 1974, 420 f.).

Geht man in diesem Zusammenhang kurz auf die Organisation des Sozialdienstes – als Beispiel sei der Caritasverband gewählt – ein, so wird aus der hierarchischen Struktur des Gesamtverbandes von der lokalen Ebene bis zur Bundesebene erkennbar, daß die kooperative Organisation und Absprache der Betreuungstätig-

keit auf örtlicher Ebene – etwa mit kommunalen Einrichtungen – erhebliche Probleme der Abstimmung mit übergeordneten Instanzen des Verbandes verursacht.

#### „Struktur des Sozialdienstes.

Je nach den Aufgaben wird der Sozialdienst des Caritasverbandes für ausländische Arbeitnehmer von den Orts- bzw. Kreiscaritasverbänden, den Diözesancaritasverbänden und dem Deutschen Caritasverband zusammen mit den auf den jeweiligen Ebenen zugeordneten Fachverbänden geleistet.

#### Orts- bzw. Kreiscaritasverbände.

Die Orts- bzw. Kreiscaritasverbände sind die Träger der Ausländerarbeit in Städten bzw. Landkreisen, sofern diese Aufgabe nicht vom Diözesancaritasverband wahrgenommen wird. Sie leisten diesen Dienst gemeinsam mit dem Diözesancaritasverband und arbeiten in ihrem Gebiet eng mit den Pfarrgemeinden und Dekanaten zusammen, insbesondere mit den für die Ausländer tätigen Seelsorgern.

#### Die Orts- und Kreiscaritasverbände:

bestimmen die Richtlinien der Ausländerarbeit in ihrem Gebiet und leisten die nötige Öffentlichkeitsarbeit,

unterhalten Sozialberatungsstellen für ausländische Arbeitnehmer und übernehmen gegebenenfalls die Trägerschaft von Sozialeinrichtungen, insbesondere von Begegnungs- und Bildungsstätten, stehen im Kontakt mit den Stadt- bzw. Kreisbehörden sowie mit allen für die Ausländer tätigen Einrichtungen und Organisationen, vertreten den Sozialdienst in den entsprechenden Gremien und suchen die erforderlichen Zuschüsse zu erhalten“ (Sozialdienst 1975, 12 f.).

Bei der Möglichkeit und Art der Aufgabendefinition und -verteilung zwischen den verschiedenen örtlichen Einrichtungen spielt das unterschiedliche Ausmaß rechtlicher Verpflichtung zur Leistungserbringung eine wesentliche Rolle (vgl. Borris 1973, 199 f.): Während die einzelne Behörde alle Gastarbeiter, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, betreuen muß, kann der Verband (bzw. dessen Mitarbeiter) – trotz gewisser satzungsmäßiger Bindungen – über Art und Ausmaß eigener Betreuungsleistungen disponieren. Trotz dieser prinzipiell möglichen Beschränkung der Verbände auf spezifische Formen und quantitative Beschränkung der Betreuung hat sich die intendierte Symbiose einer allgemeinen sozialfürsorglichen Betreuung (vgl. den Aufgabenkatalog bei DeHaan 1973, 619) zugleich mit der Berücksichtigung der durch das Aufeinandertreffen von Personengruppen mit unterschiedlichem kulturellen und sozialen Hintergrund spezifischen Problemlage der Gastarbeiter bisher offensichtlich nicht realisieren lassen. Das liegt teilweise sicherlich an der noch zu geringen Zahl von Sozialbetreuern: für NRW werden etwa 4000 Gastarbeiter (zuzüglich ihrer Familienmitglieder) einem Sozialbetreuer zugeordnet (Mags 1974, 33). Das inzwischen immer häufiger als Standard angestrebte Verhältnis von 3000 : 1 ist völlig aus der Luft gegriffen und wahrscheinlich ebenso wenig „erfolgsträchtig“ wie die gegenwärtige Situation. Vielfach muß aber wohl auch davon ausgegangen werden, daß das für die Be-

treuungsaufgaben eingesetzte Personal nicht ausreichend qualifiziert und ausgebildet ist (vgl. Pölzl 1975, 4; Mags 1973, 14, 16 f.). Außer der Tatsache, daß die Sozialbetreuer mit dem kulturellen Hintergrund der Gastarbeiter vertraut sind, gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, daß sie besser für die Betreuungsaufgaben qualifiziert sind als das örtliche Verwaltungspersonal.

Hält man als Zwischenergebnis fest, daß – bei allem was wir wissen – die von den Wohlfahrtsverbänden eingesetzten Sozialbetreuer überwiegend bürokratische Hilfsfunktionen (ähnlich wie sie die Gewerkschaften und die Arbeitgeber zur Verfügung stellen) ausführen müssen, also zur engeren sozialen Betreuung (Sozialarbeit) nicht oder nur selten kommen, dann kann nicht mehr angenommen oder behauptet werden, daß die örtlichen Verwaltungsträger entscheidend von spezifischen Aufgabentypen entlastet werden.

Erweitert man deshalb die Frage nach der Funktion der Verbände im Rahmen der Gastarbeiter-Betreuung, so muß stärker das Eigeninteresse dieser Organisationen berücksichtigt werden sowie deren Abhängigkeit von öffentlichen Finanzmitteln. Generell kann zunächst festgestellt werden, daß das Beibehalten des gegenwärtigen „Betreuungsstandes“ oder gar seines Ausbaues ohne öffentliche Mittel nicht möglich ist: für jeden beschäftigten Sozialbetreuer zahlt das Land 1/3 und der Bund ebenfalls 1/3 der Gehaltskosten (Mags 1973, 16); außerdem finanziert z. B. die BfA (Runderlaß v. 19. 1. 1968) anteilig Investitionen im sozialen Infrastrukturbereich für Gastarbeiter (z. B. für Sprachkurse, Fortbildung, Freizeit) u. a. m. Dennoch können die Verbände nachweisen, daß etwa 2/3 des Gesamtaufwandes für die Gastarbeiterbetreuung von ihren eigenen Mitteln abgedeckt werden müssen. Geht man davon aus, daß diese Zahlen korrekt sind, so bedeutet dies, daß nur die Hälfte des Gesamtaufwandes der Verbände für die Gastarbeiter (einschließlich der Zuschüsse) an die Sozialbetreuer geht. Hier müßte also näher geprüft werden, wofür die zweite Hälfte ausgegeben wird. Mit Sicherheit ist ein großer Anteil für die „innere“ Verwaltung der Verbände und damit ein Teil ihrer generellen Existenzbasis darin wiederzufinden.

Sieht man in diesem Zusammenhang die von dem Land NRW formulierten Aufgaben (als Unterstützungsvoraussetzung) der Sozialberater an, so lassen sich „Einzelhilfen im Sozial-, Familien-, Jugend- und Gesundheitsbereich“ (Mags 1973, 16) nur als eine von vielen Aufgabengruppen wiederfinden. Es werden also primär Vorkehrungen getroffen, den Kontakt zwischen Gastarbeitern und örtlichen Verwaltungsinstanzen zu effektivieren, aber nicht die besonderen Lebensprobleme der Gastarbeiter zu lösen (vgl. Klee 1972). Trifft die Vorstellung zu, daß die Sozialbetreuer überwiegend als „Quasi-Sachbearbeiter“ der Verwaltung aktiv sind, so ist ernsthaft zu erwägen, ob man die verfügbaren Mittel nicht effektiver einsetzen könnte, wenn man die administrativen Angelegenheiten tatsächlich in der Verwaltung klärt und dort entsprechend besser qualifiziertes und vorbereitetes Personal einsetzt. Die Aufgaben der Sozialbetreuer ließen sich dann tatsächlich als soziale Betreuung von Ausländern verstehen. Damit könnte man mög-

licherweise sogar einen gewissen Abbau dieser Sozialbetreuerzahlen erreichen, was jedoch offensichtlich nicht im Interesse der jeweiligen „Betreuungsverbände“ ist, da die Gastarbeiter und die durch sie erreichte finanzielle (staatliche bzw. kommunale) Unterstützung für diese Verbände eine wichtige Existenzgrundlage darstellen. Solche Eigeninteressen der Verbände drücken sich zum einen diffus-politisch darin aus, daß sie die ihnen durch das Subsidiaritätsprinzip zugeordneten Aufgaben nicht verlieren wollen; zum anderen drückt es sich z. B. konkret darin aus, daß die Probleme der Entlassung von Sozialbetreuern (bei Mittelknappheit; so z. B. gegenwärtig bei der AWO) in der Wahrnehmung dieser Institutionen vor jenen der Nichtbetreuung der Gastarbeiter rangieren, d. h., daß die Arbeitslosigkeit der Sozialbetreuer als gravierender angesehen wird, als die dadurch abermals verschlechterte Betreuung der Gastarbeiter.

Die immer wieder und von allen Beteiligten hervorgehobene Mittelknappheit täuscht jedoch u. E. darüber hinweg, daß ebenso wie bei den zuständigen kommunalen Verwaltungsinstanzen die unzureichende Berücksichtigung der inner- und interorganisatorischen Gegebenheiten eine wichtige Ursache des Betreuungs- und Versorgungsdefizits darstellt. Ehe wir diesen Punkt näher erörtern, fassen wir noch einmal zusammen: Ausgehend von der Frage, ob die spezifischen Probleme des Verhältnisses von örtlichen Verwaltungsinstanzen und Gastarbeitern, die sich durch das Zusammentreffen sehr unterschiedlicher kultureller und sozialer Persönlichkeits- und Verhaltenshintergründe charakterisieren läßt, besser bei anderen Betreuungsinstanzen „aufgehoben“ seien, haben wir zunächst festgestellt, daß solche Instanzen sowohl konkrete Hilfestellungen anbieten als auch allgemeine Einflüsse im Interesse der Gastarbeiter und/oder im eigenen Interesse versuchen. Dabei ist zugleich deutlich geworden, daß im Rahmen der konkreten Hilfestellung diese Instanzen im wesentlichen dasselbe tun (lassen): administrative Hilfsfunktionen für die Verwaltung und die Gastarbeiter erfüllen. Mit dieser Tendenz der Organisationen, überwiegend als Vermittler aufzutreten, aber kaum als Instanz der Problemlösung, geraten die Gastarbeiter in eine zusätzliche Abhängigkeit von diesen Instanzen – bis hin zur Gefahr, von ihnen nur noch als Mittel zur Erreichung organisationsspezifischer Ziele eingesetzt zu werden: ein klassisches Beispiel sind viele sogenannte Lohnsteuer-Beratungsvereine, die „Beratung“ von Gastarbeitern in Lohnsteuerfragen mit „Ausbeutung“ gleichgesetzt haben, d. h. den größten Teil der rückständigen Steuern selbst kassieren.

Auch wenn man die möglichen Interessen der Heimatländer (sowie ihre Repräsentation durch Botschaften, Konsulate oder auch durch Sozialbetreuer) außer Betracht läßt, ergibt sich aufgrund der Gleichartigkeit der Hilfsangebote wie der Unterschiedlichkeit „allgemeiner“ organisationsbezogener Interessen zusammen mit der verwirrenden Form kommunaler Zuständigkeiten ein für die Gastarbeiter undurchschaubarer „Dschungel“ von Stellen, Entscheidungskompetenzen und Leistungen, der nicht nur eine zunehmende Verunsicherung aller Beteiligten erwarten läßt, sondern auch Ineffektivität beim Einsatz der verfügbaren Ressourcen signalisiert.

#### 5.3.4 Probleme der Kooperation zwischen kommunalen Behörden und den Vermittlungsinstanzen

„Wie bereits in der Einführung erwähnt, regelt sich die Betreuung und Beratung der Gastarbeiter und ihrer Angehörigen nach dem Subsidiaritätsprinzip, d. h. daß Vorrang bei der Beschäftigung mit diesen Aufgaben der Wohlfahrtsverbände und andere nichtstaatliche und nichtkommunale Organisationen haben, und der Staat oder die Kommune nur dann aktiv werden muß, wenn die Betreuung durch die Wohlfahrtsverbände und andere betreuende Institutionen nicht durchgeführt werden kann. Ohne näher auf den Sinn einer solchen Regelung einzugehen, kann festgestellt werden, daß sie zur Folge haben, daß sich viele Organisationen mit der Betreuung und Beratung der Gastarbeiter beschäftigen, ohne daß es zu einer ausreichenden Koordination und Planung kommt. Da jedoch alle Maßnahmen, die ausländische Arbeitnehmer und ihre Angehörigen betreffen, von den beteiligten Institutionen (Stadtverwaltung, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Parteien, Arbeitsamt, Krankenkassen usw.) sinnvoll nur gemeinsam geplant und koordiniert und zum Teil auch nur gemeinsam realisiert werden können, ist es erforderlich, einen Betreuungsverband für Ausländer . . . zu gründen, der sich dieser Probleme annimmt“ (Osnabrück 1971, 24).

Dieses exemplarische Zitat macht die Konsequenzen deutlich, die bereits in vielen Kommunen (vgl. Mags 1974) aus der oben dargestellten Situation gezogen werden. Obwohl man zunächst einmal darauf hinweisen kann, daß auch bei der Betreuung der deutschen Bürger (z. B. Sozialhilfeempfänger) gravierende Kooperationsmängel unter den kommunalen Verwaltungseinheiten wie auch im Hinblick auf die Wohlfahrtsverbände bestehen (vgl. Grunow/Hegner 1975, Abschn. 4.4.), muß hier besonders betont werden, daß es sich dabei für die Gastarbeiter bereits um ein tertiäres Folgeproblem handelt: a) die Tatsache, daß Probleme des Verwaltungskontakts häufig unüberwindbar sind, führt zur zunehmend quasi-bürokratischen Tätigkeit der „Sozial“-Betreuer; b) die dadurch verhinderte Arbeitsteilung führt zu Kooperationsmängeln; c) die Kooperationsmängel führen zur Gründung und Arbeit von Ausschüssen, Arbeitsgruppen, Beiräten etc. Es wäre lohnenswert, diese „sekundären“ und „tertiären“ Aktivitäten „zugunsten“ der Gastarbeiter in ihrem quantitativen Anteil an der Gesamtzeit zu messen, die den Gastarbeitern „gewidmet“ wird.

Wie bei den Absichten und Maßnahmen im Hinblick auf die Gastarbeiter wird man auch bei den Kooperationsvorhaben bzw. -verpflichtungen zwischen konkreten Hilfsmaßnahmen und allgemeinen Stellungnahmen bzw. programmatischen Beiträgen zu unterscheiden haben: als Beispiel des ersten Typs kann die Einrichtung einer zentralen Informationsstelle für ausländische Arbeitnehmer gelten; als Beispiel des zweiten Typs kann die Einrichtung von „Ausländerbeiräten“ gelten (vgl. Kevenhörster 1974, 449 ff.); als „Mischung“ aus beiden Typen wären u. E. die „Arbeitskreise für Angelegenheiten der ausländischen Arbeitnehmer“ anzusehen, dem „Vertreter des Rates, der Verwaltung, der freien Wohlfahrtsverbände, der Kirchen, des Arbeitsamtes, der größeren Firmen, der Gewerkschaften,

der Betriebsräte, der Schulen und der Ausländer“ (Mags 1974, 47) angehören sollen.

Es soll nicht bestritten werden, daß angesichts der gegenwärtigen Situation solche Koordinations- und Kooperationsbemühungen notwendig sind, doch muß den vorliegenden „Modellen“ der Vorwurf gemacht werden, daß sie früheren Erfahrungen mit solchen Versuchen nicht genug Beachtung schenken, so daß der Eindruck entstehen kann, es ginge nur darum, den guten Willen zu demonstrieren. So ist es u. E. nicht zu vertreten, daß die „Idee“ mit der zentralen Informationsstelle erneut aufgegriffen wird, obwohl ein ähnlicher Versuch in der Finanzverwaltung gescheitert ist und deshalb wieder aufgegeben wurde (vgl. Grunow/Hegner/Kaufmann 1974, Abschn. 5).

Ein zentraler Grund für die Schwierigkeiten, die Situation zu verbessern, d. h. Maßnahmen abzustimmen, Ressourcen effektiv einzusetzen etc., ist der Mangel an Informationen über die Wirkungen bzw. Folgen administrativer, vermittelnder oder kooperativer Aktivitäten, d. h. der Mangel an Handlungs- und Erfolgskontrolle, der Mangel an Lernfähigkeit der Organisationen im einzelnen sowie der kooperierenden Gremien. Zudem wird noch nicht zur Kenntnis genommen, daß sich die Organisationssoziologie in zunehmendem Maße auch mit Fragen der Interorganisationsbeziehungen beschäftigt (vgl. z. B. Negandhi [Hg.] 1971; Tuite et al. [Hg.] 1972) und Voraussetzungen und Probleme der Koordination (Litwak/Hylton 1962; Scharpf 1973) sowie der konzentrierten Entscheidung (Warren 1965) herausgearbeitet hat.

Bereits ein kurzer Blick auf die mit den Beziehungen zwischen Organisationen befaßten wissenschaftlichen Diskussionsbeiträge läßt erkennen, wo die Hauptschwierigkeiten koordinierten Handelns zugunsten der Gastarbeiter zu erwarten sind.

„If our preceding assertions are valid, then it follows that organizations enter voluntarily into concerted decision making processes only under those circumstances which are conducive to a preservation or expansion of their respective domains. Where this situation does not exist, some degree of inducement or coercion is necessary to ensure the participation of those organizations which see a net threat to their own domains in the concerted decision making“ (Warren 1972, 23).\*)

Demgemäß ist es für eine Analyse faktischer, möglicher und notwendiger Kooperationen auf örtlicher Ebene unumgänglich, zunächst die jeweiligen „domains“, d. h. Interessenfelder einzelner an den kooperativen Entscheidungen zu betei-

---

\*) „Wenn unsere vorangegangenen Behauptungen richtig sind, dann folgt daraus, daß Organisationen nur unter solchen Umständen freiwillig in den Prozeß gemeinsamer Entscheidungsfindung eintreten, die der Erhaltung oder Erweiterung der eigenen Interessenfelder förderlich sind. Wo dies nicht zutrifft, ist ein gewisses Maß der Beeinflussung oder des Zwangs notwendig, um die Beteiligung derjenigen Organisationen sicherzustellen, die in der gemeinsamen Entscheidungsfindung eine Bedrohung ihrer eigenen Interessenfelder sehen.“

genden Organisationen zu untersuchen, d. h. insbesondere die Eigeninteressen, die durch die Kooperation tangiert werden. Warren (1972, 24) schlägt die Unterscheidung von vier Kontexten vor („social choice context“, „coalitional context“, „federative context“, „unitary context“), wobei jeweils die Machtverteilung in und zwischen den Organisationen, die jeweiligen eigenen Ziele, die Art und Möglichkeit einer Arbeitsteilung zwischen den Organisationen sowie die jeweilige Verankerung der Entscheidungskompetenz in den Organisationen zu berücksichtigen seien.

Stellt man die vorangegangenen Überlegungen (Abschn. 5.1., 5.2.) über die Dimensionen und Probleme organisierter Hilfeleistung in Rechnung, so wird deutlich, wie voraussetzungsvoll die Kooperation der an der Betreuung von Gastarbeitern beteiligten Instanzen auf örtlicher Ebene ist. Hier multiplizieren sich die Probleme der Organisation von Kommunikations- und Entscheidungsprozessen, von Entscheidungs-, Kontroll- und Beratungsbefugnissen sowie die Probleme des Personaleinsatzes, der Personalausbildung und -motivation. Ein – leider noch nicht unternommener – Versuch, diese Fragen empirisch zu untersuchen, hätte insbesondere zu klären, inwieweit die einzelnen Instanzen auf der kommunalen Ebene überhaupt die für eine Kooperation oder Koordination bei der Versorgung und Betreuung ausländischer Arbeitnehmer notwendige Autonomie besitzen. Insbesondere der Sachverhalt, daß die freien Wohlfahrtsverbände ebenso wie die Kommunalverwaltung und auch die Gewerkschaften im Rahmen eines hierarchisch strukturierten Instanzenzuges handeln, läßt daran zweifeln, daß die Voraussetzungen zur Kooperation überhaupt gegeben sind, da letztlich die Abstimmung auf allen Ebenen dafür notwendig ist; m. a. W. die „Versäulung“ (Kruit/Goddijn) organisierter Interessen läßt eine lokale Kooperation kaum möglich erscheinen. Dies wiederum läßt den Schluß zu, daß eine Kooperation – wenn sie zustande kommt – zunächst erhebliche Kosten (personelle, zeitliche und materielle Ressourcen) verursacht.

Eine gewisse Bestätigung finden diese – gegenwärtig im Detail noch nicht empirisch belegbaren – Vermutungen in der Entwicklung der „örtlichen Arbeitskreise“ in NRW (vgl. Mags 1975). Dieses bisher wohl am ehesten erfolgversprechende Modell ist durch die eindeutige Anbindung an die Gemeinde- oder Kreisverwaltung ausgezeichnet. Das bedeutet einerseits, daß es sich nicht um ein „freischwebendes“ Gremium handelt, und andererseits, daß die Koordination des Verwaltungshandelns (Inter-Ämter-Koordination) im Vordergrund steht, auch wenn die Beteiligung von Verbandsvertretern sowie von Vertretern der Sozialpartner vorgesehen ist.

„Der Mehrzahl der Arbeitskreise gehören Ratsvertreter als Mitglieder an. Dies wurde von der Arbeitsgruppe als eine der Voraussetzungen angesehen, um den Arbeitskreisen in der Öffentlichkeit und auch bei der konkreten Durchsetzung von Vorschlägen und Beschlüssen mehr Gewicht zu verleihen.

Weiter ergab die Aussprache, daß bei den Arbeitskreisen der Vorsitz überwiegend in den Händen von Mitgliedern des Stadtrats oder der Stadtverwaltung liegt.

Dadurch sei gewährleistet, daß die Beratungen des Arbeitskreises effektiver in die Arbeit der Verwaltung und in die Entschließungen des Rates einmünden. . . .

In den Diskussionsbeiträgen zur Zusammensetzung der Arbeitskreise wurde deutlich, daß in einigen Arbeitskreisen die ausländischen Arbeitnehmer durch Sozialberater, in anderen aber darüber hinaus durch Landsleute aus den Betrieben vertreten sind. Zur Repräsentation von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen in den Arbeitskreisen kann kein fertiges Konzept angeboten werden. Allerdings wurde die Notwendigkeit unterstrichen, an den Arbeitskreisen Vertreter aller mit den Problemen und Hilfen für ausländische Arbeitnehmer befaßten Stellen, Institutionen und größeren Gruppen zu beteiligen. . . . Durch eine derartige Beteiligung wird die Koordinierung der verschiedenen Bemühungen auf Ortsebene gefördert und die Effektivität des Arbeitskreises gesteigert“ (Mags 1975, 23 ff.).

Gleichwohl kommt an keiner Stelle zum Ausdruck, wie sich die „Effektivität“ der Arbeitskreise nachweisen läßt. Statt dessen zeigt dieses Protokoll der ersten Erfahrungsberichte deutlich die oben beschriebenen Schwierigkeiten im Vorfeld koordinierten Handelns auf: es fehlen präzise Aufgaben- bzw. Kompetenzbeschreibungen für die einzelnen Einrichtungen (S. 28 f.); es fehlen die Zielbestimmungen für die gemeinsame Aufgabe (S. 30 f.); der Informationsfluß zwischen den örtlichen Einrichtungen untereinander und zu den überörtlichen Instanzen ist unzureichend (S. 37 f., 40 ff.). Dies alles sind grundlegende Voraussetzungen für das Zustandekommen „konzertierter Entscheidungen“ (Warren 1965).

Noch deutlicher als auf diese Schwierigkeiten der Kooperation auf örtlicher Ebene weist das Protokoll auf die Tatsache hin, daß dies alles zunächst erst einmal Geld kostet. Nachdem den Arbeitskreisen in NRW durch den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Mags/NRW) bereits ein Personalkostenzuschuß für den (hauptamtlichen) Geschäftsführer eines Arbeitskreises zugesichert ist (Erlaß vom 24. 11. 1972), wurde im Rahmen dieses ersten Erfahrungsaustauschs eine Vielzahl zusätzlicher finanzieller und materieller Hilfen durch die Landesregierung gefordert:

„Wir stellten fest: Fehlende, verspätete, geheim gehaltene, verschieden auslegbare Anweisungen und Ordnungen, Gesetze, Gerichtsentscheidungen von grundlegender Bedeutung u. a. einerseits, überlastete Kommunen, Neugliederungen von Städten und Gemeinden, notwendige Sach- und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kommunalbehörden, den Initiativgruppen und den Sozialberatenden andererseits – verlangen eine Hilfe von oben“ (Mags 1975, 40).

Im Gegensatz zu den eigenen Problemen und Kosten der Koordination wurde über die Zielgruppe all dieser Maßnahmen nur wenig ausgeführt; es würde sich also lohnen, den Aufwand für die „Kommunikation über Koordination“ auf einer solchen Tagung ins Verhältnis zu Verbesserungen oder Effektivierungen der Maßnahmen für die Zielgruppe Gastarbeiter.

Obwohl nicht auszuschließen ist, daß trotz der vorangegangenen Überlegungen auch in dieser Richtung, unter Zuhilfenahme organisations- und interorganisationssoziologischer Überlegungen und der Kontrolle durch empirische Untersuchungen, Verbesserungen der Betreuungssituation der Gastarbeiter erreicht werden könnte, muß nach den vorangegangenen Überlegungen bezweifelt werden, ob das Versorgungs- und Betreuungsdefizit ausgeglichen werden kann, da a) die verschieden organisierten „Interessenvertreter“ zumindest sekundär die Eigeninteressen der Organisation vertreten und b) die Vervielfachung von administrativem Aufwand für die Beschäftigung von Betreuern sowie für die Koordinations-Sitzungen Zeit und Geld absorbiert, das eigentlich direkt in Betreuungs- und Beratungsleistungen umgesetzt werden sollte.

Damit erscheint es uns angemessen, die Möglichkeiten der Verbesserung der Situation der Gastarbeiter im Kontakt mit örtlichen Verwaltungseinheiten eher in einem auf wenige Einrichtungen konzentriertes „Angebot“ und dabei insbesondere bei diesen örtlichen Verwaltungsinstanzen selbst anzusiedeln. Diese Blickrichtung muß noch ergänzt werden durch den Hinweis, daß in der empirischen Untersuchung von Mehrländer (1974, 65 f.) 54 % der befragten Männer und 77 % der befragten Frauen die eigenen Verwandten oder sonstigen Landsleute als diejenigen bezeichnen, die eine „Beraterfunktion“ für sie haben, nur 13 % jeweils den Sozialbetreuer nennen. Entgegen der Argumentation von Mehrländer kommt u. E. damit nicht nur ein Mangel an Sozialberatern zum Ausdruck, sondern auch eine zusätzliche Chance, manche der Probleme durch private Initiative und familiär-persönliche Hilfestellung zu lösen, die das Verhältnis Gastarbeiter-Kommunalverwaltung beeinträchtigen.

#### **5.4 Zusammenfassung: Organisatorische und personelle Handlungsspielräume örtlicher Instanzen und ihre Ausnutzung zugunsten ausländischer Arbeitnehmer – Ausländerbezogenheit und Ausländerorientierung**

(F. Hegner)

Im Zentrum der Überlegungen des Abschnitts 5.1 hat das Problem gestanden, welche Schwierigkeiten dadurch entstehen, daß a) Individuen mit ihren jeweiligen psychischen, sozialen und ökonomischen Bedürfnissen bzw. Anliegen auf b) örtliche Instanzen mit formal definierten organisations- und programmbezogenen Regeln der Behandlung solcher Anliegen treffen. In diesem Sinne handelt es sich um Schwierigkeiten, die nicht nur für ausländische, sondern ebenso für deutsche Verwaltungsklienten zutreffen. Das Spezifikum der Probleme im Verhältnis zwischen örtlichen Instanzen und ausländischen Arbeitnehmern besteht darin, daß die generell gegebenen Diskrepanzen zwischen den Kontaktanliegen der Klienten und den Kontaktanlässen und Verfahrensweisen der örtlichen Instanzen noch dadurch verstärkt werden, daß sich 1. die Verhaltensdispositionen und Verhaltensweisen der Kontaktpartner (ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien auf der einen Seite sowie Personal der örtlichen Instanzen auf der anderen Seite) und

2. die organisations- und personalstrukturellen Gegebenheiten der örtlichen Instanzen in den Heimatländern der Ausländer und im Aufnahmeland BRD grundlegend unterscheiden.

Eingedenk dieser Probleme des Kontakts zwischen örtlichen Instanzen (staatlichen und kommunalen Stellen, Betreuungsorganisationen der Kirchen und Verbände) und ausländischen Klienten haben wir uns kritisch mit vorliegenden wissenschaftlichen und praktischen Ansätzen einer Behandlung der Gastarbeiterproblematik auseinandergesetzt und deren perspektivische Verengungen aufzuzeigen versucht (vgl. Abschn. 5.2.1 u. 5.2.2):

1. Die Beschäftigung mit den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen der administrativen Programmstruktur und das einseitige Insistieren auf Reformentscheidungen des Gesetzgebers – vor allem im Bereich des Ausländerrechts – verstellen den Blick für die Handlungsspielräume, die in der Organisations- und Personalstruktur sowie in den Möglichkeiten der Selbstprogrammierung der Verwaltung enthalten sind. Zugleich läuft man damit Gefahr, mittelfristig durchsetzbare Problemlösungen unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Besonderheiten zugunsten langfristiger und globaler Reformmaßnahmen zu vernachlässigen. Dabei ist zusätzlich zu beachten, daß derartige Reformmaßnahmen wegen der politisch-ökonomischen Zielkonflikte (z. B. ‚Rotationsmodell‘ contra ‚Integrationsmodell‘ oder konjunkturabhängiger Bedarf an Arbeitskräften contra langfristige Fixierung von Kapital im Bereich der sozialen Infrastruktur) in absehbarer Zeit kaum realisiert werden können. Des weiteren übersehen die Forderungen nach einer Veränderung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, vor allem wenn sie auf einer formal-rechtlichen Gleichstellung der Ausländer unter Einengung vorhandener administrativer Ermessensspielräume insistieren, häufig die Möglichkeiten, die sich daraus ergeben könnten, daß die Verwaltung diese Handlungsspielräume unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten sowie der sozio-kulturell bedingten Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationalitätengruppen zugunsten der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familien ausnutzen könnte.
2. Ebenso unzureichend wie der bloße Ruf nach gesetzgeberischen Einflüssen auf die administrative Programmstruktur ist der ständig wiederholte Hinweis auf ökonomische bzw. fiskalische Restriktionen des Verwaltungshandelns gegenüber Ausländern. Natürlich muß berücksichtigt werden, daß der Bau von Kindergärten oder die Ausweitung des Angebots an Kindergartenplätzen ebenso wie die Förderung des sozialen Wohnungsbaus für ausländische Arbeitnehmer das Vorhandensein entsprechender Geldmittel voraussetzen. Dieser oft wiederholte Sachverhalt sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine bessere Versorgung der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familien nicht nur ein quantitatives Problem der Ausweitung des Leistungsangebots, sondern ebenso ein qualitatives Problem verbesserter Formen des Kontakts mit ausländischen Arbeitskräften bei der Vermittlung dieser Leistungen ist. Die

Tatsache, daß beispielsweise für Ausländer vorgesehene Kindergartenplätze entweder gar nicht oder nur von den wirtschaftlich und sozial besser gestellten Ausländern in Anspruch genommen werden, zeigt mehr als deutlich, daß eine angemessene Versorgung und Betreuung nicht allein von einer aufwendigen Ausweitung des Leistungsangebots, sondern ebenso von einer Verbesserung der administrativen Prozesse der Leistungsvermittlung an Ausländer abhängt. Hier wird erkennbar, welche Rolle die verwaltungsinternen Programm-, Organisations- und Personalstrukturmerkmale spielen.

Im Kontext dieser Überlegungen betonen wir einerseits die Notwendigkeit struktureller Veränderungen in den Bereichen ‚Entscheidungs- und Arbeitsprogramme, Kommunikations- und Kontrollprozesse, Personalbeschaffung und -verteilung‘ sowie andererseits die Notwendigkeit gezielter Veränderungen in bezug auf psychische Dispositionen und faktische Verhaltensweisen des Personals. Wir fordern also einerseits eine stärkere Ausländerbezogenheit der Verwaltungsorganisation und andererseits eine stärkere Ausländerorientierung des Verwaltungspersonals. Im Hinblick auf den erstgenannten Reformbereich haben wir die organisationssoziologischen Termini Programm-, Organisations- und Personalstruktur mit ihren jeweiligen Implikationen für ein an den Bedürfnissen und Problemlagen ausländischer Arbeitnehmer orientiertes Verwaltungshandeln expliziert (vgl. Abschn. 5.2.1). Im Hinblick auf den zweitgenannten Reformbereich – also die Dispositionen des Personals – haben wir den Terminus ‚persönliche Hilfe‘ mit Bezug auf die psychischen und inter-personalen Aspekte des Kontakts zwischen Verwaltung und Publikum eingeführt (vgl. Abschn. 5.1.2).

Das Postulat von Reformen im organisatorischen und personellen Bereich richtet sich nicht primär an den Gesetzgeber, sondern in erster Linie an diejenigen, die an verantwortlicher Stelle in der öffentlichen Verwaltung tätig sind. Im Hinblick auf die praktische Verwendung wissenschaftlicher Überlegungen ist es unerlässlich, die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer Ausnutzung vorhandener administrativer Handlungsspielräume zugunsten ausländischer Arbeitnehmer in einer Sprache zu formulieren, die den – meist juristisch geschulten – Verwaltungspraktikern zumindest größtenteils verständlich ist. Ebenso unerlässlich ist es, auf Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Ausnutzung dieser Spielräume in ‚Argumentations- bzw. Denkfiguren‘ hinzuweisen, die den Problemwahrnehmungsgewohnheiten der Inhaber leitender Stellen in der Verwaltung nicht ganz fremd sind.

Von daher haben wir uns an der Unterscheidung zwischen Ordnungs-, Betreuungs- und Leistungsverwaltung orientiert (vgl. Abschn. 5.2.2). Gleichzeitig hat jedoch die diesbezügliche Darstellung gezeigt, daß diese Unterscheidung dann äußerst problematisch ist, wenn von Verwaltungsseite aus übersehen wird, daß die intendierte Wirkung einer ordnenden, betreuenden oder leistenden Verwaltungsmaßnahme häufig nicht mit der Einschätzung dieser Maßnahme durch den ausländischen Klienten oder mit der auf seiten des Ausländers tatsächlich erzielten

Wirkung übereinstimmt. Daraus haben wir die Forderung abgeleitet, durch entsprechende Vorkehrungen im Rahmen der Programm-, Organisations- und Personalstruktur dafür zu sorgen, daß beispielsweise nicht Betreuungs- oder Leistungsmaßnahmen von den Betroffenen als belastende Eingriffe interpretiert werden.

Des weiteren haben wir uns kritisch mit dem noch immer weit verbreiteten Verständnis des ‚Verwaltungsakts‘ als der ‚abschließenden‘ Entscheidung eines Trägers staatlicher Gewalt auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang sollte zweierlei deutlich werden: Zum einen der Umstand, daß eine bessere Versorgung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien mit sozialen Diensten, Leistungen und Einrichtungen eine Akzentverschiebung von den Eingriffs- und Vollziehungsfunktionen der Verwaltung zu den Planungs- und Gestaltungsfunktionen unerlässlich macht (vgl. Abschn. 5.2.3), womit gleichzeitig die Notwendigkeit einer verstärkten Berücksichtigung der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen politischer und administrativer Planungs- und Entscheidungsprozesse verbunden ist. Zum anderen der Umstand, daß gerade bei Verwaltungsklienten, die aufgrund ihrer Herkunft aus einem andersartigen sozio-kulturellen Kontext wenig Geschick und Erfahrung im Umgang mit formal organisierten Prozessen der Leistungsvermittlung haben, sowohl der individuelle Schutz vor unrechtmäßigen Verwaltungseingriffen als auch der individuelle Rechtsanspruch auf administrative Leistungen der Daseinsvorsorge nur dann gewährleistet werden können, wenn bereits die dem abschließenden Verwaltungsakt vorgelagerten Kommunikations- und Entscheidungsprozesse an den Interessen und Bedürfnissen des Verwaltungsklienten ausgerichtet sind. Gerade bei sozial schwachen Verwaltungsklienten nutzt es wenig, wenn der Individualrechtsschutz in erster Linie durch die verwaltungsgerichtliche Nachprüfbarkeit abschließender Entscheidungen (Verwaltungsakte) formal gewährleistet wird, während gleichzeitig sowohl aufgrund einer unzureichenden Wahrnehmung administrativer Gestaltungsfunktionen (z. B. im Bereich der Daseinsvorsorge) als auch aufgrund von Kommunikations- und Entscheidungsmustern, die sich zum Nachteil des Klienten auswirken, diese individuellen Rechtsansprüche faktisch unberücksichtigt bleiben.

Um denjenigen Verantwortlichen in der öffentlichen Verwaltung, die sich um eine Verringerung dieser Diskrepanz zwischen Schein und Wirklichkeit bemühen, erste Anhaltspunkte für Reformmaßnahmen in die Hand zu geben, fassen wir bisherige Überlegungen in Form einer Liste von Gesichtspunkten nochmals zusammen:

Unsere zentrale Forderung lautet, durch eine Intensivierung der Ausländerbezogenheit und der Ausländerorientierung örtlicher Instanzen eine bessere Versorgung der Gastarbeiter und ihrer Familien mit sozialen Diensten, Einrichtungen und Maßnahmen sicherzustellen. Dabei verweist die Unterscheidung von Ausländerbezogenheit und Ausländerorientierung auf den Tatbestand, daß eine solche bessere Versorgung einerseits organisatorische und andererseits personelle Veränderungen im Bereich der örtlichen Instanzen voraussetzt. Zusätzlich ist bei den organisatorischen Aspekten und Maßnahmen zwischen Veränderungen im Be-

reich einzelner Instanzen und Veränderungen in den zwischen einzelnen Instanzen bestehenden Beziehungen zu unterscheiden (intra- und inter-organisatorische Aspekte). Aus diesen beiden Differenzierungen lassen sich folgende Hinweise auf Ansatzpunkte für empirische Untersuchungen und für praktische Veränderungen ableiten (vgl. allgem.: Grunow/Hegner 1972, 221 f.; Grunow/Hegner 1974/75, 126 ff., 140 ff.).

#### A. *Ausländerbezogenheit* örtlicher Instanzen

Art und Ausmaß der Ausrichtung örtlicher Instanzen an den Bedürfnissen und Interessen ausländischer Klienten lassen sich an einer Reihe von Merkmalen ablesen, die kennzeichnend für die Kommunikations- und Kontrollstruktur sowie für die Entscheidungs- und Verfahrensprogramme sind (vgl. allgem.: Simon/Smithburg/Thompson 1950/1970, 395 ff., 460 f.; Francis-Stone 1956; Daheim 1957, 92 ff., 130 ff.; Haire 1959; Thompson 1962; Evan 1966). Dabei ist im einzelnen zu unterscheiden zwischen der deklarierten und der faktischen Ausländerbezogenheit, also zwischen dem, was in den Organisationsplänen und (meist idealisierten) Geschäftsberichten steht, und dem, was tatsächlich ‚abläuft‘. Diese Differenzierung muß bei den folgenden Merkmalen der Ausländerbezogenheit stets mitbedacht werden:

1. Zahl der Abteilungen oder Sachgebiete, die mit der Erbringung und/oder Vermittlung von Leistungen (Informationen, technische oder personale Dienstleistungen, Geldzahlungen etc.) befaßt sind, die an ausländische Arbeitnehmer adressiert sind.
2. Zahl und Umfang der Leistungen, die unmittelbar für ausländische Arbeitnehmer erbracht und direkt (also ohne Zwischenschaltung von Vermittlungsinstanzen) an Gastarbeiter vermittelt werden. Relativer Anteil dieses Leistungstyps an der Gesamtheit der Leistungen einer örtlichen Instanz, wobei noch zu unterscheiden ist zwischen a) all jenen Leistungen, die für organisierte und für nicht-organisierte Umweltspektoren erbracht werden, und b) jenen Leistungen, die nur für nicht-organisierte Umweltspektoren (ausländische und deutsche natürliche Personen) erarbeitet werden.
3. Zahl der Stellen und Organisationsangehörigen, die direkten Kontakt mit ausländischen Klienten haben. Anteil dieser Stellen an der Gesamtzahl der Stellen oder Mitarbeiter einer Instanz.
4. Ausmaß der formellen und informellen Einflußmöglichkeiten von Bearbeitern und Abteilungsleitern, die häufig mit Ausländern zu tun haben, auf die Gestaltung oder Veränderung von organisationsinternen Entscheidungs- und Ablaufprogrammen, Kommunikations- und Kontrollmustern.
5. Relatives Gewicht der Befähigung von Bearbeitern zum Umgang mit ausländischen Klienten als Kriterium für die Auswahl von Stellenbewerbern (Rekrutierung und Selektion von Personal). Relatives Gewicht der Befähigung zum Umgang mit Ausländern als Kriterium bei der Entscheidung über den Einsatz und über die Beförderung von Personal (Personalverteilung).

6. Rangmäßige und vergütungsmäßige Einstufung von Personal mit vorwiegendem Ausländerkontakt. Vorliegen oder Fehlen arbeitstechnischer Erleichterungen (z. B. geringere Ansprüche bezüglich der Zahl bearbeiteter Fälle) für Bearbeiter mit Ausländerkontakt.
7. Art und Umfang von formell oder informell fixierten Kommunikationsmustern, die speziell a) auf den Kontakt zwischen Ausländern und Organisationsangehörigen sowie b) auf den Kontakt zwischen Bearbeitern mit und ohne Ausländerkontakten ausgerichtet sind.
8. Personelle und arbeitstechnische Ausstattung von Stellen oder Abteilungen, die Informationen über die Bedarfe/Bedürfnisse von Ausländern erheben und verarbeiten (vgl. allgem. Evan 1966; Haskett 1972; München 1972; Augsburg 1974).

Neben diesen intra-organisatorischen Aspekten der Ausländerbezogenheit ist eine Reihe von inter-organisatorischen Merkmalen zu berücksichtigen (vgl. allgem.: Litwak/Hylton 1962; Levine/White 1961; Warren 1965, 1967; Tuite et al. [Hg.] 1972):

9. Art und Zahl von formell oder informell fixierten Kommunikationsmustern, die speziell auf den Kontakt zwischen verschiedenen örtlichen Instanzen mit und ohne Ausländerkontakt ausgerichtet sind. Art und Zahl von Kommunikationsmustern, die speziell auf den Kontakt zwischen Bearbeitern aus verschiedenen Instanzen bei der Erledigung einer konkreten Ausländerangelegenheit abzielen.
10. Formelle und informelle Muster der Arbeitsteilung zwischen örtlichen Instanzen, die mit Ausländerangelegenheiten befaßt sind; dabei sind sowohl die Modi der Arbeitsteilung zwischen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung als auch die Modi der Arbeitsteilung zwischen diesen Dienststellen und Betreuungsorganisationen der Kirchen oder freien Verbände zu berücksichtigen (vgl. allgem. Jehle 1966, 403 ff.; Steffen 1970; Kevenhörster 1975, Abschn. 2).
11. Kriterien für die Festlegung der inter-organisatorischen Kommunikations- und Arbeitsteilungsmuster. Gewichtung der Interessen a) der beteiligten Instanzen und b) der betroffenen Ausländer bei der Festlegung solcher Muster.
12. Personelle, arbeitstechnische und kompetenzmäßige Ausstattung von Organisationseinheiten oder Gremien, denen die Koordination der Einzelaktivitäten unterschiedlicher örtlicher Instanzen obliegt (vgl. Kevenhörster 1975, Abschn. 2).
13. Formelle und informelle Muster der Verteilung von Initiativen, die auf Ausländer bezogen sind, zwischen den verschiedenen örtlichen Instanzen.

Diese Liste von Merkmalen der Ausländerbezogenheit ließe sich je nach Art und Intensität des Erkenntnisinteresses noch in vielfacher Hinsicht erweitern. An dieser Stelle wollen wir uns jedoch statt dessen mit einigen generellen Überlegungen zur Bedeutung dieser Merkmale begnügen. Zunächst ist festzuhalten, daß die

jeweiligen Merkmalsausprägungen bei einzelnen örtlichen Instanzen in Beziehung zu setzen sind zu dem Anteil von Ausländern an der jeweiligen Gesamtheit des Publikums einer örtlichen Instanz. Sodann wäre zu fragen, inwiefern unterschiedliche Grade der Ausländerbezogenheit (also Unterschiede in den einzelnen Merkmalsausprägungen) einhergehen mit Unterschieden im Ausmaß der Diskrepanz zwischen dem Kreis der potentiell anspruchsberechtigten Gastarbeiter und dem Kreis der tatsächlich adäquat versorgten Gastarbeiter (zur Differenzierung von potentiell, aktuellem und nutznießendem Publikum vgl. Abschn. 5.1).

Neben den zuvor skizzierten Merkmalen der Programm-, Organisations- und Personalstruktur, die als Prämissen oder Rahmenbedingungen des ausländergerichteten Handelns (Entscheidens etc.) einzelner Sozialarbeiter oder Verwaltungssachbearbeiter fungieren, sind jedoch auch noch die Verhaltensdispositionen und Verhaltensweisen der handelnden Individuen zu berücksichtigen.

### B. *Ausländerorientierung* des Personals örtlicher Instanzen

Wie bei der Ausländerbezogenheit der Instanzen so gilt auch bei der Ausländerorientierung des Personals, daß sie als Prämisse oder Rahmenbedingung des Handelns einzelner Organisationsangehöriger im Kontakt mit ausländischen Arbeitnehmern fungiert (vgl. allgem.: Haire/Gottsdanker 1951, 447; Etzioni 1958, 258 ff.; Blau 1960; Litwak/Meyer 1966, 39 ff.; Thompson 1967, 110 ff.). Allerdings geht es bei der Ausländerorientierung um psychische und sozio-psychische Faktoren, wie beispielsweise:

1. Kenntnis- bzw. Wissensbestand des Personals (vgl. Janowitz-Delany 1957) über allgemeine Merkmale und Probleme der Ausländer (z. B. Benachteiligung durch das Ausländerrecht; Emigrationsmotive) sowie über kontaktspezifische Merkmale und Probleme (z. B. Art des konkreten Anliegens; Art der erwarteten Hilfestellung durch den Bearbeiter).
2. Fähigkeit und Bereitschaft zur Wahrnehmung (Perzeption) ausländerspezifischer Schwierigkeiten im Umgang mit örtlichen Instanzen in der BRD. Fähigkeit und Bereitschaft zur Anpassung des eigenen Verhaltens an die wahrgenommenen Besonderheiten der Kontaktgewohnheiten ausländischer Klienten.
3. Bereitschaft zur Teilnahme an Ausbildungs- und Fortbildungsveranstaltungen über den Umgang mit ausländischen Klienten und über deren Bedürfnisse und Interessen.
4. Bereitschaft, sich in Stellen mit Ausländerkontakt versetzen zu lassen. Dauer des selbstgewollten und des von Vorgesetzten veranlaßten Verbleibens in Stellen mit Ausländerkontakt. Bereitschaft, Karrierenachteile aufgrund einer solchen Tätigkeit in Kauf zu nehmen.
5. Art und Intensität des Bemühens um eine Aufrechterhaltung oder um eine Verringerung der ‚sozialen Distanz‘ zu ausländischen Klienten (vgl. allgem.: Litwak/Meyer 1966, 32 ff.; Etzioni 1958, 259 f.).

6. Bereitschaft von Abteilungs- oder Organisationsleitern, sich für eine stärkere Ausländerbezogenheit der jeweiligen Organisation und für eine stärkere Ausländerorientierung der Mitarbeiter einzusetzen (vgl. allgem.: Catrice-Lorey 1963/65, I, 87 f., 96 ff., 109 ff.).

Bei jedem dieser Merkmale wäre im einzelnen empirisch zu prüfen, inwiefern es sich a) um psychische Dispositionen und bekundete Verhaltensbereitschaften des Personals handelt, und inwiefern es sich b) um tatsächlich vorfindliche (beobachtbare) Verhaltensweisen handelt. Die bei dieser Prüfung festgestellten Unterschiede in der Ausländerorientierung des Personals (verschiedener Instanzen; unterschiedlichen Ausbildungsniveaus etc.) müßten daraufhin analysiert werden, inwiefern sie 1. von organisatorischen Ausprägungen der Ausländerbezogenheit beeinflusst sind, und inwiefern sie 2. zu unangenehmen Konsequenzen für eine adäquate Versorgung ausländischer Arbeitnehmer führen. Vor allem wäre zu fragen, welche Auswirkungen unterschiedliche Grade der Ausländerorientierung auf den direkten Kontakt zwischen Gastarbeitern und örtlichen Instanzen haben.

## 6. Die spezifischen Probleme des direkten Kontaktes zwischen Gastarbeitern und örtlichen Verwaltungseinheiten

(D. Grunow)

### 6.0 Vorbemerkung

Nachdem in vorangegangenen Abschnitten im einzelnen erörtert wurde, welche Probleme und Schwierigkeiten die Gastarbeiter bei der Bewältigung ihres Lebens in der Bundesrepublik haben und in welchem Umfange Behörden der örtlichen Verwaltung oder organisierte Vermittlungsinstanzen darauf vorbereitet sind, solche Schwierigkeiten zu erkennen, zu berücksichtigen und wenn möglich zu beseitigen, wollen wir uns nun mit den Besonderheiten der konkreten Kontaktabwicklung zwischen Verwaltungspersonal und Gastarbeitern im kommunalen Bereich beschäftigen. Diese Überlegungen sind deshalb eine notwendige Ergänzung der bisher dargelegten Thesen, weil die allgemeinen Rechtsvorschriften (wie z. B. die Ausländergesetze) wie die spezifischen organisations-, programm- und personalstrukturellen Rahmenbedingungen überwiegend nur in dem Maße für die Situation der Ausländer manifeste Bedeutung gewinnen, wie sie im tatsächlichen Verhalten beteiligter Personen (Polizisten, Sozialbetreuer, Richter, Sachbearbeiter, Ärzte, Dolmetscher) zum Ausdruck kommen. Es geht also um die Frage, welche Form und welchen Umfang die ‚Barrieren‘ zwischen den Ausländern und den deutschen Behörden sowie ihren Bediensteten haben und welche Voraussetzungen von verschiedenen Seiten zu erfüllen sind, um diese Barrieren abzubauen.

Die Erörterung dieser Fragestellungen fällt insbesondere deshalb nicht leicht, weil es praktisch keinerlei empirisch-statistische Grundlagen über Ausmaß und Intensität direkter, d. h. mündlich-persönlicher Kontakte zwischen Gastarbeitern und den Bediensteten der kommunalen Verwaltungseinheiten gibt (allenfalls die knappen Ausführungen von Borris 1973, 184 ff. sind hier zu erwähnen). Wir hatten

zwar oben bereits ausführlich erläutert, daß eine Vielzahl von Ämtern im kommunalen Bereich in ordnend/eingreifender oder leistend/betreuender Form mit den Gastarbeitern in Kontakt treten können; über Qualitäten und Quantitäten der so ablaufenden Kontakte ist uns aber praktisch nichts bekannt (abgesehen von den Zahlen über die finanziellen Leistungen an die Gastarbeiter insgesamt). Wenn man einmal von der o. a. einzigen empirischen Studie absieht, die versucht hat, eine gewisse Rangfolge häufig besuchter Dienststellen der örtlichen Verwaltungseinheiten aufzustellen, so bleibt als wesentliches Resultat unserer eigenen begrenzten Gesprächskontakte die Tatsache, daß die Gastarbeiter – wenn überhaupt – in der Regel persönlich in den einzelnen Dienststellen vorsprechen. Schriftliche und telefonische Kontakte mit der Verwaltung sind sehr selten. Dies erlaubt uns, im Folgenden im wesentlichen die Aspekte der mündlich-persönlichen Kontakte zu reflektieren. Bei dem gegenwärtigen Mangel an gesicherten empirischen Kenntnissen über die Art und Weise, wie die Kontakte zwischen den Ausländern und den örtlichen Verwaltungseinheiten ablaufen sowie welche Schwierigkeiten dabei auftreten – einmal abgesehen von den sprachlichen Problemen –, bleibt uns in vielen Fällen nichts anderes übrig, als die Fragestellung insofern zu verallgemeinern, als wir die Probleme anderer Publikumsgruppen (auch der deutschen Bevölkerung) mit in Betracht ziehen.

Die bisher vorliegenden empirischen Studien aus den USA, Frankreich (insb.: Janowitz et al. 1958; Catrice-Lorey 1963–1965; zusammenfassend: Katz/Danet [Hg.] 1973) und zum Teil auch aus der Bundesrepublik (Lindemann 1952; Hofstätter/Tack 1963; Lindner 1972) sowie unsere eigene empirische Untersuchung in der Finanzverwaltung (Grunow/Hegner 1974 a, Grunow/Hegner/Kaufmann 1974; 1975), die mit dem Problem des Kontaktes zwischen den Verwaltungsbediensteten und dem Publikum befaßt waren, haben in mehr oder weniger konsistenter Form die folgenden wichtigen Dimensionen des Verhältnisses bzw. des Kontaktes betont (als ersten Überblick vgl. Grunow/Hegner 1972; 1974/1975):

- a) Macht – konzipiert als Relation faktischer Abhängigkeiten und Einflußchancen zwischen den Beteiligten sowie die Wahrnehmung, Einschätzung und Bewertung eben dieser Verteilung von Einflußchancen;
- b) Wissen – konzipiert als Umfang und Differenz an handlungsrelevanten Kenntnissen sowie die Selbst- und Fremdeinschätzung der Beteiligten hinsichtlich der Verfügung über solche Kenntnisse;
- c) Situationsgegebenheiten – konzipiert als permanent vorhandene situative Rahmenbedingungen der Kontaktabwicklung (Räume, Sitzgelegenheiten, Öffnungszeiten, Bedienstetentypen) sowie deren Antizipation und Interpretation durch die Beteiligten;
- d) Elemente des Interaktionsverhaltens – konzipiert als teils erwartbare, teils unerwartbare Handlungselemente im Interaktionsprozeß sowie die sich daraus ergebenden Ad hoc-Dispositionen und -Erwartungen (Taktiken der Beteiligten).

Wichtig bei dieser vorläufigen Aufzählung der zentralen Dimensionen ist die Tatsache, daß bei jeder der genannten Dimensionen a) sowohl die faktischen Verhältnisse – sei es etwa die Diskrepanz an Einflußchancen zwischen dem Gastarbeiter und dem Verwaltungsangehörigen oder sei es die Diskrepanz im Kenntnisstand des Gastarbeiters und des Bearbeiters – als auch b) die Einschätzung und Beurteilung dieser jeweiligen faktischen Gegebenheiten durch die Beteiligten Berücksichtigung finden müssen. Dabei ist es als durchaus nicht ungewöhnlich zu bezeichnen, daß vielfach die Einschätzungen von Sachverhalten durch die beteiligten Personen viel gravierendere Folgen haben als die faktischen Gegebenheiten selbst (vgl. Thomas 1951/1965, 114 ff.). So ist es z. B. durchaus denkbar, daß die Gastarbeiter die Dispositions- und Entscheidungsspielräume der Bearbeiter in der Verwaltung erheblich unterschätzen und daher auch keinerlei Anfragen oder Rückfragen riskieren. Durch diese Unterscheidung zwischen den faktischen Gegebenheiten und den Einschätzungen der Beteiligten hinsichtlich der einzelnen wichtigen Dimensionen ergibt sich ein relativ komplexes Bild der den Kontakt von Verwaltungspersonal und Gastarbeitern beeinflussenden Faktoren. Diskrepanzen und Barrieren können also nicht nur im Vergleich zwischen den Bediensteten einerseits und den Gastarbeitern andererseits festgestellt werden, sondern auch zwischen den faktischen Gegebenheiten einerseits und den (Fehl)Einschätzungen der beteiligten Gruppen andererseits.

Wie sieht ein solcher ‚Kontakt‘ eigentlich aus? Nehmen wir an, Herr S., ein Türke, beschließt nach langem Zögern, sich um eine Wohnung zu bemühen, nachdem er bisher in einer Betriebsunterkunft gewohnt hat. Er hat von Kollegen erfahren, daß das Wohnungsbauförderungsamt ihm dabei helfen kann. Da er dort noch nie war, geht er zur erstbesten Tür hinein und versucht, sein Anliegen vorzutragen. Nach einem etwas unfreundlichen Wortwechsel verweist ihn der Bearbeiter an den zuständigen Sachbearbeiter. Vor dessen Dienstzimmer warten bereits 8 andere Ausländer. Herr S. wird in Unruhe versetzt, weil er sich ausrechnen kann, daß er den Beginn seiner Schicht verpaßt. Er wartet jedoch die 40 Minuten, bis er an der Reihe ist. Der Bearbeiter ist schon über 50 und macht einen sehr steifen Eindruck auf ihn. Er fragt gleich nach Unterlagen (Antragsformularen). Herr S. versteht nicht, um was für Unterlagen es sich handelt. Er wagt vorläufig auch nicht zu fragen. Dann endlich wird er präzise nach seinen Wünschen gefragt. Er wolle – so sagt er – eine Wohnung, aber sie solle nicht teuer sein. Der Bearbeiter sagt ungehalten, er habe keine „billigen Wohnungen“ abzugeben; da solle er ins Sozialamt gehen und sich einen Raum im Obdachlosenquartier beschaffen lassen. Da Herr S. nicht weiß, was er mit diesem Hinweis anfangen soll, verläßt er das Dienstzimmer – und bleibt vorerst in der Betriebsunterkunft wohnen.

Dieses Beispiel läßt bereits erkennen, von wievielen einzelnen (sich aber z. T. auch kumulierenden) Nuancen das Scheitern von Kontakten zwischen Verwaltungspersonal und Gastarbeitern verursacht werden kann. Aus diesem Grunde sind auch Bemühungen mit Skepsis zu betrachten, die unmittelbar Überzeugungsstrategien (vielleicht auch besser ‚Überrumpelungsstrategien‘) an die Verwaltung bzw. das

Verwaltungspersonal ‚verkaufen‘ wollen (z. B. Kube 1973) oder die Interaktionsgeschicklichkeit der Bediensteten zu verbessern behaupten (vgl. Umgang mit dem Publikum 1974). Auch hierfür sind gründliche konzeptionelle Überlegungen und systematische empirische Untersuchungen notwendig (in Ansätzen: Albrecht/Ochel/Reidegeld 1975; Scherer 1974 c). Daher wollen wir im Folgenden ausführlich erörtern, in welchem Ausmaß und in welcher besonderen Form die vier Problemdimensionen (Macht, Wissen, Situationsgegebenheiten, Interaktionselemente) im Kontakt – wie dem beispielhaft geschilderten – zwischen Verwaltungspersonal und Gastarbeiter auftreten können (zur ausführlichen Darstellung der Dimensionen vgl. Grunow 1975, Absch. 3.5).

### 6.1 Das Machtgefälle zwischen den Gastarbeitern und den Bediensteten der örtlichen Verwaltungseinheiten

Wenn hier von Machtverhältnissen im Kontakt zwischen Bediensteten und Gastarbeitern gesprochen wird, so bezeichnet Macht zunächst vor allem ein Attribut von Personen oder Organisationen bzw. eine Potenz (vgl. dazu Dahl 1957). Diese kann verstanden werden als „das Ausmaß, in dem eine Person oder Organisation nachhaltig und erfolgreich ihrem Charakter oder Wesen gemäß handeln kann. In einfacheren Worten heißt das: Macht besteht darin, daß man nicht nachgeben muß, sondern die Umwelt oder eine andere Person zum Nachgeben zwingen kann“ (Deutsch 1969, 171). In diesem Sinne bezeichnet Macht z. B. das Vermögen eines Bearbeiters oder einer Behörde insgesamt, im Umgang mit einem Klienten so zu verfahren, wie es dem eigenen Bearbeitungsprogramm sowie den eigenen Vorstellungen entspricht – also ohne die Bedürfnisse, das Unverständnis, die Einwände oder die Reaktion der Klienten besonders beachten zu müssen.

Vor allem der letzte Hinweis macht deutlich, daß ein Machtgefälle zwischen Bediensteten und Klienten, d. h. sehr unterschiedliche Handlungs- und Durchsetzungschancen der beteiligten Personen, durch das Ausmaß und die Richtung der jeweiligen Abhängigkeiten beeinflusst wird. In der Regel wird man davon ausgehen können, daß die Gastarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland in einseitiger Abhängigkeit von den Behörden leben. Dies gilt insbesondere für ihre Kontakte mit dem Ausländeramt (zwecks Beschaffung der Aufenthaltsgenehmigung) und dem Arbeitsamt (zwecks Beschaffung der Arbeitsgenehmigung). Einseitig ist die Abhängigkeit auch deshalb, weil die Gastarbeiter – im Gegensatz zu den deutschen Bürgern – nicht einmal die Chance haben, über politische Willensbildungsprozesse Einfluß auf die Art und Weise der Administration von Eingriffen und Leistung im kommunalen Bereich zu nehmen. Das heißt, sie können z. B. nicht durch die Beteiligung an den Kommunalwahlen darauf Einfluß nehmen, welche Partei die zuständigen Dezernenten für die für Ausländer wichtigen Dezernate stellt – wenngleich die Einrichtung von Ausländerbeiräten einen ersten Versuch in dieser Richtung bedeutet (vgl. statt anderer: Kevenhörster 1974; Tomuschat 1974). Einseitig ist die Abhängigkeit auch deshalb, weil die Gastarbeiter die nachgefragte Leistung (z. B. Aufenthaltsgenehmigung) ausschließlich in der Verwaltung erhal-

ten können, d. h. keine Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Adressaten von Anfragen und Anträgen haben.

Ebenso gering ist ihre Chance, aufgrund ihrer ‚latenten sozialen Identität‘ (vgl. Gouldner 1957/58) Gegendruck auf die Verwaltung bzw. die Bediensteten der Verwaltung auszuüben. Mit anderen Worten: Es gelingt den Gastarbeitern kaum, durch sonstige soziale Rollen (Ratsmitglied; Präsident des Fußballvereins; ‚Boss‘ einer bedeutenden Firma) ‚Eindruck‘ auf die Bediensteten zu machen. Dies ist vor allem eine Folge des durchgängig niedrigen sozialen Status der Gastarbeiter. Nur ein geringer Anteil von ihnen kann sich nach längerer Anwesenheit in der Bundesrepublik und nach Bewährung in den einzelnen Firmen zum Facharbeiter hocharbeiten. Wahrscheinlich sogar unabhängig von der tatsächlichen Höhe dieses Anteils an Facharbeitern und kleinen selbständig Gewerbetreibenden ist nach unseren (allerdings begrenzten) Erfahrungen eine relativ konsistente Einschätzung der Gastarbeiter als „ungelernte oder angelernte Arbeiter“ beim Behördenpersonal zu erwarten. Damit ergänzt sich das einseitige Machtgefälle zuungunsten der Gastarbeiter in dem Sinne, daß zusätzlich zur eindeutigen Abhängigkeit eine konsistente soziale Distanz durch Statusdifferenzen zwischen Behördenpersonal und Gastarbeiter existiert (vgl. Klee 1972 a).

Eine dritte Möglichkeit, dieses Machtgefälle zu nivellieren (die den deutschen Klientengruppen noch größtenteils offensteht), nämlich über Interessengruppen die eigenen Handlungs- und Durchsetzungschancen zu wahren, fällt für die Gastarbeiter kaum ins Gewicht. Die potentiellen, hier meist als Vermittler bezeichneten Instanzen, wie Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Organisationen aus den Heimatländern, Arbeitgebervertreter u. a. (vgl. Abschn. 5.3) treten u. E. überwiegend als Vertreter eigener Interessen an die kommunalen Verwaltungseinheiten heran. Besonders deutlich dürfte eine solche „Machtkoalition“ zwischen kommunalen Behörden auf der einen Seite und Arbeitgebern auf der anderen Seite zu beobachten sein.

Leider ist – aus verständlichen Gründen – dieser Sachverhalt nicht ausreichend untersucht und beschrieben worden. Ähnliche Versuche der Instrumentalisierung der kommunalen Verwaltungseinheiten im Interesse dritter Gruppen findet man auch bei den Einflüssen, die von den Organisationen der Heimatländer auf die Ämter ausgeübt werden. Diese mehrfache Stabilisierung des Machtgefälles zwischen dem Gastarbeiter und den örtlichen Verwaltungseinheiten wurde in einem unserer Gespräche von einem Sozialbetreuer zutreffend charakterisiert: die Ausländerpolitik in der Bundesrepublik werde ja nicht für die Ausländer selbst gemacht, sondern für die Inländer.

Greift man nun noch einmal zurück auf die Unterscheidung zwischen den faktischen Machtverhältnissen einerseits und den Einschätzungen dieser Machtverhältnisse andererseits, so wird man annehmen dürfen, daß bei den Ausländern das Machtgefälle besonders infolge der existentiellen Unsicherheit noch weit gravierender und akzentuierter wahrgenommen und interpretiert wird als es sich schon

faktisch ergibt. Mit diesen Hinweisen lassen sich übrigens auch am ehesten Überlegungen zu den Gründen für die Verweigerung einer Kontaktaufnahme mit Behörden in der Bundesrepublik verbinden: das u. U. sogar überschätzte Machtgefälle läßt die Gastarbeiter vor möglichen und notwendigen Kontakten mit der Verwaltung zurückschrecken. Um wenigstens den Ansatz eines empirischen Belegs für diese gesamte These zu versuchen, sei darauf hingewiesen, daß in den Gesprächen, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurden, die betreffenden Vertreter der kommunalen Behörden mitteilten, daß Einsprüche gegenüber Entscheidungen der kommunalen Behörden durch die Gastarbeiter praktisch überhaupt nicht vorkommen (Ausnahme: bei der existenziellen Frage der Aufenthaltserlaubnis; hier allein wagt man den Widerspruch). Das bedeutet mit anderen Worten, daß die Gastarbeiter selten wagen, sich in eine Auseinandersetzung mit den Behörden zu begeben. Darin kommt nicht zuletzt die Tatsache zum Ausdruck, daß es sich beim Kontakt der Gastarbeiter mit den Bediensteten nicht allein um einen zwischenmenschlichen Kontakt handelt, sondern daß hier der ‚einfache Mann von der Straße‘ mit einem Vertreter einer bürokratischen Organisation konfrontiert wird, dessen Rückhalt entsprechend hoch eingeschätzt wird. Oder mit anderen Worten ausgedrückt: erst und/oder besonders im Konfliktfall wird die Art der „Aufrechnung“ gegenseitiger Handlungs- oder besser gegenseitiger Durchsetzungschancen beiden Beteiligten bewußt.

## 6.2 Das Wissensgefälle zwischen Gastarbeitern und Bediensteten der örtlichen Verwaltungseinheiten

Ehe wir uns im Folgenden näher mit den Fragen der Unterschiede sowie der Verteilung von Wissensbeständen beschäftigen, muß besonders betont werden, daß sich die hier im einzelnen behandelten zentralen Dimensionen des Kontaktes keinesfalls gegenseitig ausschließen. Bereits der Übergang vom Machtgefälle zum Wissensgefälle zeigt deutlich die vorhandenen Zusammenhänge: Insbesondere der letztgenannte Gesichtspunkt einer Überinterpretation von Machtgefälle zeigt, daß auf seiten der Gastarbeiter unter anderem das Wissen über die rechtlich möglichen eigenen Handlungschancen sowie die rechtlich gegebenen Möglichkeiten des Handelns der Bearbeiter fehlt.

Nun zur zweiten oben schon erwähnten zentralen Dimension des Kontaktes zwischen Verwaltungspersonal und Gastarbeitern: der Wissensbestand, d. h. die Menge kognitiver Elemente, über die ein Klient ebenso wie ein Sachbearbeiter oder gar eine Behörde (im Sinne der in den Köpfen der Mitarbeiter und in den Akten gespeicherten Nachrichten und Daten) oder eine Behördenabteilung zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügt – wobei nur solche Wissens-elemente gemeint sind, die für die Abwicklung der Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung bedeutsam sind. Dabei sind zwei Unterscheidungen zu machen: die erste Unterscheidung betrifft zwei grundlegende Typen von Wissens-elementen (nach Janowitz-Delany 1957, 142 f.): das institutionell-generelle Wissen (z. B. über Aufgabengliederung

der kommunalen Verwaltungseinheiten) und das instrumentell-funktionelle Wissen (z. B. wie man den zuständigen Sachbearbeiter in einer solchen Behördenabteilung findet); die zweite für den Kontakt wichtige Unterscheidung betrifft die Form der Verfügbarkeit des Wissens: das aktuell verfügbare Wissen (z. B. in der Kontaktsituation unmittelbar greifbar) und das potentiell verfügbare Wissen (z. B. durch Befragen von Kollegen und Vorgesetzten, durch das Befragen von Beratern oder durch das Lesen kluger Bücher).

Geht man insbesondere von dem zuletzt genannten Gesichtspunkt aus, so muß die Behauptung ‚trivial‘ erscheinen, daß von der Verwaltung bzw. den Verwaltungsbediensteten zum Gastarbeiter a priori ein erhebliches Wissensgefälle besteht, da erstere jederzeit auf zusätzliche Informationen und Informationsquellen zurückgreifen können. Der Gastarbeiter wäre nur dann in etwa gleichrangiger Position, wenn er einen professionellen Berater hinzuziehen könnte. Diese im Prinzip auch für andere Klientengruppen (z. B. Alte, Personen mit geringem Bildungsniveau) der Verwaltung zutreffende Konstellation ist jedoch nicht ganz so zwingend, wie es zunächst aussehen mag. Vor allem ist zusätzlich zu berücksichtigen, in welchem Umfang die Bearbeiter in der Verwaltung speziell mit Ausländerangelegenheiten und Ausländerkontakten zu tun haben oder ob diese Bearbeiter Ausländerangelegenheiten neben den sonstigen Tätigkeiten erledigen. Die von uns gesammelten Informationen über diese Frage deuten überwiegend auf die zweite Lösung hin. Ausnahmen dabei bilden zweifellos die organisatorisch ausdifferenzierten Ausländerämter. Unter diesen Bedingungen ist es nicht ausgeschlossen, daß erfahrene Gastarbeiter faktisch eine genauere Kenntnis der für ihre Angelegenheiten relevanten Wissens Elemente haben als die Bearbeiter, die sich mit diesen Problemen nur von Zeit zu Zeit zu befassen haben. Dies schließt dennoch nicht aus, daß beide eine umgekehrte Verteilung, d. h. ein umgekehrtes Wissensgefälle erwarten.

Trotz dieser differenzierenden Überlegungen ist i. d. R. davon auszugehen, daß sowohl im Bereich des instrumentellen wie im Bereich des institutionellen Wissens ein erhebliches Wissensgefälle zwischen den Gastarbeitern und den Behördenbediensteten existiert – ein Gefälle, das aufgrund der wechselseitigen Stabilisierung durch das Machtgefälle die Handlungschancen der Gastarbeiter kaum zu erhöhen erlaubt. Dies ist allein schon wegen der vielfach noch mangelnden deutschen Sprachkenntnisse der Gastarbeiter plausibel. Allerdings ist es zu kurz gegriffen, wenn meist die Sprache als einziges zentrales Barriereproblem in den Vordergrund gerückt wird. Damit wird auf seiten der Verwaltung verschleiert, daß auch die deutschen Klienten vielfältige Wissenslücken haben, die nach wie vor durch den sich ständig erhöhenden Output an Broschüren und Informationsschriften nicht abgebaut werden (vgl. Grunow/Hegner/Kaufmann 1975, 27 ff., als neuestes empirisches Beispiel: Kahn et al. 1975, 68 f.). Insofern klingt es beinahe lächerlich, wenn fast alle Kommunen, die über ihre Maßnahmen zur Eingliederung der Gastarbeiter berichten, darauf hinweisen, daß ihre Merkblätter nun auch in verschiedenen Sprachen gedruckt worden sind. Bei ein wenig mehr Kenntnis und

Selbsterkenntnis hätten sie besser schreiben können, daß nun ihre Broschüren auch in verschiedenen Sprachen nicht verstanden würden.

Mit den zuletztgenannten kritischen Argumenten soll keineswegs das Sprachproblem unterschätzt werden. Es muß allerdings verhindert werden, daß die Sprachproblematik in der Perzeption der Betroffenen die Wissensproblematik überlagert. Während die Verwaltung nachweisbar bemüht ist, durch entsprechende Übersetzungen, durch Hinzuziehung von Dolmetschern oder durch Sprachschulung des eigenen Personals die Sprachbarriere abzubauen und damit die Kommunikationsfähigkeit der am Kontakt beteiligten Personen zu erhöhen, mangelt es an ernstgemeinten Bemühungen, das Wissensgefälle zu verringern. Insbesondere durch die kulturspezifischen Unterschiede im Aufbau von Verwaltungsorganisationen und im Ablauf von Verwaltungshandeln und Verwaltungsmaßnahmen ist eine Orientierung der Gastarbeiter an vorliegenden gesetzlichen und organisatorischen Bestimmungen sehr schwierig.

Dabei wird schon immer vorausgesetzt, daß alle Seiten guten Willens sind, solche Wissensgefälle zu überbrücken. Jedoch deuten unsere oben (Abschn. 3.1 u. 5.3) angestellten Überlegungen die Möglichkeit an, daß eine Reihe von Gruppen und Instanzen ein Interesse daran haben, dieses Wissensgefälle aufrechtzuerhalten, wobei in erster Linie an einige der sogenannten Vermittlungsinstanzen zu denken ist. Einrichtungen und Gruppierungen, wie z. B. die der freien Verbände, deren Existenz nicht unbeträchtlich von den Hilfsmaßnahmen für ausländische Arbeitnehmer abhängen, müssen im Hinblick auf ihre Selbsterhaltung teilweise ein Interesse daran haben, die Abhängigkeit der Gastarbeiter von den Sozialbetreuern (z. B. in der Funktion der Überbrückung des Wissensgefälles) aufrechtzuerhalten. Desgleichen ist im Hinblick auf die kommunalen Verwaltungseinheiten zu fragen, ob und in welchem Ausmaß sie die Wissensgefälle unter- oder überschätzen und ob sie gegebenenfalls aus einer realistischen Einschätzung dieses Gefälles auch entsprechende Maßnahmen für die Kompensation eines solchen Gefälles ableiten. Vielfach muß man auf seiten des Personals wohl sogar ‚bösen Willen‘ in dem Sinne unterstellen, daß versucht wird, das relativ geringe eigene organisationsinterne Prestige (vgl. Daheim 1957, 122, 166 f.) dadurch zu ‚verbessern‘, daß die Ausländer angeschrien, beleidigt, lächerlich gemacht werden, daß sie einfach mit ‚Du‘ angeredet werden und daß ihre Sprechweise nachgeahmt wird. Obwohl gegenwärtig kaum begründet gesagt werden kann, ob solche Verhaltensweisen nur die bewußten ‚bedauerlichen Ausnahmen‘ sind oder doch einen größeren Anteil ausmachen, kann insgesamt wohl noch eher ein Bemühen um einzelfallbezogen-aktuelle Überbrückungen von Diskrepanzen (z. B. im Hinblick auf den Kenntnisstand) erwartet werden als ein Bemühen um eine mittel- oder langfristige Verringerung dieses Gefälles. Eine solche Tendenz – falls sie sich empirisch nachweisen ließe – wäre besonders deshalb unangemessen, weil zu erwarten ist, daß die Abhängigkeit der Gastarbeiter und damit ihr Angewiesensein auf Maßnahmen und Hilfestellungen der Verwaltung mittelfristig eher zunimmt als abnimmt, da mit längerer Aufenthaltsdauer zwar der Informationsstand (auch die Sprach-

kenntnisse) hinsichtlich des Umgangs mit Behörden kaum anwächst, zugleich aber die Inanspruchnahme der Verwaltung zunimmt (Wohnungsbeschaffung; Familienzusammenführung; Familienberatung; Schulprobleme etc.).

Als bisher völlig unberücksichtigt und nicht untersucht muß zudem die Frage gelten, welche Arten und welches Ausmaß von Erfahrungen mit Behörden im Heimatland bei den Gastarbeitern vorliegen und inwiefern diese Erfahrungen im Widerspruch zu den in der Bundesrepublik gemachten Erfahrungen mit dem Verwaltungspersonal stehen. Darüber hinaus wäre es von Interesse, Näheres über die informellen Kommunikationskanäle der Gastarbeiter betreffend die Behörden Erfahrungen in der Bundesrepublik zu ermitteln (vgl. Mehrländer 1974, 151 ff.): Tauscht man sich über solche Erfahrungen im Kollegen- und Bekanntenkreis aus, welche Arten von Erfahrungen werden überhaupt weitergegeben: sind es nur die schlechten oder werden auch die guten Erfahrungen weitergegeben, werden hilfreiche inhaltliche Hinweise weitergegeben u. a. m.?

Damit ist auch nochmals im Hinblick auf das Wissensgefälle der Aspekt der individuellen Einschätzungen gegenseitiger Wissensunterschiede angesprochen. Leider kann man auch hierüber keine präzisen Aussagen machen. Dennoch ist wiederum speziell bei den Gastarbeitern zu erwarten, daß sie ihre eigenen Wissensbestände im Kontrast zur Verwaltung und zum Verwaltungspersonal als sehr gering einschätzen – vielleicht als zu gering einschätzen. Daher haben (ähnlich wie beim Machtgefälle) die individuellen Einschätzungen der beiderseitigen Wissensbestände nicht nur Konsequenzen für den Ablauf des Kontaktes – man traut sich nicht, Fragen zu stellen –, sondern sie können auch generell eine geringe Bereitschaft zur Kontaktaufnahme, zum Ersuchen nach Auskunft, zur Artikulation der Bedürfnisse bedeuten, insbesondere in Verbindung mit der Furcht, etwas zu sagen oder zu fragen, was zum eigenen Schaden ausgelegt werden könnte.

### **6.3 Das Komplexitätsgefälle im Rahmen der Situationsdefinitionen von Gastarbeitern und Bediensteten der örtlichen Verwaltungseinheiten**

Auch bei dieser zentralen Dimension zur Charakterisierung der Probleme und Barrieren beim Kontakt zwischen Gastarbeitern und Verwaltungspersonal müssen wir zwischen den eigentlichen, d. h. den faktischen Gegebenheiten der Situation (zu diesem recht unterschiedlich aufgefaßten Begriff vgl.: Goffman 1971, 131 ff.; Dreitzel 1968, 172 ff.; Friedrichs 1974, 46 f.) und den Einschätzungen der Beteiligten, die sich auf diese Gegebenheiten beziehen, unterscheiden. Letzteres nennen wir Situationseinschätzung oder Situationsdefinitionen (vgl. Lewin 1951, 52 f.; Secord/Backman 1964, 97 ff.; McHugh 1968, 31 f.). Auch hierbei ist keineswegs ausgeschlossen, daß zwischen den Macht- und Wissensverteilungen und den Situationsdefinitionen sachliche Zusammenhänge und inhaltliche Überschneidungen vorhanden sind. Die deutlich neue Nuance liegt jedoch in dem andersartigen Objektbereich: während Wissen und Macht der Beteiligten sich primär implizit (d. h. im Handeln, in den Durchsetzungschancen) manifestieren, sind die Situationsgegebenheiten als Objekte der Situationseinschätzung relativ manifeste, von allen

wahrnehmbare Rahmenbedingungen des Kontaktes. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß solche Situationsgegebenheiten (z. B. die Anwesenheit mehrerer Bediensteter; die Größe des Schreibtisches; die vielen Akten oder auch Rechtsvorschriften in den Regalen) direkte Beziehungen zur Verteilung von Macht und Wissen herstellen oder in der Einschätzung der Beteiligten herzustellen erlauben. Mit der Reihenfolge der Behandlung der Dimensionen ist doch keine Dominanz der einen oder anderen behauptet – zumal gerade nebensächlich erscheinende Sachverhalte im Situationskontext (z. B. das Fehlen einer Sitzgelegenheit) unerwartet gravierende Schlußfolgerungen des Klienten hervorrufen können (vgl. Goffman 1969/1971, 32 ff., 110 ff.; Catrice-Lorey 1963–1965, I., 17 ff., 66 ff.; Ronneberger 1970, 27 ff., 43).

Wir bezeichnen als Situationsgegebenheiten alle im und während des Kontaktes (d. h. in einem räumlich-zeitlichen Rahmen) vorhandenen überwiegend invarianten Elemente. Situationsgegebenheiten in diesem Sinne sind alle manifesten Attribute von Personen, von Gegenständen, von Verfahrensprogrammen und sozialen Problemlagen: z. B. das Alter und das Aussehen von Personen, die Kleidung, die Diskrepanz zwischen tatsächlicher Wohnsituation eines Gastarbeiters und seiner Vorstellung von einem erträglichen Wohnzustand (die ihn zum Kontakt mit dem Wohnungsamt veranlaßt hat), die Position des Stuhles, der für den Besucher bereitsteht, die Größe des Schreibtisches des Sachbearbeiters u. v. a. m. Damit werden bewußt die Handlungen von den Situationsgegebenheiten ausgeschlossen.

Die Situationseinschätzungen bzw. die Situationsdefinitionen bezeichnen wir nun als Erfassung und Beurteilung der für den Kontakt wichtig erscheinenden Gegebenheiten in personeller, sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Sie stellen ein relativ stabiles Erwartungsmuster im Hinblick auf die Kontaktsituation und die Abwicklung des Kontaktes dar. Diese Erwartungsmuster können aus eigenen oder fremden Erfahrungen hervorgegangen sein, d. h. sie können sich auf bekanntgewordene Erfahrungen der Kollegen beziehen, sie können sich auf ihre eigenen Erfahrungen in anderen Ämtern in der Bundesrepublik beziehen etc. Ebenso gilt für die Bearbeiter in den Ämtern, daß sie ihre Erfahrungen mit Gastarbeitern nicht unbedingt selbst gewonnen haben müssen, sondern vieles auch nur aufgrund von Hörensagen zu ihrer Situationseinschätzung gemacht haben.

Die Unterschiede in den Situationsdefinitionen zwischen Gastarbeitern und Bearbeitern in den Ämtern lassen sich relativ gut durch die Zahl und Heterogenität der wahrgenommenen oder antizipierten Situationsgegebenheiten identifizieren (vgl. Bieri 1955, 263 ff.; Scott 1963, 66 ff.; Foa/Foa 1972, 303 ff.). Dabei kommt es allerdings nicht nur darauf an, möglichst viele Aspekte der Situation richtig einschätzen zu können, sondern auch die wichtigsten als solche zu erkennen und entsprechend einzuordnen. So gilt es z. B., richtig einzuschätzen, daß das Alter des Bearbeiters weniger ‚wichtig‘ ist als die Zuständigkeit – und umgekehrt, daß das Alter des Gastarbeiters weniger ‚wichtig‘ ist als seine Nationalität –, um sich ‚situationsgerecht‘ zu verhalten. Bei einem Unterschied im Umfang und in der Vielfalt der wahrgenommenen und bewußt verarbeiteten Situations-elemente

wird man von einem Komplexitätsgefälle (vgl. dazu: Dill 1958, 426 ff.; Emery/Trist 1965, 24 ff.; Thompson 1967, 67 ff.) zwischen den Situationsdefinitionen von Bearbeiter und Klienten sprechen können.

Beziehen wir uns zunächst noch auf die faktischen Situationsgegebenheiten, so können für die Gastarbeiter im Kontakt mit der Verwaltung zumindest die gleichen Probleme und Schwierigkeiten identifiziert werden, die sich auch für die einheimische Bevölkerung durch die meist unzureichende räumliche, technische und personelle Ausgestaltung der Kontaktsituation ergeben. Hier sind zunächst so peripher erscheinende Sachverhalte zu nennen, wie die für die Gastarbeiter unangemessenen und zu Arbeitsausfall führenden Öffnungszeiten der Behörden. Zwar wurde uns in Gesprächen immer wieder versichert, daß die Gastarbeiter ohnehin zu jeder Tageszeit ins Amt kommen und dann auch nicht zurückgewiesen werden, doch wurde zugleich eingeräumt, daß vielfach durch die notwendigen Kontakte mit den Ämtern für die Gastarbeiter Arbeitsausfall und damit Einkommenseinbußen nicht ausgeschlossen seien. Ebenso alltäglich aber dennoch wirkungsvoll sind die relativ schlecht ausgestatteten und auch größenmäßig unzureichenden Wartezonen. Allzu häufig wird man davon ausgehen müssen, daß Ausländer wie Inländer in kalten Fluren ohne ausreichende Sitzgelegenheit gezwungen sind, längere Zeit zu warten, bevor sie mit „ihrem“ Bearbeiter sprechen können. Bei der vielfach großen Unsicherheit der Gastarbeiter im Kontakt mit Verwaltungsinstanzen wirkt sich eine lange Wartezeit umso gravierender auf die Situationsdefinition der Beteiligten aus. Dies wird häufig noch verstärkt, wenn die Klienten durch unübersichtliche oder vieldeutige Türschilder und Wegweiser oder durch ‚Herumreichen‘ zwischen dem Personal in das Wirrwarr von Kompetenz-Unklarheiten und möglicherweise noch Kompetenz-Streitigkeiten hineingeraten.

Trotz dieser in ihrem Einfluß auf die Möglichkeiten einer zufriedenstellenden Kontaktabwicklung sicherlich gravierenden Situationsgegebenheiten bleibt doch die personelle Ausstattung der jeweiligen Dienststelle der entscheidende situative Faktor. Hierbei geht es um die Frage, inwiefern die Bearbeiter in den einzelnen Ämtern mit den Problemen und Schwierigkeiten sowie mit den konkreten Nachfragen und Bedürfnisartikulationen der Gastarbeiter vertraut sind. Die Frage nach einer angemessenen Situationsdefinition und einer angemessenen Erwartungsbildung gegenüber den Artikulationsfähigkeiten der Gastarbeiter hat zwei Komponenten, die oben schon kurz erläutert wurden. Es handelt sich auf der einen Seite darum, ob die Organisation die Behandlung und Versorgung der Ausländer innerhalb des Amtes oder sogar innerhalb der Kommune organisatorisch und personell ausdifferenziert hat; dies bezeichnen wir als einen Gesichtspunkt der Publikumsbezogenheit entsprechender Verwaltungseinheiten (vgl. Abschn. 2. und 5.4.). Auf der anderen Seite geht es um die Frage, inwiefern die ausgewählten einzelnen Bearbeiter mit Kontakt zu den Gastarbeitern eine große oder geringe soziale und persönliche Distanz zu den Problemen und zu den Persönlichkeitsmerkmalen der Gastarbeiter haben; diese hatten wir als Gesichtspunkte der Publikumsorientierung der Bearbeiter in den einzelnen Verwaltungseinheiten bezeichnet.

Versucht man nun noch einmal, die faktischen oder auch nur die vorstellbaren Situationsdefinitionen der Bediensteten auf der einen Seite und der Gastarbeiter auf der anderen Seite ins Verhältnis zu setzen, so läßt sich relativ leicht diagnostizieren, daß das Komplexitätsgefälle vom Bearbeiter zum Gastarbeiter erheblich ist und daß damit die Handlungs- und Durchsetzungschancen der Gastarbeiter im Kontakt mit den Verwaltungseinheiten relativ gering sind. Zugleich ist sehr fraglich – wenn man vor allem auch die Erfahrungen der einheimischen Bevölkerung im Kontakt mit den Ämtern betrachtet –, ob dieses Komplexitätsgefälle überhaupt erkennbar reduziert werden kann. Sicherlich spielen dabei die schon erwähnten Faktoren wie Sprachkenntnisse, Kenntnisse von Verwaltungsvorschriften sowie eigene Erfahrungen im Umgang mit Verwaltungspersonal u. ä. eine wesentliche Rolle. Da dies aber vor allem eine Kumulation von Kenntnissen und Erfahrungen voraussetzen würde, die nur dann gegeben sein kann, wenn sich die einzelnen Ämter (beziehungsweise die im Kontakt mit den Gastarbeitern befindlichen Bediensteten) in einer relativ konsistenten und einheitlichen Weise gegenüber diesen Gastarbeitern verhalten, kann man keine sehr großen Veränderungen bei dem Komplexitätsgefälle in den Situationsdefinitionen erwarten. Dies insbesondere auch deshalb, weil der große Ermessensspielraum der Verwaltung gegenüber den Belangen der Gastarbeiter eine Gleichbehandlung gleichgelagerter Fälle faktisch nicht verlangt.

Mit dieser Diagnose verlagert sich das Interesse an der Dimension Situationsgegebenheiten/Situationsdefinitionen nun auf die Frage, ob das vorhandene Komplexitätsgefälle der Situationsdefinitionen von den Gastarbeitern und dem Verwaltungspersonal in gleicher Weise realistisch eingeschätzt wird. Eine zufriedenstellende Abwicklung der Kontakte in den Ämtern ist nicht so sehr an eine Anpassung des Komplexitätsniveaus gebunden, als vielmehr an eine gegenseitig realistische Wahrnehmung, Beurteilung und Berücksichtigung des Komplexitätsgefälles. Es ist somit zu prüfen, ob der Bearbeiter in der Kontaktsituation erkennt bzw. prognostizieren kann, in welcher Weise und in welchem Ausmaß der ihm gegenüberübersitzende Ausländer seine Probleme und seine Fragen artikulieren kann. Ist das in einer angemessenen Form der Fall, so kann er in seinem eigenen Verhalten in der Situation diesen Gegebenheiten Rechnung tragen. In gleicher Weise ist die Frage zu stellen, ob der Gastarbeiter, der die Situation in der Behörde antizipiert, realistisch erwarten kann, daß der Bearbeiter auf seine Sprachschwierigkeiten Rücksicht nehmen wird oder daß er den Mangel an Kenntnissen über Rechts- und Verfahrensfragen nicht in negative Reaktionen (z. B. ‚Aufbrausen‘) umsetzen wird. Eine solche Einschätzung würde ihm also beispielsweise auch erlauben, Fragen anzusprechen, die er nur partiell und sachlich nicht immer begründet erläutern kann.

Um diese Sachverhalte zusammenfassend noch einmal abstrakter zu formulieren, kann gesagt werden, daß sich ein Komplexitätsgefälle in den Situationsdefinitionen in zweierlei Weise bestimmen läßt: zum einen als Komplexitätsunterschiede in der Antizipation, Wahrnehmung und Beurteilung situativer Gegebenheiten bei den Ausländern auf der einen Seite und dem Verwaltungspersonal auf der anderen

Seite; zum anderen drückt sich das Komplexitätsgefälle in dem unterschiedlichen Ausmaß der gegenseitig erwartbaren Erwartungen, d. h. der gegenseitigen Erwartungserwartungen aus. Dabei läßt sich vermuten, daß die Antizipation von Erwartungen des Gegenübers jeweils leichter veränderbar ist, als die Erwartungen und Einschätzungen gegenüber invarianten situativen Faktoren. Das heißt m. a. W., daß der Gastarbeiter durch seine Kontakte z. B. relativ rasch lernt, daß die Bearbeiter seine Fragen beantworten (müssen); er verändert aufgrund dieser Erwartungen, die er ja mit dem Verhalten der Bearbeiter tatsächlich konfrontieren kann, seine Erwartungen hinsichtlich dessen, was der Bearbeiter für angemessen oder zugelassen hält. Demgegenüber verändert sich seine Auffassung, daß ‚alte Beamte‘ weniger hilfsbereit sind, daß Schreibtische Barrieren darstellen etc. nicht so rasch. Dahinter stecken häufig relativ stabile Einstellungsmuster (vgl. v. Cranach/Irle/Vetter 1965, 343 ff.), die trotz gegenteiliger Erfahrungen erhalten bleiben (vgl. dazu die empirischen Ergebnisse bei Kahn et al. 1975).

#### **6.4 Das Kontingenzgefälle im Rahmen der konkreten Erwartungen von Gastarbeitern und Verwaltungspersonal**

Mit den zuletzt erörterten Gesichtspunkten haben wir bereits den Übergang zur vierten wesentlichen Dimension des Kontaktes zwischen Gastarbeiter und Verwaltungspersonal vollzogen: Es handelt sich hinsichtlich der faktischen Gegebenheiten um die Interaktionselemente, d. h. im wesentlichen um verbale und nonverbale Handlungen (vgl. zusammenfassend: Argyle 1969/1972; Scherer 1974 a, 1974 b) und hinsichtlich der Einschätzungen um die Ausbildung konkreter, auf die unmittelbaren Handlungsprozesse gerichteter Erwartungen. Damit wird versucht, der Tatsache Rechnung zu tragen, daß nicht nur Dimensionen wie die Situationsgegebenheiten bzw. die Situationsdefinitionen Rückschlüsse auf das Handeln der Person zulassen, sondern daß die Handlungen selbst Folgehandlungen bewirken und zum Teil zu erklären erlauben.

Während die bisher dargestellten Dimensionen des Kontaktes auch die Probleme im Vorfeld einer konkreten Kontaktaufnahme berücksichtigen, d. h. auch als Merkmale des ‚Verhältnisses‘ allgemein gelten können, setzt die nunmehr zu behandelnde Dimension die direkte Kontaktaufnahme zwischen Publikum und Verwaltung bereits voraus. Machtgefälle, Wissensgefälle und Komplexitätsgefälle im Rahmen der Situationsdefinition sind vorhanden – unabhängig davon, ob sie vor einer Kontaktaufnahme, während des Kontaktes oder nach einem Kontakt zur Geltung kommen. Dabei werden allerdings Interaktionselemente, d. h. Handlungen von der einen Person als Voraussetzung für weitere Handlungen nur in dem Maße relevant, in dem sie tatsächlich von dem Gesprächspartner wahrgenommen werden (vgl. Cook 1971, 62 ff.) und/oder besonders gängigen Einschätzungen und antizipatorischen Erwartungen widersprechen (vgl. Goffman 1967/1971, 124 ff., 151 ff.). Damit wird nun auch der Kontrast zu den Dimensionen Macht, Wissen und Situationsgegebenheiten deutlich: einerseits können die Dimensionen wichtige Rahmenbedingungen für das faktische Verhalten der Interaktionspartner setzen,

aber sie determinieren nicht den tatsächlich ablaufenden Interaktionsprozeß. Ebenso wie das Verhalten des Bediensteten und des Gastarbeiters strikt gemäß dem Wissensgefälle ausgerichtet sein kann – ersterer belehrt, letzterer hört schweigend zu –, so kann es aber auch aufgrund der Dynamik der Interaktion (vgl. Argyle 1969/1972, Kap. 5) unberührt von dem Wissensgefälle bleiben: der Bedienstete nimmt keinen Anstoß an der unbeholfenen Ausdrucksweise des Gastarbeiters und dieser stellt Fragen, nachdem er bemerkt hat, daß ihm bereitwillig geantwortet wird. Dabei kommt es wesentlich auf die Fähigkeit und Bereitschaft an, solche Nuancen ‚zur Kenntnis zu nehmen‘.

Die Tatsache, daß im Interaktionsprozeß faktische Handlungen immer durch den ‚Filter‘ der Wahrnehmungen und Reaktionsbereitschaften des Beteiligten gehen, d. h. in vielen Fällen entweder gar nicht wahrgenommen oder in anderen Fällen stillschweigend übergangen werden, bedeutet, daß die ad hoc gebildeten konkreten Erwartungen immer nur einen Teil faktischer Reaktionsmöglichkeiten beinhalten. Eine der Hauptschwierigkeiten einer effektiven Interaktion besteht dann vor allem für die Gastarbeiter darin, die entscheidenden Nuancen des Handlungsprozesses (d. h. an Sequenzen der Mimik, Gestik und Rede) der Bearbeiter zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren. Andernfalls kann es leicht geschehen, daß Über eine nebensächliche Frage – ob etwa der Onkel der Verhandlung beiwohnen darf oder nicht – gestritten wird, während die entscheidenden Fragen – ob der Betreffende z. B. doppelte Haushaltsführung beim Lohnsteuerjahresausgleich geltend machen kann – stillschweigend vom Bearbeiter ‚erledigt‘ (d. h. übergangen) werden. Konkrete Erwartungen können in diesem Zusammenhang all jene Antizipationen genannt werden, die sich aus der Wahrnehmung und Verarbeitung der Handlungen des Gesprächspartners ergeben, d. h. mit anderen Worten die Gesprächstaktik, die sich ad hoc aus dem Gesprächsverlauf ergibt.

Daß die konkreten Erwartungen sowie die Handlungen, auf die sich die Einschätzungen beziehen, sehr unterschiedlich zwischen Personal und Publikum verteilt sein können, leuchtet unmittelbar ein. In faktischer Hinsicht handelt es sich dabei um die Unterschiede in der Anzahl der jeweiligen Handlungsalternativen, die den einzelnen beteiligten Personen offenstehen. Dies ist nicht nur eine Angelegenheit des Handlungs- und/oder Dramaturgierepertoires, sondern auch der ‚Ressourcen‘, die in der Kontaktsituation für die Beteiligten verfügbar sind (vgl. Goffman 1959/1971, 41 ff., 51 ff., 59 ff., 106). Aus diesem Grunde beispielsweise mag es der Sozialarbeiter vorziehen, den Gastarbeiter eher im eigenen Dienstzimmer zu beraten als in dessen Wohnung; ebenfalls aus diesem Grund mag der Gastarbeiter am liebsten seine ganze Verwandtschaft mit aufs Amt nehmen, um in der Interaktion mehr Wichtigkeit zu demonstrieren. Im Hinblick auf die Einschätzung von Handlungen und die Ausbildung von konkreten Erwartungen handelt es sich also im wesentlichen um die Wahrnehmungsfähigkeit, die Reaktionsfähigkeit und die Reaktionsgeschwindigkeit der Beteiligten (vgl. Argyle 1969/1972, 308 ff. et passim). Da die Interaktion zwischen Bearbeiter und Gastarbeiter überwiegend durch das Medium Sprache gesteuert wird – ob-

wohl häufig auch dramaturgische Elemente, sowie Gesten und Mimik einflußreich sind – wirkt sich hier natürlich der sprachliche Kompetenzunterschied (vgl. Dittmar 1973, 174 ff., 200 ff.) zwischen Bearbeiter und Gastarbeiter stark aus. Dies hat zur häufigen Notwendigkeit persönlicher Vermittlung durch Dolmetscher u. a. (vgl. Abschn. 5.3) geführt.

Die Relation zwischen den konkreten Erwartungen der beteiligten Personen kann man als Kontingenzunterschied bezeichnen, d. h. als Unterschied im Maß der Unsicherheit, das bezüglich der Erwartung möglicher Folgehandlungen auf die eigene geplante oder realisierte Handlung besteht. Diese Unsicherheiten bezüglich möglicher Handlungen und Erwartungen des Gegenübers verändern sich u. U. im Kontaktverlauf erheblich. Während beispielsweise der Gastarbeiter zunächst recht vorsichtig und ängstlich im Ausländeramt dem Bearbeiter seine Unterlagen vorlegt, verändert er sein Verhalten in dem Maße, als er merkt, daß der Bearbeiter seine Unterlagen nur mal kurz überfliegt, aber nicht im einzelnen prüft. So legt er immer rascher die Zettel vor und lenkt gleichzeitig den Bearbeiter durch einige Fragen ab, so daß dieser nicht bemerkt, daß eine wichtige Unterlage fehlt. Ebenso kann auf der anderen Seite der Bearbeiter ohne jede Erläuterung eine Angelegenheit bearbeiten, bis er auf einmal wahrnimmt, daß der Gastarbeiter sehr wohl in der Lage ist, zu sehen und zu prüfen, was er gerade tut und entsprechende Fragen dazu zu stellen. In diesem Moment verändert er sein Verhalten dahingehend, daß er zunächst erläutert, was in der Angelegenheit zu tun ist, bevor er dies endgültig schriftlich fixiert. Ohne daß damit etwas über die Quantität solcher Veränderungen der Handlungstaktiken gesagt werden kann, ist doch zu betonen, daß in diesem Zusammenhang am ehesten (im Vergleich mit dem Machtgefälle, Wissensgefälle oder Komplexitätsgefälle) eine ad hoc-Veränderung der Kontingenzen erreicht werden kann. Allerdings dürften solche Veränderungen nicht von Dauer sein, d. h. sie können sich selbst in der Interaktionssituation nochmals verändern und haben wenig Chancen, die einzelne Kontaktsituation zu überdauern.

Trotz, aber auch infolge der vorangegangenen Überlegungen muß man davon ausgehen, daß in der Regel zwischen Gastarbeitern und dem Verwaltungspersonal ein erhebliches Kontingenzgefälle (also eine erhebliche Differenz im Ausmaß der Unsicherheit bezüglich möglicher Handlungen und Erwartungen des Gegenübers) besteht. Mit Kontingenzgefälle (vgl. dazu statt anderer: Luhmann 1972, 60 ff.) ist dabei gemeint, daß in der Interaktion zwischen den Repräsentanten der Verwaltung und den Gastarbeitern keine variierenden (aber dennoch gleichverteilten) Unsicherheiten bestehen, sondern daß ein insgesamt relativ stabiles ‚Gefälle‘ im Ausmaß der Unsicherheiten zu erwarten ist: hohe Unsicherheit auf seiten der Gastarbeiter, geringe Unsicherheit auf seiten des Personals. Zunächst gilt (mit wenigen Ausnahmen) für jeden Kontakt zwischen dem Publikum und dem Verwaltungspersonal die Tatsache, daß für den Bearbeiter Kontakte mit dem Publikum zu seinem Beruf und damit zu einem alltäglichen Geschehen gehören, während für das Publikum (und besonders für die Gastarbeiter) die Kontakte mit Verwaltungspersonal relativ selten sind und damit zu den Randerscheinungen des

täglichen Lebens gehören (unabhängig davon, welche gravierende Entscheidungen bei solchen Kontakten gefällt werden können). Die wesentliche Konsequenz dieses Unterschiedes liegt darin, daß das Personal nach einer gewissen Zeit soviel Erfahrung gesammelt hat, daß es kaum mehr von Handlungen des Gegenübers (d. h. des Publikums) überrascht werden kann. Mit anderen Worten: Antizipationen des Handelns bzw. der Reaktionen der Gastarbeiter auf Handlungen des Personals können von diesem relativ gut und verlässlich ausgebildet werden. Demgegenüber hat der einzelne Gastarbeiter kaum die Chance, Antizipationen bezüglich des Handelns von Verwaltungspersonal auszubilden, da zu seltene und dabei meist wechselnde Kontaktverläufe mit entsprechenden Personen bestehen. Diese geringe Möglichkeit der Erfahrungskumulation besteht aber nicht nur im Hinblick auf Erfahrungen mit unterschiedlichem individuellem Verhalten des Verwaltungspersonals, sondern damit zugleich auch im Hinblick auf die häufig von Behörde zu Behörde unterschiedlich programmierte Rechtsauslegung bzw. Handhabung der Rechtsvorschriften. Damit dürfte es dem Gastarbeiter in der Regel an zwei Typen von Reaktionsmöglichkeiten mangeln: zum einen an adäquaten Reaktionen auf ein unangemessenes oder entwürdigendes Verhalten der Bearbeiter und zum anderen an Reaktionen auf eine nach der eigenen Kenntnis und Auffassung unrichtige oder zumindest die gegebenen Möglichkeiten nicht ausschöpfende Rechtsauslegung.

Das dadurch hervorgerufene bzw. stabilisierte Kontingenzgefälle wird u. U. noch verschärft durch die Einschaltung von Vermittlern (z. B. Dolmetschern oder Sozialbetreuern, Vertretern der Arbeitgeber oder der Gewerkschaft). Sieht man einmal davon ab, daß die Mehrzahl der Bearbeiter in einer Verwaltungsdienststelle möglichst effektiv und zeitsparend die Angelegenheiten der Gastarbeiter erledigen möchte und insofern auch ein gewisses ‚persönliches‘ (d. h. auf Honorierung für gute Arbeiterledigung gerichtetes) Interesse verfolgt, so kann man vermuten, daß die Bearbeiter nur am Rande ihre Eigeninteressen direkt in den Kontakt mit den Gastarbeitern einbringen können. Wesentlich größer dürften solche nicht den Bedürfnissen der Gastarbeiter entsprechenden Interessen bei Dolmetschern oder Vermittlern besonders dann sein, wenn ihre eigene Stellung in der Betreuungseinrichtung in Frage gestellt werden kann. In diesem Sinne wird u. E. das Kontingenzgefälle zwischen dem Gastarbeiter und dem Sachbearbeiter, der ja letzten Endes doch zuständig und auch in gewissem Umfang entscheidungsberechtigt ist, nicht nur stabilisiert, sondern noch vergrößert, indem der Gastarbeiter in eine zusätzliche – für ihn häufig noch weniger kalkulierbare und erwartbare – Abhängigkeit gerät. Von diesem Gesichtspunkt erscheint es sehr plausibel, daß – wie oben beschrieben – die Gastarbeiter mit großer Mehrheit Verwandte und Bekannte als ‚Berater‘ benennen (vgl. Mehrländer 1974, 63 ff.).

Wenn man so will, kann der Gastarbeiter – auch wenn er davon im Augenblick kaum Gebrauch macht – gegen Entscheidungen der Behörden Einspruch einlegen, nicht aber gegen falsche oder unzureichende Weitergabe von Informationen durch Vermittler (z. B. Sozialbetreuer) an die Behörde. Bei dieser skeptischen Beurteilung der Situation muß gar nicht davon ausgegangen werden, daß die einzelnen

vermittelnden Personen oder Instanzen ‚böse Absichten‘ verfolgen, sondern es kann durchaus bereits daran liegen, daß auch sie nicht über ausreichende Informationen verfügen, daß auch sie in einem erheblichen Machtgefälle zur Verwaltung stehen und daß auch sie eine erhebliche Unsicherheit im Kontakt mit der Verwaltung aufweisen, wodurch selbst bei gutem Willen eine Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten für den Gastarbeiter in den einzelnen Problembereichen nicht sichergestellt werden kann. Die einzige wahrscheinlich annähernd neutrale Vermittlung ist die des Dolmetschers. So geht aus der Untersuchung von Mehrländer (1974, 152) hervor, daß in ganz wenigen Fällen der Dolmetscher als ‚Kontrollleur‘ oder ‚Spitzel‘ im Auftrag des Arbeitgebers wahrgenommen wird. Allerdings können auch hier bereits dann Schwierigkeiten auftreten, wenn zu große Diskrepanzen in der Verwendung von termini technici rechtlicher oder administrativer Art in den beiden Sprachen auftreten. Unter diesen Umständen gibt es keine Alternativen zur Reduktion des Kontingenzgefälles durch die Förderung und Intensivierung der Erfahrungskumulation der betreffenden Gastarbeiter im Umgang mit Verwaltungseinheiten.

Diese Schlußfolgerung läßt sich auch zusätzlich begründen, wenn man weitere Schwierigkeiten des Interaktionsprozesses zwischen Gastarbeitern und Verwaltungsbediensteten in Betracht zieht. Hierzu gehört vor allem die generelle Verhaltensunsicherheit der Gastarbeiter, die nicht nur eine Folge mangelnder Erfahrungen in diesem konkreten Wirklichkeitsbereich darstellt, sondern die eine Folge der generellen ‚Existenzangst‘ der Gastarbeiter in diesem ‚Gastgeberland‘ ist. Damit ist insbesondere gemeint, daß bei jeder Art von ‚Kollision‘ mit offiziellen Stellen in der Bundesrepublik teilweise faktisch, meist aber nur subjektiv vermutet die Gefahr besteht, daß damit eine Kette von Schwierigkeiten entsteht, die letzten Endes mit der Ausweisung aus der Bundesrepublik endet. Diese Vermutung läßt sich auch nicht durch den Hinweis auf die geringe faktische Zahl von Ausweisungen widerlegen. Selbst wenn die entsprechenden Stellen (z. B. die Ausländerämter) nachweisen können (wie uns in den Gesprächen mit zuständigen Stellen versichert wurde), daß nur 2 von 1000 Gastarbeitern ausgewiesen werden, so können sie nicht in gleicher Weise ausschließen, daß mit der Androhung der Möglichkeit einer Ausweisung bereits erhebliche Beeinflussungs- wenn nicht gar Pressionseffekte erzielt werden können und erzielt werden. In diesem Zusammenhang kann also der Abbau des Kontingenzgefälles nicht mehr allein als Frage der Erfahrungsbildung im Umgang mit den Ämtern in der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet werden, sondern steht im Zusammenhang mit der Rechtslage und mit der behördlichen Rechtsanwendung.

In ebenso allgemeiner Weise kann hier auch noch einmal das Sprachproblem (zur Problematik der Sprachbarrieren vgl. Badura 1971) erwähnt werden. Dabei sind nicht nur aktuelle Verständigungsschwierigkeiten im Verlaufe eines Interaktionsprozesses gemeint, sondern vielmehr die generelle Unfähigkeit der Gastarbeiter, ihre Bedürfnisse, Interessen und Erwartungen zu formulieren. Die Sprache hat hierbei nicht nur eine rein bezeichnende Funktion, so daß man beliebig die Bedürf-

nisse und Vorstellungen aus dem Griechischen oder aus dem Spanischen ‚übersetzen‘ kann, sondern die Sprache ermöglicht darüber hinaus die Artikulation der kulturspezifischen Formen von Bedürfnissen, Erwartungen und Interessen (Sapir/Whorf-These: vgl. Sapir 1929, 209; Whorf 1956, 212, 221). Mit anderen Worten: in dem hohen Maß an Verhaltens- und Erwartungsunsicherheit der Gastarbeiter deutet sich nicht nur ein Unterschied im sprachlichen Bezeichnungsvermögen oder im Vermögen der Erfahrungskumulation im Umgang mit der Verwaltung an, sondern auch grundlegende kulturelle Unterschiede (als eine der wenigen empirischen Untersuchungen zu diesem Problem siehe: Danet 1971, 1973). Ein vielleicht anekdotisches, aber dennoch symptomatisches Beispiel hierfür ist die Tatsache, daß die Ausländer trotz längerer Anwesenheit in der Bundesrepublik und trotz mehrmaliger Aufklärung über diesen Sachverhalt oft einfach nicht verstehen, daß man dem Verwaltungspersonal kein ‚Trinkgeld‘ für seine Dienste offerieren darf.

Fassen wir an dieser Stelle die wichtigsten Überlegungen dieses Kapitels noch einmal zusammen: Nachdem zunächst die besonders problematischen Aspekte der Lebenslage der Gastarbeiter in der BRD und sodann die organisations- und personalstrukturellen Voraussetzungen für eine adäquate Bedürfnisbefriedigung durch die kommunalen Verwaltungseinheiten erörtert wurden, haben wir in diesem Abschnitt denjenigen Bereich näher untersucht, in dem die Diskrepanzen und Widersprüche zwischen ersteren und letzteren besonders deutlich werden: den persönlichen Kontakt zwischen Gastarbeitern und Verwaltungsbediensteten. Infolge des Mangels an entsprechend spezifischen konzeptionellen und empirischen Überlegungen hierzu haben wir zunächst vier Dimensionen (Macht, Wissen, Situationsgegebenheiten, Interaktionselemente) erörtert, die sich zwar generell zur Beschreibung des Verhältnisses von Verwaltung und Publikum eignen, die aber ihre faktische Bedeutung besonders im Kontakt offenbaren. Kann man in allgemeiner Form diese Dimensionen durchaus zur Beschreibung von Rahmenbedingungen für jede zwischenmenschliche Interaktion benutzen, so erhalten sie in Anwendung auf den uns interessierenden Problembereich erst ihre inhaltlich relevanten Ausprägungen. Diese bestehen zum einen in der Tatsache, daß es sich beim Verwaltungsbediensteten nicht um einen „Menschen an sich“ handelt, sondern um eine Person, die eine formal definierte Rolle in einem organisations- und personalstrukturellen Hintergrund zu verwirklichen hat; zum anderen bestehen sie in der Tatsache, daß die Gastarbeiter nicht nur ein geringes Wissen und geringe Durchsetzungschancen haben, sondern aufgrund genereller kultureller und sprachlicher Barrieren besondere Zugangsschwierigkeiten zu Behörden in der BRD haben.

Aus diesen Gründen kann – trotz des Mangels an empirisch gesichertem Wissen – behauptet werden, daß in der gegenwärtigen Situation ein Syndrom von Benachteiligungen der Gastarbeiter vorherrscht, das durch die kumulative Wirkung von Machtgefälle, Wissensgefälle, Komplexitätsgefälle hinsichtlich der Situationsdefinitionen und Kontingenzgefälle hinsichtlich der Handlungs- und Erwartungsantizipationen entsteht. Ein solches Syndrom kumulativer Deprivation hat die

„fatale“ Eigenschaft, zirkelförmige Abhängigkeiten zu beinhalten: die Unterschiede in den Handlungschancen hängen von den zu geringen Kenntnissen ab, die ein Resultat unzulänglicher Lernprozesse im Kontakt sind, die ihrerseits durch einseitige Wahrnehmung der Durchsetzungsmöglichkeiten keine Aussichten auf Verbesserung haben etc. Trifft diese Diagnose im großen und ganzen zu, so ist als nächstes die Frage zu erörtern, an welcher Stelle und wie dieser „circulus vitiosus“ zu durchbrechen ist. Damit ist zugleich die Frage gestellt, ob und in welcher Form eine Gleichbehandlung der Gastarbeiter im Kontakt mit den kommunalen Verwaltungsinstanzen verwirklicht werden kann.

### 6.5 Zusammenfassung: Probleme und Voraussetzungen der Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes beim Behördenkontakt von Ausländern

Im Verlauf der bisherigen Erörterungen haben wir jeweils die häufig disparaten Voraussetzungen und Gegebenheiten auf seiten des Personals (sowie der Verwaltungseinheiten) einerseits und auf seiten der Gastarbeiter andererseits beschrieben. Die Ungleichgewichte in den Gegebenheiten und Voraussetzungen haben wir jeweils als ‚Gefälle‘ begrifflich erfaßt. Geht man davon aus, daß die mit dem ‚Gefälle‘ verbundenen mangelhaften Handlungs- und Durchsetzungschancen der Gastarbeiter im Kontakt mit der Verwaltung zu verbessern seien, so muß die Frage gestellt werden, in welcher Form eine generelle Reduktion oder zumindest eine situative Überbrückung dieser Unterschiede in den Handlungs- und Durchsetzungschancen zu leisten ist. Für die Behandlung und die Beantwortung dieser Fragen gibt es zwei extreme Lösungsansätze:

- Zum einen könnte man so tun, als seien die Schwierigkeiten im Kontakt zwischen Gastarbeitern und Verwaltung ausschließlich den Gastarbeitern zuzuschreiben, die sich den Gegebenheiten in der Bundesrepublik nicht ausreichend angepaßt haben;
- zum anderen könnte man die Verantwortung allein der Verwaltung zuschieben, die keine ausreichenden Vorkehrungen organisatorischer und personeller Art getroffen habe, um den Problemen der Gastarbeiter in der Bundesrepublik angemessene Rechnung tragen zu können.

Es mag durchaus sinnvoll sein, jeweils die eine oder die andere Zurechnung isoliert zu erörtern, für die Behandlung der Interaktionsprobleme sind sie isoliert jedoch unzureichend. Eine objektiv wie subjektiv zufriedenstellende Abwicklung der Kontakte zwischen Gastarbeitern und den örtlichen Verwaltungseinheiten – insbesondere im Rahmen der Interaktion – setzt spezifische Bereitschaften sowohl auf seiten der Verwaltung und speziell der Verwaltungsbediensteten als auch auf seiten der Gastarbeiter voraus. In diesem Sinne ist die Frage zu stellen, welche Beiträge alle Beteiligten leisten können, um die Kontakte zu verbessern und damit einerseits eine angemessene Versorgung der Gastarbeiter sicherzustellen und andererseits eine Überlastung der örtlichen Verwaltungseinheiten zu vermeiden.

Dabei wird im einzelnen zu prüfen sein, inwieweit Anpassungsmöglichkeiten bzw. Handlungsalternativen bei den Beteiligten verfügbar sind.

Wenn man versucht, wichtige Voraussetzungen für die Verbesserung der Kontaktabwicklung zu formulieren, so muß generell unterschieden werden zwischen a) der Schaffung entsprechender Kontextbedingungen für diese Kontakte und b) den individuellen Voraussetzungen, die die am Interaktionsprozeß beteiligten Personen erfüllen müssen. Im Hinblick auf den ersten Gesichtspunkt geht es (einmal abgesehen von den rechtlichen Rahmenbedingungen) um die Schaffung angemessener räumlicher, technisch-materieller, finanzieller, zeitlicher und personeller Voraussetzungen für die Kontaktabwicklung. Die hierbei auftretenden Schwierigkeiten und Defizite gelten im Prinzip sowohl für die Kontakte mit den Bundesbürgern als auch für die Kontakte mit den Gastarbeitern. Da an anderer Stelle (vgl. Abschn. 5.1–5.2) über die Probleme schon ausführlich berichtet wurde, können wir uns an dieser Stelle auf den zweiten Gesichtspunkt konzentrieren. Als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche und zufriedenstellende Abwicklung von Kontakten zwischen den Behörden und den Gastarbeitern wollen wir die Kommunikationsfähigkeit und -bereitschaft, die Lernfähigkeit und -bereitschaft sowie die Fähigkeit und Bereitschaft zur Toleranz erörtern (ausführliche Erläuterungen dazu bei Grunow 1975, Abschn. 4.2).

Als Kommunikationsbereitschaft (vgl. Badura 1972, 246 ff.) wollen wir das Vermögen und die Motivation einer Person verstehen, auf kommunikative Akte anderer Personen einzugehen und selbst zu kommunizieren. Diese Voraussetzung erscheint zunächst relativ trivial und selbstverständlich, was in der Interaktion jedoch nicht immer der Fall ist. Die Zielrichtung dieser Voraussetzungen von beiden Seiten liegt in der Überwindung der sozialen Distanz zwischen den Beteiligten auf der einen Seite und den Sprachbarrieren der Beteiligten auf der anderen Seite. Diese Distanz tatsächlich zu überwinden oder zumindest partiell und zeitweise zu überbrücken, setzt erhebliche Bemühungen beider Seiten voraus: die Unfähigkeit von Wohngeldempfängern, die richtigen Fragen zu stellen; die Unwilligkeit des Sachbearbeiters im Ausländeramt, die Einspruchsmöglichkeiten ausführlich zu erläutern; die Bemühungen eines Bearbeiters in der Lohnsteuerstelle für ausländische Arbeitnehmer, sich mit einem Türken zu verständigen, obwohl dieser nur ein paar Brocken deutsch versteht und spricht, usw.: Dies alles macht deutlich, daß es zum Teil besonderer Motivationen der Beteiligten bedarf, auch unter schwierigen Umständen den Kommunikationsprozeß und damit den Interaktionsprozeß aufrechtzuerhalten. Allzu leicht liegt auf beiden Seiten die Vermutung nahe, daß der jeweilige Gesprächspartner nicht verstehen wolle oder nicht bereit sei, auf Fragen einzugehen; häufig mag der Eindruck entstehen, die Beratung eines Gastarbeiters – z. B. in Erziehungsfragen – habe eher gegenteilige Effekte erzielt als angestrebt worden seien, so daß die Tendenz naheliegt, die Beratung einzustellen.

Gerade das letzte Beispiel zeigt, daß die Bereitschaft zur Kommunikation allein nicht ausreicht, um die Kontaktabwicklung zu verbessern: so könnte man immer

und ewig aneinander vorbeireden, nur um weiterzureden. Deshalb ist die zweite Voraussetzung zur Verbesserung der Kontaktabwicklung ebenso wichtig: die Lernbereitschaft. Als Lernbereitschaft (vgl. Correll 1971, 63 f.; Skowronek 1969, 102 ff.) wollen wir das Vermögen oder die Motivation einer Person verstehen, aufgrund von Interaktionen mit der sozialen oder nicht sozialen Umwelt und aufgrund der Wahrnehmung situativer Gegebenheiten zu dauerhaft veränderten oder entstehenden Handlungen zu kommen – wobei allerdings auszuschließen ist, daß solche Änderungen allein durch angeborene Reaktionsweisen, Reifungsvorgänge oder vorübergehende Zustände des Organismus bedingt sind. Dabei müssen zwei verschiedene Formen der Lernbereitschaft berücksichtigt werden: zum einen die Lernbereitschaft im aktuellen Interaktionsprozeß, d. h. eine flexible Reaktionen auf Interaktionsgegebenheiten (Handlungen anderer Personen); zum anderen die Lernbereitschaft hinsichtlich der Veränderungen relativ stabiler Situationsdefinitionen, d. h. Reorganisationen von Images der beteiligten Personen. Um es noch einmal anders auszudrücken, kann man auch sagen, daß im ersten Fall, d. h. im Rahmen der Lernbereitschaft im aktuellen Interaktionsprozeß die Mechanismen selektiven Wahrnehmens bewußt kontrolliert und gesteuert werden: z. B. indem der Bearbeiter nicht ohne weiteres darüber hinwegsieht, daß der vor ihm sitzende Ausländer bei der Erörterung familiärer Angelegenheiten nicht nur sprachliche, sondern auch psychische Schwierigkeiten hat und dementsprechend seine Fragen vorsichtiger formuliert. Bei der Lernbereitschaft hinsichtlich der Veränderung relativ stabiler Situationsdefinitionen könnte man auch davon sprechen, daß die generellen Erwartungen und Erwartungserwartungen des Bearbeiters gegenüber dem Ausländer und des Ausländers gegenüber dem Verwaltungspersonal sich verändern. Hierbei ist insbesondere ein Sachverhalt abzubauen, der inzwischen schon vielfach empirisch festgestellt wurde (zuletzt: Kahn et al. 1975, 68 f.): die Tendenz der Verwaltungsklienten, trotz guter persönlicher Erfahrungen im direkten Kontakt mit dem Verwaltungspersonal ein negatives Image von der Verwaltung und von dem Beamten aufrechtzuerhalten. Mit anderen Worten geht es darum, daß z. B. der Gastarbeiter, nachdem er mehrfach gute Erfahrungen mit hilfreichen Verwaltungsbediensteten gemacht hat, das Stereotyp vom rigiden Bürokraten in deutschen Amtsstuben nicht mehr aufrechterhält und damit die Chancen für eine zufriedenstellende Kontaktabwicklung erhöht. Derartige Hinweise und Forderungen können und sollen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß solche Lernprozesse nur mittel- oder langfristig zu erwarten sind.

Diese langfristige und durchaus mit Rückschlägen und Widersprüchen gefüllte kommunikative Lernphase setzt auf beiden Seiten gewisse Toleranzen voraus, ein gewisses Maß an Enttäuschungsfestigkeit (Luhmann 1964, 61, 254 ff.). Als Bereitschaft zur Toleranz (vgl. Kahn et al. 1964, 22 ff.; Kutner/Gordon 1964, 66 ff.) verstehen wir das Vermögen und die Motivation einer Person, Ambiguitäten, Widersprüche und Abweichungen in den Elementen des Interaktionsprozesses, d. h. in Handlungen, Erwartungen, Wahrnehmungen etc. zu ertragen. Dies ist

besonders deshalb von Bedeutung, weil im Kontakt zwischen Organisationsrepräsentanten und dem Publikum generell ein Widerspruch zwischen den Handlungsorientierungen zu vermuten ist: auf der Organisationsseite wird man eher universalistische, spezifische und affektiv neutrale Orientierungen vermuten, auf seiten des Publikums (insbesondere auch der Gastarbeiter) ist jedoch die Möglichkeit partikularistischer, diffuser und affektiver Handlungsorientierungen keinesfalls ausgeschlossen (so Katz/Danet [Hg.] 1973, 5). Bei solchen Kontrasten wäre auch ein Lernprozeß im Sinne der Anpassung des Verhaltens an neue und unerwartete Nuancen im Interaktionsprozeß nicht immer hilfreich, denn er würde zum permanenten Anpassungszirkel führen: die Erwartungen und Handlungen werden nur zwischen den beiden Personen ausgetauscht: anstelle einer beruhigenden Reaktion, fängt das Personal nun auch an zu brüllen – und dies gerade in dem Moment, wo der brüllende Klient die Unangemessenheit seiner Handlungen zu korrigieren versucht und die Lautstärke seiner Äußerung zu verringern bemüht ist. In einem solchen Kontext ist die Bereitschaft zur Toleranz gleichzeitig auch die Fähigkeit und Bereitschaft der Beteiligten, nicht jede neue oder abweichende Nuance im Interaktionsprozeß in dem Sinne zu ernst zu nehmen, daß eine Veränderung beim einen Interaktionspartner nun auch sofort zu einer Veränderung beim Gegenüber führen muß. Insgesamt ist es wohl selbstverständlich, daß es in vielen Situationen für die Beteiligten nicht einfach ist, diese Toleranz aufzubringen: insbesondere für den Gastarbeiter, der mit vielen Entscheidungen Existenzfragen verknüpfen muß, dürfte z. B. eine weitere Verzögerung des Bearbeitungsprozesses nicht so ohne weiteres zu verkraften sein; für den Bearbeiter, der noch zehn weitere Gastarbeiter vor der Tür ‚rumoren‘ hört, ist es zweifellos nicht einfach, sich alle Detailschilderungen des augenblicklich anwesenden Klienten anzuhören.

Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht feststellbar ist, wer mit welchen Dispositionen und Voraussetzungen in diese Kontakte eintritt, kann auch nicht so ohne weiteres entschieden werden, wer, in welchem Umfang, welche Anpassungsleistungen zu erbringen hat. Dennoch scheint es uns sinnvoll, für eine Beantwortung dieser Frage die kommunalen Verwaltungseinheiten und ihr Personal in den Vordergrund zu rücken. Dies insbesondere deshalb, weil im Rahmen der Verwaltung zwei wesentliche Voraussetzungen den Kontaktablauf verbessern können: zum einen handelt es sich um organisatorische und personalstrukturelle Entscheidungen der Verwaltungseinheiten, und zum anderen handelt es sich um die individuellen Lern- und Anpassungsbereitschaften des einzelnen Bediensteten. Im Hinblick auf organisatorische und personalstrukturelle Überlegungen ist zu erwägen, inwiefern der häufig zitierte Satz von der Gleichbehandlung der Gastarbeiter in der Bundesrepublik eine organisatorische und personelle Ausdifferenzierung der Gastarbeiterprobleme im Rahmen der kommunalen Verwaltungseinheiten verlangt. Obwohl in der Praxis meist anders gehandhabt, ist u. E. eine solche Gleichbehandlung eher dadurch zu realisieren, daß im Hinblick auf die strukturell größeren – weil kumulativen – Handlungschancen Diskre-

panzen in den vom Verwaltungspersonal und Gastarbeitern spezifische Vorkehrungen personeller Art und organisatorischer Art getroffen werden, um letzteren in gleicher Weise die Ausschöpfung der rechtlich gegebenen Möglichkeiten zu eröffnen, wie dies für die Bürger der Bundesrepublik gilt. Das heißt m. a. W., daß man bei den Gastarbeitern stets eine geringere Handlungsfähigkeit und auch -bereitschaft gegenüber deutschen Behörden in Rechnung stellen muß und daher z. B. das Personal besonders auf die Kontakte mit Ausländern vorbereiten muß (vgl. z. B. Umgang mit dem Publikum 1974). Unsere eigene empirische Untersuchung in der Steuerverwaltung hat z. B. gezeigt, daß schon durch die gezielte Auswahl von erfahrenem Personal für die Kontakte mit den Ausländern – diesem Sachverhalt Rechnung tragend – sehr gute Arbeitsergebnisse erzielt werden können (Grunow/Hegner/Kaufmann 1974, Kap. 3).

Das vorangegangene Votum impliziert, daß wir vorschlagen, „Gleichbehandlung“ nicht in dem formalen Sinne wörtlich zu nehmen, daß damit die gleichen Hilfen und Unterstützungen für jeden gemeint sind, sondern daß aufgrund der Hilfe und Unterstützung durch die Behörden die Handlungs- und Durchsetzungschancen der Gastarbeiter in gleichem Maße sichergestellt werden wie die der bundesdeutschen Bürger. Das setzt bei den Gastarbeitern (ebenso wie bei manchen, meist sozial schwachen, Bevölkerungsgruppen der Bundesrepublik) insofern eine „parteiliche“ Verwaltung (vgl. Danet 1973, 329 ff.) voraus, als je nach Bedarf mehr oder weniger Hilfestellung bei den Anliegen und bei den Kontakten zwischen Verwaltung und Publikum zu geben ist. Parteilichkeit ist erforderlich sowohl im Hinblick auf die speziell auf Gastarbeiter angewandten Rechtsvorschriften – hier müssen die rechtlichen Diskriminierungen gemildert werden – als auch im Hinblick auf die für Ausländer und Inländer geltenden Rechtsvorschriften – hier müssen diskriminierende Rechtsauslegungen unterbunden werden. Allerdings dürfen in diesem Zusammenhang zwei Probleme nicht außer acht gelassen werden: zum einen handelt es sich um die Möglichkeit, daß im Hinblick auf den personellen, sachlichen, zeitlichen und finanziellen Aufwand, der für die eine oder andere Gruppe getrieben wird, ein zu großes Mißverhältnis zum durchschnittlichen Aufwand für den Durchschnittsbürger entsteht; zum anderen besteht die Gefahr, daß durch die Ausdifferenzierung spezifischer Hilfestellungen und intensiverer Beschäftigung mit den Problemen einer besonderen Gruppe (also z. B. der Gastarbeiter) eine Stigmatisierung dieser Gruppe gefördert oder sogar überhaupt erst entwickelt wird. Im Kontext der letzten Überlegung ist es möglicherweise diskriminierend, ein gesondertes Ausländeramt organisatorisch auszudifferenzieren, während es nicht diskriminierend ist, innerhalb einer Abteilung eine spezifische Stelle für die Beratung oder Betreuung von Gastarbeitern einzurichten. Letzteres geschieht beispielsweise auch für Alte, Behinderte, kleine Gewerbetreibende und andere Gruppierungen.

Ohne die Probleme herunterspielen zu wollen, die sich aus einer organisatorischen und personellen Sicherstellung eines „vernünftigen“ Prinzips der Gleichbehandlung – zwischen Benachteiligung auf der einen Seite und Stigmatisierung bzw.

Diskriminierung auf der anderen Seite – ergeben können und auch praktisch nachweisbar ergeben, scheint es uns jedoch sinnvoll und notwendig, hier mit Überlegungen, Untersuchungen und praktischen Maßnahmen einzusetzen, anstatt weiterhin Mittel und Bemühungen in unkoordinierte und oft auch unkontrollierte Vermittlungsmaßnahmen (z. B. durch Kirchen, Verbände, private Initiativgruppen) zu stecken, die letztendlich das Verhältnis von Gastarbeiter und örtlicher Verwaltung in der gegenwärtigen Form zu erhalten helfen.

### C. Schlußfolgerungen

#### 7. Das Verhältnis zwischen örtlicher Verwaltung und Publikum als Bestandteil der spezifischen Lage der Gastarbeiter in der BRD (Zusammenfassung)

(D. Grunow/H. Harbach/F. Hegner)

„Die Literatur über die ausländischen Arbeitnehmer ist umfangreich geworden. Sie ist zudem unübersichtlich, da sie wegen der Vielschichtigkeit der Problematik und der zahlreichen Interessen, die durch die Ausländer in unseren Betrieben und Gemeinden berührt werden, in vielen Publikationsorganen verstreut anzutreffen ist.

Was die Menge der Veröffentlichungen angeht, wird das gedruckte Wort der schwergewichtigen Bedeutung der Ausländerbeschäftigung und ihrer Folgewirkungen durchaus gerecht. Dasselbe läßt sich nicht von der Qualität sagen. Im Schrifttum überwiegen Wiederholungen und bloße Meinungsäußerungen ohne Begründung. Es mangelt an gründlichen Studien, die entweder auf empirischen Untersuchungen basieren oder eine eingehende gedankliche Durchdringung der Thematik erkennen lassen“ (Stirn 1974, 7).

##### 7.1 Einseitigkeiten und Defizite der bisherigen Diskussion

Folgt man der vorangestellten Diagnose, so ist zunächst zu bestimmen, wo die qualitativen Mängel der bisherigen Behandlung der Gastarbeiter-Problematik liegen. Hinsichtlich der von uns behandelten Problematik läßt sich zunächst nachweisen, daß sie gar kein explizit formuliertes Thema in diesem Zusammenhang darstellt (Stirn 1974, 10). Nun konnte es jedoch nicht darum gehen, den Katalog gängiger Themen einfach um ein weiteres zu ergänzen, sondern zugleich war der Versuch zu unternehmen, die Qualität der Problem-Analyse zu verbessern. Dabei gehen wir von der These aus, daß zwischen dem weitgehenden Ausblenden der auf das Verhältnis von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung bezogenen Überlegungen und den Mängeln bisheriger Problemanalysen ein Zusammenhang dergestalt besteht, daß die Nichtbeachtung des Verhältnisses ein Defizit an Dimensionierungs- und Erklärungsmöglichkeiten bewirkt. Dieses Defizit wird u. a. durch folgende Sachverhalte konstituiert:

- a) durch disziplinäre Einseitigkeiten – indem z. B. nur globale ökonomische Analysen betrieben werden (vgl. Föhl 1967) oder nur psychologisch/psycho-

analytisch (vgl. Bingemer/Meistermann-Seege/Neubert 1972) vorgegangen wird;

- b) durch perspektivische Einseitigkeiten – indem z. B. nur die Problemsicht der Gastarbeiter berücksichtigt wird (vgl. Spiegel-Redaktion [Hg.] 1973) oder nur die Problemsicht einzelner Arbeitgeber (vgl. Trinkler 1967);
- c) durch reduktionistische Betrachtungsweisen, d. h. durch die Beschränkung auf nur eine Analyseebene (wie z. B. die meist isoliert behandelten Ebenen individueller Motive und Dispositionen, zwischenmenschlicher Beziehungen, organisatorischer Gegebenheiten, volkswirtschaftlicher Prozesse u. a. m.).

Diese Einseitigkeiten führen nicht nur zu einer Vielzahl singulärer „Erkenntnisse“, sondern sie behindern zugleich die systematisierende Verknüpfung solcher Erkenntnisse, da es den Problemformulierungen und Problemanalysen an einem begrifflich-konzeptionellen Rahmen mangelt, der ein breites Spektrum von Problembezügen herzustellen erlaubt, ohne zugleich zu reduktionistisch zu sein: m. a. W., es fehlt ein hinreichend komplexes und differenziertes Analyseinstrument.

Unter dieser Prämisse müssen sich u. E. neue Beiträge zur Gastarbeiterthematik, die nicht nur eine nochmalige Wiederholung hinlänglich bekannter Sachverhalte liefern wollen, daran „bewähren“, daß sie neben neuen Akzentsetzungen auch Strukturierungs- und Systematisierungsangebote enthalten. Ein solcher Versuch wurde von uns unternommen, indem wir die Analyse des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung als Mehrperspektivenansatz darstellten.

## **7.2 Die Problemdimensionierung und Problemanalyse im Rahmen eines Mehrperspektivenansatzes**

Das Dilemma, in dem ein Analysenansatz steckt, der verschiedene Perspektiven bzw. Problemsichten aufeinander beziehen will, ist präzise mit der Überschrift „Sie riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen“ (FAZ v. 6. 6. 1970, zit. nach Stirn 1974, 50) zu charakterisieren. Es geht um den Kontrast zwischen gesellschaftlichen Belangen und individuell Betroffenen, zwischen ökonomischen Daten und psychischen Dispositionen, zwischen manifesten und latenten Folgen der Gastarbeiterbeschäftigung und ihre Zusammenhänge. Damit rücken nicht mehr die Einzelaspekte der sozialen Lage der Gastarbeiter oder die von ihnen verursachten Infrastrukturkosten isoliert in das Zentrum der Überlegungen, sondern die ‚Widerspiegelungen‘ des einen im anderen bzw. die Transformationsprozesse selbst, die die Menschen zu (verwertbaren) Arbeitskräften machen und/oder die die Arbeitskräfte zugleich auch Menschen mit vielfältigen Bedürfnissen sein lassen.

Die als Transformationsprozesse bezeichneten Beziehungen zwischen den volkswirtschaftlichen Funktionen der Gastarbeiter und ihren sozio-psychischen Bedürfnissen laufen überwiegend in organisierten Kontexten ab (z. B. organisierte Nutzung der Arbeitskraft; organisierte Interessenartikulation; organisierte Bedürfnisbefriedigung), d. h. insbesondere im Rahmen von erwerbswirtschaftlichen, staatlichen oder karitativen Organisationen. Dies ist – neben anderen – ein

wesentlicher Grund dafür, daß die Analyse der örtlichen Verwaltungseinheiten sowie der kooperierenden Vermittlungsinstanzen eine zentrale Rolle in unseren Überlegungen spielt. Als Bereich der Transformationsprozesse kommt die örtliche Verwaltung allerdings erst dann in den Blick, wenn zugleich makroskopische Perspektiven (z. B. Leistungsmotivation, Statusunsicherheit) einbezogen werden.

Aus diesem Grund wurde ausführlich auf die hinsichtlich der Gastarbeiter bestehenden „gesellschaftlichen Interessen“ eingegangen sowie auf die infolge des diskriminierenden Rechtsstatus und des Minoritätenstatus besonders ungünstige Lebenslage der Gastarbeiter in der BRD. Viele der Konflikte, die durch die Diskrepanzen zwischen ökonomischen (gesamtgesellschaftlichen) Interessen und individuellen Lebenslagen der Gastarbeiter entstehen, werden im Kontext örtlicher Verwaltungseinheiten geregelt und unter Umständen sogar gelöst, so daß gefragt werden könnte, in welchem Umfang die örtliche Verwaltung z. B. als ‚Interessenvertreter‘ der Gastarbeiter oder als „Garant des Profitmechanismus“ der Unternehmen (Nikolinakos 1973, 108) fungiert.

Um eine solche Frage untersuchen und beantworten zu können, muß hinsichtlich der örtlichen Verwaltung zwischen verschiedenen Komponenten (Rechts- und Organisationsvorschriften; Personalstruktur; Dispositionen und Verhaltensweisen des Personals; Kontaktgegebenheiten) unterschieden werden, da eine ‚Umsetzung‘ von Rechtsvorschriften, von Interessen oder von Bedürfnissen durch die Verwaltung vielfältige ‚Brechungen‘ durch die personellen, sachlichen und zeitlichen Begleitumstände von Bearbeitungs- und Entscheidungsprozessen beinhaltet. Deshalb sind Formulierungen wie „der Staat handelt“ oder „der Staat entscheidet im Interesse des Kapitals“ für die Problemanalyse eher irreführend als nützlich. Die Widerspiegelung globaler Interessen im Verwaltungsalltag muß sich an den einzelnen Komponenten des Verhältnisses von Gastarbeiter und Verwaltung aufweisen lassen.

### 7.3 Die Besonderheiten des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung

Viele der im vorangegangenen formulierten Überlegungen treffen z. T. in gleicher, z. T. in ähnlicher Weise auch für das Verhältnis zwischen Inländern und einzelnen Verwaltungseinrichtungen zu. So ist beispielsweise das bereits in der Einleitung skizzierte Dilemma zwischen dem Interesse an Gleichbehandlung der Verwaltungsklienten (unter Ausschaltung persönlicher Willkür) und gleichzeitiger Berücksichtigung individueller Besonderheiten der Klienten für Inländer wie für Ausländer vorhanden. Ebenso trifft für beide Kliententypen in der Regel ein erhebliches Wissensgefälle (im Vergleich zu den Verwaltungs- oder Verbandsangehörigen) zu. Eine Vielzahl inländischer Problemgruppen (z. B. Obdachlose, Alte, psychisch Kranke) sind in ähnlicher Weise und Intensität von Maßnahmen der Verwaltung betroffen oder abhängig wie die Gastarbeiter (vgl. Grunow/Hegner 1974/75).

Neben diesem Sachverhalt, der uns die (begrenzte) Übertragung allgemeiner bzw. spezifisch für Inländer geltender Überlegungen auch auf die Gastarbeiter gestattet, sind einige Spezifika der Komponenten des Verhältnisses von örtlicher Verwaltung und Gastarbeitern herausgearbeitet worden:

1. Die Gastarbeiter befinden sich auch in ihrer Rolle als Verwaltungsklienten in einer Situation besonderer Diskriminierung, da sie formalrechtlich im Prinzip „Bürger zweiter Klasse“ darstellen (Ausländergesetze), ein Status, der in alle Lebensbereiche gravierend hineinreicht und daher nicht nur zur Rechtsunsicherheit, sondern auch zur Existenzunsicherheit führt; neben dem Rechtsstatus wirkt sich – insbesondere im Verhältnis zu Inländern – der Minoritätsstatus mit den damit verbundenen Vorurteilen und Negativklischees besonders benachteiligend aus.
2. Aufgrund der ausgeprägten Instrumentalisierung der Gastarbeiter (bes. der ‚Illegalen‘) für ökonomische Interessen (Arbeitskräfte-reservoir) werden die Widersprüche im Wirtschaftssystem der BRD an ihrer Situation besonders deutlich; dies insbesondere deshalb, weil die die Widersprüche mildernden Regelungen (z. B. Sozialhilferecht; Arbeitsrecht) häufig für Gastarbeiter keine Anwendung finden.
3. Die Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft der Gastarbeiter gegenüber der Verwaltung ist (über das auch bei Inländern vorkommende Maß) durch die Sprachprobleme einerseits und durch die generellen Unterschiede im kulturellen Hintergrund andererseits erheblich behindert.
4. Diese Benachteiligung der Gastarbeiter wird noch dadurch erhöht, daß auch das Verwaltungspersonal in erheblichem Umfang durch die sprachlichen und kulturellen Barrieren in seinem Handeln (z. B. in der situationsgerechten Handhabung von Vorschriften) gegenüber den Gastarbeitern verunsichert und behindert ist.
5. Das Verhältnis bzw. der Kontakt mit Gastarbeitern schafft für das Verwaltungspersonal eine normalerweise nicht vorhandene Statusdifferenz (und damit zugleich soziale Distanz): das generell geringe Prestige der Gastarbeiter erlaubt selbst dem ‚einfachsten‘ Mitarbeiter in der Verwaltung, sich selbst höher einzustufen.
6. Die Ausdifferenzierung spezifischer Ämter oder Abteilungen für Ausländer trägt einerseits den Besonderheiten der rechtlichen und organisatorischen Gegebenheiten Rechnung, stabilisiert dabei andererseits jedoch zugleich die soziale Selbsteinschätzung des Personals. Daneben besteht die Tendenz, gegenüber Gastarbeitern gewisse Formen des Verwaltungshandelns (insbesondere eingreifendes Verwaltungshandeln) in überdurchschnittlichem Maße aufrechtzuerhalten.
7. Im Rahmen des direkten Kontaktes zwischen Verwaltungspersonal und Publikum wirken sich Machtgefälle, Wissensgefälle u. a. m. in kumulativer Weise besonders bei Gastarbeitern dahingehend aus, daß die Verhaltensunsicherheit aufrechterhalten und die Erfahrungskumulation verhindert wird.

8. Die Betroffenheit und Abhängigkeit der Gastarbeiter von den Verwaltungseinrichtungen ist erheblich größer als bei Inländern, weil das Angebot an Alternativen (der Bedarfsdeckung bzw. der Bedürfnisbefriedigung) denkbar gering ist.
9. Die Vermittlungsinstanzen (Verbände, Kirchen, Sozialpartner), auf die wesentlich häufiger zurückgegriffen werden muß, spielen meist eine zumindest ambivalente Rolle, da sie neben den Interessen der Gastarbeiter auch ihre eigenen, organisationsinternen Interessen vertreten.
10. Die Sozialbetreuer spielen häufig die Rolle von administrativem Hilfspersonal, für die es kein Äquivalent auf seiten der Inländer gibt. Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, daß die Sozialbetreuer u. U. auch direkte Befehlsempfänger der Heimatländer der Gastarbeiter sind.

Mit dieser Liste, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, haben wir noch einmal diejenigen Aspekte des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung hervorgehoben, die zu den ohnehin bestehenden Diskrepanzen zwischen der örtlichen Verwaltung und ihren Publika speziell für die Gastarbeiter noch hinzukommen und die Schwierigkeiten zusätzlich erhöhen.

Aufgrund einer solchen Diagnose erscheint es uns durchaus gerechtfertigt, die Frage zu stellen, ob denn überhaupt unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen eine Veränderung und Verbesserung der Lage der Gastarbeiter möglich ist (Nikolinakos 1973). Die Beantwortung dieser Frage hängt u. E. zum einen davon ab, was man unter ‚Verbesserung‘ verstanden wissen will: die Intensivierung der Mütterberatung?, die Anerkennung voller staatsbürgerlicher Rechte?, die Abschaffung von Ausbeutung generell?, die Ansiedlung von Industrien in Heimatländern, damit niemand mehr zu emigrieren braucht? Zum anderen hängt die Antwort auf diese Frage davon ab, welche (kausalen) Zurechnungen bzw. Begründungen man für die aktuelle Situation formuliert hat: Hält man die Ausländergesetze für das einzige Übel oder sind die Unternehmer ‚an allem schuld‘? Hält man falsche Personalentscheidungen in der Verwaltung oder die Unfreundlichkeit der Bearbeiter für besonders wichtig? Aus der Logik unserer Analyse im Rahmen des Mehrperspektivansatzes folgt, daß ‚Einfaktor-Erklärungen‘ hierbei nicht zum Ziel führen. Für Versuche zur Verbesserung der Lage der Ausländer ist u. E. weder eine realitätsferne Globalanalyse noch die Bemühung um Hinweise für praktikable Veränderungen der gegebenen Situation besonders erfolgversprechend; im ersten Fall wird man mit reduktionistischen ‚Totallösungen‘ rechnen müssen, im zweiten Fall mit Resignation.

Aufgrund des von uns gewählten Problemzugriffs sind beide Antwortformen nicht von Interesse. Prinzipiell kann und muß – ebenso wie bei der Analyse – auch bei dem Versuch, praktische Schlußfolgerungen zu ziehen, jede Komponente des Verhältnisses als Ansatzpunkt gewählt werden können. Das heißt, daß Änderungen z. B. in den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, in den politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen und in den organisatorischen und personellen Gegebenheiten der örtlichen Verwaltung gleichermaßen zu erwägen und ver-

suchen sind. Wenn wir uns im Folgenden auf den letztgenannten Gesichtspunkt (d. h. auf die organisatorischen und personellen Gegebenheiten) konzentrieren, dann hat das folgende Gründe:

1. Unter der von uns zugrunde gelegten Prämisse, daß globale ökonomische und politische Konstellationen nur langfristig geändert werden können (z. B. Rückwanderung der Gastarbeiter oder Zielwandel politischer Parteien oder Veränderung des Wirtschaftssystems im Immigrations- oder Emigrationsland) liegt es nahe, vor allem im Bereich der Transformationsprozesse, d. h. der praktischen Umsetzung solcher allgemeinen Veränderungsintentionen, anzusetzen.
2. Die Tatsache, daß im Unterschied zur Analyse des rechtlichen Status der Gastarbeiter und ihrer ökonomischen Funktion – sowie der sich daraus ergebenden Forderungen nach Veränderungen – die Berücksichtigung der organisatorischen und personellen Konstellationen örtlicher Instanzen bei bisherigen Studien weder in der Problemanalyse noch bei den Veränderungsvorschlägen ausreichend ist, legt u. E. die folgende Vermutung nahe: in dem Maße, wie relativ präzise Hinweise auf Ansatzpunkte der Veränderung (z. B. Kompetenz von Verwaltungspersonal und Sozialbetreuern; Publikumsbezogenheit der Ausländerämter; Handlungsfähigkeit der Gastarbeiter etc.) formuliert werden, wird sich vielfach das ‚Interesse‘ an den Problemen der Gastarbeiter verringern, – denn andernfalls müßten auf die konkreten Hinweise ja auch ganz konkrete Maßnahmen folgen.
3. Die trotz aller Breite dennoch begrenzte Analyse legt nahe, daß wir zunächst einen Bereich betrachten, der im Vorangegangenen unter dem Gesichtspunkt der Handlungsspielräume und Reorganisationspotentiale bereits aufzuzeigen erlaubt, in welcher Hinsicht hier noch Chancen für eine Verbesserung der Situation ausländischer Arbeitnehmer liegen.

Fassen wir nun einige unserer Überlegungen zu den praktischen Konsequenzen der Analyse zusammen – jedoch nicht ohne den Vorbehalt zu wiederholen, daß viele Hinweise in dem Sinne als vorläufig zu bezeichnen sind, daß erst systematische empirische Untersuchungen über ihre Tragfähigkeit entscheiden.

#### **7.4 Verbesserung der Lage der Gastarbeiter durch die örtlichen Instanzen (?)**

Im Zentrum der Abschnitte 5.2. bis 5.3. hat die Frage gestanden, inwiefern eine bessere Versorgung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien dadurch sichergestellt werden kann, daß a) Veränderungen im Bereich der Programm-, Organisations- und Personalstruktur örtlicher Instanzen sowie b) Modifikationen im Bereich der Verhaltensdispositionen und Verhaltensweisen des mit Ausländerangelegenheiten befaßten Personals herbeigeführt werden. Unsere zentrale These in diesem Zusammenhang lautet: Wenn es darum geht, die wirtschaftliche, soziale und psychische Lage ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien zu verbessern, dann sind hierzu Änderungen in den organisatorischen und personellen Gegebenheiten örtlicher Instanzen ebenso bedeutsam und notwendig wie Änderungen in

den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Ausländerrecht, Arbeitsförderungsgesetz, Sozialhilferecht) und in den politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen (z. B. Ausweitung des Finanzvolumens für ‚ausländergerechte‘ Infrastrukturmaßnahmen).

Eine solche These scheint zunächst im Widerspruch zu den vorherrschenden staats-theoretischen und rechtsdogmatischen Lehrmeinungen in der Bundesrepublik zu stehen. Grob vereinfacht könnte man aus dem ‚Grundtenor‘ der herrschenden staats-theoretischen Lehrmeinungen folgern, daß eine bessere Versorgung ausländischer Arbeitnehmer durch örtliche (vor allem staatliche und kommunale) Instanzen nur möglich sei, wenn a) im Zuge einer grundlegenden Veränderung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik der ‚Staatsapparat‘ eine größere Autonomie gegenüber den Einzelinteressen privater Kapitale erhalte, und wenn b) im Rahmen zentralstaatlicher Aktivitäten (vor allem des Bundes) durch die Neuverteilung der materiellen Ressourcen vorhandene Ungleichgewichte in der Versorgung zugunsten sozial schwacher Gruppen (also beispielsweise der Ausländer) beseitigt würden.

Bei denjenigen Autoren, die solche staats-theoretischen Überlegungen mit herkömmlichen rechtsdogmatischen Auffassungen verknüpfen, wird eine Verbesserung der Lage der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien davon abhängig gemacht, daß im Zuge einer grundlegenden Reform des Ausländerrechts sowie damit einhergehender Einengung administrativer Ermessens- und Beurteilungsspielräume die Prinzipien der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns und des möglichst vollkommen verwaltungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes ohne Einschränkung auch für ausländische Arbeitnehmer verwirklicht werden.

Im Unterschied zu diesen Auffassungen gehen wir davon aus, daß eine Verbesserung der Situation ausländischer Arbeitnehmer im Rahmen von Veränderungen der Programm-, Organisations- und Personalstruktur sowie der Verhaltensdisposition und Verhaltensweisen des Personals örtlicher Instanzen möglich ist. Diese Annahme erscheint uns dadurch begründet, daß

a) die aus den Widersprüchen zwischen den ökonomischen Interessen einzelner Unternehmen und der Gesamtwirtschaft resultierenden Einflüsse der wirtschaftlich herrschenden Kräfte (Arbeitgeber, Handels- oder Industrieverbände, Gewerkschaften usw.) in unterschiedlicher Form und Richtung auf den ‚Staatsapparat‘ einwirken und somit weder die Entscheidungs- und Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung noch die Dispositionen und Verhaltensweisen des Verwaltungspersonals völlig determinieren, und daß

b) ein Ausbau des verwaltungsgerichtlichen Individualrechtsschutzes allein nicht geeignet ist, die Schutz-, Leistungs- und Betreuungsansprüche der Bürger (also auch der ausländischen Verwaltungsklienten) zu verwirklichen, wenn nicht gleichzeitig die organisations- und verfahrensrechtlichen Aspekte des mehrstufigen administrativen Entscheidungsprozesses erfaßt werden.

Die These, daß auch innerhalb des bestehenden politisch-rechtlichen Rahmens und der vorhandenen finanziellen Ressourcen (für ausländerbezogene Infrastrukturmaßnahmen) erhebliche Verbesserungen der Situation ausländischer Arbeitnehmer möglich seien, wird nicht nur von einigen Staatstheoretikern und Juristen, sondern auch von einigen derjenigen bestritten, die den gesellschaftlichen Status der ausländischen Arbeitnehmer zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen nehmen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf den Umstand verwiesen, daß es sich bei den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien um eine Bevölkerungsgruppe handelt, die a) aus einem völlig andersartigen sozio-kulturellen Kontext eingewandert ist, die b) aufgrund ihres zahlenmäßigen Anteils und ihrer räumlichen Streuung in der BRD ganz eindeutig eine Minorität darstellt und deren Angehörige c) aufgrund ihres niedrigen formalen Bildungsniveaus und ihrer vorwiegenden Beschäftigung in wenig angesehenen Berufspositionen sowohl kulturell als auch materiell schlechter gestellt sind als die Mehrheit der einheimischen Bevölkerung. Es steht außer Zweifel, daß jede dieser Feststellungen durch die vorliegenden empirischen Daten zur Situation der Ausländer in der Bundesrepublik belegt werden kann. Ebenso steht außer Zweifel, daß die politisch und wirtschaftlich herrschenden Kräfte in der Bundesrepublik diesen Minoritäten- und Randgruppenstatus der ausländischen Arbeitnehmer mit Hilfe der einschlägigen aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen trotz mancher anderslautender Stellungnahmen faktisch erhalten bzw. festigen, so daß diese nur sehr kurzfristige Zeitperspektiven entwickeln und darüber hinaus in erheblichem Maße psychisch und sozial verunsichert sind.

Es wäre jedoch ein Irrtum anzunehmen, die kurzfristige Zeitperspektive und die sozio-psychische Unsicherheit seien ausschließlich oder primär das Ergebnis der Rechtslage und der Verwaltungspraxis im Einwanderungsland. Vielmehr kommt erschwerend hinzu, daß die ausländischen Arbeitnehmer nach ihrer Einwanderung in die BRD nicht nur ihren Status im Kontext beruflicher, familiärer und nachbarschaftlicher Beziehungsgeflechte ändern müssen, sondern daß sich unter dem Einfluß der Lebensbedingungen des Einwanderungslandes häufig auch die Motive der Immigration sowie die damit verbundenen wirtschaftlichen, sozialen und psychischen Bedürfnisse in starkem Maße verändern. Durch diese vielfältigen Unwägbarkeiten läßt sich innerhalb der Bevölkerungsgruppe der ausländischen Arbeitnehmer eine Vielzahl von Teilgruppen feststellen, die sich nicht nur bezüglich ihrer Nationalität, sondern auch bezüglich ihres sozialen Status und ihrer individuellen Motivationen unterscheiden. Durch diese Heterogenität ergeben sich gravierende Schwierigkeiten für solidarisches Handeln und Erleben und somit auch für eine langfristige organisierte Vertretung der eigenen Interessen gegenüber der einheimischen Majorität.

Es ist verständlich, daß zahlreiche Politiker, Verwaltungspraktiker und Wissenschaftler angesichts dieses vielschichtigen Problembündels dazu neigen, irgendeine Form der ‚Global- oder Maximallösung‘ der Ausländerproblematik zu suchen. Dabei kann es dazu kommen, daß man sich beispielsweise an den – gemessen an

der Gesamtzahl der in der BRD lebenden Ausländer – wenigen (Härte-)Fällen ungerechtfertigter Ausweisung, schikanöser amtsärztlicher Untersuchungspraktiken oder unangemessener Verweigerung von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe orientiert, um sodann zentralstaatliche gesetzliche Maßnahmen zur Einengung administrativen Handlungsspielraums und zur (formal rechtlichen) Gleichstellung ausländischer und einheimischer Verwaltungsklienten zu fordern. Dabei übersieht man dann leicht, daß eine zentralstaatliche einheitliche Gesetzesregelung in sehr vielen Fällen nicht geeignet sein dürfte, den kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und psychischen Unterschieden der verschiedenen Gruppen von Gastarbeitern gerecht zu werden. Um der Gefahr einer derart einseitigen Betrachtungsweise zu entgehen, vertreten wir hier die Auffassung, daß häufig a) regional differenzierte (in verschiedenen Kommunen und Kreisen unterschiedlich praktizierte) Problemlösungen angemessener sind als zentralstaatliche Lösungsversuche, und daß b) bei ausländischen Verwaltungsklienten ein im Vergleich zum einheimischen Verwaltungspublikum größeres Ausmaß an administrativen Beurteilungs- und Handlungsspielräumen gewährleistet sein muß. In diesem Sinne gehen wir also nicht nur davon aus, daß die Verwaltung trotz bestehender ökonomischer und politischer Restriktionen erhebliche Handlungsspielräume hat, sondern wir erheben darüber hinaus die Forderung, diese Handlungsspielräume nicht schematisch durch Gesetzesmaßnahmen einzuengen, sondern sie durch geeignete organisatorische und personelle Maßnahmen zugunsten der Gastarbeiter und ihrer Familien auszunutzen.

Diese Forderung wird durch die Überlegung verstärkt, daß bisher nicht erkennbar oder nachweisbar ist, daß die Vermittlungsinstanzen (Einrichtungen der Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeber etc.) geeigneter oder bessere Voraussetzungen für eine Verbesserung der Lage der Gastarbeiter mitbringen. Sieht man einmal von Veranstaltungen ab, die primär die ‚Stimmung‘ verbessern (wie Freizeitveranstaltungen, Weihnachtsfeiern u. ä.), und sieht man auch von den Stellungnahmen, Resolutionen und ‚Vorstößen‘ bei staatlichen Stellen ab, so werden an der Basis von ihnen überwiegend administrative Hilfsfunktionen (wie z. B. das Ausfüllen von Formularen) erfüllt, auf die verzichtet werden könnte, wenn die örtliche Verwaltung entsprechende organisatorische und personelle Maßnahmen ergreift, um diese ‚Hilfsfunktionen‘ selbst abzudecken. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, daß hier auch von seiten der Verwaltung dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe Vorrang eingeräumt werden muß gegenüber einer ‚Bemutterung‘ der Gastarbeiter. In einem solchen Rahmen können Doppelarbeit und Konkurrenzangebote zwischen Verwaltung und Verbänden abgebaut werden und neue Formen der Kooperation und Aufgabenteilung entwickelt werden.

Organisatorische und personalstrukturelle Maßnahmen reichen allerdings noch nicht aus, um das Verwaltungspersonal auf die Kontakte mit ausländischen Arbeitnehmern vorzubereiten. Hier sind gezielte Fortbildungsmaßnahmen (Sprachen; Interaktionsgeschick) im Hinblick auf die Besonderheiten der Kontakte zwischen zwei Personen unterschiedlicher ethnischer und sozialer Herkunft notwendig.

Überträgt man hier noch einmal die Untersuchungsergebnisse aus anderen Studien, so kann behauptet werden, daß bereits das empirische Spektrum zwischen geeignetem und ungeeignetem Personal für den Publikumskontakt so groß ist, daß ein erster Schritt sinnvoll darin bestehen könnte, das für die Kontaktabwicklung nicht geeignete Personal anderweitig einzusetzen; Voraussetzung dafür ist ein entsprechender organisatorischer Handlungsspielraum der örtlichen Instanzen. In dem Maße, wie sich die Verantwortlichen in Behörden und Verbänden dieses Handlungsspielraums bewußt werden und durch eine qualitativ bessere Gestaltung und Vermittlung des finanziell und rechtlich begrenzten Angebots an Maßnahmen und Einrichtungen stärker auf die Bedürfnisse der Ausländer eingehen, ergeben sich Möglichkeiten für eine langfristig angelegte Lösung vieler gegenwärtiger Probleme der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien.

## **8. Forschungstechnische Überlegungen zur empirischen Untersuchung des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlicher Verwaltung**

(D. Grunow)

Viele der in den vorangegangenen Kapiteln vorgetragenen Überlegungen und Thesen sind in dem Sinne problematisch, als teilweise oder sogar überwiegend empirische Daten als Belege nicht verfügbar sind. An verschiedenen Stellen der Ausführungen wurde im Detail auf den Mangel an systematisch gewonnenen Kenntnissen im behandelten Themenbereich hingewiesen. Diese Diagnose trifft allerdings nicht für alle Themen im Horizont der Gastarbeiterproblematik in gleicher Weise zu: so wird auch aus der von uns vorgelegten Arbeit ersichtlich, daß zur ‚sozialen Lage‘ der Gastarbeiter sehr viel empirisches Material vorliegt – insbesondere zu Spezialthemen, wie z. B. zur Beschäftigungslage oder zur Schulsituation der Kinder usw. –, während beispielsweise für die Analyse des Kontaktes zwischen Gastarbeitern und Bediensteten der Kommunalverwaltung kaum auf empirische Forschungsergebnisse zurückgegriffen werden kann. Aus diesem Grund müssen im Rahmen dieses Kapitels die Forschungslücken noch einmal akzentuiert werden.

Allein die Feststellung solcher Kenntnislücken und eines entsprechenden Nachholbedarfs an Forschung reicht jedoch nicht aus. Insbesondere ist es unangebracht, undifferenziert nach „mehr Daten“ zu verlangen; wichtig ist dagegen die exakte Bestimmung des Typs von Daten (seien es Beobachtungsprotokolle von Beratungssituationen, systematisierte Erfahrungsberichte der Sozialbetreuer, amtliche Statistiken über Benutzungsfrequenzen örtlicher Einrichtungen u. v. a. m.), die benötigt werden. Das bedeutet also, daß neben vermehrter Quantität empirischer Daten häufiger auf größere Qualität der Ergebnisse geachtet werden muß. Da im Rahmen dieser Arbeit keine eigenen systematischen empirischen Erhebungen durchgeführt werden konnten (vgl. jedoch die Gesprächsprotokolle in Kap. 9), müssen mit der Forderung nach einer Intensivierung der Forschung auf diesem Gebiet zumindest Hinweise auf die für notwendig gehaltene Form der Untersuchung gegeben werden.

## 8.1 Kenntnis- und Forschungslücken

Unter dieser Überschrift könnte man zweifellos einige Seiten füllen; wir wollen allerdings nur einige Akzente setzen, zunächst etwas allgemeinere und sodann spezifische im Kontext unserer dimensional Analyse.

1. Bei der empirischen Untersuchung des Verhältnisses von örtlicher Verwaltung und Publikum wirkt sich die Tatsache besonders gravierend aus, daß erhebliche Mängel im Informationssystem (d. h. im Datenbestand, in der Datenorganisation, in der Datenverarbeitung und in der Datenübermittlung) der kommunalen Instanzen vorhanden sind.

An anderer Stelle haben wir bereits auf die folgenden Mängel hingewiesen (Grunow/Hegner 1974/1975, 117 f.):

- „— es werden nicht genügend handlungs- bzw. entscheidungsrelevante Informationen über die einzelnen Klienten dokumentiert;
- die erhobenen Daten werden nicht ausreichend standardisiert, um vergleichbar zu sein;
- die erhobenen Daten sind falsch aggregiert, so daß z. B. Problemsyndrome nicht erfaßt werden;
- die Möglichkeiten der Auswertung und Aufbereitung der verfügbaren Informationen (Einzelämter, Stat. Amt, sonstige amtliche Statistik) werden nicht voll ausgenutzt;
- die stellenmäßige Absicherung solcher Maßnahmen ist nicht vorhanden;
- die Möglichkeiten der Sammlung zusätzlicher Daten werden nicht ausgeschöpft.

Die daraus möglicherweise resultierenden Konsequenzen sind offensichtlich:

- durch Doppelarbeit (mehrfacher Beschaffung gleicher Informationen) oder unvollständige Arbeit werden personelle Ressourcen vergeudet;
- es fehlen grundlegende Informationen über Publikumsbedürfnisse und deren Hintergründe;
- es fehlen Hintergrundinformationen für eine publikumsbezogene Ausrichtung einzelner Ämter;
- die Kooperation zwischen den Ämtern ist in Frage gestellt;
- die einzelnen Ämter können nicht flexibel auf Bedarfsverlagerungen reagieren; . . .“

Diese Diagnose trifft trotz vieler Bemühungen der BfArb (Bundesanstalt für Arbeit 1973, 1974), statistische Grundlagen über die Gastarbeiter zur Verfügung zu stellen, auch für diesen Bereich zu, da diese Statistiken primär an den Gastarbeitern als Arbeitskraft orientiert sind und die anderen Belange nur am Rande berücksichtigen. Die Diagnose trifft für den Problemsektor Gastarbeiter und ört-

liche Versorgung besonders deshalb zu, weil hier eine Koordination der Versorgungs- und Betreuungsleistungen besonders vordringlich ist.

2. Die empirische Untersuchung des Verhältnisses von örtlicher Verwaltung und Publikum muß die Tatsache in Rechnung stellen, daß empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik erst in den Anfängen steckt (z. B. im Vergleich mit anderen Ländern wie den USA, Großbritannien oder Frankreich).

Obwohl ein sehr großer Anteil der Förderung empirischer Sozialforschung durch Steuermittel (und damit unter Beteiligung der öffentlichen Verwaltung) erfolgt, ist die Verwaltung nicht in gleichem Maße daran interessiert, die eigene Praxis untersuchen zu lassen. Somit hat das Forschungsdefizit zwei wichtige Aspekte:

a) der unzureichende wissenschaftliche Standard solcher Forschungen (vgl. z. B. die praktisch gescheiterte Untersuchung von Mayntz/Scharpf 1975, die in diesem Fall die Autoren sogar zu einer Veröffentlichung in englischer Sprache veranlaßte) und b) die Schwierigkeiten des Zugangs zum Forschungsfeld, d. h. die generellen Probleme der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Verwaltung (vgl. dazu Friedrich 1970 \*).

3. Der für eine empirische Untersuchung des Verhältnisses von örtlicher Verwaltung und Publikum notwendige interdisziplinäre Zugriff ist in der gegenwärtigen Wissenschaftsstruktur kaum zu realisieren.

Dieses Defizit ist immer dann besonders gravierend, wenn empirische Untersuchungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung mit dem Anspruch verknüpft sind, praktische Problemdiagnosen und -lösungen offerieren zu können. Ohne eine ausreichende Kenntnis bzw. ohne angemessene Zurkenntnisnahme der rechtlichen, organisatorischen und personalstrukturellen Gegebenheiten des Verwaltungshandelns werden empirische Untersuchungen sehr leicht „über die Köpfe der Beteiligten hinweg“ angelegt und durchgeführt (vgl. z. B. die Untersuchung von Brinkmann/Pippke/Rippe 1973). Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Schwierigkeiten und Hindernisse für eine interdisziplinäre empirische Verwaltungsforschung ist davon auszugehen, daß den angestrebten systematischen Erhebungen langwierige und aufwendige Vorklärungen und Vorbereitungen im Untersuchungsfeld vorangehen müssen. Kurzfristige Perspektiven in der Forschungsförderung und Erwartungen bezüglich kurzfristig gewinnbarer praktikabler Lösungsvorschläge sind daher im Rahmen interdisziplinärer Verwaltungsforschung fehl am Platze.

4. Für den Themenkomplex Gastarbeiter und örtliche Verwaltung fehlen im Prinzip für alle oben (Abschn. 2) beschriebenen Komponenten des Verhältnis-

---

\*) Wenn gegenwärtig noch Aufsätze wie der von Blaschke (1975) veröffentlichungswürdig erscheinen, dann ist mit Sicherheit zu erwarten, daß man bei der Suche nach empirisch fundierten Analysen der öffentlichen Verwaltung überall und immer wieder auf erhebliche Wissenslücken stößt, die dann nur durch die Reproduktion oder Interpretation von Soll-Vorstellungen auszufüllen sind.

ses wichtige empirische Daten. Versucht man jedoch eine Abstufung der Kenntnislücken, so kann man sagen, daß am wenigsten über den Kontakt bekannt ist, daß dann die „Lückenbereiche“ Interorganisationsbeziehungen (Kooperations- und Interventionsprozesse), Organisations- und Personalstrukturen, Entscheidungsprogramme (i. S. v. Unterschieden in der Rechtsauslegung) folgen und schließlich auch noch spezifische Aspekte der sozialen Lage der Gastarbeiter. Damit soll jedoch nicht behauptet werden, daß es für diese Aspekte keinerlei empirische Anhaltspunkte gibt (vgl. z. B. Bingemer 1970/72; Mehrländer 1972; Borris 1973).

Diese Diagnose sei noch durch einige Detailhinweise präzisiert:

- a) Es fehlen Untersuchungen über die Häufigkeit der Behördenkontakte zwischen Gastarbeitern (bzw. ihren Familien) und den örtlichen Dienststellen der Verwaltung.
- b) Es fehlen Untersuchungen über Anlaß der Kontakte, Kontaktverlauf und Kontaktergebnisse (Ansätze bei Borris 1973).
- c) Es fehlen Untersuchungen über die subjektiven Eindrücke und Erfahrungen, die den Kontakten vorangehen und folgen (Ansätze bei Bingemer 1970/72).
- d) Es fehlen Untersuchungen über das Ausmaß des Wissens-, Macht- und Kontingenzgefälles im direkten Kontakt und seine Auswirkungen.
- e) Es fehlen Untersuchungen über das vorhandene und das benötigte Ausmaß an Handlungsfähigkeit und -bereitschaft beim Personal wie bei den Gastarbeitern.
- f) Es fehlen Untersuchungen über Unterschiede in der die Gastarbeiter betreffenden Rechtsauslegung (Ausnahme: Schüler 1974).
- g) Es fehlen Untersuchungen über Selektion und Qualifikation des Personals, das mit Ausländern Kontakt hat.
- h) Es fehlen Untersuchungen über die spezifischen Friktionen im Prozeß administrativen Handelns, die sich aus dem Zusammentreffen zwischen Individuen mit jeweils psychischen, sozialen und ökonomischen Bedürfnissen bzw. Anliegen und den örtlichen Instanzen mit formal definierten organisations- und programmbezogenen Regeln der Behandlung solcher Probleme und Anliegen ergeben.
- i) Es fehlen Untersuchungen über die vorhandenen Handlungsspielräume des Verwaltungspersonals und die Organisation der Hilfeleistung an die Gastarbeiter sowie die Möglichkeiten ihrer Nutzung (zugunsten der Gastarbeiter) (Ansätze bei Schüler 1974).
- j) Es fehlen Untersuchungen über Art und Ausmaß der Ausländerbezogenheit örtlicher Verwaltungseinheiten.
- k) Es fehlen Untersuchungen über Art und Ausmaß der Ausländerorientierung auch der Vorgesetzten von Bediensteten mit Kontakt zu den Gastarbeitern.

- l) Es fehlen Untersuchungen über die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen kommunalen Ämtern, übergeordneten Instanzen (z. B. Regierungspräsidien) und örtlichen Einrichtungen der Freien Verbände.
- m) Es fehlen Untersuchungen über die Interämterkommunikation sowie mögliche und notwendige Kooperationsabsprachen.
- n) Es fehlen Untersuchungen über die faktischen Tätigkeiten von Sozialbetreuern.
- o) Es fehlen Untersuchungen über Arten und Ausmaß von Interventionen Dritter im administrativen Handlungsvollzug.
- p) Es fehlen Untersuchungen über die Zahl der nicht mit den Ämtern und Einrichtungen in Verbindung tretenden Gastarbeiter sowie über die Ursachen dafür.
- q) Es fehlen Untersuchungen über die spezifischen Erfahrungen der Gastarbeiter mit Behörden im Heimatland.
- r) Es fehlen Untersuchungen über die Widersprüche in den kulturspezifischen Lebenskontexten im Heimatland und in der BRD.

## **8.2 Der Mehrmethodenansatz als Forschungsstrategie zur Untersuchung des Verhältnisses von Gastarbeitern und örtlichen Verwaltungseinheiten**

Es wurde oben bereits betont, daß das Füllen der dargestellten Wissenslücken nicht nur ein Problem der Quantität von empirischen Ergebnissen, sondern der Qualität des Forschungsprozesses und seiner Resultate ist. Im Hinblick auf den von uns entwickelten begrifflich-konzeptionellen Bezugsrahmen ist es entscheidend, daß der Mehrperspektivenansatz im forschungstechnisch-methodischen Design empirischer Untersuchungen entsprechend ‚abgebildet‘ wird. Das setzt in unserem Kontext die Benutzung eines Mehrmethodenansatzes (vgl. Galtung 1967, 110 ff.) – im Sinne der empirischen Erfassung eines Problemfeldes mit verschiedenen Erhebungsmethoden (z. B. Interviews, Beobachtungen, Aktionsforschung) – sowie die Benutzung eines Mehrebenenansatzes (vgl. Dogan/Rokkan [Hg.] 1969; Hummell 1972) – im Sinne der Erfassung von Daten verschiedenen Aggregationsniveaus – voraus.

Nachdem in der empirischen Sozialforschung (insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg) den Techniken der Datenanalyse vorrangige Aufmerksamkeit gewidmet wurde (vgl. zusammenfassend Scheuch 1973), mehren sich die kritischen Stimmen gegenüber dieser Entwicklung (vgl. insb. Phillips 1971, 1973). Dabei steht die Erfahrung im Vordergrund, daß den Fragen der Gültigkeit der erhobenen Daten zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, daß durch das Vorherrschen des Interviews als Erhebungsmethode zu einseitige atomistische (d. h. nur auf Einzelpersonen bezogene) und reaktive (d. h. durch Frage-Reize mehr oder weniger künstlich hervorgerufene) Ergebnisse gewonnen werden (vgl. Webb et al. 1975, bes. 15 ff., 19 ff., 28 ff., 221 f.). Kann in diesem Sinne eine Mehrmethodenunter-

suchung in allen Forschungskontexten als relevant bezeichnet werden, so muß sie im Hinblick auf die empirische Einlösung des Mehrperspektivenansatzes als notwendige Voraussetzung bezeichnet werden, da hierbei so unterschiedliche Dinge wie Organisationsstrukturen, Informationsflüsse, Interaktionsprozesse, Einstellungen von Personen etc. zu erfassen sind. Allein die Gegenüberstellung und empirische Berücksichtigung von Meinungen und Einstellungen der Gastarbeiter und des Verwaltungspersonals auf der einen Seite und ihres tatsächlichen Verhaltens im Kontakt miteinander auf der anderen Seite läßt sich nur mit verschiedenen Methoden (z. B. Befragung und Beobachtung) sicherstellen, da das eine aus dem anderen, oder das andere aus dem einen nicht ableitbar ist (vgl. zusammenfassend Six 1975).

Diese knappe Skizzierung des Mehrmethodenansatzes macht bereits plausibel, warum man in der wissenschaftlichen Literatur wesentlich häufiger derartige Ansprüche formuliert findet als in konkreten Forschungsprojekten realisiert findet. Die mit einem solchen Vorgehen implizierten Schwierigkeiten erfordern einen besonderen Aufwand an wissenschaftlicher Qualifikation und einen größeren zeitlichen, sachlichen und personellen Rahmen als es üblicherweise bei empirischen Untersuchungen der Fall ist (vgl. allgemein: Denzin 1970, 311 ff., praktische Erfahrungen bei: Grunow/Hegner/Kaufmann 1975 a).

Damit ist nun keineswegs behauptet, daß sich die Qualitätsanforderungen des Mehrmethodenansatzes nur im Rahmen eines ‚totalen‘ Forschungsprogramms realisieren lassen. Es kommt vielmehr darauf an, ein Entsprechungsverhältnis zwischen den verschiedenen Problemkomplexen und den Untersuchungsschritten bzw. -methoden herzustellen. Allerdings muß insofern eingeschränkt werden, als qualitativ hochwertige Analysen dieses Typs nicht zugleich ‚flächendeckend‘ für alle Ausländer der Bundesrepublik, für alle Aspekte ihrer Lebenslage, für alle als Kontaktadresse in Frage kommenden Dienststellen und für alle Bediensteten durchgeführt werden können.

Um den Eindruck zu vermeiden, daß mit diesen Überlegungen die begrifflich-konzeptionellen Ausführungen nur um abstrakt-methodologische ergänzt werden sollen, sei durch die Skizzierung eines Prototyps einer Mehrmethodenuntersuchung erläutert, wie im Hinblick auf das hier behandelte Thema eine solche empirische Untersuchung konkret angelegt sein müßte.

Ausgehend von einer hinreichenden Anzahl zu untersuchender Kommunen (etwa 10–12) sind als Untersuchungsbereich die folgenden Ämter zu berücksichtigen: Ausländeramt, Ordnungsamt/Einwohnermeldeamt, Gesundheitsamt, Sozialamt.

Als erster wichtiger Untersuchungsschritt hat die statistische Bestandsaufnahme der Anzahl und der sozialen Merkmale der Gastarbeiter zu gelten sowie die auf diese Gruppe bezogenen Leistungs- und Benutzungsstatistiken der kommunalen Ämter. Außerdem sind alle wichtigen Kontextmerkmale (politischer, ökonomischer und soziographischer Art) in die Analyse einzubeziehen; dazu gehören insbesondere

die Arbeit von „örtlichen Arbeitskreisen“, von „Ausländerbeiräten“, von den vorhandenen Vermittlungsinstanzen und den konkurrierenden Leistungsinstanzen (vgl. Abschn. 3 und 5.3).

Im Zentrum der empirischen Erhebung steht zunächst die Beobachtung der Kontakte zwischen ausländischen Arbeitnehmern und dem Behördenpersonal. Damit kann einerseits das Verhältnis von Anlaß und Anliegen der Kontakte und andererseits kann die Auswirkung unterschiedlicher Handlungsfähigkeiten und -bereitschaften erfaßt werden. Ergänzt und kontrolliert werden diese durch die Beobachtungsmethode gewonnenen Ergebnisse durch intensive Befragungen von Gastarbeitern und Personal.

Die Befragung der Gastarbeiter hat sowohl diejenigen zu erfassen, die Kontakt mit den Behörden haben oder hatten als auch diejenigen ohne Kontakt. Dabei geht es zum einen um die Untersuchung der sozialen Lage (insbesondere der Problemsynndrome) dieser Gruppe und zum anderen um die Einschätzung spezifischer Kontakterfahrungen und -probleme.

Ebenso ist eine standardisierte Befragung der verschiedenen Kategorien von Verwaltungspersonal, das direkt oder indirekt mit den Gastarbeitern zu tun hat, notwendig. Dabei geht es vor allem um die Erfassung der Einstellungen und Orientierungen des Personals gegenüber den ausländischen Klienten sowie um die Kenntnisse über deren spezifische Problemlagen und die darauf zielende Bereitschaft zur Hilfestellung. Dabei ist zugleich eine Analyse der einzelnen kommunalen Verwaltungsorganisationen (vgl. Abschn. 5.2) notwendig (in Form der Analyse von Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen, amtlichen Statistiken sowie in Form von Expertengesprächen), durch die insbesondere die Variation und die Konsequenzen verschiedener organisatorischer Realisierungen der rechtlichen Bestimmungen für die Ausländer erfaßt werden sollen. Erst durch diesen breiten, alle wichtigen Faktoren erfassenden Zugriff ist es möglich, ergänzend auch eine Analyse und Diagnose der Effizienz einzelner Formen der Organisation von Verwaltungseingriffen und Verwaltungsleistungen sowie der Kontaktabwicklung zu versuchen. Soweit dies möglich ist, sind dabei auch einzelne politische Programme und Modelle zu evaluieren, d. h. es sind die Ansprüche und Absichten bei der Ingangsetzung solcher Programme mit den tatsächlichen Resultaten zu konfrontieren.

Bei einem solchen Forschungskonzept wird – gemäß den oben formulierten Ansprüchen – mit mehreren Methoden auf den gleichen Problembereich zugegriffen, so daß die Ergebnisse gegenseitig auf ihre Verlässlichkeit und Gültigkeit hin geprüft werden können: so werden Interviews, Expertengespräche, Material- und Dokumentenanalysen, sekundärstatistische Analysen, Beobachtung und Evaluationsmethoden eingesetzt, um das Problemfeld hinreichend differenziert und zugleich hinreichend verlässlich empirisch zu erfassen und die aufgeworfenen (theoretischen und praktischen) Fragestellungen beantworten zu können.

## 9. Protokollnotizen über Gespräche mit Angehörigen kommunaler und staatlicher Stellen sowie mit Sozialbetreuern der freigemeinnützigen Wohlfahrtsverbände

Angesichts der Unzahl von Publikationen, die zum Thema der Beschäftigung von Ausländern in der Bundesrepublik und ihrer Folgeprobleme erschienen ist, stellt sich die Frage, ob es zu diesem Thema überhaupt noch ‚etwas Neues‘ zu berichten gibt. In den vorangehenden Kapiteln haben wir versucht zu zeigen, daß ein Aspekt in der bisherigen Diskussion vernachlässigt worden ist, und zwar die systematische Relationierung von a) Lebens- und Problemlagen der Ausländer einerseits und b) organisations- und personalstrukturellen Hintergründen ihrer Versorgung auf örtlicher Ebene andererseits. Aufgrund der bisherigen Akzentsetzungen in der Literatur dominieren somit rechtswissenschaftliche und gesellschafts- oder sozialpolitische Studien, die in den letzten Jahren zunehmend durch empirische Arbeiten über verschiedene Aspekte der Lebenslage ausländischer Arbeitnehmer ergänzt worden sind (z. B. Mehrländer 1972; Meistermann-Seeger/Bingemer/Neubert 1970/72; Borris 1973; Boos-Nünning/Hohmann/Reiche 1975). Die vorliegenden Arbeiten sind mit wenigen Ausnahmen von Autoren verfaßt worden, die von ihrer Nationalität, ihrer sozialen Herkunft und ihrem gesellschaftlichem Status eine verhältnismäßig große soziale Distanz zu denjenigen aufweisen, die Objekt der Untersuchungen und Überlegungen sind. Nur in wenigen Fällen hat der Leser die Möglichkeit, sich einen – wenngleich sehr selektiven und durch die Übersetzung in unsere Sprache schon wieder sehr vermittelten – Einblick in die Denk- und Erlebnismuster der betroffenen Ausländer zu verschaffen (vgl. z. B. Schrettenbrunner 1971; Klee (Hg.) 1972, 162–266; Berger/Mohr 1976). Noch wesentlich geringer sind unser Wissen sowie unsere Fähigkeit, konkrete Schwierigkeiten und Erfahrungen der Ausländer ‚nachzuvollziehen‘ in dem Bereich, den wir als ‚Verhältnis von örtlicher Verwaltung und ausländischen Arbeitnehmern‘ bezeichnet haben. Hier liegt gegenwärtig eigentlich nur eine Studie vor, die uns empirisch-konkrete Informationen über die organisatorischen und personellen Hintergründe des ‚Verhaltens‘ örtlicher Instanzen gegenüber ausländischen Arbeitskräften und ihren Angehörigen vermittelt (Schüler 1974). Angesichts dieser Literaturlage scheint es uns notwendig, einiges Anschauungsmaterial darüber vorzulegen, wie die Vertreter örtlicher Instanzen die Probleme des Umgangs mit Ausländern wahrnehmen und interpretieren.

Im folgenden präsentieren wir Protokollnotizen über Gespräche mit Beamten und Angestellten in kommunalen und staatlichen Behörden sowie mit Sozialbetreuern der freigemeinnützigen Träger der Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe. Diese Gespräche sind in drei Kommunen in Nordrhein-Westfalen im September/Oktober 1975 geführt worden. Die drei Städte lassen sich in Kürze wie folgt charakterisieren:

1. A-Stadt liegt an einem Fluß nahe der holländischen Grenze. Die Stadt hat etwa 60 000 Einwohner, von denen 6000 ausländische Arbeitskräfte und deren Familienangehörige sind.

Die administrative Versorgung ausländischer Arbeitskräfte ist dadurch gekennzeichnet, daß es auf örtlicher Ebene lediglich eine „Koordinierungsstelle“ für die Betreuung ausländischer Familien sowie ein Arbeitsamt gibt, während die Aufgaben des Ausländeramts und des Gesundheitsamts von der etwa 15 km entfernten Verwaltung in der Kreisstadt wahrgenommen werden.

Unsere Gesprächspartner in dieser Region sind: der Leiter des Sozialamtes der Stadt sowie der Leiter des diesem Amt zugehörigen Sachgebiets für die ‚Betreuung ausländischer Familien‘; der Leiter des Arbeitsamtes sowie ein regelmäßig mit Ausländerangelegenheiten befaßter Sachbearbeiter; der Leiter des Kreisgesundheitsamtes; eine Sachbearbeiterin im Ausländeramt der Kreisverwaltung.

2. **B-Stadt** ist Sitz der Kreisverwaltung und liegt in einem fruchtbaren landwirtschaftlichen Gebiet in der Mitte Westfalens. Die Stadt hat etwa 40 000 Einwohner, von denen 2000 ausländische Arbeitskräfte und ihre Angehörigen sind. Im Zuständigkeitsbereich der Kreisverwaltung sind insgesamt etwa 14 000 Ausländer angesiedelt.

Die administrative Versorgung der Ausländer ist dadurch gekennzeichnet, daß die in der Stadt selbst lebenden ausländischen Arbeitskräfte am Ort über ein breites Arsenal zuständiger Behörden und Dienststellen verfügen, während die im Bereich des Kreises angesiedelten Ausländer unterschiedlich große Entfernungen zur Erreichung der zuständigen Dienststellen zurücklegen müssen.

In dieser Stadt haben wir mit folgenden Behördenvertretern Gespräche geführt: Mit dem Leiter sowie mit einem Sachbearbeiter des Ausländeramts der Kreisverwaltung; mit dem stellvertretenden Leiter des Ordnungsamtes der Stadt; mit dem Leiter der Abteilung ‚Arbeitsvermittlung‘ im Arbeitsamt; mit einem Gesundheitsaufseher sowie mit zwei Fürsorgerinnen des Kreisgesundheitsamtes; mit dem Leiter des Wohnungsbauförderungsamtes der Stadt.

3. **C-Stadt** ist eine im Zusammenhang mit der Gebietsreform räumlich und bevölkerungsmäßig stark angewachsene Großstadt mit relativ hohem Industrialisierungsgrad in einer ansonsten stärker landwirtschaftlich ausgerichteten Umgebung. Die Stadt hat etwa 300 000 Einwohner, von denen ca. 15 000 Ausländer sind.

Die administrative Versorgung der ausländischen Arbeitskräfte ist dadurch gekennzeichnet, daß C-Stadt Sitz der Kreisverwaltung ist, so daß es am Ort neben dem Wohnungsamt, dem Jugendamt, dem Sozialamt, dem Amt für Familienfürsorge und dem Arbeitsamt auch ein relativ großes Gesundheitsamt gibt. Sowohl das Sozialamt als auch das Arbeitsamt verfügt über besondere Dienststellen für die Probleme ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Angehörigen. Neben diesen kommunalen Stellen sind in der Stadt alle freigemeinnützigen Wohlfahrtsträger durch besondere Betreuungseinrichtungen für Ausländer vertreten.

In C-Stadt haben wir folgende Gespräche geführt: mit einer Sozialbetreuerin und einem Sozialbetreuer der Caritas (für Spanier und Italiener); mit zwei Sozialbetreuern und einer Sozialbetreuerin der Arbeiterwohlfahrt (Jugoslawen und Türken); mit einem Sozialbetreuer des Diakonischen Werks (für Griechen).

Die genannten Gespräche mit Vertretern kommunaler und staatlicher Stellen sowie freigemeinnütziger Wohlfahrtsträger dauerten im Einzelfall zwischen ein und zwei Stunden. Die Gespräche wurden anhand eines zuvor konzipierten ‚Leitfadens‘ geführt, um die Behandlung bestimmter für wichtig erachteter Themen sicherzustellen und die Möglichkeit zum Vergleich der Gesprächsprotokolle zu eröffnen. Anhand von Notizen während der Gespräche wurden jeweils anschließend ausführliche schriftliche Protokolle gefertigt. Der Gesprächsleitfaden für die Kontakte mit den kommunalen und staatlichen Stellen einerseits sowie mit den freigemeinnützigen Trägern andererseits werden bei den folgenden Abschnitten jeweils vorangestellt.

## 9.1 Protokollnotizen über Gespräche mit Vertretern kommunaler und staatlicher Stellen

Der Gesprächsleitfaden, der den einzelnen Unterredungen zugrunde gelegen hat, bezieht sich auf die drei Komponenten des Verhältnisses zwischen örtlicher Verwaltung und ausländischen Arbeitnehmern: auf die Ausländer in ihrer Eigenschaft als Klienten, auf die organisatorischen, personellen und verfahrensmäßigen Merkmale der örtlichen Instanzen sowie auf Anlässe und Probleme der Kontaktaufnahme und -abwicklung. Es werden folgende Abkürzungen für die erfaßten Ämter verwendet:

Ausl.	=	Ausländeramt
Ord.	=	Ordnungsamt
Arb.	=	Arbeitsamt
Soz.	=	Sozialamt
Ges.	=	Gesundheitsamt
Woh.	=	Wohnungsamt u. ä.

Die Städte werden mit „A“ und „B“ angezeigt.

### 1. Merkmale der ausländischen Klienten

#### 1.1 *Kommen ausländische Arbeitnehmer oder ihre Angehörigen als Antragsteller, Rat-suchende, Beleg- und Nachweispflichtige o. ä. auf die Behörde zu und um welche Angelegenheiten handelt es sich dabei vorrangig?*

Die ausländischen Arbeitnehmer kommen in allen Angelegenheiten, die irgendwie das Ausländergesetz betreffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Aufenthaltserlaubnis. Ausweisungen kommen recht selten vor. Bei 1000 Fällen gibt es etwa zwei Ausweisungen. – Z. Z. (1975) beschäftigen besonders einreisende Ehefrauen – im Rahmen der Familienzusammenführung – sowie illegal eingereiste Ausländer, die häufig schon einen Arbeitsplatz haben, das Ausländeramt (A/Ausl.).

Naturgemäß kommen die Klienten besonders in ausländerrechtlichen Angelegenheiten zur Behörde. Überdurchschnittlich häufig geht es z. Z. um einreisende Ehefrauen – im Rahmen der Familienzusammenführung – sowie um Anträge betreffend die Erlaubnis zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. In der Regel wird die selbständige Tätigkeit für ausländische Arbeitnehmer ausgeschlossen, da im Rahmen ihrer Aufenthaltserlaubnis eine unselbständige Tätigkeit oder Beschäftigung ausgewiesen wird. – Daneben sind häufig Asylanträge zu bearbeiten, die aber eigentlich nicht die Gruppe der ausländischen Arbeitnehmer im engeren Sinne betreffen (B/Ausl.).

Man kann davon ausgehen, daß ausländische Arbeitnehmer regelmäßig Klienten des Ordnungsamtes sind, ohne daß dies als eine mit besonderen Problemen belastete Tatsache angesehen würde. – Ausländerrechtliche Zuständigkeiten hat das Ordnungsamt in B-Stadt nicht, weil hierfür das Ausländeramt der Kreisverwaltung zuständig ist. – Die Ausländer melden sich nach dem Meldegesetz an. Wenn sie noch keine Aufenthaltserlaubnis haben, bekommen sie vom Ordnungsamt entsprechende Unterlagen und Antragsformulare, die sodann an das Ausländeramt der Kreisverwaltung zur Entscheidung weitergeleitet werden. – Beim Steueramt (einer Abteilung des Ordnungsamtes) erhalten die Ausländer bei Vorlage der Arbeitserlaubnis eine Lohnsteuerkarte. Beim Versicherungsamt (einer weiteren Abteilung des Ordnungsamtes) erhalten die ausländischen Arbeitnehmer auf Antrag eine Versicherungskarte. Bei einer Veränderung des Wohnsitzes unterliegen Ausländer ebenso wie Inländer der Meldepflicht gegenüber dem Ordnungsamt. Gesundheitspolizeiliche Maßnahmen werden vom Ordnungsamt gemeinsam mit dem Kreisgesundheitsamt durchgeführt. Schließlich ist eine verhältnismäßig große Zahl von Ausländern zu erwähnen, die einen Angelschein beantragen (B/Ord.).

Ausländische Arbeitnehmer kommen in folgenden Angelegenheiten auf das Arbeitsamt zu: Erteilung der Arbeitserlaubnis; Arbeitsvermittlung; Arbeitslosengeld; Kindergeld; Berufsberatung; Fortbildungsmaßnahmen, soweit die Ausländer bereits länger als mindestens ein Jahr in der BRD sind (A/Arb).

Ausländische Arbeitnehmer kommen sowohl als Antragsteller als auch als Ratsuchende in folgende Abteilungen des Arbeitsamtes:

- a) Abteilung Arbeitsvermittlung, wo alle Angelegenheiten betreffend die Arbeitsvermittlung, die Fortbildung sowie die Erteilung oder Verlängerung der Arbeitserlaubnis bearbeitet werden;
- b) die Leistungsabteilung, in der es um Fragen des Kindergeldes, des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe geht;
- c) die Abteilung Berufsberatung, wo es um die Beratung bei Wechsel des Arbeitsplatzes oder der Arbeitstätigkeit geht (B/Arb.).

Ausländische Arbeitnehmer und ihre Angehörigen kommen sowohl als Ratsuchende als auch als Nachweispflichtige zum Gesundheitsamt. – Reisen Ausländer in die BRD ein, so muß entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen eine amtsärztliche Untersuchung im Hinblick auf ansteckende Krankheiten durchgeführt werden. Vor dem Anwerbestopp (Herbst 1974) wurden derartige Untersuchungen von den Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit im Emigrationsland durchgeführt. Gegenwärtig einreisende ausländische Arbeitnehmer – besonders die im Rahmen der Familienzusammenführung einreisenden Ehegatten und Kinder – werden amtsärztlich auf Tbc und Geschlechtskrankheiten untersucht. Die Untersuchung besteht aus einem Routineprogramm mit Röntgen- und Blutuntersuchungen. Diese Untersuchung ist eine Vorbedingung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. – Weiterhin zählt zu den Aufgaben des Gesundheitsamtes die Mitwirkung bei der Überprüfung von Ausländerwohnungen und Gemeinschaftsunterkünften; hier geht es um die Prüfung der hygienischen Verhältnisse. – Wie für deutsche Kinder so werden auch für ausländische Kinder routinemäßig die Schuleintrittsuntersuchungen vom Gesundheitsamt durchgeführt. – Im Rahmen der Bestimmungen des Bundesseuchengesetzes werden Inländer und Ausländer mit ansteckenden Krankheiten regelmäßig untersucht, wobei dies für die Ausländer keineswegs überdurchschnittlich zutrifft. – Ein weiterer behördlicher Kontakt zu Ausländern besteht im Rahmen der Mütterberatung. – Schließlich wirkt das Gesundheitsamt bei Heim- oder Anstaltseinweisungen von erkrankten Ausländern mit (A/Ges.).

Das Kreisgesundheitsamt ist im Rahmen folgender Aufgabengebiete mit Ausländerangelegenheiten befaßt: Fürsorge für Geschlechtskranke; Amtsärztliche Untersuchungen im Zusammenhang mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis; Tbc-Fürsorge; Ermittlungen und Schutzmaßnahmen nach dem Bundesseuchengesetz; Überprüfung von Angehörigen des Lebensmittelhandels und des Eisgewerbes, zumal es in B-Stadt eine Reihe von Lebensmittelgeschäften und Eis-Salons gibt, die von Ausländern geführt werden; Maßnahmen der Wohnungsaufsicht, wobei es besonders um die Überprüfung der Gemeinschaftsunterkünfte geht; schulärztliche Maßnahmen; Mütterberatung und Familienfürsorge (einschließlich Hausbesuche) (B/Ges.).

Unabhängig von der besonderen Aufgabenstellung des Sozialamtes läßt sich zunächst sagen, daß alle ausländischen Arbeitnehmer mit folgenden Behörden Kontakt haben: 1. Beim Ausländeramt der Kreisverwaltung müssen zunächst alle Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis erledigt werden; 2. beim Einwohnermeldeamt oder Ordnungsamt müssen die Ausländer sich polizeilich anmelden; 3. beim Steueramt erhalten Ausländer, die bereits im Besitz der Arbeitserlaubnis sind, eine Lohnsteuerkarte; 4. beim Versicherungsamt erhält der Ausländer auf Antrag eine Rentenversicherungskarte bzw. den Antrag auf das Scheckheft des Versicherungsträgers; 5. beim Sozialamt der Stadt gibt es eine Koordinierungsstelle für die Betreuung ausländischer

Familien'; hier kann sich der Ausländer mit allen sozialen Problemen hinwenden; die Koordinierungsstelle setzt sich mit den im einzelnen jeweils zuständigen Behörden zusammen, die sodann aufgrund der Absprachen die abschließenden Entscheidungen treffen. Die wichtigsten Maßnahmen und Dienste der zuständigen Instanzen im Hinblick auf die sozialen Probleme ausländischer Arbeitnehmer sind: a) Wohnungsprobleme (Beschaffung von Wohnraum; Gewährung von Wohngeld; Besichtigung von Wohnungen und Unterkünften im Hinblick auf hygienische und räumliche Verhältnisse; Initiativen zur Verbesserung von Wohnungen und Unterkünften; Kontrolle der Miethöhe); b) Probleme der Kinder und Jugendlichen (Bereitstellung und Vermittlung von Kindergartenplätzen; Schulprobleme der Kinder; Berufsschulprobleme der Jugendlichen; Hilfeleistung bei Kindergeldanträgen); c) Bereitstellung von und Information über Freizeitmöglichkeiten; d) Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (A/Soz.).

Ausländische Arbeitnehmer und ihre Angehörigen haben mit dem Wohnungsbauförderungsamt vor allem in zwei Angelegenheiten Kontakt: zum einen bei der Beschaffung oder Vermittlung von Wohnraum und zum anderen bei der Beantragung von Wohngeld (B/Woh.).

*1.2 Welche Typen von ausländischen Klienten kommen a) mit welchen Anliegen und b) in welcher Häufigkeit und zeitlichen Verteilung (pro Woche, pro Monat oder pro Jahr) auf die Behörde zu?*

Wie schon gesagt stehen im Mittelpunkt alle Anliegen, die mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zusammenhängen. Pro Monat werden etwa 30 bis 40 aufenthaltsrechtliche Entscheidungen getroffen (A/Ausl.).

Die häufigsten Anliegen sind Anträge auf Aufenthaltserlaubnis für Familienangehörige sowie Anträge auf Erlaubnis für die Übernahme einer selbständigen Tätigkeit. Neben den normalen Ausländerangelegenheiten ist die Behörde mit einer Vielzahl von Fällen befaßt, die sich daraus ergeben, daß im Zuständigkeitsbereich des Kreises eine Strafvollzugsanstalt und zwei Landeskrankenhäuser liegen, in denen jeweils auch eine Reihe von Ausländern untergebracht sind. Die größten Nationalitätengruppen in B-Stadt sind Jugoslawen, Türken, Portugiesen und Spanier (B/Ausl.).

Die Statistiken über die Zahl und über die Nationalitätenverteilung der Ausländer werden beim Kreisordnungsamt geführt. Statistiken über die Kontakthäufigkeit der Ausländer mit örtlichen Behörden werden nicht geführt (B/Ord.).

Bei den Anliegen der Ausländer dominieren Anträge auf Arbeitserlaubnis, auf Arbeitsvermittlung oder auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit sowie Anträge auf Kindergeld. Genaue Statistiken über die Zahl der Behördenkontakte mit Ausländern werden nicht geführt; immerhin läßt sich feststellen, daß seit der Neuregelung des Kindergeldantragsverfahrens 1139 Ausländer einen Antrag gestellt haben (A/Arb.).

Gegenwärtig (im September 1975) dominieren zwei Typen von Anliegen: a) die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote bei Ausländern sowie das damit verbundene Ansteigen der Anträge auf Arbeitsvermittlung und Arbeitslosengeld; b) Anträge auf Verlängerung der Arbeitserlaubnis. – Genaue Zahlen über die einzelnen Anliegen und Kontakte der ausländischen Arbeitskräfte können nicht bekanntgegeben werden, da sie mit dem Vermerk 'Vertraulich für den Dienstgebrauch' versehen sind. Immerhin läßt sich vermuten, daß Art und Umfang der Behördenkontakte relativ gleichmäßig gemäß dem Anteil der verschiedenen Nationalitätengruppen verteilt sind. In erster Linie kommen Türken, Italiener und Jugoslawen auf das Arbeitsamt zu (B/Arb.).

Zahlen über die Art der Anliegen und über die Häufigkeit der Kontakte liegen nicht vor. Immerhin läßt sich feststellen, daß die nachweispflichtigen Ausländer gegenüber den freiwillig Ratsuchenden eindeutig in der Überzahl sind (A/Ges.).

Zahlen über die Kontakthäufigkeit und über die Anliegen einzelner Ausländergruppen im Umgang mit dem Gesundheitsamt liegen nicht vor. Es ist jedoch zu vermuten, daß die Zusammensetzung der Klienten des Gesundheitsamtes in etwa der Zusammensetzung der ausländischen Gesamtpopulation in B-Stadt entspricht. – Was die Verteilung möglicher Kontaktanliegen angeht, so läßt sich feststellen: Generell ist die Feststellungsquote von Erkrankungen, soweit sie beim Gesundheitsamt registriert werden, bei Ausländern geringer als bei Inländern; das gilt auch für Geschlechtskrankheiten; bei der Tuberkulose entspricht der relative Anteil der Ausländer demjenigen der Inländer; die in letzter Zeit bekanntgewordenen Fälle von Kopfläusen sind nicht bei Ausländern, sondern bei Inländern registriert worden (B/Ges.).

Statistische Unterlagen über die Verteilung der Behördenkontakte sowie der Anliegen von Ausländern auf die verschiedenen Nationalitätengruppen liegen nicht vor. Vermutlich entspricht die Verteilung der ausländischen Klienten des Sozialamtes in etwa der Verteilung der Nationalitäten in A-Stadt. – Insgesamt sind in A-Stadt (im September 1975) etwa 4200 Ausländer gemeldet, was einem Bevölkerungsanteil von knapp 6 % entspricht. Davon stammen etwa 3000 Ausländer aus den ‚klassischen Gastarbeiterländern‘, was einem Anteil von etwa 4 % an der Gesamtbevölkerung entspricht. Das weitaus größte Kontingent stellen die Portugiesen, gefolgt von den Türken und von den Italienern (A/Soz.).

Die ausländischen Klienten wenden sich in der Regel mit dem Anliegen an das Amt, das ihnen eine Wohnung vermitteln wird oder daß sie eine Wohngeldzahlung erhalten. Im Verlauf des Jahres 1975 wurde an 15 ausländische Familien eine Wohnung vermittelt. Dabei handelt es sich entweder um Sozialwohnungen oder um Wohnungen, die im Besitz der Stadt sind. Gegenwärtig (Sept. 1975) erhalten in B-Stadt etwa 30 Familien ausländischer Arbeitnehmer Wohngeld (B/Woh.).

*1.3 Handelt es sich bei den Klienten um Gruppen, die bezüglich ihres sozialen Status relativ homogen sind, oder lassen sich relativ große Unterschiede zwischen den Klientengruppen hinsichtlich sozialer Merkmale (z. B. Bildungsniveau, Einkommenshöhe, Familienstand), feststellen?*

Hinsichtlich ihrer Einreise- und Aufenthaltsmotivation ist die Gruppe der ausländischen Arbeitnehmer relativ homogen: alle wollen in möglichst kurzer Zeit viel Geld verdienen. Unter diesem Gesichtspunkt nehmen sie jede einigermaßen gut bezahlte Arbeit an, unabhängig davon, ob sie bereits einen Beruf haben oder nicht. (A/Ausl.)

Nach ihrem sozialen Status handelt es sich bei den ausländischen Arbeitnehmern überwiegend um ungelernete Arbeitskräfte, die den unteren Lohngruppen zuzuordnen sind. Die meisten ausländischen Arbeitnehmer sind verheiratet. (B/Ausl.)

Von seiten des Ordnungsamtes können keine Angaben über den sozialen Status der ausländischen Arbeitnehmer gemacht werden, da hierzu keine Unterlagen geführt werden. (B/Ord.)

Die Gruppe der ausländischen Klienten ist in sich relativ homogen; in der ersten Zeit nach ihrer Einreise übernehmen sie vorwiegend ungelernete Tätigkeiten – vor allem in der Textilindustrie. Im Laufe der Zeit sind die Ausländer bemüht, sich für einen besseren Arbeitsplatz zu qualifizieren. (A/Arb.)

Hinsichtlich des Einkommens- und Bildungsniveaus handelt es sich bei den ausländischen Klienten um eine relativ homogene Gruppe. Die meisten lassen sich als gewerbliche Arbeitnehmer in den unteren Einkommensgruppen bezeichnen. Sie sind in der Regel ungelernete oder angelernte Arbeiter; Facharbeiter sind selten. Auch die Gruppe derjenigen Ausländer, die sich während ihres Aufenthaltes in der BRD als Facharbeiter qualifizieren, ist gering. Außer den genannten Arbeitskräften sind einige ausländische Ärzte zu erwähnen, die in den örtlichen Krankenhäusern Dienst tun. Die meisten Ausländer in B-Stadt sind verheiratet. (B/Arb.)

Hinsichtlich ihres sozialen Status handelt es sich bei den ausländischen Klienten um eine relativ homogene Gruppe. Auch von ihrer Motivation her unterscheiden sich die Ausländer wenig: sie sind in die BRD gekommen, um möglichst schnell viele Ersparnisse zu sammeln. Am Anfang ihres Aufenthaltes stehen sie meist nur für ungelernete Arbeiten zur Verfügung, im Verlaufe ihres Aufenthaltes erreichen sie jedoch häufig eine gewisse Qualifikation am Arbeitsplatz. Sie sind auch bereit, Arbeiten zu übernehmen, die wegen der ungünstigen Arbeitszeit (z. B. Nachtschicht) oder wegen der Art der Tätigkeit von Inländern gemieden werden. Die meisten Ausländer leben im Familienverband. – Von der vorgenannten Gruppe ausländischer Klienten sind hinsichtlich ihres sozialen Status diejenigen zu unterscheiden, die als Ärzte oder Krankenschwestern in deutschen Anstalten Dienst tun. (A/Ges.)

Hinsichtlich des sozialen Status entsprechen die ausländischen Klienten des Gesundheitsamtes wohl dem Bild, das die gesamte Ausländerpopulation in B-Stadt bietet: es sind überwiegend ungelernete Arbeiter, wobei in vielen Familien auch die Frau berufstätig ist (häufig als Putzfrau). (B/Ges.)

Bei ihrer Einreise in der BRD haben die Ausländer in der Regel den Status eines ungelerneten Arbeiters. Im Verlaufe ihrer Anwesenheit erwerben sie häufig höhere Qualifikationen. – Generell ist zu berücksichtigen, daß sich von 1959 bis 1975 die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer in A-Stadt knapp verzehnfacht hat. Gegenwärtig (Sept. 1975) sind etwa 50 % der ausländischen Arbeitnehmer 5 Jahre und länger in A-Stadt. (A/Soz.) Bei den in B-Stadt gemeldeten Ausländern handelt es sich in der Regel um Personen mit Familie, die den unteren Einkommensgruppen zuzurechnen sind. Insbesondere die Klienten des Wohnungsbauförderungsamtes gehören meist zu den unteren Einkommensgruppen und leben in einem größeren Familienverband. Ein geringes Einkommen – in Relation zur Zahl der zu versorgenden Angehörigen – ist Voraussetzung für die kommunale Vermittlung einer Wohnung oder für die Gewährung von Wohnungsgeld. (B/Woh.)

Bei den im vorangehenden protokollierten Stellungnahmen unserer Gesprächspartner handelt es sich im wesentlichen um persönliche Einschätzungen und Meinungen. Dies kommt wegen der Art der Protokollformulierungen nicht immer deutlich zum Ausdruck, muß jedoch bei der Beurteilung des Aussagewertes stets berücksichtigt werden. Demgegenüber handelt es sich bei den folgenden Protokollnotizen um Themenbereiche, bei denen die Gesprächspartner gewissermaßen Auskunft erteilen.

#### *1.4 Welcher Art sind die Daten, die behördlicherseits über Ausländergruppen und deren spezifische Probleme gesammelt werden? Auf welche Weise werden Daten über Ausländer verfügbar gehalten?*

Statistisch erfaßt werden sowohl die Anzahl der erteilten Aufenthaltsgenehmigungen als auch die Anzahl der vorgenommenen Ausweisungen, wobei jeweils nach Nationalitäten differenziert wird. Gegenwärtig können statistische Angaben nicht gemacht werden, da nach der Kreisreform die Datenbestände noch nicht neu geordnet worden sind. (A/Ausl.)

Statistisch werden die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien nur insofern erfaßt, als dies von der amtlichen Statistik vorgeschrieben wird. Gesondert ausgezählt wird die Zahl der Ausweisungen und der Abschiebungen. – Die Daten des Ausländeramtes werden an das Ausländerzentralregister beim Bundesverwaltungsamt gemeldet. – Die Kreisreform sowie die Umstellung auf EDV haben sämtliche Datenbestände ‚zerstört‘, so daß gegenwärtig eine zuverlässige Statistik für B-Stadt nicht vorliegt. – Die EDV-Verarbeitung von Daten über Ausländer hat ihre speziellen Probleme; z. B. ist bei türkischen Personen die Unterscheidung in Vor- und Zuname kaum möglich. (B/Ausl.)

In der allgemeinen Meldestatistik werden die Ausländer gesondert ausgewiesen. Darüber hinausgehende Datenerhebungen finden nicht statt. (B/Ord.)

Gesonderte Daten über ausländische Arbeitnehmer werden nicht erhoben. Allerdings ist die allgemeine Arbeits- und Berufsstatistik nach Nationalitäten differenziert. Die einzelnen Vorgänge werden seit 1972 zentral durch EDV verarbeitet. Im Zuge der Umstellung auf EDV sowie der Kreisreform sind Schwierigkeiten bei der Datenregistrierung eingetreten, so daß z. Z. beispielsweise nicht genau gesagt werden kann, in wievielen Fällen eine Arbeitserlaubnis erteilt worden ist. (A/Arb.)

Auf Orts- und Amtsebene gibt es keine besonderen statistischen Erhebungen über ausländische Arbeitnehmer. Allerdings werden sie als Untergruppe in der allgemeinen Statistik (z. B. auch in der Arbeitslosenstatistik) geführt. – Die allgemeine Statistik wird von den Arbeitsämtern und von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlicht. – Alle Verwaltungsvorgänge betreffend die Erteilung von Arbeitserlaubnis werden registriert, wobei zu beachten ist, daß solche Vorgänge immer dann aktenkundig werden, wenn ein Ausländer den Arbeitsplatz wechselt und wenn somit eine Arbeitserlaubnis für den neuen Arbeitgeber erteilt werden muß; damit ist gesagt, daß bei jedem Arbeitsplatzwechsel die Arbeitserlaubnis erneut beantragt und entschieden werden muß. – Genauere statistische Einzelheiten können in diesem Gespräch nicht mitgeteilt werden. (B/Arb.)

Von seiten der staatlichen Aufsichtsbehörde wird die Führung einer Gesamtstatistik verlangt, wobei auf die Anzahl durchgeführter Untersuchungen und festgestellter Befunde abgehoben wird. Darüber hinaus werden gesonderte Statistiken im Rahmen des Bundesseuchengesetzes erstellt. Von seiten des Amtes kann nicht übersehen werden, inwiefern diese Statistiken nach Nationalitäten differenzieren. Es kann lediglich ganz allgemein festgestellt werden, daß etwa 1974 die Quote der krankhaften Befunde bei 2 % gelegen hat. (A/Ges.)

Es wird lediglich die vorgeschriebene allgemeine Gesundheitsstatistik geführt. In dieser Statistik wird nach Inländern und Ausländern differenziert. (B/Ges.)

Regelmäßig werden die Ausländer lediglich in der Meldestatistik erfaßt. Darüber hinaus werden keine regelmäßigen besonderen Daten erfaßt. (A/Soz.)

Weder im Wohnungsbauförderungsamt noch bei anderen Dienststellen der Stadtverwaltung werden besondere Statistiken über Probleme ausländischer Arbeitnehmer gesammelt. Es wird nur die Meldestatistik geführt. Örtliche Verwaltungsberichte, die solche Zahlen dann umfassen müßten, sind für die Zukunft geplant, aber gegenwärtig noch nicht vorhanden. (B/Woh.)

*1.5 Werden Fallsammlungen o. ä. angelegt, um bestimmte, häufig wiederkehrende Probleme und Anliegen von Ausländern zu erfassen?*

*Welches sind die hauptsächlichsten Probleme, die sich aufgrund solcher Fallsammlungen identifizieren lassen?*

Fallsammlungen o. ä. werden nicht geführt. (A/Ausl.)

Routinemäßige Fallsammlungen werden nicht geführt. ‚Klassische‘ Fälle werden abteilungsintern gesammelt und werden sodann bei der Bearbeitung ähnlich gelagerter Fälle herangezogen. (B/Ausl.)

Fallsammlungen o. ä. sind nicht vorhanden. (B/Ord.)

Im Bereich des Arbeitsamtes gibt es Handakten mit Standardfällen. – In der Regel wird im Arbeitsamt über jeden einzelnen beschäftigten Ausländer eine Karteikarte angelegt und ständig ergänzt, ohne daß darüber hinaus eine Akte angelegt würde. Wenn ein Ausländer beispielsweise zwecks Erteilung oder Verlängerung der Arbeitserlaubnis zum Arbeitsamt kommt, dann muß er alle benötigten Unterlagen selbst sammeln und mitbringen. (A/Arb.)

Fallsammlungen o. ä. sind nicht vorhanden. Führung von Akten könnte evtl. in all den Fällen sinnvoll sein, wo es um die Erteilung oder Verlängerung der Arbeitserlaubnis geht. Dennoch verzichtet man gegenwärtig auf eine derartige Aktenführung, da durch die

organisatorische Ausdifferenzierung des Sachgebiets für Ausländerangelegenheiten (Arbeits-erlaubnis) genügend personengebundene Erfahrung und Kompetenz vorhanden ist. (B/Arb.) Sämtliche Unterlagen über die routinemäßigen Einreiseuntersuchungen bei Ausländern werden im Gesundheitsamt archiviert. Sie stehen im Dienstbetrieb sowie im Rahmen der Amtshilfe zur Verfügung. (A/Ges.)

Fallsammlungen o. ä. sind nicht vorhanden und werden auch nicht benötigt. (B/Ges.)

Fallsammlung o. ä. werden nicht angelegt. (A/Soz.)

Fallsammlungen o. ä. sind nicht vorhanden und sind auch nicht geplant. (B/Woh.)

## **2. Organisatorische, verfahrensbezogene und personelle Merkmale der Dienststellen**

Ebenso wie beim vorangehenden Themenkomplex gilt auch für die folgenden Fragen, daß die behördlichen Gesprächspartner einerseits Auskünfte über bestimmte organisatorische und verfahrensmäßige Merkmale ihrer Dienststelle erteilen, während sie andererseits ihre persönliche Einschätzung oder Meinung wiedergeben. Wir beginnen mit drei Fragenkomplexen, bei denen es im wesentlichen um die Ermittlung bestimmter organisatorischer Sachverhalte geht.

### **2.1 Welche Abteilungen, Sachgebiete oder Dienststellen sind in dieser Behörde mit ausländischen Arbeitnehmern befaßt?**

Das Ausländeramt ist ein Sachgebiet innerhalb des Dezernates ‚Ordnungsverwaltung‘; dieses Amt beschäftigt sich ausschließlich mit Ausländern. (A/Ausl.)

Das Ausländeramt ist dem Dezernat ‚Ordnungsverwaltung‘ organisatorisch zugeordnet. Es hat zwei Abteilungen, die geographisch auf zwei verschiedene Städte verteilt sind. In X-Stadt werden Angelegenheiten der Jugoslawen und Türken bearbeitet, während die Leitung des Ausländeramtes sowie die Beschäftigung mit Angehörigen der übrigen Nationalitäten in B-Stadt liegt. Das Ausländeramt hat ausschließlich mit ausländerrechtlichen Angelegenheiten zu tun. (B/Ausl.)

Innerhalb der Stadtverwaltung von B-Stadt haben folgende Behörden mit Ausländerangelegenheiten zu tun: Ordnungsamt, Wohnungsbauförderungsamt, Sozialamt, Jugendamt und Standesamt. (B/Ord.)

Mit ausländischen Arbeitnehmern sind die folgenden Abteilungen befaßt: a) Vermittlungsabteilung; b) Leistungsabteilung; c) Berufsberatung; d) Büro für zusammengefaßte Aufgaben. (A/Arb.)

Insbesondere folgende Abteilungen sind mit Ausländerangelegenheiten befaßt: a) Sonder-sachgebiet ‚Ausländerangelegenheiten‘ innerhalb der Abteilung Arbeitsvermittlung; b) Leistungsabteilung; c) Abteilung für Berufsberatung. (B/Arb.)

Eigentlich stehen alle Abteilungen und Sachgebiete des Hauses, soweit sie mit den unter Ziff. 1.1 skizzierten Aufgaben befaßt sind, im Kontakt mit ausländischen Arbeitnehmern und ihren Angehörigen. Das zuständige Dezernat innerhalb der Kreisverwaltung umfaßt die beiden Hauptabteilungen ‚Gesundheitsfürsorge‘ und ‚Medizinalaufsicht‘. – Das Kreisgesundheitsamt verfügt über eine Reihe von geographisch selbständigen Nebenstellen an fünf verschiedenen Orten. Diese Nebenstellen erledigen fast alle Aufgaben – also auch die Ausländerangelegenheiten – weitgehend selbständig. (A/Ges.)

Entsprechend der Organisationsstruktur des Gesundheitsamtes haben alle Abteilungen und Sachgebiete Kontakte mit ausländischen Klienten. (B/Ges.)

Innerhalb der Stadtverwaltung haben folgende Behörden mit Ausländern zu tun: Einwohnermeldeamt; Steueramt; Versicherungsamt; Koordinierungsstelle für ‚Betreuung ausländischer Familien‘ innerhalb des Sozialamtes (diese Koordinierungsstelle hat hauptsächlich Kontakte mit dem Schulamt, mit dem Jugendamt, anderen Abteilungen des Sozialamtes, dem Wohnungsbauförderungsamt, dem Sportamt und der Familienbildungs-stätte). (A/Soz.)

hinaus gibt es auf kommunaler Ebene eine ‚Arbeitsgemeinschaft zur Betreuung ausländischer Arbeitnehmer‘; in dieser Arbeitsgemeinschaft sind Vertreter der kommunalen und staatlichen Verwaltungen sowie der freien Wohlfahrtsverbände vertreten. Die Arbeitsgemeinschaft hat drei Unterausschüsse: Schule und Jugend; kulturelle Angelegenheiten; soziale Angelegenheiten. (B/Woh.)

2.2 *Welches sind die je spezifischen Aufgaben, die in den vorgenannten Dienststellen erledigt werden, und auf welche Rechtsgrundlagen stützt sich das Personal bei der Aufgabenerledigung?*

Sämtliche Aufgaben sind im Ausländergesetz festgelegt. (A/Ausl.)

Dem Ausländeramt obliegt die Wahrnehmung aller Aufgaben gemäß dem Ausländergesetz und den dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen. Als wichtigste gesetzliche Innerhalb der Stadtverwaltung haben folgende Behörden mit Ausländern zu tun: Wohnungsbauförderungsamt; Ordnungsamt; Sozialamt; Jugendamt; Standesamt. – Darüber Grundlagen neben dem Ausländergesetz gelten das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Verwaltungsgerichtsgesetz und das Vollstreckungsgesetz. (B/Ausl.)

Die Rechtsgrundlagen für das Tätigwerden der Ordnungsverwaltung – gegenüber Inländern und Ausländern – sind so zahlreich und verzweigt, daß sie in der Kürze eines Gespräches nicht dargestellt werden können. Die übrigen Ämter und Dienststellen der Stadtverwaltung verfahren nach jeweils speziellen rechtlichen Bestimmungen. (B/Ord.)

Die verschiedenen Abteilungen (Vermittlungsabteilung; Leistungsabteilung; Büro für zusammengefaßte Aufgaben) greifen bei ihrer Arbeit jeweils unterschiedlich stark auf einzelne Rechtsgrundlagen zurück. – Rechtliche Grundlagen sind vor allem das Arbeitsförderungsgesetz und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen sowie das Bundeskindergeldgesetz. (A/Arb.)

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen sind: Arbeitsförderungsgesetz; Bundeskindergeldgesetz; Arbeitnehmerüberlassungsgesetz; Schwerbehindertengesetz sowie dazu ergangene Verordnungen der Bundesanstalt für Arbeit; Anordnung zur Förderung der Arbeitsaufnahme; Arbeitserlaubnisanordnung; Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung; Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung; Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Umschulung. Diese Anordnungen sind von der Bundesanstalt für Arbeit erlassen und gelten einheitlich für alle Arbeitsämter. (B/Arb.)

Die anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen sind äußerst zahlreich und verzweigt. Besonders hervorzuheben sind: Ausländergesetz; Bundesseuchengesetz; Erlaß des Innenministers NRW vom 29. 12. 1961 betr. die Untersuchungspflicht der Ausländer. (A/Ges.)

Die gesetzlichen Bestimmungen ergeben sich im einzelnen aus der unter Ziff. 1.1 genannten Aufgabenstellung des Amtes. Gegenüber den Ausländern gibt es keine speziellen Vorschriften oder Maßnahmen, vielmehr sind sie den Inländern gleichgestellt. (B/Ges.)

Was die einzelnen Behörden angeht, die mit Ausländerangelegenheiten zu tun haben, so gelten hier jeweils besondere Rechtsvorschriften. Diese Vorschriften ergeben sich aus den im einzelnen zu erledigenden Aufgaben. – Dem Schulamt obliegt die Betreuung von ca. 500 schulpflichtigen Kindern, wobei die für die verschiedenen Nationalitäten bestehenden 12 Übergangsklassen besonderes Gewicht haben. Daneben müssen die 160 berufsschulpflichtigen Ausländer-Kinder betreut werden, von denen allerdings nur 30 eine Berufsschule besuchen; hier wird die Verhängung von Bußgeld als ein Druckmittel zur Förderung des Schulbesuchs erwogen. – Das Jugendamt bemüht sich insbesondere um die Bereitstellung von Kinderplätzen für die etwa 300 Ausländer-Kinder im Vorschulalter; allerdings ist den Ausländern die Einrichtung ‚Kindergarten‘ weitgehend unbekannt und auch der monatliche Unkostenbeitrag von DM 30,- mag sich wohl hemmend auf den Kindergartenbesuch auswirken. Trotz verschiedener Bemühungen des Jugendamtes scheinen die Ausländer einer Versorgung ihrer Kinder durch Verwandte und Bekannte den Vorzug

zu geben. – Das Wohnungsbauförderungsamt bemüht sich insbesondere um die Bereitstellung oder Vermittlung von Wohnungen für Ausländer sowie um die Zahlung von Wohngeld. – Das Sport- und Freizeitamt fördert Begegnungs- und Freizeitstätten der Ausländer sowie sportliche Aktivitäten. – Im Sozialamt werden die Ausländer den Inländern weitgehend gleichgestellt, was die Anwendung des Bundesozialhilfegesetzes angeht. – In der Familienbildungsstätte der Stadt werden Näh- und Kochkurse für Ausländerinnen durchgeführt. – Angesichts der Vielfalt dieser Aufgaben würde eine Darstellung der jeweiligen Rechtsgrundlagen den Rahmen des Gesprächs sprengen (A/Soz.)

Die einzelnen Ämter greifen bei ihrer Arbeit jeweils auf spezielle Rechtsgrundlagen zurück. – Das Sozialamt orientiert sich bei der Gewährung von Hilfen zum Lebensunterhalt sowie von Hilfen in besonderen Lebenslagen am BSHG. In den meisten sozialen Angelegenheiten liegt die Initiative bei den freien Wohlfahrtsverbänden. In B-Stadt spielt dabei ein Katholischer Arbeitskreis eine besondere aktive und erwähnenswerte Rolle. – Das Jugendamt bemüht sich um die Unterbringung von Ausländer-Kindern in Kindergärten, wobei jedoch trotz zahlreicher Informationsmaßnahmen die Reaktion der Ausländer zurückhaltend ist. Dies gelte leider generell für alle informativen Bemühungen. – Dem Standesamt obliegt die Wahrnehmung der üblichen Personen- und Familienstandsangelegenheiten. – Angesichts der Vielfalt der Aufgaben in den einzelnen Behörden ist es unmöglich, die jeweils zutreffenden Rechtsgrundlagen im einzelnen aufzuführen. (B/Woh.)

*2.3 Sind die Zuständigkeits- und Aufgabenbereiche, bei denen es primär um Ausländer geht, ausdifferenziert, d. h., sind bestimmte Stellen oder Personen ausschließlich oder primär für Ausländer zuständig?*

Wie bereits gesagt, befaßt sich das Ausländeramt ausschließlich mit Ausländerangelegenheiten. (A/Ausl.)

Das Ausländeramt ist ausschließlich für Ausländer zuständig. (B/Ausl.)

Besondere organisatorische und personelle Vorkehrungen für Ausländer sind innerhalb des Ordnungsamtes nicht getroffen. (B/Ord.)

Eine gewisse Ausdifferenzierung von Zuständigkeiten für ausländische Arbeitnehmer ist in dem ‚Büro für zusammengefaßte Aufgaben‘ zu sehen; allerdings werden in diesem Büro auch noch weitere Aufgaben neben der Bearbeitung von Arbeitserlaubnisangelegenheiten wahrgenommen. Alle anderen Abteilungen des Arbeitsamtes haben sowohl in- als auch ausländische Klienten. (A/Arb.)

Die einzige Ausdifferenzierung von besonderen Zuständigkeiten für Ausländer findet sich in der Abteilung ‚Arbeitserlaubnis‘ des Sachgebiets ‚Ausländerangelegenheiten‘. Ansonsten werden ausländische und inländische Arbeitnehmer von den gleichen Dienststellen betreut (z. B. Arbeitsvermittlung nach Berufs- und Branchendifferenzierung). – Bisher ist es so, daß Arbeitserlaubnisangelegenheiten für Ausländer auch noch in den verschiedenen (örtlich selbständigen) Außenstellen des Arbeitsamtsbereichs behandelt werden. In Zukunft soll die Bearbeitung von Arbeitserlaubnisangelegenheiten für Ausländer ausschließlich im Hauptamt in B-Stadt erfolgen. (B/Arb.)

Generell sind keine besonderen Zuständigkeits- und Aufgabenbereiche für Ausländer vorhanden. Die Ausländer sind den Inländern gleichgestellt. Von Zeit zu Zeit ergeben sich besondere Aktionen, die ausschließlich an Ausländer adressiert sind (z. B. Vorsichtsmaßnahmen bei Auftreten von Cholera-Fällen). (A/Ges.)

Eine Abteilung oder ein Sachgebiet, das sich ausschließlich mit Ausländer-Angelegenheiten befaßt, gibt es im Gesundheitsamt nicht. (B/Ges.)

Innerhalb des Sozialamtes gibt es eine spezielle ‚Koordinierungsstelle für die Betreuung ausländischer Familien‘. Derartige Koordinierungsstellen gibt es in 21 Städten in NRW; das Land gibt einen Zuschuß zu den Personalkosten für diese Stellen. – Seit 1972 gibt es

auf örtlicher Ebene einen ‚Koordinierungskreis für Ausländerfragen‘, in dem die kommunalen und staatlichen Behörden sowie die Freien Wohlfahrtsverbände zusammenarbeiten. Der Koordinierungskreis hat folgende Arbeitsgruppen gebildet: soziale Eingliederung; Schule und Bildung; Freizeit und Information. – Für alle Nationalitätengruppen gibt es in A-Stadt Sozialbetreuer der freien Wohlfahrtsverbände, die in den Freizeit- und Begegnungsstätten für Ausländer ihre Dienststelle haben. (A/Soz.)

Besondere Zuständigkeiten für Ausländer sind nicht ausdifferenziert. (B/Woh.)

*2.4 Sind besondere organisatorische und personelle Vorkehrungen getroffen worden, um den spezifischen Problemen ausländischer Arbeitnehmer beim Umgang mit deutschen Instanzen Rechnung zu tragen? Wurde beispielsweise das Personal im Hinblick auf die Besonderheiten des Kontakts mit Ausländern ausgewählt? Oder wurden organisatorische und verfahrensmäßige Schritte eingeleitet, um für den Ausländer erkennbar zu machen, welche deutschen Behörden in etwa den Gegebenheiten der Verwaltung im Heimatland entsprechen?*

Generell läßt sich dazu schwer etwas sagen. In persönlich bekannten Einzelfällen ist es jedoch so, daß das Personal vor einer Versetzung ins Ausländeramt weder gefragt wird, ob es dort arbeiten möchte, noch besonders geschult wird. (A/Ausl.)

Man muß wohl davon ausgehen, daß besondere Vorkehrungen bei der personellen Besetzung des Ausländeramtes nicht getroffen werden. Sowohl die Einweisung in das Sachgebiet als auch die Fortbildung erfolgt gemäß den allgemeinen Regeln für die Umgruppierung von Personal; persönliches Engagement sowie Dienstbesprechungen beim Regierungspräsidenten können Hilfestellung leisten. (B/Ausl.)

Das Personal muß sich auf die Besonderheiten der Ausländer selbst einstellen. Die Ausländer als Klienten des Ordnungsamtes verursachen in der Regel einen größeren Bearbeitungsaufwand. Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Sachverhalten treten verschiedentlich auf, können jedoch meist behoben werden. Für die Ermittlung der Personaldaten von Ausländern sind die Ausweispapiere von großer Bedeutung. (B/Ord.)

Das Büro für zusammengefaßte Aufgaben ist mit zunehmender Einreise von Ausländern personell erweitert worden. Fortbildungsveranstaltungen finden auf Sachbearbeiter-tagungen beim Landesarbeitsamt statt. Aufgrund der Nähe zur niederländischen Grenze besteht im Arbeitsamt eine lange Tradition im Hinblick auf den Umgang mit Ausländern. (A/Arb.)

Eine besondere Auslese des Personals im Hinblick auf den Umgang mit Ausländern erfolgt lediglich für das Sachgebiet ‚Ausländerangelegenheiten‘. Lediglich in diesem Fall wird das Personal entsprechend seiner Eignung für das Sachgebiet ausgewählt. Dabei ist es jedoch so, daß weniger der Gesichtspunkt ‚Fähigkeit und Geschick im Umgang mit Ausländern‘ ausschlaggebend ist. Im Vordergrund steht vielmehr die Fähigkeit des Personals zum Umgang mit den komplexen gesetzlichen Bestimmungen im Sinne der Richtlinien des Amtes. – Besondere Schulungsmaßnahmen gibt es nicht. Die notwendigen Fähigkeiten werden ausschließlich durch individuelle Einarbeitung in das Fachgebiet gewonnen. – Vorstellungen über Aufbau und Arbeitsweise der Verwaltungen in den Heimatländern der Ausländer gibt es nicht. (B/Arb.)

Da die Aufgaben für Ausländer nicht ausdifferenziert sind, gibt es auch im organisatorischen und personellen Bereich keine besonderen Vorkehrungen für den Umgang mit ausländischen Arbeitnehmern. (A/Ges.)

Besondere organisatorische oder personelle Maßnahmen im Hinblick auf den Kontakt der Behörde mit Ausländern sind weder getroffen worden noch geplant. (B/Ges.)

Eine spezielle Schulung oder Unterrichtung von Verwaltungspersonal, das Umgang mit Ausländern hat, findet nicht statt. Über die Verwaltungsorganisation in den jeweiligen Heimatländern der Ausländer bestehen keinerlei Vorstellungen. (A/Soz.)

Es sind keine besonderen personellen und organisatorischen Vorkehrungen getroffen worden. – Von seiten der Vorgesetzten muß man von Zeit zu Zeit die Mitarbeiter auf einzelne Punkte des Umgangs mit ausländischen Arbeitnehmern hinweisen. So sollen die Mitarbeiter die Ausländer nicht mit „Du“ anreden; weiterhin sollen die Mitarbeiter im Gespräch mit Ausländern nicht eine gebrochene verkürzte deutsche Sprache anwenden. (B/Woh.)

*2.5 Gibt es durch die Ausländer besondere zeitliche und personelle Belastungen für die Behörde? Dauert beispielsweise die Bearbeitung von Anträgen, Anfragen u. ä. länger, wenn diese von Ausländern kommen? Ist die Ermittlung von Sachverhalten bei Ausländern schwieriger und zeitraubender?*

Generell muß man sagen, daß die Ermittlungs- und Bearbeitungsvorgänge in ausländerrechtlichen Angelegenheiten nicht einfach sind. Ein Vergleich mit dem Arbeitsaufwand beim Umgang mit Inländerangelegenheiten ist jedoch nicht möglich, da sich die Dienststelle ausschließlich mit Ausländern beschäftigt. (A/Ausl.)

Einen besonderen Zeitaufwand erfordern lediglich diejenigen Vorgänge, die im Zusammenhang mit Ausländern aus der Strafvollzugsanstalt und aus den Landeskrankenhäusern stehen. (B/Ausl.)

Die Ausländer als Klienten des Ordnungsamtes verursachen generell einen Mehraufwand an Zeit. Schwierigkeiten treten gelegentlich bei der Ermittlung von Sachverhalten auf. (B/Ord.)

Grundsätzlich dauert die Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten nicht länger als bei Inländern. Allerdings ist in den letzten Jahren der Arbeitsanfall generell angestiegen. (A/Arb.)

Der Zeitaufwand für die Bearbeitung von Anträgen und Anfragen ist bei Ausländern durchschnittlich höher als bei Inländern. Weiterhin ist die Ermittlung von Sachverhalten bei Ausländern generell schwieriger. Die Schwierigkeiten liegen sowohl im Bereich der sprachlichen Verständigung als auch im Bereich der auf seiten der Ausländer bestehenden Unkenntnis hinsichtlich der deutschen Verwaltungsprozeduren. – Organisatorische Hilfestellung wird durch die Ausgabe von Merkblättern in der jeweiligen Heimatsprache der Ausländer gegeben. Die Antragsformulare selbst sind allerdings nicht in den jeweiligen Heimatsprachen verfaßt. – Wichtigstes Dokument und zugleich die größte Hilfe bei der Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten ist der Paß. – Bedauerlicherweise fühlen sich Ausländer oft falsch verstanden, weil ihnen die Einsicht in die Regeln der Verwaltungstätigkeit fehlt. – In einigen Fällen kann man auf die Hilfe der Arbeitgeber bei der Abwicklung von Vorgängen zurückgreifen. (B/Arb.)

Der Umgang mit ausländischen Patienten und die Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten ist durchschnittlich zeitaufwendiger als bei Inländern. Z. B. ist bei der Untersuchung von Frauen aus den ländlichen Gebieten der Türkei die Besonderheit der dortigen Frauenrolle zu beachten; in der Regel ist der Ehemann bei derartigen Untersuchungen anwesend, was manchmal zu gewissen Schwierigkeiten führt. Generell muß zusätzliche Zeit für Erklärung und Überzeugung der ausländischen Patienten aufgewendet werden. (A/Ges.)

Eine außergewöhnliche zusätzliche zeitliche oder sachliche Belastung durch Ausländer als Patienten oder durch die Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten ist nicht bekannt. (B/Ges.)

Bei der Bearbeitung von Ausländerangelegenheiten entstehen angesichts des Vorhandenseins der ‚Koordinierungsstelle‘ keine besonderen Schwierigkeiten. Dies trifft auch für die Ermittlung von Sachverhalten zu. (A/Soz.)

Bei der Bearbeitung von Wohngeldanträgen muß bei Ausländern erheblich mehr Zeit aufgewendet werden als bei Inländern. Zum einen ist dies bedingt durch sprachliche Ver-

ständigungsschwierigkeiten; zum anderen liegt es daran, daß häufig die Unterlagen unvollständig sind. – Bei der Vermittlung von Wohnungen muß bei Ausländern ein erheblicher Zeitaufwand für Beratung und Abklärung aufgewandt werden. Dabei spielen u. a. folgende Überlegungen eine Rolle:

Entspricht die Wohnung in ihrer Beschaffenheit den Lebensgewohnheiten der Ausländer? Wird die Nachbarschaft möglicherweise negativ auf Ausländer reagieren? – An einem Beispiel werden die Schwierigkeiten bei der Wohnungsvermittlung erläutert: Eine schon lange in der Bundesrepublik lebende türkische Familie („sauber und ordentlich!“) hat eine neue Wohnung zugewiesen bekommen, in der Hoffnung, daß sie diese auch in ordentlichem Zustand halten kann. Die Familie stieß aber nach einiger Zeit auf Ablehnung durch die deutschen Nachbarn. Die Nachbarn beschwerten sich bei der Verwaltung hauptsächlich im Hinblick auf zwei Sachverhalte: Zum einen würden an fast jedem Wochenende die Verwandten und Bekannten der Familie aus der gesamten BRD anreisen und durch ihr Palaver die Feiertagsruhe stören; zum anderen verbreite die landesübliche Art der Zubereitung von Speisen einen ‚Duft‘, der die Nachbarn erheblich störe. – Aus diesem Beispiel kann man ablesen, wie behutsam die Behörden bei der Vermittlung von Wohnungen an Ausländer vorgehen müssen. (B/Woh.)

*2.6 Gibt es ständige Kontakte des Amtes mit anderen Stellen (seien es amtliche oder private), die mit Ausländern zu tun haben? (z. B. mit den freien Verbänden, mit Sozialbetreuern, mit den Arbeitgebern oder mit anderen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung)*

Ständige Kontakte bestehen auf dem Dienstweg zum Arbeitsamt, den Ordnungsämtern der Gemeinden, dem Gesundheitsamt, den Regierungspräsidenten, der Justizverwaltung sowie zu den Arbeitgebern. (A/Ausl.)

Ständige Kontakte des Arbeitsamtes gibt es zum Ausländeramt und zu den Arbeitgebern. Mit anderen örtlichen Verwaltungen und mit den freien Wohlfahrtsverbänden steht das Arbeitsamt über den Koordinierungskreis für Ausländerangelegenheiten in Verbindung. (A/Arb.)

Ständige dienstliche Kontakte bestehen zu folgenden Behörden: zum Arbeitsamt, zum Ausländeramt, zu den Ordnungsämtern, zu den Sozialämtern, zu den Schulämtern und zu den freien Wohlfahrtsverbänden (AWO, Innere Mission und Caritas). (A/Ges.)

Das hier vertretene Sachgebiet (Betreuung ausländischer Familien) steht über den Koordinierungskreis mit allen betroffenen Dienststellen und Verbänden im Kontakt. Die im Einzelfall orientierten dienstlichen Einzelkontakte bestehen am häufigsten mit den Wohlfahrtsverbänden, mit dem Industrieverein (Arbeitgebervertretung) mit dem DGB, mit Dienststellen der Stadtverwaltung und mit dem Arbeitsamt. (A/Soz.)

Ständige dienstliche Kontakte unterhält das Ausländeramt mit dem Landschaftsverband, der Polizei, den Gerichten, der Staatsanwaltschaft, dem Gewerbeaufsichtsamt, dem Gesundheitsamt, dem Arbeitsamt, dem Jugendamt, den Konsulaten und der Industrie- und Handelskammer. (B/Ausl.)

Ständige dienstliche Kontakte bestehen mit allen Dienststellen der Stadtverwaltung, dem Ausländeramt und dem Gesundheitsamt. Bezüglich der Arbeiterlaubnis steht das Ordnungsamt in ständigem Kontakt mit dem Arbeitsamt. (B/Ord.)

Besonders intensive Kontakte bestehen zu den freien Wohlfahrtsverbänden und dem katholischen Arbeitskreis. Kontakte mit Dienststellen innerhalb der Stadtverwaltung beschränken sich auf Einzelfälle. (B/Woh.)

Ständige Kontakte bestehen zum Ausländeramt der zuständigen Kreisbehörde sowie zu den Arbeitgebern. In B-Stadt gibt es keine Sozialbetreuer, so daß keine Kontakte zu freien Trägern von Hilfsmaßnahmen für ausländische Arbeitnehmer bestehen. Im Arbeitsamtsbezirk von B-Stadt gibt es jedoch Sozialbetreuer für Spanier, Griechen und

Italiener. Kontakte zu Gesundheitsbehörden sind deshalb selten, weil das Arbeitsamt selbst über einen ärztlichen Dienst verfügt. (B/Arb.)

Ständige dienstliche Kontakte in Ausländerangelegenheiten bestehen zu dem Ausländeramt, zum Schulamt, zum Wohnungsamt, zum Ordnungsamt, zum Jugendamt, zum Arbeitsamt, zum Gewerbeaufsichtsamt und zur Bauaufsicht. (B/Ges.)

2.7 *Unterscheiden sich die auf Ausländer anzuwendenden rechtlichen Bestimmungen in bezug auf Ermessens- und Beurteilungsspielräume von analogen Regelungen für deutsche Klienten? Sind die gesetzlich vorgesehenen Ermessensspielräume eine Erleichterung oder eine Erschwernis bei der administrativen Erledigung von Ausländerangelegenheiten? In welchen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichen sind die Ermessensspielräume am größten? Gibt es Kontakte zwischen verschiedenen Behörden und Kommunen über die Art der Handhabung von Ermessensfragen?*

Das Ausländergesetz und die ausführenden Bestimmungen lassen den Gesetzesanwendern einen großen Ermessensspielraum, der nicht leicht zu handhaben ist. Allzu viel müssen die Ausführenden aus eigener Verantwortung entscheiden. Dies wird besonders dann recht schwierig, wenn eine liberale Auslegung in der entsprechenden Verwaltung praktiziert wird. Es wäre besser, wenn der Gesetzgeber klare Handlungsanweisungen geben würde. (A/Ausl.)

Im Zusammenhang mit dem Anwerbestop müßten bei der Erteilung von Arbeiterlaubnissen oder -verlängerungen schärfere Maßstäbe zugrunde gelegt werden, was die Handhabung des Ermessensspielraums erschwert. Dies ist dann besonders problematisch, wenn der betreffende Ausländer arbeitslos ist. Es muß dann im Einzelfall geprüft werden, ob ein arbeitsloser Ausländer vermittelt werden kann, d. h. daß in diesem Falle auch kein Inländer oder bevorrechtigter Ausländer in die gleiche Arbeitsstelle eingewiesen werden darf. Die Arbeitsmarktlage ist für diese Entscheidung äußerst wichtig. Auch werden soziale Gesichtspunkte mit zu berücksichtigen sein, soweit dies im Rahmen des Ermessensspielraums liegt. (A/Arb.)

Ob die Ermessensspielräume bei gesetzlichen Regelungen, die die Ausländer betreffen, größer sind als bei solchen, die die Inländer betreffen, kann nicht Bestimmtheit gesagt werden.

Soweit das Ausländergesetz zur Anwendung kommt, kann sowohl von zu weiten als auch von zu engen Ermessensspielräumen gesprochen werden. Das dominierende Prinzip der Gesetzesanwendung beim Gesundheitsamt – in Abstimmung mit dem Ausländeramt – ist, Lösungen zu suchen, die dem Einzelfall voll Rechnung tragen; auch wenn dabei die Grenze der Auslegungsfähigkeit des Ausländergesetzes erreicht oder gar überschritten wird.

Das Ermessen ist bei Angelegenheiten von Ausländern schwieriger zu handhaben als bei Inländern. Hinsichtlich der Ausschöpfung der Ermessensspielräume gibt es zwischen verschiedenen Behörden mit gleichen Aufgaben unterschiedliche Auffassungen. Der Gesprächspartner berichtete von einer internen Dienstbesprechung der 16 hauptamtlichen Ärzte des Gesundheitsamtes, auf der gerade dieser Punkt Gegenstand der Beratung war. Durch die Erweiterung des Kreises von A-Stadt durch andere Kreise und die dadurch bedingte Zusammenlegung von Behörden ergaben sich unterschiedliche Beurteilungen von gleichgelagerten Fällen.

Um die praktizierte Anwendung des Ermessensspielraumes zu verdeutlichen, schilderte der Gesprächspartner zwei Beispiele:

- a) Nach dem Ausländergesetz kann ein Ausländer, bei dem eine offene Tbc festgestellt wird, ausgewiesen werden. Im Kreise A-Stadt wird ein solcher Patient aus diesem Grund allein nicht ausgewiesen, da es aus ärztlicher Sicht keine Lösung des Problems ist, die Kranken auszuweisen. (Inzwischen hat das Verwaltungsgericht diesen Stand-

punkt im Einzelfall bestätigt.) Der kranke Ausländer wird wie ein Inländer behandelt und geheilt. Der ärztliche Gesichtspunkt der Hilfe für Kranke kollidiert mit dem Standpunkt des Ausländergesetzes, nämlich die Gefährdung von gesundheitlichen Belangen der BRD durch eine ansteckende Krankheit zu verhindern. Die getroffene Entscheidung der Nichtausweisung des Betroffenen gründet darin, daß in der BRD ein einzelner Tbc-Fall keine Gefährdung darstellt, wenn er behandelt wird, und daß es keine Lösung sein kann, einen akut Erkrankten in die hygienisch wesentlich ungünstigeren Länder abzuschieben.

- b) Der Rektor einer Grundschule will sechs türkische Kinder, die bereits der Schulpflicht bei der Einreise unterlagen, schulärztlich untersuchen lassen, weil er durch sie eine evtl. gesundheitliche Gefährdung der inländischen Schüler und Lehrer vermutet. Die Begründung dieses Ersuchens liegt in den schlechten Hygieneverhältnissen in der Gegend der Türkei, aus der die Kinder stammen. Das Kreisgesundheitsamt lehnt dieses Ersuchen ab, bietet aber an, gegebenenfalls die ganze Klasse zu untersuchen. Die Gründe für die Ablehnung sind die mangelnde Rechtsgrundlage für eine solche Untersuchung einer Gruppe von Schülern und die diskriminierende Wirkung einer solchen Maßnahme gegenüber einer ethnischen Minderheit. Nach erneutem Vorstelligwerden des Rektors wird das Ersuchen erneut – in Abstimmung mit dem Regierungspräsidenten – abgelehnt. Es sollten alle Kinder der Klasse untersucht werden. (A/Ges.)

Bezüglich der Ermessensspielräume gibt es keine besonderen Probleme. (A/Soz.)

Der weite Ermessensspielraum des Ausländergesetzes wird grundsätzlich als gut empfunden, doch sollte sich die Behörde hüten, Präzedenzfälle zu schaffen. Der weite Ermessensspielraum schafft die Voraussetzung für stark individualisierte Entscheidungen. Nur manchmal ist der Ermessensspielraum zu weit, wenn man z. B. die allzu unterschiedlichen Rechtsanwendungen verschiedener Behörden in der gleichen oder einer ähnlichen Sache betrachtet. (B/Ausl.)

Die besondere Problematik des Ermessensspielraumes ergibt sich primär aus dem Ausländergesetz, welches das Ordnungsamt der Stadt nicht anzuwenden hat. (B/Ord.)

Im Aufgabenbereich dieses Amtes sind die Ausländer den Inländern gleichgestellt. Es gelten für beide die gleichen Ermessensspielräume. Bedingung für die Gleichbehandlung der Ausländer ist eine gültige Aufenthaltserlaubnis. (B/Woh.)

Grundsätzlich unterscheidet sich die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen nicht von der Anwendung auf Inländer. Das ganze Arbeitserlaubnisverfahren ist ein spezifisch auf ausländische Arbeitnehmer anzuwendender Rechtsbereich, der aber nicht besondere Ermessenserwägungen erforderlich macht. Inhaltliche Differenzierungen ergeben sich aus der Arbeitserlaubnisverordnung. (B/Arb.)

Die Ermessensspielräume unterscheiden sich bei Ausländerangelegenheiten nicht von denen bei Inländerangelegenheiten. (B/Ges.)

### 3. Kontakte, Anlässe und Probleme der Kontaktabwicklung

#### 3.1 *In welchem zahlenmäßigen Verhältnis stehen folgende Formen von Kontakten der Ausländer mit den Dienststellen in diesem Amt: schriftliche, telefonische, mündlich-persönliche Kontakt?*

Die Ausländer erscheinen in der Regel persönlich beim Ausländeramt. (A/Ausl.)

Als Kontaktform überwiegt eindeutig der mündlich-persönliche Kontakt. (A/Arb.)

Einerseits sind es unvermeidbare persönlich-mündliche Kontakte (Untersuchung des Betroffenen), die die Ausländer zum Gesundheitsamt führen. Andererseits sucht in einigen Fällen die Behörde die Ausländer in ihrer Wohnung auf. Telefonische und schriftliche Kontakte sind selten. (A/Ges.)

Es dominieren die mündlich-persönlichen Kontakte. Eine gewisse Filterfunktion haben die Sozialbetreuer, die in ständigem Kontakt sowohl zu den Ausländern als auch zur Verwaltung stehen. (A/Soz.)

Telefonische und briefliche Kontakte sind selten; überwiegend erscheinen die Ausländer persönlich beim Ausländeramt. (B/Ausl.)

Die Ausländer kommen überwiegend persönlich zum Ordnungsamt. Anrufe von Ausländern erreichen das Amt selten; briefliche Kontakte bestehen gar nicht. (B/Ord.)

Der persönlich-mündliche Kontakt dominiert. (B/Woh.)

Die dominierende Kontaktform ist die mündlich-persönliche. Schriftliche Kontakte zwischen ausländischen Arbeitnehmern und dem Arbeitsamt gibt es nicht; telefonische Kontakte sind sehr selten. Einzelne Arbeitgeber rufen relativ häufig für ihre ausländischen Arbeitnehmer an. Die Arbeitgeber helfen auch beim Ausfüllen der Kindergeldanträge usw. (B/Arb.)

Bedingt durch die Untersuchungstätigkeit des Gesundheitsamtes steht der persönliche Kontakt von Ausländern mit dem Gesundheitsamt zahlenmäßig an der Spitze. Dies gilt auch für die Beratungstätigkeit. Bei den Aufsichtsmaßnahmen kommt es aber überwiegend zu Besuchen der Amtsvertreter in den Wohnungen. Telefonischer oder schriftlicher Kontakt besteht kaum. (B/Ges.)

### *3.2 Gibt es beim Kontakt spezifische Probleme? Und wenn ja - welche sind das? Inwiefern sind die genannten Kontaktprobleme nur für Ausländer typisch?*

Eine Schwierigkeit ist zweifellos das Sprachproblem. Die Gesprächspartnerin bedauerte die zunehmende Dreistigkeit der Ausländer beim Umgang mit dem Ausländeramt und auch mit ihr persönlich. Selbst nach Dienstsluß und auch in der Nacht rufen Ausländer sie privat an, um etwas in ihrer Angelegenheit zu erreichen. (A/Ausl.)

Eigentlich gibt es keine schwerwiegenden Kontaktprobleme. Die Sprache ist in einigen Fällen ein leichtes Kontakthindernis. (A/Arb.)

Das wichtigste Kontaktproblem ist der Sprachunterschied. Auch treten Ausländer häufiger als Inländer als Simulanten auf, um irgendwelche Vorteile im Kontakt mit der Verwaltung zu gewinnen. (A/Ges.)

Wenn von einem spezifischen Kontaktproblem gesprochen werden kann, so ist dies die Sprache. (A/Soz.)

Ein Kontaktproblem steht im Vordergrund: Es ist die Sprache. Auch fällt auf, daß sich besonders die Italiener übersteigert selbstbewußt dem Ausländeramt gegenüber verhalten und sich dabei auf ihre Sonderrechte als EG-Staatler stützen. (B/Ausl.)

Das schwerwiegendste Kontaktproblem ist die Sprache. (B/Ord.)

Das typische Kontaktproblem ist die Sprache. (B/Woh.)

Das spezifische Kontaktproblem ist die Sprache. (B/Arb.)

Wenn es überhaupt ein Kontaktproblem gibt, dann ist es die Sprache. (B/Ges.)

### *3.3 Wie wurde dem Sprachproblem Rechnung getragen?*

Das Sprachproblem fällt insbesondere bei außerordentlichen Fällen als erschwerend ins Gewicht. In solchen Fällen werden immer vereidigte Dolmetscher herangezogen. Für den alltäglichen Gebrauch reichen die Deutschkenntnisse der Ausländer in der Regel aus. Merkblätter sind in der jeweiligen Heimatsprache vorhanden. (A/Ausl.)

Die Deutschkenntnisse der ausländischen Arbeitnehmer reichen in der Regel zur Abwicklung ihrer Angelegenheiten aus. In einigen Fällen kommen die Sozialbetreuer zur Hilfe. Die Bundesanstalt für Arbeit unterstützt finanziell Sprachkurse für ausländische Arbeitnehmer, doch ist das Ergebnis solcher Kurse nicht immer überzeugend. Merkblätter stehen jedem zur Verfügung. (A/Arb.)

In der Regel reichen die Deutschkenntnisse der Ausländer zur Abwicklung der Angelegenheiten. In wichtigen Fällen werden Dolmetscher herangezogen. Dies sind Sozialbetreuer, Dolmetscher der Betriebe, ein spanischer Diakon aus der Nachbarschaft u. a. Als Verständigungshilfe werden zudem fremdsprachige Merkblätter verteilt. (A/Ges.)

In der Regel reichen die Deutsch-Kenntnisse der Ausländer zur Abwicklung der Angelegenheiten aus. Sozialbetreuer vermitteln manchmal bei Sprachproblemen, manchmal werden auch Wörterbücher benutzt. Inzwischen treten auch Kinder verstärkt als sprachkundige Vermittler auf. (A/Soz.)

Die Ausländer können in der Regel mit ihren Deutschkenntnissen die notwendige Kommunikation bestreiten. In besonders wichtigen und brisanten Angelegenheiten wird amtlicherseits ein Dolmetscher hinzugezogen. Es gibt darüber hinaus Merkblätter in 10 verschiedenen Sprachen. (B/Ausl.)

Die Ausländer verfügen selbst über Sprachkenntnisse, die im Regelfall zur Verständigung ausreichen. Manchmal bedienen sich auch die Ausländer sprachkundiger Bekannter oder Verwandter. Die Abhilfe des Sprachproblems bleibt allein den Ausländern überlassen. (B/Ord.)

In der Regel sind die Ausländer der deutschen Sprache soweit kundig, daß es – wenn auch unter Schwierigkeiten – zu einer Verständigung kommt. Häufig bringen die Ausländer sprachkundigere Landsleute mit. Seitens der Verwaltung werden keine besonderen Vorkehrungen zur Minimierung des Sprachproblems getroffen. (B/Woh.)

Im Arbeitsamt von B-Stadt gibt es keinerlei sprachlich geschultes Personal. In der Regel kann man sich auf die Deutschkenntnisse der ausländischen Arbeitnehmer verlassen. Manchmal bringen die Ausländer auch sprachkundigere Bekannte und Verwandte mit. In der letzten Zeit häufen sich die Fälle, in denen die Kinder, die deutsche Schulen besuchen, als Dolmetscher dienen. Hilfsmittel der sprachlichen Verständigung sind die in der jeweiligen Heimatsprache verfaßten Merkblätter. Im äußersten Notfall bedient man sich amtlicherseits eines Dolmetschers; in der Regel handelt es sich dabei um einen Sozialbetreuer. (B/Arb.)

Die deutschen Sprachkenntnisse der Ausländer reichen in der Regel aus. Ist dies nicht der Fall, so bringen die Ausländer selbst einen sprachkundigen Landsmann mit. Auch sind die Betriebsdolmetscher (bei den Arbeitgebern) in der Regel gern bereit zu helfen. Informationsblätter gibt es für die Mütterberatung in verschiedenen Sprachen. (B/Ges.)

#### *3.4 Wer kommt eigentlich ins Amt: Die Betroffenen selbst oder ein Verwandter oder ein Interessensvertreter?*

Die Betroffenen selbst kommen zur Dienststelle. (A/Ausl.)

Die Betroffenen selbst kommen zum Arbeitsamt. Dabei überrascht oft der hohe Informationsstand der ausländischen Arbeitnehmer. Diese Informationen werden direkt unter den ausländischen Arbeitnehmern ausgetauscht, durch Sozialbetreuer oder durch Zeitung und Rundfunk in Landessprache vermittelt. (A/Arb.)

Es ergibt sich überwiegend aus den jeweiligen Kontakttanlässen (z. B. Untersuchungen), daß die Ausländer in der Regel persönlich bei der Behörde erscheinen. Vom Gesprächspartner wurde mit Bedauern festgestellt, daß eine Öffentlichkeitsarbeit (insbesondere die Gesundheitsaufklärung gegenüber Ausländern) noch sehr unterentwickelt ist. Die Familienfürsorgerinnen erreichen immerhin die ausländischen Familien mit Neugeborenen und weisen dabei auf die Mütterberatung hin. Hinsichtlich der Aufklärung über Gesundheitsfragen sind auch die praktizierenden Ärzte tätig. (A/Ges.)

Die betroffenen Ausländer kommen selbst oder die Sozialbetreuer kommen zur Behörde. (A/Soz.)

Die Betroffenen erscheinen in der Regel selbst und allein beim Ausländeramt. (B/Ausl.)

Nur in sehr seltenen Ausnahmefällen erscheint anstelle des Betroffenen ein Verwandter oder Vermittler in der Behörde. Als Vermittler können auch Vertreter des Arbeitgebers auftreten. Die ausländischen Besucher des Ordnungsamtes kommen überwiegend aus gesetzlich vorgesehenen Gründen. Auf sonstige Möglichkeiten werden sie wohl von Landsleuten hingewiesen. (B/Ord.)

Die Ausländer kommen in der Regel allein ins Amt, manchmal allerdings auch in Begleitung von Bekannten oder Verwandten. Interessenvertreter erscheinen nicht beim Wohnungsbauförderungsamt. Die Hinweise auf die Möglichkeiten der Wohnungsvermittlung und auf die Möglichkeiten der Gewährung von Wohngeld erhalten die Ausländer von anderen Ausländern (meist über Mundpropaganda) oder von den Wohlfahrtsverbänden. (B/Woh.)

Überwiegend sind es die Betroffenen selbst, die das Arbeitsamt aufsuchen. Informationen über die Möglichkeiten, z. B. Kindergeld zu bekommen, werden wohl über die Arbeitgeber oder über Landsleute weitergegeben. (B/Arb.)

Aufgrund der besonderen Kontaktkanäle im Gesundheitsamt kommen die Ausländer in der Regel persönlich. (B/Ges.)

*3.5 In welcher Form und in welchem Umfang werden die Kontakte durch deutsche oder ausländische „Vermittler“ wahrgenommen (z. B. Dolmetscher, Gewerkschaftsfunktionäre, Sozialbetreuer, Arbeitgebervertreter)?*

Als Vermittler treten Sozialbetreuer und Arbeitgeber auf. (A/Ausl.)

Vermittler sind vorzugsweise Sozialbetreuer und Arbeitgeber. (A/Arb.)

Vermittler treten naturgemäß im Kontakt mit dem Gesundheitsamt sehr selten in Erscheinung. Allerdings konnte der Gesprächspartner im Amt von einem „Profi“-Vermittler berichten, der – selbst Ausländer – gegen Bezahlung dolmetschte und vermittelte, dessen Entgeltforderungen jedoch unverschämt hoch seien. (A/Ges.)

Als Vermittler sind die Sozialbetreuer tätig. (A/Soz.)

Wenn (telefonisch und persönlich) Vermittler auftreten, so sind dies Sozialbetreuer und Arbeitgeber. (B/Ausl.)

Als Vermittler treten am häufigsten die Arbeitgebervertreter auf oder allenfalls auch Verwandte des Betroffenen. (B/Ord.)

Vermittler zwischen dem Amt und den Gastarbeitern treten hier nicht in Erscheinung. (B/Woh.)

Als Vermittler zwischen ausländischen Arbeitnehmern und Arbeitsamt treten Verwandte, Bekannte, die schon erwähnten sprachkundigen Kinder und in Problemfällen auch die Sozialbetreuer auf. (B/Arb.)

Vermittler treten hier sehr selten auf; falls doch einmal, dann sind es meist die Sozialbetreuerinnen. (B/Ges.)

*3.6 Haben die Ausländer bevorzugte Zeiten für den Behördenbesuch (z. B. eher früh am Morgen oder eher gegen Dienstschluß; eher am Wochenanfang oder eher am Wochenende)?*

Die Ausländer halten sich an keine Sprechstunden: sie kommen den ganzen Tag über. (A/Ausl.)

Die Sprechzeiten des Arbeitsamtes sind so gestaltet (z. B. Dienstag bis 19.00 Uhr), daß jeder sich nach diesen richten kann. (A/Arb.)

Die Ausländer (oft auch die Frauen mit Kindern) sind sehr häufig im Schichtbetrieb tätig, so daß sie häufig die Sprechzeiten oder anberaumten Termine nicht einhalten können. Die Sprechzeiten der Mütterberatung wurden deshalb entsprechend verändert. Bei anderen Terminen versucht das Gesundheitsamt flexibel zu sein. (A/Ges.)

Ausländer kommen häufig – bedingt durch Schichtarbeit – außerhalb der Sprechstunden zur Verwaltung. Es wird aber keiner unter Hinweis auf die Sprechzeiten abgewiesen. (A/Soz.)

Die Ausländer haben keine bevorzugten Zeiten für ihren Behördenbesuch. Sie halten sich aber oft nicht an die Sprechstunden, was nach Möglichkeit toleriert wird. Dabei ist zu beachten, daß die Ausländer wegen des Behördenbesuches häufig Lohnausfall haben. So kann es sein, daß ein Ausländer, der von einem weitergelegenen Ort nach B-Stadt zum Ausländeramt kommt, einen ganzen Arbeitstag verliert. (B/Ausl.)

Ausländer haben keine spezifischen Zeiten, an denen sie die Verwaltung aufsuchen. (B/Ord.)

Bezüglich der Zeit, zu der die Ausländer das Amt aufsuchen, sind keine Besonderheiten gegenüber Inländern festgestellt worden. (B/Woh.)

Die ausländischen Arbeitnehmer haben keine bevorzugten Zeiten zum Behördenbesuch. (B/Arb.)

Schwierigkeiten gibt es nur aufgrund der Schichtarbeit bei Untersuchungsterminen. Ansonsten werden die Sprechstunden genutzt. (B/Ges.)

### *3.7 Erheben Ausländer öfter oder seltener Einspruch als Deutsche und wie sieht es bei den Beschwerden aus?*

Man kann sagen, daß die Ausländer gegen jeden negativen Bescheid des Ausländeramtes Widerspruch einlegen, der dann auch faktisch aufschiebende Wirkung hat. Die Ausländer sind in dieser Hinsicht erstaunlich „clever“. (A/Ausl.)

Bei Ablehnung der Arbeitserlaubnis wird immer ein Rechtsmittel eingelegt. (A/Arb.)

Das Einlegen von Rechtsmitteln und Beschwerden ist bei Ausländern im Vergleich zu Inländern sehr selten. (A/Ges.)

Fälle, in denen Widerspruch gegen die Entscheidung der Verwaltung eingelegt wurde, sind nicht bekannt und wohl auch selten. Beschwerden über Personen kommen überhaupt nicht vor. (A/Soz.)

Bei negativen Bescheiden legen die Ausländer fast immer Rechtsmittel ein. Die Rechtsmittel werden durch alle Instanzen ausgeschöpft. (B/Ausl.)

Widersprüche und das Einlegen von Rechtsmitteln betreffen hauptsächlich die ausländerrechtlichen Entscheidungen und damit nicht das Ordnungsamt. (B/Ord.)

Die Ausländer scheinen weitgehend kritiklos die Verwaltungsentscheidungen hinzunehmen. Widersprüche und Beschwerden sind nicht bekannt. Die Verwaltung erscheint den Ausländern wohl noch überwiegend als eine allmächtige Obrigkeit. (B/Woh.)

Einsprüche und Beschwerden sind bei Ausländern seltener als bei Inländern. Wenn sie vorkommen, so handelt es sich überwiegend um Entscheidungen bezüglich der Arbeitserlaubnis oder des Kindergeldes. (B/Arb.)

Widersprüche sind sehr selten. Bei den Überprüfungsmaßnahmen in den Wohnungen der Ausländer gibt es selten Anlaß zur Beanstandung. (B/Ges.)

### *3.8 Machen einzelne Dienststellen oder Abteilungen in ihrer Behörde den Versuch, Sprechstunden in Wohnbezirken von Ausländern oder in Betrieben mit hoher Ausländerquote abzuhalten?*

Sprechstunden außerhalb des Dienstgebäudes finden nicht statt. (A/Ausl.)

Gesonderte Sprechstunden sind nicht notwendig, da die Sozialbetreuer solche durchführen. (A/Arb.)

Besondere Beratungen für Ausländer finden nicht statt. Doch wird den Ausländern und ihrer Lebenssituation durch eine andere Maßnahme Rechnung getragen, indem etwa das Gesundheitsamt seine Beratungstätigkeit auf „soziale Brennpunkte“ konzentriert (z. B.

bei der Mütterberatung) und damit häufig auch ausländische Familien erreicht, sowohl in den Ämtern als auch zu Hause. (A/Ges.)

Solche Sprechstunden werden nur von Sozialbetreuern, nicht von Angehörigen des Amtes durchgeführt. (A/Soz.)

Sprechstunden werden nur im Dienstgebäude abgehalten. (B/Ausl.)

Spezielle Sprechstunden für Ausländer gibt es nicht, auch nicht in Wohnbezirken für Ausländer. (B/Ord.)

Die Ausländerquote ist so gering, daß solche Maßnahmen nicht in Erwägung gezogen werden brauchen. (B/Woh.)

Sprechstunden in Wohnbezirken von ausländischen Arbeitnehmern werden in dieser Stadt und im Arbeitsamtsbezirk dieser Stadt nicht abgehalten und sind auch nicht geplant. (B/Arb.)

Die Ausländer werden allenfalls bei verschiedenen Maßnahmen in ihren Wohnungen aufgesucht. Sonstige Maßnahmen außerhalb des Amtes gibt es nicht. (B/Ges.)

## 9.2 Protokollnotiz über Gespräche mit ausländischen Sozialbetreuern

Die hier festgehaltenen Gespräche sind im Oktober 1975 in C-Stadt geführt worden. Alle Befragten waren seit mehreren Jahren (der italienische Sozialbetreuer bereits seit 15 Jahren) in diesem Beruf tätig. Alle Sozialbetreuer hatten nicht nur Aufgaben in C-Stadt selbst zu erfüllen, sondern auch in Orten, die bis zu 40 km von ihrer Hauptarbeitsstelle entfernt sind.

Die Antworten wurden wie folgt verschlüsselt:

- S/C = spanische Sozialbetreuerin bei der Caritas
- I/C = italienischer Sozialbetreuer bei der Caritas
- G/DW = griechischer Sozialbetreuer beim Diakonischen Werk
- J/AWO = Jugoslawischer Sozialbetreuer bei der Arbeiterwohlfahrt
- T/AWO = türkische Sozialbetreuerin bei der Arbeiterwohlfahrt.

1. Welche städtischen Ämter/Behörden werden nach Ihrer Meinung von Gastarbeitern am häufigsten in Anspruch genommen?

S/C: Ausländeramt, Arbeitsamt

I/C: Einwohnermeldeamt, Ausländeramt, Krankenkasse

G/DW: Ausländeramt, Einwohnermeldeamt, Finanzamt, Gesundheitsamt, Sozialamt, Arbeitsamt

J/AWO: Arbeitsamt, Ausländeramt, Krankenkasse, Finanzamt, Wohnungsamt

T/AWO: Arbeitsamt, Finanzamt, Schulamt, Sozialamt

2. Welches sind die häufigsten Gründe (Sachverhalte/Leistungen) für einen solchen Kontakt?

S/C: Aufenthaltserlaubnis, Arbeitserlaubnis, Arbeitslosengeld

I/C: An- und Abmeldung, Arbeitsunfälle, Aufenthaltsgenehmigung

G/DW: An- und Abmeldung, Arbeitserlaubnis, Steuersachen, Sozialhilfe

J/AWO: Arbeitserlaubnis, Arbeitslosenunterstützung, Kindergeld

T/AWO: Arbeitserlaubnis, Arbeitslosenunterstützung, Kindergeld, Antrag auf Fortbildung. Manche wollen sich weiterbilden, anstatt arbeitslos zu sein; wenn sie nach Hause schreiben oder wenn sie nach Hause zurückfahren, wollen sie nicht erzählen, daß sie arbeitslos waren.

3. Welches sind die Hauptprobleme beim Kontakt zwischen Gastarbeitern und den Ämtern? (Evtl. am häufigsten gehörte Beschwerden)

S/C: Lange Wartezeiten. Alles dauert zu lange. Die Beamten sind unfreundlich. Es herrscht ein Befehlston. Die Spanier haben Angst. Auf den Ämtern werden die

besonderen Lebenslagen und Schwierigkeiten der einzelnen zu wenig berücksichtigt.

Für ein ganz großes Problem halte ich die unterschiedliche Regelung bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis. Die Verfahren sind z. B. hier und in H. sehr verschieden.

I/C: Sturheit, die gehen dort mit dem Kopf durch die Wand.

G/DW: Die Hauptprobleme sind die gesetzlichen Bestimmungen und die entsprechenden Verwaltungsvorschriften. Besonders beklagenswert ist die diskriminierende Behandlung auf dem Arbeitsamt; bei den Widerspruchsbescheiden, d. h. insbesondere bei Entlassung wird heute die wirtschaftliche Lage angeführt.

Das Ausländeramt und das Arbeitsamt spielen sich die Bälle zu. Jeder Beamte ist in der Lage, jederzeit den Faden durchzuschneiden. Das Arbeitsamt hat zu viel Macht.

J/AWO: Früher hat keiner gefragt, ob der Antrag rechtzeitig gestellt wurde. Heute finden Sie irgendeinen Artikel, den die Leute und selbst wir nicht kennen. Die Verbindung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wurde den Ausländern nicht richtig erklärt. Auffällig ist die unterschiedliche Behandlung von Deutschen und Ausländern.

T/AWO: Diese Leute auf den Ämtern sind unhöflich. Sie behandeln die Türken nicht wie Menschen. Sie duzen sie und sprechen mit ihnen wie mit Kindern. Die Türken sagen: „Das Arbeitsamt spielt mit mir“. Deutsche und Ausländer werden sehr unterschiedlich behandelt.

#### 4. Woraus ergeben sich nach Ihrer Meinung diese Schwierigkeiten?

S/C: Es müßte mehr und besseres Personal eingestellt werden, das geeigneter und freundlicher ist. Außerdem wäre ein zentrales Informationsbüro wichtig.

I/C: Die Westfalen reden wenig, man muß mit ihnen zuvor einen trinken.

G/DW: Aus den gesetzlichen Bestimmungen; hinzu kommt eine allgemeine Unfreundlichkeit der deutschen Beamten.

J/AWO: Aus der Wirtschaftskrise. Früher brauchte man uns und war höflich, heute ist das anders.

T/AWO: Aus dem Sprachproblem. Man behandelt uns mit Absicht so schlecht, damit wir zurückgehen. Jeder kleine Beamte spielt sich auf. Beamte geben wissentlich falsche Auskünfte.

#### 5. Was könnte getan werden, um diese Schwierigkeiten zu beseitigen?

S/C: Es müßte mehr und besseres Personal eingestellt werden, das geeigneter und freundlicher ist. Außerdem wäre ein zentrales Informationsbüro wichtig.

I/C: Man müßte die Bürgerinitiativen einschalten und nicht nur immer Trachtentreffen machen. Man müßte öfter zusammenkommen und diskutieren.

G/DW: Man müßte den Leuten das Gefühl geben, daß sie länger in der Bundesrepublik bleiben könnten, und daß sie Deutschland als ihre Heimat ansehen könnten, um danach auch Deutsch zu lernen. Was die Behandlung auf den Ämtern betrifft, so ist dazu zu sagen, daß sie es von zuhause gewöhnt sind, von den Beamten arrogant behandelt zu werden.

J/AWO: Es müßten mehr Arbeitsplätze geschaffen werden, dann würden sie wieder höflicher sein auf den Ämtern. Es besteht keine Solidarität.

T/AWO: Es müßte der Wirtschaft besser gehen, dann würden viele Probleme gelöst.

#### 6. Welche Einstellungen haben nach Ihrer Meinung Ihre Landsleute gegenüber den deutschen Ämtern bzw. den dort tätigen Beamten und Angestellten?

S/C: Sie haben Angst. Sie glauben alles, was man ihnen erzählt. Sie sind autoritätsgläubig. Sie bringen manchmal Geschenke mit, um die Beamten freundlicher zu

- stimmen. Sie bezeichnen manchmal die deutschen Beamten auf den Ämtern als „Quadratschädel“.
- I/C: Sie haben ein bißchen Angst. Sie finden, daß die Leute dort zu großen Abstand halten.
- G/DW: Wenn ein Antrag abgelehnt wird, sagen sie: „Ja, das ist nicht unser Land hier, wir sind Fremde.“
- J/AWO: Wenn mal ein Ausländer in Schwierigkeiten ist, hilft ihm keiner. Sie glauben, daß die deutschen Beamten sehr genau sind, aber zuviel Papierkrieg machen. Außerdem muß man zulange warten.
- T/AWO: Sie sagen: „Der große Christ hat mich rausgeschmissen. Diese Deutschen haben keinen Gott“.
7. Gibt es Gastarbeiterprobleme, die evtl. von bestimmten Ämtern nicht erfaßt werden?
- S/C: Schulprobleme der ausländischen Kinder.
- I/C: Die Schulprobleme werden nicht adäquat erfaßt. Der Schulzwang sollte besser überwacht werden. Das Gesetz wird zu lasch gehandhabt. Die Ausländer wissen dies. Es gibt zu wenig Kindergärten für Ausländer, daher passen die schulpflichtigen Geschwister auf die Kleinen auf und schwänzen die Schule.
- G/DW: Diese Lücke wird durch den Sozialbetreuer oder durch den Werksbetreuer geschlossen.
- J/AWO: Nein
- T/AWO: Nein
8. Wie werden die Gastarbeiter über die Aufgaben und die Organisation der städtischen Ämter informiert?
- S/C: Durch den Ausländerbeirat, durch die städtischen Ämter selbst, die Firmen, Verwandte. Oft bin ich überrascht, wie genau sie Bescheid wissen.
- I/C: Überhaupt nicht. Es gibt Stadtpläne und Broschüren in Italienisch, die werden aber nicht benutzt. Zu der Zeit als noch Arbeitskräftemangel bestand, taten dies die Firmen.
- G/DW: Es gibt keine systematische Information. Es ergibt sich so von Fall zu Fall. Manche Sachen verbreiten sich wie ein Lauffeuer.
- J/AWO: Von uns. Außerdem gibt es ein Informationsblatt.
- T/AWO: Von mir
9. Gibt es außer Ihnen noch andere Personen/Institutionen, die vermittelnd zwischen den Gastarbeitern und den Behörden tätig sind?
- S/C: Nein, heute ist es sowieso der Fall, daß der einzelne von sich aus hingeht.
- I/C: Heute nicht mehr.
- G/DW: Der Werksdolmetscher, der Werksbetreuer. Es gibt auch Broschüren, doch die werden nicht gelesen.
- J/AWO: Durch Privatdolmetscher. Die machen das für Geld. Früher machten das die Firmen selbst. Wenn ich etwas am Telefon sage, und es stehen einige Leute um mich herum, dann weiß es morgen die ganze Stadt. Die Gastwirtschaften sind ein Umschlagplatz für Informationen. Die ausländischen Gastwirte werden oft zum Berater, insbesondere bei Fragen im 624-Marks-Gesetz, bei Fragen der Arbeitslosenhilfe, bei Lebensversicherungen etc.
- T/AWO: Die Privatdolmetscher
10. Welches ist nach Ihrer Erfahrung die Hauptursache der Benachteiligung der ausländischen Arbeiter im allgemeinen und auf den Ämtern im besonderen?
- S/C: Das Ausländergesetz! Die Einstellung zu Ausländern in Deutschland ist im allgemeinen schlecht. Es gibt zu viele und starke Vorurteile.

- I/C: Die Gesetzgebung, das Sozialhilfegesetz diskriminiert auch EWG-Angehörige. Bei den Behörden müßte man freundlicher sein. Man sollte den Leuten helfen, die Formulare auszufüllen.
- G/DW: Die unterschiedliche Mentalität, die verschiedenen Sozialformen, die aufeinander treffen; die Auflösung der Solidarität bei den Deutschen wie bei den Griechen. Es gibt zu wenige soziale Kontakte zwischen den Menschen.
- J/AWO: Die Arbeitslosigkeit. Außerdem hat es geschichtliche Ursachen. Nach Meinung der Deutschen sind alle Südländer rückständig. Durch 1000 Jahre deutscher Geschichte hat sich dieses Vorurteil gebildet. Als ich hier in ein neues Haus einzog, wollte keiner meine Mülltonne anfassen.
- T/AWO: Die Arbeitslosigkeit. Viele Türken sind von Deutschland enttäuscht. Die Türken kommen zuletzt in der Hierarchie der Ausländer. Deutschland ist ein undankbares Land, glauben sie: „Wir haben hier viel getan, aber heute behandelt man uns schlecht.“

11. Welches sind nach Ihrer Meinung die wichtigsten sozialen Probleme der Gastarbeiter in dieser Stadt?

- S/C: Das Schulproblem; die Arbeitslosigkeit Jugendlicher.
- I/C: Wohnung, Schulproblem (das ist eine Katastrophe), Geld für die Betreuung (Freizeit), Rechtsberatung, Abschiebung von jugendlichen Straftätern, die dann in der Heimat zu wirklichen Kriminellen werden.
- G/DW: Die Benachteiligung durch das Arbeitsamt. Dies führt zur sozialen Verunsicherung. Ausländer sind häufiger arbeitslos als Deutsche.
- J/AWO: Das Schulproblem, das Wohnungsproblem, die fehlenden Kindergärten.
- T/AWO: Wohnung und Sozialhilfe.

12. Gibt es nach Auffassung Ihrer Landsleute Unterschiede zwischen den städtischen Ämtern in Ihrer Heimatgemeinde und denen in der BRD bzw. in dieser Stadt?

- S/C: Die deutschen Ämter sind besser organisiert. Sie sind effizienter als die Ämter in Spanien. Wenn meine Landsleute von einem Heimatbesuch zurückkommen, fluchen sie oft über dieses oder jenes Amt in ihrer Heimatstadt.
- I/C: Ja, aber das kann man nicht verallgemeinern.
- G/DW: Zuhause sind sie Parias, hier werden sie besser behandelt. Ein Beamter in Griechenland hat mehr Macht. In Griechenland gibt es nur einen Stuhl im Büro und der ist für den Beamten. Man muß um alles bitten, um seinen Antrag durchzukriegen.
- J/AWO: Die Jugoslawen sind nicht auf die deutschen Ämter vorbereitet, wo alles schriftlich abgewickelt wird. In der Heimat überwiegen die persönlichen Kontakte. Viele Dinge werden formlos behandelt und nicht so schematisch.
- T/AWO: Zuhause fühlt sich jeder Beamte wie ein König. In Deutschland geht das schon mehr nach dem Gesetz. Türken haben hier mehr Rechte als zuhause. Jedoch sind die deutschen Beamten allgemein gegen Ausländer. In der Türkei muß man Beziehungen haben. Sie geben hier wie dort kleine Geschenke. Ich mache dies übrigens auch. Wenn ich aus der Türkei von einer Reise zurückkomme, bringe ich meinen Kontaktpersonen auf den Ämtern von Zeit zu Zeit etwas mit. Sonst erreicht man nichts. Die Türken glauben, daß sie mit Geschenken eine Arbeitserlaubnis bekommen.

13. Gibt es Schwierigkeiten mit den städtischen Ämtern, von denen gerade Ihre Landsleute (Spanier, Türken etc.) betroffen sind?

- S/C: Nein
- I/C: Nein, wir sind ja privilegiert gegenüber den Türken und Spaniern.

G/DW: Nein, aber die Türken werden nach meiner Meinung besser behandelt. Das deutsche Volk ist gegenüber den Türken freundlicher. Das kommt aus der alten Kriegerbrüderschaft.

J/AWO: Nein, doch früher hatten wir das Emigrantenproblem, heute ist dies selten geworden.

T/AWO: Das Schulproblem. Wir haben in der Türkei eine fünfjährige Schulpflicht.

14. Sollte ein zentrales Amt für Gastarbeiterfragen geschaffen werden?

S/C: Ein besonderes Schulamt für ausländische Kinder. Das allgemeine Schulamt ist mit diesen Aufgaben überfordert.

I/C: Ja, aber ein solches Amt müßte von einem Ausländer geleitet werden.

G/DW: Ja, aber dann brauchte man wieder neue Experten, einige Städte haben dies ja bereits.

J/AWO: Nein, das gibt nur noch mehr Probleme!

T/AWO: Nein!

15. Wird nach Ihrer Meinung dem Sprachproblem auf den Ämtern genügend Rechnung getragen?

S/C: Ich habe hier noch keinen Beamten getroffen, der Spanisch kann. Die Leute werden zu schnell nervös. Die Broschüren in Spanisch werden nicht gelesen.

I/C: Das ist schwierig. Keiner kennt dort eine Fremdsprache. Die Broschüren werden nicht gelesen.

G/DW: Man kann nicht verlangen, daß die Deutschen Griechisch lernen. Die Deutschen sind nicht sprachbegabt. Man sollte den Ausländern das Gefühl geben, daß dies hier ihre Heimat ist, dann lernen sie auch die deutsche Sprache.

J/AWO: Nein, das ist ein großes Problem, aber man könnte z. B. „Nationaltage“ einführen. Die Broschüren gibt es in Massen, aber es ist schade ums Geld.

T/AWO: Die deutschen Beamten müssen sich mehr Mühe geben, aber sie brauchen es ja nicht. Sie sagen immer: „Dolmetscher bringen“.

16. Wer kommt eigentlich als erster ins Amt, der Betroffene selbst, ein Verwandter, ein Bekannter oder ein Vertreter der Firma etc.?

S/C: Heute kommt der Betroffene selbst.

I/C: Meist mit einem Arbeitskollegen; wenn es nicht klappt, rufen sie hier an. Man sollte den Leuten auf den Ämtern einen Laufzettel geben, so daß sie sich besser orientieren können.

G/DW: Am liebsten nehmen sie mich mit; die Kompliziertheit des Apparates ist ihnen aus der Heimat nicht vertraut.

J/AWO: Bei leichteren Fällen rufe ich an, bei schwereren Fällen gehe ich mit.

T/AWO: Bei leichteren Sachen gehen sie allein, oft bitten sie mich auch anzurufen. Oft macht das auch der Privatdolmetscher. Bei schwierigen Fällen ist hier die letzte Station.

17. Von wem wird der einzelne auf die Notwendigkeit bzw. Möglichkeit eines Behördenkontaktes hingewiesen?

S/C: Er weiß dies oft schon, ich weiß nicht von wem.

I/C: Von mir, aus dem Radio, aus dem Fernsehen.

G/DW: Das geht von Mund zu Mund, es geschieht informell.

J/AWO: Von mir, aber viele wissen sowieso Bescheid.

T/AWO: Von mir.

18. Es gibt doch sicher Gastarbeiter, die besonders gut bzw. besonders schlecht mit den städtischen Ämtern auskommen? Welche Personentypen sind dies jeweils?

S/C: Leute mit einer besseren Schulbildung, die aus der Stadt kommen, finden sich leichter zurecht.

I/C: Solche, die eine bessere Schulbildung haben, sprechen auch besser deutsch und kommen daher auf den Ämtern besser aus.

G/DM: Einige haben ein besonderes Talent, aus den Ämtern viel herauszuholen. Das sind die Pfiffikusse. Mit Schulbildung oder städtischer Herkunft hat das nichts zu tun.

J/AWO: Die Leute aus der Stadt finden sich besser zurecht.

T/AWO: Solche, die besonders höflich oder unterwürfig sind, erreichen auf den Ämtern am meisten.