

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungen</b> .....	27
<b>Einführung</b> .....	33
1. Gegenstand der Untersuchung .....	34
2. Theoretische Bezugspunkte .....	36
2.1 Gegenstand der Überlegungen zum Rechtsstatus .....	36
2.2 Theoretische Konzeptionen zur Statusproblematik im Wohlfahrtsstaat .....	41
2.2.1 Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze .....	41
2.2.2 Rechtswissenschaftliche Erklärungsansätze .....	48
3. Überblick über die einzelnen Kapitel .....	53
4. Zur Statusdifferenzierung von Ausländern durch Recht .....	59
4.1 Die Entwicklung der Freizügigkeit für Deutsche und Ausländer in Deutschland – ein historischer Rückblick .....	60
4.2 Rechtliche Steuerungen der Wanderungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland .....	65
4.3 Rechtliche Statusdifferenzierungen unter Ausländern .....	71
5. Entwicklungstendenzen .....	76
5.1 Freizügigkeitsrechtsstatus als allgemeines Bürgerrecht .....	77
5.2 Sozialer Rechtsstatus: Angleichungen und Differenzierungen .....	79
5.2.1 Die Diskriminierung von Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten der EG .....	81
5.2.1.1 Leistungsexport von Arbeitslosengeld .....	81
5.2.1.2 Anspruch auf Arbeitslosengeld .....	83
5.2.1.3 Ausbildungsförderung .....	83
5.2.1.4 Weiterbildungsförderung .....	84
5.2.1.5 Kindergeld .....	84
5.2.1.6 Erziehungsgeld .....	86
5.2.1.7 Opferentschädigung .....	86

5.2.1.8	Sozialhilfe .....	87
5.2.2	Die Diskriminierung von Staatsangehörigen aus Drittstaaten .....	88
5.2.2.1	Anspruchsvoraussetzung: gewöhnlicher Aufenthalt im Bundesgebiet .....	88
5.2.2.2	Aufenthalt und soziale Sicherung bei Staatsangehörigen aus mit der EWG assoziierten Staaten .....	89
5.2.2.3	Familienleistungen .....	89
5.2.2.4	Arbeitslosenunterstützung .....	90
5.2.2.5	Ausbildungsförderung .....	90
5.2.2.6	Förderungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz .....	90
5.2.2.7	Sozialhilfe .....	91
5.2.2.8	Sozialhilfe für Asylbewerber .....	91
5.2.3	Schlussfolgerungen in Thesen .....	93
5.3	Politischer Rechtsstatus .....	95
6.	Verfassungs- und europarechtliche Fragen zum Ausländer- Rechtsstatus .....	104
<b>I.</b>	<b>Freizügigkeit .....</b>	<b>119</b>
1.	Einwirkungen des Freizügigkeitskonzepts der EG auf die Ausländerpolitik der Bundesrepublik Deutschland .....	119
1.1	Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr für Gemeinschaftsbürger .....	120
1.2	Politik der Freizügigkeit: Öffnung oder Verriegelung der Grenzen? .....	121
1.3	Soziale Sicherung und Bildung als Bedingungen der Freizügigkeit .....	123
1.4	Freizügigkeit versus politische Teilhabe? .....	124
1.5	Weitere Statusnachteile im Rahmen der Freizügigkeit .....	126
1.6	Kenntnis des Freizügigkeitsrechts als nationale Aufgabe .....	127
1.7	Allgemeines Aufenthaltsrecht für alle Gemeinschaftsbürger? ....	129
1.8	Freizügigkeitsrelevante Perspektiven .....	131

2. Arbeitsmigranten als „Nichtbürger“ .....	133
2.1 Einleitung .....	133
2.2 Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsverhalten .....	134
2.2.1 Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland .....	134
2.2.2 Hinweise zur Situation in den europäischen Staaten .....	137
2.3 Rechtspositionen von Migranten .....	140
2.3.1 Einreise- und Aufenthaltsstatus .....	141
2.3.2 Soziale Rechte .....	145
2.3.3 Politische Rechte .....	147
2.4 Thesen .....	149
3. Das EG-Aufenthaltsrecht für Niederlassungsberechtigte und ihre Familienangehörigen .....	152
3.1 Einleitung .....	152
3.2 Rechtsgrundlagen .....	154
3.3 Rechtspositionen .....	158
3.3.1 Recht auf Einreise und Aufenthalt der Niederlassungsberechtigten .....	158
3.3.2 Verbleiberecht .....	162
3.3.3 Beschränkungen und Beendigung des Aufenthaltsrechts .....	163
3.4 Aufenthaltsrecht und soziale Sicherung .....	167
3.5 Schlussbetrachtung .....	169
4. Das Recht auf Wiedereinreise für rückkehrende Ausländer .....	169
4.1 Einleitung .....	169
4.2 Die Rechtsprechung zur Wiedereinreise von Rückkehrern .....	170
4.2.1 Die Rolle der Beitragerstattung .....	171
4.2.2 Die Beitragerstattung als Schranke für eine spätere Wiedereinreise .....	172
4.3 Sozial- und aufenthaltsrechtliche Konsequenzen nach der Inanspruchnahme der Beitragerstattung .....	175
4.4 Rechtspolitische Folgerungen .....	177
4.4.1 Gegenwärtige Diskussion und Maßnahmen .....	178
4.4.2 Erweiterter Gesetzgebungsvorschlag .....	181

<b>II. Soziale Sicherung</b> .....	185
ALLGEMEIN .....	185
1. Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer .....	185
1.1 Einleitung .....	185
1.2 Das Gemeinschaftssozialrecht als Bestimmungsfaktor für die Sozialrechtspositionen der EG-Ausländer .....	187
1.3 Zum Verhältnis von Gemeinschaftssozialrecht und nationalem Sozialrecht .....	190
1.4 Der persönliche und sachliche Geltungsbereich des Gemeinschaftssozialrechts .....	193
1.5 Die Einschränkung des Leistungsexports am Beispiel der Leistungen der Arbeitslosenversicherung .....	197
1.6 Der Grundsatz der Gleichbehandlung .....	198
1.7 Die sozialrechtliche Stellung der EG-Ausländer – Perspektiven für ein Europa der Bürger .....	202
2. Soziale Sicherung für Ausländer .....	206
2.1 Einleitung .....	206
2.2 Soziale Sicherung der Ausländer als Teilhabe durch Statussicherung .....	207
2.3 Einschränkungen der sozialen Sicherung durch Statusgefährdungen .....	212
2.3.1 Gefährdungen des Arbeitnehmerstatus .....	212
2.3.2 Gefährdungen durch Auflösung von binationalen Familien .....	214
2.3.3 Allgemeine Gefährdungen des Aufenthaltsstatus .....	216
2.4 Tendenzen der sozialen Sicherung für Ausländer .....	217
2.5 Die Instrumentalisierung von Sozialrecht und Sozialpolitik für ausländerpolitische Zwecke .....	218
2.6 „Interkulturelle Verantwortlichkeit“ als Orientierungsmaßstab und Handlungsmaxime im Bereich der sozialen Sicherung für Ausländer .....	220
3. Die Bedeutung eines einheitlichen Sozialraums der EG – Thesen ...	224
4. <i>Europäische Armutsberichterstattung</i> .....	229

SOZIALHILFE .....	235
5. Die Offenbarungsbefugnis der Sozialhilfeträger gegenüber Ausländerbehörden .....	235
5.1 Einleitung .....	235
5.2 Rechtspolitische Aspekte des sozialen Konfliktfeldes .....	237
5.3 Die Novellierung von § 71 SGB X .....	239
5.4 Fragen zur Interpretation von § 71 Abs. 2 SGB X .....	242
5.4.1 Konkretisierung durch Verwaltungsvorschriften .....	244
5.4.2 Die Offenbarungsbefugnis nach pflichtgemäßem Ermessen .....	247
5.4.2.1 Die Voraussetzungen einer Ausweisung beim Bezug von Sozialhilfe .....	247
5.4.2.2 Kriterien für den Erlass von Ermessensrichtlinien zu § 71 Abs. 2 SGB X ....	249
5.4.2.2.1 Sozialhilferechtliche Ermessensmaßstäbe bei der Datenweitergabe .....	250
5.4.2.2.2 Die Offenbarungsbefugnis bei Erforderlichkeit im Sinne des Ausländergesetzes .....	250
5.5 Das Beispiel der Bremer Verwaltungsvorschrift .....	253
5.6 Schlussbemerkung .....	256
ARBEITSLOSENUNTERSTÜTZUNG .....	259
6. <i>Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für Ausländer</i> .....	259
6.1 Einleitung .....	259
6.2 Der rechtliche und rechtspolitische Rahmen des Leistungsrechts .....	260
6.3 Arbeitslosigkeit und Ausländer .....	263
6.4 Maßnahmen der Arbeitslosenversicherung gegenüber Ausländern .....	265
6.4.1 Förderung der beruflichen Bildung (§§ 33 ff. AFG) .....	266
6.4.1.1 Ausbildung .....	267
6.4.1.2 Fortbildung und Umschulung .....	268
6.4.1.3 Besonderheiten des EWG-Rechts .....	268

6.4.1.4	Förderung der Arbeitsaufnahme .....	270
6.4.1.5	Rehabilitation .....	270
6.4.1.6	Sonderprogramme .....	271
6.4.1.7	Beitragspflicht .....	272
6.4.2	Leistungen der Arbeitslosenversicherung zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen .....	273
6.4.3	Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe .....	274
6.4.3.1	Aufenthaltserlaubnis und Verfügbarkeit .....	274
6.4.3.2	Arbeitserlaubnis und Verfügbarkeit .....	275
6.4.3.3	Änderungen nach der 7. Novelle zum AFG ....	279
6.4.3.4	Besonderheiten des EWG-Rechts .....	280
6.4.3.5	Kapitalisierung von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung .....	283
6.4.4	Konkursausfallgeld .....	284
6.4.5	Sicherung von „sekundären Risiken“ .....	284
6.5	Die Situation arbeitsloser Ausländer in anderen europäischen Staaten .....	286
6.6	Thesen .....	289
7.	Europäische Sozialintegration durch Präventivschutz gegenüber Arbeitslosigkeit .....	291
8.	Die öffentliche Förderung der beruflichen Weiterbildung für arbeitslose Ausländer .....	297
8.1	Einleitung .....	297
8.2	Programme zur Förderung von Aus- und Weiterbildung .....	301
8.2.1	Von den MBSE zur Lehrgangsförderung .....	301
8.2.2	Benachteiligtenprogramme .....	302
8.2.3	Modellprogramm im Ausbildungsbereich .....	304
8.2.4	Sonstige Förderprogramme .....	304
8.2.5	Modellversuche im Weiterbildungsbereich .....	305
8.2.6	Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung arbeitsloser Ausländer .....	305
8.2.7	Sprachkurse .....	306
8.2.8	Kein Rechtsanspruch auf Teilhabe .....	307

8.3 Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung nach dem AFG .....	308
8.4 Besonderheiten für rückkehrende Ausländer .....	311
8.5 Ausblick .....	312
RENTE .....	313
9. Zum Eigentumsschutz beim rentenrechtlichen Beitragsersatzanspruch von Ausländern .....	313
<b>III. Bildung .....</b>	<b>319</b>
1. Bildung im Europäischen Gemeinschaftsrecht .....	319
1.1 Bildung als Element der sozialen Dimension des Binnenmarktes .....	319
1.2 Zum Verhältnis von Bildung und Beschäftigungssystem .....	320
1.3 Bildung und Freizügigkeit .....	324
1.3.1 Bildung und Aufenthaltsrecht .....	326
1.3.2 Bildung und Teilhaberechte .....	329
1.3.3 Bildung als Bedingung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit .....	332
1.4 Die Kompetenzfrage im Bildungsbereich nach dem EG-Recht ..	336
1.4.1 Gemeinschaftliche Kompetenzen .....	337
1.4.2 Kompetenzstreitigkeiten vor dem EuGH .....	338
1.4.2.1 Das Gravier-Urteil .....	338
1.4.2.2 Beschlüsse des Rates über EG-Förderprogramme .....	340
1.4.2.3 Die unterschiedlichen Rechtspositionen .....	343
1.5 Kompetenznahme durch Geldvergabe .....	345
1.5.1 Bildungsprogramme der EG .....	346
1.5.2 Die Finanzierung von Bildungsprogrammen .....	350
2. Recht und Politik der Weiterbildung in der Europäischen Gemeinschaft .....	353
2.1 Einleitung .....	353
2.2 Die Weiterbildung im Europäischen Gemeinschaftsrecht .....	355
2.3 Weiterbildung als Gegenstand politischer Programme der EG ..	358

2.4	Weiterbildung und Freizügigkeit der Arbeitnehmer .....	363
2.5	Schlussbemerkung .....	369
<b>IV.</b>	<b>Politische Beteiligung .....</b>	<b>371</b>
	<i>Kommunalwahlrecht für Ausländer in der EG – ein europäischer Vergleich .....</i>	<i>371</i>
1.	Einleitung .....	371
2.	Die allgemeine Bedeutung des Kommunalwahlrechts für Ausländer .....	373
3.	Das Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Mitgliedstaaten der EG .....	374
3.1	Statistische Angaben über die Bevölkerungszusammensetzung .....	374
3.2	Das Kommunalwahlrecht für Ausländer im Aufenthaltsstaat ....	375
3.2.1	Mitgliedstaaten mit Kommunalwahlrecht für alle Ausländer .....	375
3.2.2	Mitgliedstaaten mit Kommunalwahlrecht nur für bestimmte Ausländer .....	376
3.2.3	Mitgliedstaaten ohne Kommunalwahlrecht für Ausländer .....	378
4.	Erfahrungen in den Ländern mit kommunalem Ausländerwahlrecht .....	380
5.	Einige Schlussfolgerungen .....	383
<b>V.</b>	<b>Ausländergesetzgebung .....</b>	<b>387</b>
1.	Neue Ausländergesetzgebung – deutsche Überfremdungsängste ....	387
1.1	Zur Ausländerrechtspolitik seit 1982 .....	388
1.2	Neuere Gesetzgebungsaktivitäten zum Ausländerrecht .....	390
1.3	Die gegenwärtige Diskussion über ein neues Ausländergesetz ...	393
1.4	Vorläufiges Resümee .....	396
2.	Neuaufgabe des Gesetzentwurfs zur Neuregelung des Ausländerrechts – Ausländerpolitik zwischen Integration und Ausgrenzung .....	402

3. Der Rechtsstatus der Zweiten Ausländergeneration nach dem Gesetzentwurf zum Ausländerrecht vom Dezember 1989 .....	410
3.1 Einleitung .....	410
3.2 Die Zweite Ausländergeneration .....	412
3.3 Rechtliche Regulierungen in ausgewählten Lebensbereichen der Zweiten Ausländergeneration .....	412
3.3.1 Der Aufenthalt .....	413
3.3.2 Die Einbürgerung .....	417
3.3.3 Die Bildung – insbesondere Berufsausbildung .....	419
3.3.4 Soziale Sicherung – Beispiele .....	424
3.4 Organisations- und Finanzierungsprogramme für die Zweite Ausländergeneration .....	426
3.5 Wohlfahrtsstaatliche Regulierung von Lebensläufen der Zweiten Generation .....	427
4. Das Recht auf Wiederkehr nach § 16 AuslG .....	430
4.1 Einführung .....	430
4.2 Rechtspolitische Diskussionen und Gesetzgebungsvorschläge ...	431
4.3 Die Neuregelung des Wiederkehrrechts nach § 16 AuslG .....	435
4.4 iederkehrrecht für Rentner .....	439
4.5 Wiederkehrrecht für Wehrdienstleistende .....	440
4.6 Schlussbetrachtung .....	441
5. Die Bedeutung des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts für in der Bundesrepublik lebende EG-Bürger .....	443
5.1 Einleitung .....	443
5.2 Gemeinschaftliches Freizügigkeitsrecht und das deutsche Aufenthaltsgesetz/EWG .....	444
5.3 Berührungspunkte zwischen dem Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts und dem Aufenthaltsgesetz/EWG .....	446
5.3.1 Zum Anwendungsbereich des Ausländergesetzes für EG-Bürger .....	447
5.3.2 Staatliche Kontrolle von EG-Bürgern? .....	448
5.3.3 Visumspflicht für Familienangehörige aus Drittstaaten .	453
5.3.4 Zur Aufenthaltserlaubnis-EG .....	456

5.3.4.1	Die deklaratorische Bedeutung der Aufenthaltserlaubnis-EG .....	456
5.3.4.2	Die Aufenthaltserlaubnis-EG und das Vorhandensein einer angemessenen Wohnung .....	457
5.3.4.3	Einführung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis-EG .....	458
5.4	Übergangsbestimmungen zur Fortgeltung bisheriger Aufenthaltsrechte .....	463
5.5	Wiedereinreiserecht für rentenberechtigte EG-Bürger .....	464
5.6	Das Beitritts- und Assoziationsrecht der EG – Sonderstatus für spanische, portugiesische und türkische Bürger .....	466
5.7	Schlussthesen .....	469
<b>VI.</b>	<b>Rechtspolitik .....</b>	<b>471</b>
1.	<i>Wirtschafts- und sozialrechtliche Wechselwirkungen bei der Rückkehrförderung .....</i>	<i>471</i>
1.1	Instrumente der Rückkehrförderung .....	473
1.2	Wirtschaftsrechte und finanzielle Bedingungen .....	474
1.3	Sozialrechtliche Probleme .....	476
1.4	Rückkehrhilfe – Rückkehrförderung oder Eingriff in die persönliche Lebensgestaltung? .....	480
1.5	Rückkehrförderung als entwicklungspolitische Aufgabe .....	481
2.	<i>Europäisierung der Bildungspolitik? .....</i>	<i>482</i>
2.1	Einleitung .....	482
2.2	Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen .....	482
2.2.1	Bildung als Bestandteil von Sozialpolitik und Sozialrecht .....	483
2.2.2	Bildung und Freizügigkeit .....	484
2.2.3	Bildung und Niederlassungsfreiheit .....	485
2.2.4	Bildung und Dienstleistungsfreiheit .....	486
2.2.5	Die Bedeutung des Art. 235 EWGV für die Bildungspolitik .....	487

2.2.6	Die Rolle der Bildungspolitik in der Rechtsprechung des EuGH .....	487
2.2.7	Vorläufiges Resümee .....	488
2.3	Europäische Koordinierung der Bildungspolitik .....	489
2.3.1	Schulbereich .....	491
2.3.2	Bildungspolitische Aktivitäten im Hochschulbereich ....	492
2.3.3	Vorläufiges Resümee .....	496
2.3.4	Einheitliche Europäische Akte und Bildungspolitik .....	496
2.4	Einige Folgerungen aus dem Gravier-Urteil .....	500
2.5	Schlussbemerkung .....	504
3.	Ausländerfeindlichkeit und Kommunalwahlrecht für Ausländer in Europa .....	506
3.1	Einleitung .....	506
3.2	Europäische Initiativen gegen Ausländerfeindlichkeit .....	508
3.3	Das kommunale Wahlrecht für Ausländer in Europa – Überblick .....	510
3.4	Verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen zum Ausländerwahlrecht in der Bundesrepublik .....	513
3.5	Resümee .....	515
4.	Zur Instrumentalisierung des Sozialrechts für ausländerpolitische Zwecke .....	516
4.1	Die ausländerpolitische Ausgangslage .....	518
4.2	Die Ausgrenzung arbeitsloser Ausländer aus dem Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung .....	519
4.3	Die Gesetzgebung zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern 1983/84 .....	520
4.4	Einschränkungen der Sozialhilfe bei Flüchtlingen .....	523
4.5	Rechtspolitische Folgerungen .....	525
4.5.1	Zur Rolle von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung .....	525
4.5.2	Zum Zusammenhang von Sozial- und Ausländerrecht ...	528
4.5.3	Legitimationsdefizit des Sozialrechts als Gefahrenabwehr .....	529
4.6	Schlussbetrachtung .....	530

5. Bestimmungsfaktoren und Bezugspunkte europäischer Sozialpolitik .....	531
5.1 Bevölkerungsentwicklung und Migration als Bedingungen der Sozialpolitik .....	532
5.1.1 Demographische Entwicklungen in der EG .....	532
5.1.2 Weltmigration und Europa als ein Einwanderungsziel ..	533
5.2 Staatliche Regulierungen der Migration .....	537
5.2.1 Nationalstaatliche Gesetzgebung .....	537
5.2.2 Gemeinschaftsrechtliche Regelungen .....	537
5.2.3 Künftige sozialpolitikrelevante Regulierungen der Binnen- und Außenwanderungsströme .....	540
5.2.3.1 Gemeinschaftsbezogene Regulierungen .....	540
5.2.3.2 Nationale Regulierungen .....	541
5.2.3.3 Parallelität von intergouvernementalen und gemeinschaftlichen Steuerungen der Ausländer- und Asylpolitik .....	541
5.3 Die Sozialpolitik in der EG .....	544
5.3.1 Historische Entwicklung .....	544
5.3.2 Derzeitige Sozialpolitikkonzepte .....	546
5.4 Bezugspunkte der Sozialregulierungen im Binnenmarkt .....	547
5.4.1 Freizügigkeitsspezifische Koordinierung sozialer Rechtspositionen .....	548
5.4.2 Auxiliäre Freizügigkeitspolitik durch qualifikationsbezogene Gewährleistungen .....	550
5.4.3 Sozialpolitische Standardisierungen .....	552
5.4.4 Verbesserung der Arbeitsumwelt und „Sozialer Dialog“	554
5.4.5 Armut und Arbeitslosigkeit .....	555
5.5 Verfassungspolitische Orientierungen .....	559
5.6 Einheitlicher Sozialraum und Sozialbürgerstatus .....	563
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>567</b>