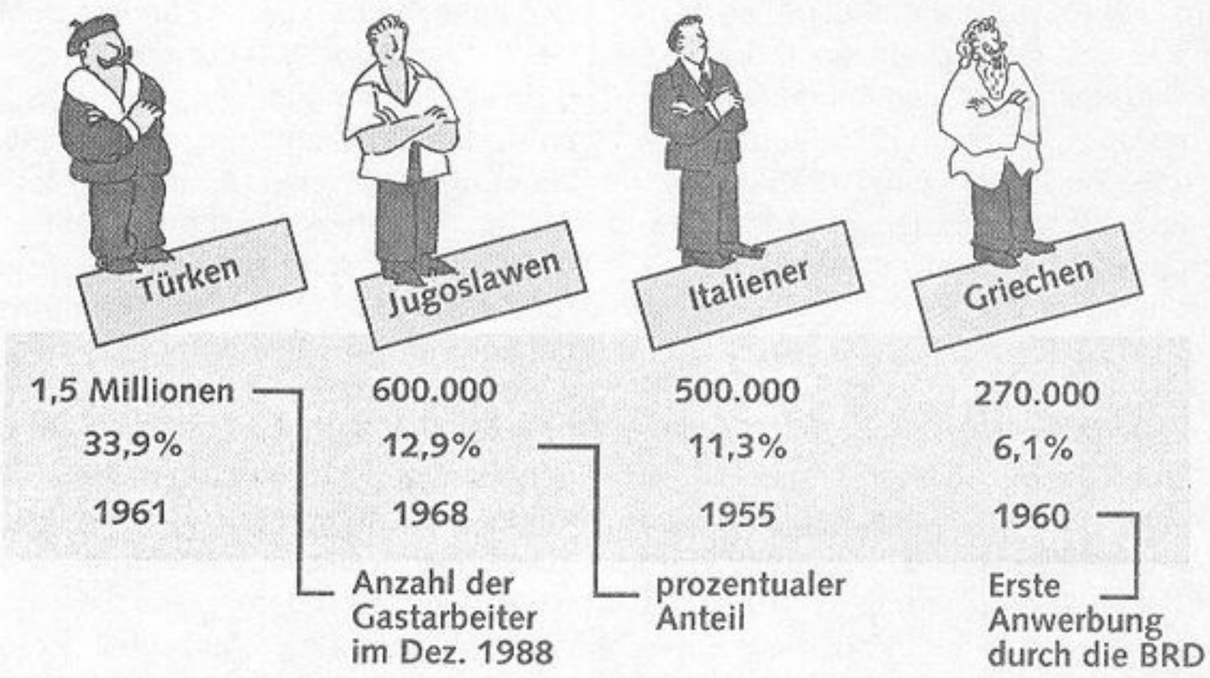
 Aug./Sept. 1992

Öffnung und Abwehr: Ausländerpolitik in der BRD

Klaus J. Bade

Die Geschichte der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland ist die Geschichte des Wandels von der 'Gastarbeiterfrage' zum Einwanderungsproblem.[1] Schon Ende der 70er Jahre haben Wissenschaftler und 'Praktiker' in der Ausländerarbeit auf diese Entwicklung hingewiesen. Die verantwortlichen Politiker aber beharrten weiterhin darauf, die Ausländerfrage als Arbeitsmarktproblem abzuhandeln. In einem Land, das seit 1987 jährlich mehr Zuwanderer aufnimmt als die beiden klassischen Einwanderungsländer Kanada und Australien zusammen, war das Wort 'Einwanderer' bis zu Beginn der 90er ein Tabu. Erst mit der Radikalisierung des politischen Klimas ist es von den regierungsverantwortlichen Parteien gebrochen worden.



Noch im Januar 1991 wurde in der amtlichen Information des Bundesinnenministeriums über den Stand von Ausländerrecht und Ausländerpolitik die Fortschreibung der seit rund einem Jahrzehnt gültigen 'Grundsätze der Ausländerpolitik' mit ihrem Defensiv-Dreieck von Integration, Zuzugsbegrenzung und Rückkehrförderung aufs neue bekräftigt: „Es besteht Einigkeit, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll."[2] Erst auf dem Dresdener Parteitag der CDU im Dezember 1991 wurde diese mehr als ein Jahrzehnt lang - auch von anderen Parteien - wiederholte Beschwörungsformel und mit ihr die folgenschwere Tabuisierung des Bereichs 'Einwanderung' für aktive politische Gestaltung aufgehoben. Insgesamt kann man die Geschichte der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik von 1955 bis zur Gegenwart in vier Phasen gliedern:

Prof. Klaus J. Bade ist Historiker an der Universität Osnabrück und Spezialist für Migrationsgeschichte.

Die 'Gastarbeiterperiode'

In der ersten Phase der Ausländerpolitik, die man die 'Anwerbephase' oder 'Gastarbeiterperiode' nennen könnte, wurden Millionen ausländische Arbeitskräfte von den Kommissionen der Bundesanstalt für Arbeit im Ausland angeworben: Sie begann 1955 mit der ersten, deutsch-italienischen Vereinbarung über die Anwerbung und Vermittlung von ausländischen Arbeitskräften. Es folgten weitere 'Anwerbeverträge' mit Spanien und Griechenland (1960), mit der Türkei (1961), Portugal (1964), Tunesien, Marokko (1965) und Jugoslawien (1968). Der Abfolge der Verträge entsprach eine deutliche Verschiebung in der nationalen Zusammensetzung der Ausländerbevölkerung in der Bundesrepublik: Standen zunächst Arbeitskräfte aus Italien und Griechenland im Vordergrund, so dominierten im Dezember 1988 mit weitem Abstand die Türken mit über 1,5 Millionen (33,9 Prozent), gefolgt von fast 600 000 Jugoslawen (12,9 Prozent), über 500 000 Italienern (11,3 Prozent) und rund 270 000 Griechen (6,1 Prozent).

Die seit Mitte der 50er Jahre auf der Grundlage bilateraler Abkommen amtlich angeworbenen Arbeitskräfte wurden - im Gegensatz zu den 'ausländischen Wanderarbeitern' in Kaiserreich und Weimarer Republik und in bewußter Abgrenzung von den 'Fremdarbeitern' im nationalsozialistischen Deutschland - 'Gastarbeiter' genannt. Der Begriff entstammte der Umgangssprache und wurde nie amtlich eingeführt oder auch nur bestätigt. Die einschlägige amtliche Bezeichnung war und blieb vielmehr 'ausländische Arbeitnehmer' oder 'Arbeitnehmer aus den Anwerbeländern'. Im Begriff des 'Gastarbeiters' schwang die Vorstellung mit, daß dies keine Dauererscheinung werden würde - denn Gast ist nur, wer nicht auf Dauer bleibt. An Daueraufenthalten aber hatten

1 Allgemein hierzu: F. Heckmann, Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität, Stuttgart 1981; K. J. Bade, Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980, Berlin 1983; ders. (Hg.), Auswanderer - Wanderarbeiter - Gastarbeiter: Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., Ostfildern 1984 (2. Aufl. 1986); ders. (Hg.), Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart, München 1992; ders., Ausländer - Aussiedler - Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung (Reihe: Aktuell/Kontrovers), Hannover 1990, 2. überarb. Aufl. Hannover 1992 (der folgende Aufsatz ist eine Kurzfassung des Kapitels I/5 dieser Studie).

2 BMI (Hg.), Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: Januar 1991, Bonn 1991, S. 3f.

insbesondere die deutschen Arbeitgeber Interesse, weil ein häufiger Wechsel von ausländischen Arbeitskräften mit immer wieder neuen und kostspieligen Einarbeitungszeiten verbunden war.

Anfang der 70er Jahre gab es in der breiter werdenden Diskussion um das Für und Wider der Ausländerbeschäftigung und um das Problemfeld 'Gastarbeiterfrage' schon deutlichere Hinweise auf soziale Folgeprobleme. Viele 'Gastarbeiter' verlagerten ihren Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik und zogen ihre Familien nach. Die 'Anwerbephase' der Ausländerpolitik endete im Zeichen von 'Ölschock' und Wirtschaftsrezession mit dem 'Anwerbestop' vom 23.11.1973. Rund 14 Millionen Ausländer waren 1955-73 ins Bundesgebiet gekommen, rund 11 Millionen (etwa 80 Prozent) davon wieder zurückgekehrt.[3]

Zweite Phase: 'Anwerbestop'

Bestimmend für die zweite Phase der Ausländerpolitik von 1973 bis 1979 wurde die Formel 'Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung', zu der es politische Entwürfe schon vor dem 'Anwerbestop' gab. Im Mittelpunkt standen drei Grundgedanken: Zuwanderungsbegrenzung, Rückkehrförderung und Überlegungen zur sozialen Integration der in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Von 1975 bis 1977 wurde in großstädtischen Ballungsräumen mit hoher Ausländerkonzentration vergeblich mit Zuzugssperren experimentiert.

Familiennachzug und natürlicher Bevölkerungszuwachs ließen die Ausländerbevölkerung langfristig auch ohne Zuwanderung neuer Arbeitskräfte weiter wachsen. Der gerade seit dem Anwerbestop zunehmende Daueraufenthalt führte zu einer fortschreitenden Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status': nach fünf Jahren zur unbefristeten Aufenthaltserlaubnis und, seltener, nach acht Jahren zur Aufenthaltsberechtigung - soweit die anderen Voraussetzungen (wie etwa ausreichender Wohnraum) erfüllt waren.

Rückkehrförderung und Integration

In der dritten Phase 1979/80 standen in der Diskussion um das magische Dreieck von 'Anwerbestop', Rückkehrförderung und sozialer Eingliederung konkurrierende Integrationsentwürfe im Vordergrund. Deshalb könnte man auch von einer „Phase der Integrationskonzepte" sprechen. Im Zuge dieser Debatte wurde Ende 1978 der erste 'Beauftragte der Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen' in das Bundesarbeitsministerium berufen.

Der erste 'Ausländerbeauftragte', der frühere Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn (SPD), legte im September 1979 eine Denkschrift über 'Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland' vor. Das aufsehenerregende 'Kühn-Memorandum' ging davon aus, daß „eine nicht mehr umkehrbare Entwicklung eingetreten ist, und die Mehrzahl der Betroffenen nicht mehr einfach 'Gastarbeiter', sondern 'Einwanderer' sind, für die eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer aus den verschiedensten Gründen nicht wieder in Betracht kommt". Das gelte besonders für die in der Bundesrepublik geborene und aufgewachsene bzw. im Kindesalter eingereiste Zweite Generation. „Die unvermeidliche Anerkennung der faktischen Einwanderungssituation macht eine Abkehr von den Konzepten der Integration 'auf Zeit' erforderlich. An ihre Stelle muß ein Maßnahmenbündel treten, das den Bleibewilligen die Chance zu einer vorbehaltlosen und dauerhaften Eingliederung eröffnet."[4]

Das Memorandum enthielt zahlreiche Integrationsvorschläge - bis hin zum Optionsrecht auf Einbürgerung für in der Bundesrepublik geborene und aufgewachsene Jugendliche und zum kommunalen Wahlrecht für Ausländer, das nach langer publizistischer und politischer Diskussion in den 80er Jahren schließlich Ende 1990 vom Bundesverfassungsgericht für grundgesetzwidrig erklärt wurde.[5] Zündfunken im stets explosiver werdenden Pulvergemisch der 'Ausländerdiskussion' wurden umlaufende Schreckbilder von der 'Einbürgerung per Postkarte', vom schnauzbärtigen türkischen Bürgermeister im verträumt-verschlafenen Kleinstadtmilieu und vom Import kommunistischer oder faschistischer Strömungen in den kommunalen Wahlkampf. Die SPD/FDP-Bundesregierung verharrte mit ihren Beschlüssen zur Ausländerpolitik vom März 1980 bei einer durch Integrationskonzepte ergänzten Arbeitsmarktpolitik.

Im Januar 1981 trat Liselotte Funcke (FDP) die Nachfolge von Heinz Kühn an. Das Jahr 1981 stellte auch eine weitere Zäsur dar und leitete die bis heute nachwirkende 'Wende in der Ausländerpolitik' ein, die der Leiter der Ausländerredaktion des Süddeutschen Rundfunks, K.-H. Meier-Braun, als Wechsel vom „Wettlauf um Integrationskonzepte" zum „Wettlauf um eine Begrenzungspolitik" charakterisiert hat.[6]

Phase 4: Begrenzungsmaßnahmen

Damit begann die bis heute andauernde vierte Phase der Ausländerpolitik. Das Eröffnungszenario dazu boten die Entdeckung der Einwanderungssituation bei wachsendem Unbehagen an der Konzeptionslosigkeit in der Ausländerpolitik, die anhaltende Wirtschaftkrise, hohe und steigende Arbeitslosigkeit, ein starker Anstieg der Zahl von asylsuchenden Flüchtlingen und eine zu Horrorvisionen verzerrte Asyldiskussion 1980/81. Vor diesem brisanten Hintergrund von mangelnder Transparenz und Irritation, sozialer Angst und Empörung wuchsen Abwehrhaltungen in der Öffentlichkeit, die die Parteien in ihr Interessenkalkül einzubeziehen suchten.

Die 'Wende in der Ausländerpolitik' begann noch unter der SPD/FDP-Bundesregierung. Auch, aber nicht etwa nur unter dem wachsenden Druck der CDU/CSU-Opposition und der unionsregierten Bundesländer entwickelte die sozial-liberale Koalition im Dezember 1981 Empfehlungen an die Bundesländer für eine Begrenzungspolitik. Im Juli 1982 noch beschloß das sozial-liberale Kabinett Maßnahmen zur Rückkehrförderung. Einiges deutet dabei darauf hin, daß hier nur noch symbolisch Handlungsbereitschaft demonstriert werden sollte.

Im Entscheidungsprozeß war es zu Verzögerungen gekommen, weil man schließlich immer weniger an eine Wirksamkeit finanzieller Rückkehranreize glaubte und im Grunde nurmehr mit bloßen 'Mitnahmeeffekten' bei denen rechnete, die ohnehin schon zur Rückkehr entschlossen waren. Was dann nach dem Regierungswechsel in der CDU/CSU-FDP-Koalition weiter diskutiert, aber erst nach der Bundestagswahl 1983 im Juni als 'Gesetzentwurf zur befristeten Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern' beschlossen wurde, ging auf das bereits vom sozial-liberalen Kabinett verabschiedete Maßnahmenbündel zurück. Die Geschichte dieser Maßnahmen wurde zu einem Fallbeispiel für die Verselbständigung einer längst als unpraktikabel durchschaubaren Initiative.

Es ging jetzt um die Quadratur des Kreises. Die öffentliche Diskussion über finanzielle Rückkehrförderungsmaßnahmen und die damit verbundenen Entscheidungserwartungen zu beenden, den

Rückwanderungsstau abzubauen und zugleich den finanziellen Aufwand für die wenig erfolgversprechende, aber unausweichlich gewordene Gesetzesinitiative gering zu halten, wurde ein Gesetz verabschiedet, das sehr eng gefaßt wurde, um Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Im Mittelpunkt standen Rückkehrhilfen ('Rückkehrprämie') und die vorzeitige Erstattung von Arbeitnehmerbeiträgen aus der Rentenversicherung ohne Wartezeit sowie Beratungsangebote für rückkehrwillige Arbeitnehmer. Diese nur für ein halbes Jahr gültigen Maßnahmen, bei denen überdies die angekündigte Beratung bis zum Schluß fast ganz ausblieb, wurden als großer Erfolg in der Rückkehrförderung dargestellt. Konkret bewirkten sie aber kaum mehr als die befürchteten Mitnahmeeffekte.

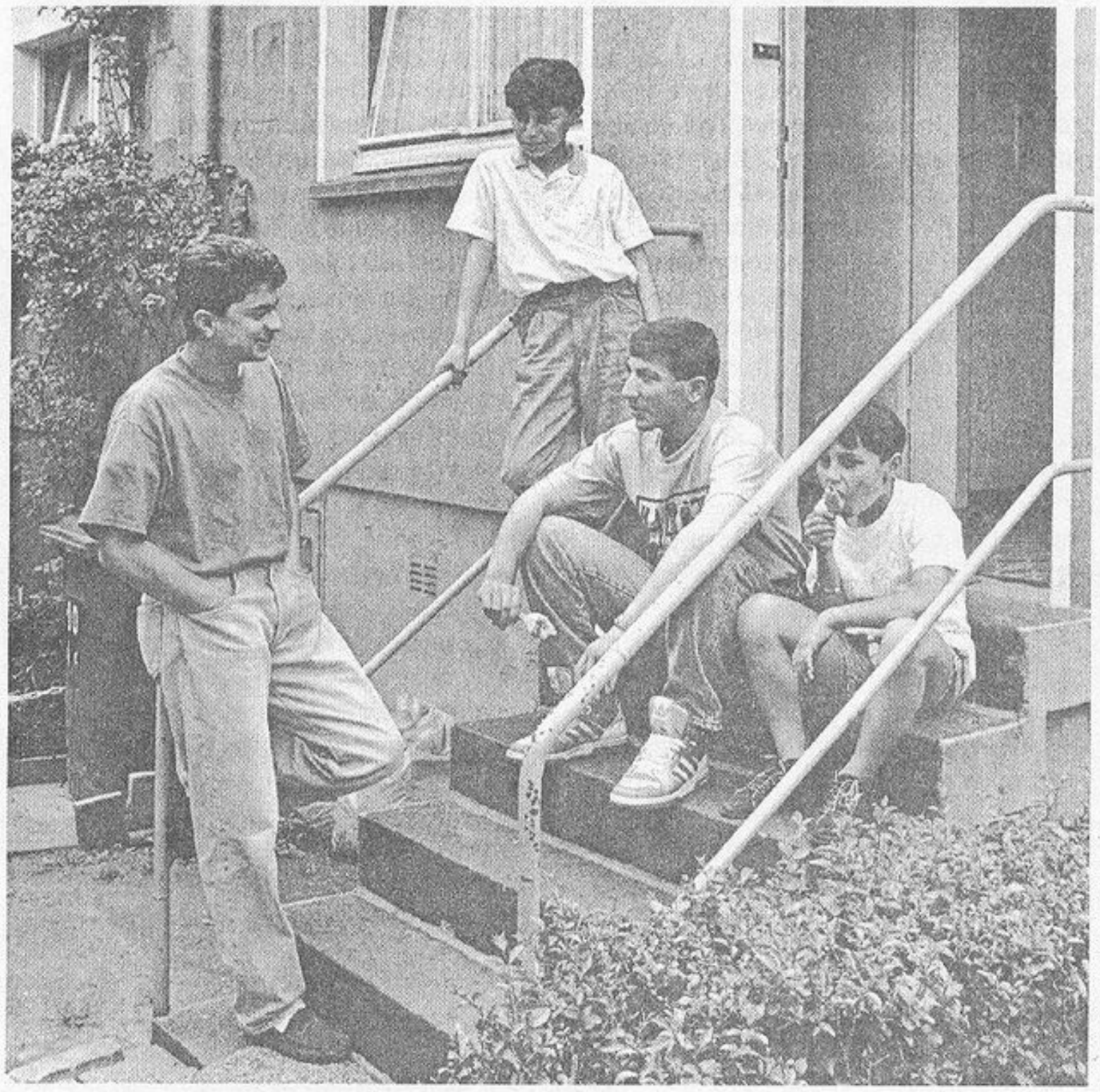


Foto: Fotoagentur Netzhaut

Dank besserer Ausbildung haben „die Söhne" bessere Berufschancen.

„Symbolpolitik" als Ersatzhandlung

Weniger betont wurden in der politischen Werbung der von den zurückkehrenden ausländischen Arbeitnehmern auf diese Weise erbrachte Beitrag zur Stabilisierung der Rentenversicherung (3-4 Milliarden Mark: der Arbeitgeberanteil wurde nicht ausgezahlt) und die nicht minder großen Einsparungen an Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld durch den Export der Arbeitslosigkeit. Es ging vornehmlich um die Beruhigung einer durch Konzeptions- und Perspektivlosigkeit in der Ausländerpolitik irritierten und - gegen die Betroffenen - aufgebrachten Öffentlichkeit durch eine jener politischen Ersatzhandlungen, die als „Symbolpolitik" (Meier-Braun) zu einem besonderen Genre der Ausländerpolitik wurden.

Insgesamt ließ die Ausländerpolitik seit der 'ausländerpolitischen Wende' und besonders seit dem Regierungswechsel zur CDU/CSU-FDP-Koalition mehrere Entwicklungstendenzen erkennen:

1. eine mit dem Wandel von vorwiegend arbeitsmarktpolitischen zu im weitesten Sinne innen- bzw. ordnungspolitischen Maßnahmen einhergehende „Kompetenzverlagerung in der Ausländerpolitik vom Bundesarbeits- zum Bundesinnenministerium"[7];

2. eine Tendenz zur Einbeziehung der Asylthematik in die Ausländerdebatte: die Abwehrhaltung gegenüber dem Zuwanderungsdruck stieg, und die seit langem angekündigten Verbesserung der Integrationsangebote durch eine Reform des Ausländerrechts blieb aus;

3. die schon im Vorfeld des Regierungswechsels betriebene allgemeine Politisierung der Ausländerthematik. Es ging dabei nicht nur um das Problem sachfremder, aber 'öffentlichkeitswirksamer' Instrumentalisierung im Wahlkampf. Es gab auch ein wachsendes öffentliches Interesse an dem Thema, das den Druck auf die Gesetzgeber verstärkte, die Arena der Ausländerpolitik nicht allein rechtsradikaler Demagogie zu überlassen.

Bis 1988 hatte sich das Gesamtbild in der Ausländerpolitik allerdings kaum verändert: Trotz vollmundiger Ankündigungen blieb sie unberechenbar wie vor der „Wende". Der immer wieder angekündigte Gesetzentwurf zur Novellierung des Ausländerrechts ließ auf sich warten. Im Frühjahr 1988 gelangte ein rund 200 Seiten starker zweiteiliger Gesetzentwurf aus dem Bundesinnenministerium an die Öffentlichkeit. Sein erster Teil ('Ausländerintegrationsgesetz') enthielt Integrationsangebote, der zweite ('Ausländeraufenthaltsgesetz') umfaßte vor allem Abwehrinstrumentarien mit weiten Ermessensspielräumen. Das Ergebnis war ein für das Bundesinnenministerium peinliches Spektakel: Der Entwurf wurde zunächst als solcher bestritten, dann in seiner Bedeutung heruntergespielt und nach schärfsten Protesten in der Öffentlichkeit schließlich ganz zurückgezogen.

Front gegen die Ausländerpolitik

Erstmals hatte sich in der bundesdeutschen Öffentlichkeit eine geschlossene Front gegen die Ausländerpolitik des Innenministeriums gebildet. Diese reichte von den Kirchen, den Wohlfahrtsverbänden und den Ausländerbeauftragten über die Gewerkschaften, die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, die Initiativgruppen, die Medien und die parlamentarische Opposition bis in die Regie-

---

3 J. Gerster, Illusion oder realistisches Ziel? Ausländerintegration als wichtige Zukunftsaufgabe, in: Die Neue Ordnung, 42. 1988, H. 4, S. 269-280, hier S. 272; zur Phasengliederung und zum Folgenden insgesamt: K.-H. Meier-Braun, Integration oder Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs, Mainz 1988, S. 10-74.

4 H. Kühn, Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn (Sept.) 1979.

5 F. A. Fromme, Was ist das Volk?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 8.6.1990; H. Schueler, Alle Macht dem (deutschen) Volk, in: Die Zeit, 9.11.1990; Urteilsauszug in: Frankfurter Rundschau (FR), 13.11.1990.

6 Meier-Braun, Integration oder Rückkehr?, S. 18ff.

7 Ebenda, S. 68.

rungsparteien selbst, das heißt bis zur FDP und dem linken Flügel der CDU.

Wie ein Schock wirkten dann die zwar schon in einer längeren Trendlinie stehenden, aber in ihren Größenordnungen doch überraschenden Wahlerfolge rechtsradikaler Parteien in Berlin (29.1.1989) und bei den Kommunalwahlen in Hessen (12.3.1989). Vor dem Hintergrund wachsender Abwehrhaltungen hatten sie ihre Wahlkämpfe in den Monaten um die Jahreswende 1988/89 wesentlich mit ausländer- bzw. fremdenfeindlichen Parolen geführt. Die Wahlergebnisse bestätigten nur die lange überhörten Warnungen vor den Folgen einer Vertagung oder Verdrängung der in diesem gesellschaftspolitischen Feld anstehenden Aufgaben. Für die Neugestaltung rechtspolitischer Handlungsspielräume durch die Novellierung des Ausländerrechts gründeten sich Hoffnungen auf den neuen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble. Der von ihm geradezu rasant vorbereitete Gesetzentwurf galt auch deshalb als besonders dringend, weil man das 'Ausländerthema' im Wettlauf gegen die Zeit „aus den bevorstehenden Wahlkämpfen heraushalten" wollte. Die absolute Mehrheit der Union im Bundesrat war in Gefahr.[8]

Ende September wurde ein erster Referentenentwurf zur Novellierung des Ausländerrechts vorgestellt.[9] In der öffentlichen Diskussion gab es vor allem zwei Lager: Auf der einen Seite standen diejenigen, die den Gesetzentwurf als Einlösung längst überfälliger Ankündigungen insgesamt begrüßten und diejenigen, die ihn trotz mancherlei Bedenken im einzelnen grundsätzlich akzeptierten, um das Thema aus den Wahlen herauszuhalten. Auf der anderen Seite schloß sich nach einer kurzen Denk- und Kampfpause erneut jener große Ring der Kritiker, der schon den Entwurf aus der Amtszeit von Bundesinnenminister Zimmermann abgewiesen hatte. Diesen Kritikern erschien der neue Entwurf geradewegs als eine durch wenige Zugeständnisse geschönte 'Verschlimmbesserung' des geltenden Ausländerrechts. Es wurde argumentiert, daß auf weite Sicht unumstößliche Rechtstatbestände geschaffen würden, die sich, wie die Ausländerbeauftragte fürchtete, „in der Praxis mehr abwehrend als integrierend" auswirken dürften.[10]

Das neue Gesetz

Auf Grund der Stellungnahmen der beteiligten Bundesressorts und der angesprochenen Verbände wurde der Entwurf im Bundesinnenministerium seit Ende September mehrfach überarbeitet und Mitte Dezember dem Kabinett vorgelegt. Die Gesetzesvorlage wurde „mit einer unnötigen Hektik im wahrsten Sinne des Wortes noch in der zu Ende gehenden Legislaturperiode 'durchgepeitscht'".[11] Am Ende des langen Kampfes um die Rechtsreform stand das am 26. April 1990 vom Bundestag beschlossene (Bundesrat: 11.5.1990) neue Ausländergesetz, das am 1. Januar 1991 in Kraft trat. Es blieb umstritten - bis hin zu der im November 1990 von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgetragenen, auf ein Gutachten des früheren Berliner OVG-Richters Dr. Fritz Franz gestützten Einschätzung, das neue Ausländerrecht verstoße gegen Grundgesetz (Vertrauensschutz, Verhältnismäßigkeit, Rechtsweggarantie) und Völkerrecht.[12]

Gerade in seinen die Einwanderungssituation betreffenden Bestimmungen sei es durchaus „besser als sein Ruf", urteilte dagegen der hannoversche Rechtswissenschaftler Helmut Rittstieg: „Seine Vorschriften über die Aufenthaltsverfestigung, den Familiennachzug, die Rechtsansprüche der jungen Generation und die Einbürgerung verschaffen den ehemaligen Gastarbeitern, ihren Ehegatten und Kindern und sonstigen Inländern fremder Staatsangehörigkeit erstmals auf der gesetzlichen Ebene den Einwandererstatus." Aber: „Das neue Ausländergesetz behandelt Inländer fremder Staatsangehörigkeit freilich nach wie vor als potentielle Gefahr für die Gesellschaft. Es unterstellt sie in §§ 75, 76 behördlichen Mitteilungs- und Überwachungsvorschriften, die von einem totalitären Überwachungswahn getragen sind."

Für ausländische Jugendliche ist es im Grunde leichter geworden, sich einbürgern zu lassen als unter Beibehaltung einer anderen Staatsangehörigkeit eine Aufenthaltsberechtigung zu erlangen. So betrachtet, stellt das Gesetz mehr auf Assimilierung als auf Integration ab. Hinzu kommt, daß es, als „typisches Juristengesetz" (H. Rittstieg), für den Laien wenig transparent und für die Betroffenen am schwersten verständlich ist.[13]

Ein neuer 'Gastarbeiterstatus'

In der Diskussion wurde gelegentlich übersehen, daß das Gesetz eine Art neuen 'Gastarbeiterstatus' schuf: Es schrieb zwar den Anwerbestop grundsätzlich fest, eröffnete aber, nur scheinbar widersprüchlich, die Möglichkeit, ausländische Arbeitskräfte nach dem Rotationsprinzip mit befristeten Arbeitsverträgen anzuwerben (§ 10), will sagen: Ausländerbeschäftigung könnte auf diese Weise Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen beheben, ohne dauerhafte soziale Folgeprobleme für das Aufnahmeland zu verursachen.

In zwei großen Bereichen der Diskussion um die politische Teilhabe der ausländischen 'Mitbürger' als Bürger in der Republik gab es keine Fortschritte: Einerseits wurde das kommunale Wahlrecht für Ausländer mit langem Inlandsaufenthalt Ende 1990 vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen.[14] Andererseits wurde die insbesondere von der früheren Ausländerbeauftragten geforderte Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft nicht eröffnet. Nicht zu vergessen ist aber auch, daß - trotz mancher Einbürgerungserleichterungen durch die Rechtsreform - die Entscheidung zur Einbürgerung vielen ausländischen Inländern heute gerade deswegen schwerer fällt, weil ihnen zu lange unmißverständlich deutlich gemacht worden ist, daß sie zwar als 'Gastarbeiter' willkommen, aber als Einwanderer unerwünscht seien. Die daraus resultierenden mentalen Verletzungen sind tief und nicht im Handumdrehen durch rechtstechnische Teilreparaturen zu heilen. •

---

8 Im Blickpunkt: Schäubles Ausländergesetz, in: FR, 10.11.1989; vgl. L. Funcke, in: FR, 18.9.1989.

9 Zusammenfassung: Der Referentenentwurf zum Ausländergesetz, in: FAZ, 30.9.1989.

10 L. Funcke, in: FR, 26.10.1989. Hierzu und zum Folgenden die Dokumente in III; vgl. E. Stoiber: Der Entwurf kann ohne Änderungen nicht akzeptiert werden, in: FAZ, 6.10.1989; Neufassung des Ausländerrechts verzögert: Entwurf von Kirchen und Gewerkschaften kritisiert, in: FAZ, 10.11.1989; Der CSU paßt ein neues Ausländergesetz nicht in den Wahlkampf, in: FR, 25.11.1989; Schäubles erster Erfolg wird zur ersten Niederlage: Die CSU torpediert das Ausländerrecht, in: Stuttgarter Zeitung, 25.11.1989; In Koalition bleibt Schäuble-Entwurf umstritten: Neue Einwände aus CSU und FDP, in: FR, 6.12.1989; Die Bonner Koalition einigt sich auf ein neues Ausländergesetz, in: FAZ, 6.12.1989; Rathäuser machen gemeinsam gegen Ausländergesetz mobil, in: FR, 19.12.1989.

11 K.-H. Meier-Braun, Auf dem Weg zur multikulturellen Gesellschaft?, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 1991/1, S. 9-26, hier S. 16; In der DDR dürfen Ausländer ihre kommunale Vertretung wählen, in: FR, 26.6.1990.

12 Grüne/Bündnis 90, Pressemitteilung Nr. 888/90 (8.11.1990); F. Franz, Ausländerrecht auf Kollisionskurs mit der Verfassung. Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des AuslG'90, Nov. 1990.

13 H. Rittstieg, Das neue Ausländergesetz: Verbesserungen und neue Probleme, in: K. Barwig u.a. (Hg.), Das neue Ausländerrecht, Baden-Baden 1991, S. 23-32, hier S. 25f.; Meier-Braun, Auf dem Weg zur multikulturellen Gesellschaft?, S. 21; Kommentar: H. H. Heldmann, Ausländerg-esetz 1991, Frankfurt a.M. 1991; vgl. K. Sieveking, Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1990 (Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen), Bremen 1991.

14 S. Anm. 5.