

---

## 2. Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Historische Entwicklungslinien der institutionellen Entrechtung

Die Bundesrepublik Deutschland und ihre historischen Vorläufer – das deutsche Kaiserreich, die Weimarer Republik und NS-Deutschland – sind sowohl als Ein- als auch als Auswanderungsgesellschaften zu analysieren (siehe Bade 1992, 2000). Seit der staatlichen Regulierung der polnischen Arbeitsmigration in das Kaiserreich ab 1880 (Herbert 2001: 13) lassen sich Kontinuitäten in den politischen Diskursen und der administrativen Steuerung der ausländischen ArbeiterInnen feststellen. Sowohl die politische Nichtanerkennung als Einwanderungsgesellschaft, als auch die darauf aufbauenden Rotationsmodelle zur Anwerbung von ausländischen ArbeiterInnen und ihre rechtliche Schlechterstellung zur Vermeidung eines sich Niederlassens, lassen politische und rechtliche Kontinuitäten erkennen. Im historischen Verlauf kehren auch die partiellen Interessensgegensätze zwischen rechtskonservativen politischen Diskursen und den Kapitalanforderungen nach ‚billigen‘ ausländischen Arbeitskräften wieder.

Trotz der historischen wie aktuellen Einwanderungsbewegungen – vor allem aus den osteuropäischen Ländern – gehörte es immer zum Konsens der politischen Eliten, die Bundesrepublik als Nichteinwanderungsland zu bezeichnen. Darauf abgestimmt wurden die sehr restriktiven Ausländergesetze abgestimmt. Erst mit der Rot-Grünen Regierung setzte sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Realität der Einwanderungsgesellschaft auch diskursiv – zumindest partiell – durch und schlug sich vor allem in der Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts im Jahr 2000 nieder. Trotz dieser diskursiven Verschiebung ist die Innenpolitik weiter durch restriktive Verschärfungen, die Beibehaltung von erprobten Entrechtungsinstrumenten und einer periodisch auftretende rechts-populistische Inszenierung der EinwanderInnen als Bedrohung und Sicherheitsrisiko geprägt. Weitere relevante Faktoren in der Einwanderungspolitik sind die Forderungen unterschiedlicher Kapitalfraktionen nach Einwanderungserleichterungen für hoch- und als auch gering qualifizierte ArbeiterInnen, die sich jedoch nur partiell gegen rechts-konservative Politikkreise und die auf Schutz ihres nationalen Klientels ausgerichteten Gewerkschaftsverbände durchsetzen können. Die eingewanderten MigrantInnen wehren sich immer wieder, auch gemeinsam mit anderen Teilen der Bevölkerung, gegen ihre auf Verwertbarkeit ausgerichtete Selektion und die Restriktionen, die die ‚unbrauchbaren‘ vertreiben sollen. Die jeweils aktuelle Migrationspolitik wird fassbar als spezifischer Regulationsmodus der Einwanderung, innerhalb dessen sich die unterschiedlichen Interessen manifestieren und je nach gesellschaftlicher Stärke zum Ausdruck kommen.

Die Ursprünge der Lagerunterbringung von Flüchtlingen werden nur aus den historischen Einwanderungsbewegungen in die Bundesrepublik verständlich. Die Darstellung der Genese

des dezentralen Lagersystems beginne ich deshalb mit der Geschichte der Einwanderung nach 1945 in die Bundesrepublik. Da Lager ein westdeutsches Phänomen sind, beschränke ich mich auf die Darstellung der westdeutschen Einwanderungsgeschichte. Auch wenn der staatliche Umgang mit den wenigen ‚GastarbeiterInnen‘ in der DDR durch Ausgrenzungspolitiken und Ausbeutungsverhältnisse geprägt war, reichen die historischen Linien der heutigen Lagerunterbringung nach Bonn (als damalige Hauptstadt) und in die westdeutschen Bundesländern zurück.

Spätestens seit dem Aufkommen des ‚Asyl-Missbrauchs-Diskurses‘ Ende der 1970er ist die ‚Flüchtlingspolitik‘ geprägt durch eine kontinuierliche Verschärfung der Lebensbedingungen für Menschen, die in die Bundesrepublik fliehen. Den gesellschaftlichen Rahmen bildete eine Verschiebung der Einwanderungsbewegungen nach dem Anwerbestopp 1973 in das Asylrecht und eine vermehrte außereuropäische Fluchtbewegung in die Bundesrepublik aufgrund neuer politischer Krisen. Den Asylsuchenden wurde pauschal vorgeworfen, als ‚Wirtschafts- oder Scheinasylanten‘ für die aufkommenden Folgen der fordistischen Krise verantwortlich zu sein und in die Sozialsysteme einwandern zu wollen. Die Politik begleitete diesen Diskurs rassistischer Argumentationsfiguren mit Arbeitsverboten und Lagerunterbringung. Spätestens seit 1986 forderte die rechtspopulistische Debatte die Abschaffung des grundgesetzlich verankerten Rechts auf Asyl. Nach dem Zusammenbruch der DDR und der verwaltungstechnischen Übernahme und bürokratische Integration der fünf neuen Bundesländer in die kapitalistische Produktionsweise der Bundesrepublik, war die ‚Asyl-Missbrauchs-Argumentation‘ und die damit legitimierte Forderung nach einer Abschaffung des Artikels 16 GG einer der wichtigsten Diskurse bei der ersten gesamtdeutschen Wahl im Dezember 1990 und in den ersten ‚Wende-Jahren‘. In der Folge brannten bundesweit fast täglich Flüchtlingsunterkünfte und häufig genug auch ihre BewohnerInnen. Diese innenpolitische Zuspitzung führte zu einem Einlenken der SPD zur Grundgesetzänderung und der damit einhergehenden de facto Abschaffung des Asylrechts. Parallel wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verabschiedet, welches die Lebensbedingungen der MigrantInnen weiter verschärfte. Seit der Verabschiedung des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) 1982, verschärft durch das AsylbLG 1993, bedeutet bundesdeutsche ‚Flüchtlingspolitik‘ für Menschen während des Asylverfahrens und für alle, die nach Ablehnung des Asylantrages weiter geduldet werden müssen, eine dauerhafte Lagerunterbringung.

Die rot-grüne Regierung war 1998 angetreten, die Zuwanderung in die Bundesrepublik neu zu regeln und das Staatsbürgerschaftsrecht den aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Mit der öffentlichen Diskussion des neuen Staatsbürgerschaftsrechts war die diskursive Anerkennung der Bundesrepublik als Einwanderungsland verbunden. Dies führte zu einer durch die CDU/CSU-Opposition sehr kontrovers und zugespitzt geführten Debatte um eine ‚Überfremdung‘ Deutschlands. Durch eine Kampagne gegen die

doppelte Staatsbürgerschaft konnte Roland Koch (CDU) 1999 die Landtagswahl in Hessen gewinnen. Die Bundesregierung sah sich gezwungen, auf die Kampagne und die interne Kritik durch den rechten Flügel durch eine partielle Rücknahme der geplanten Erneuerungen zu reagieren. Das zum 1.1.2000 in Kraft getretene neue Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) schließt eine doppelte Staatsbürgerschaft. Das Recht auf Staatsbürgerschaft qua Abstammung (*ius sanguinis*) wird durch das Territorialprinzip (*ius soli*) als Optionsmodell ergänzt.

Weiteres Ziel der rot-grünen Regierung war die Modernisierung des Zuwanderungsrechts und dessen ökonomische Anpassung an die Anforderungen eines Einwanderungslandes. Die dafür von ihr im Jahr 2000 eingesetzte *Süssmuth-Kommission* sollte neue Konzepte zur Zuwanderung erarbeiten. Der Bericht der *Süssmuth-Kommission* schlägt neben Zuwanderungserleichterungen, die auf die wirtschaftlichen Anforderungen abgestimmt sind, eine Bleiberechtsregelung für die hier langjährig geduldeten Bürgerkriegsflüchtlinge vor. Der endgültige gemeinsame Kompromiss zwischen SPD-GRÜNEN Regierung und CDU/CSU Opposition führte neben kleinen Verbesserungen vor allem zu einer Reihe an Restriktionen. Unter anderem wurde das Lagersystem durch die Kodifizierung des neuen Lagertyps *Ausreiseeinrichtungen* (Ausreisezentren) perfektioniert und die Hürden für eine unbefristete Bleiberechtsperspektive verschärft. Auch die aktuelle (2007) erste Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘ brachte keine wirkliche Bleiberechtsperspektive und nahm zentrale Kodifizierungen des Einwanderungslandes durch Änderungen im Staatsbürgerschaftsrecht wieder zurück.

---

## 2.1. Flüchtlinge und Arbeitsmigration bis zum Anwerbestopp 1973

### 2.1.1. Der Arbeitskräftebedarf nach dem Ende des Nationalsozialismus 1945

Der durch den deutschen Nationalsozialismus entfesselte 2. Weltkrieg führte zu Massenzwangswanderungen von Millionen Menschen durch Flucht und Vertreibung, Deportationen und Zwangsarbeit. Neben den Millionen Toten kann als direkte Folge der deutschen Vernichtungs- und Expansionspolitik zwischen 1939 und 1945 »[...] von 50-60 Millionen Flüchtlingen, Vertriebenen und Deportierten ausgegangen werden, d. h. mehr als 10% der Bevölkerung Europas einschließlich des europäischen Teils Russlands. Nach Kriegsende setzten sich die Zwangswanderungen millionenfach fort.« (Bade 2000: 285) Die Millionen Deportierten wollten zurück in ihre alte Heimat oder brachen auf in neue Länder, gleichzeitig waren viele dieser *Displaced Persons* staatenlos und politisch ungewollt, ein Ankommen an einem neuen Ort wurde rechtlich vielfach erschwert. Dies betraf vor allem Roma und Sinti, die auch nach der Vernichtungspolitik nirgendwo in Europa willkommen waren (Einig 1994).

Bis 1949 wurden in der ersten Volkszählung auf dem Gebiet der Bundesrepublik bereits 7,9 Millionen deutsche oder ‚deutschstämmige‘ EmigrantInnen gezählt, ca. 16% der Gesamtbevölkerung (Münz/Seifert/Ulrich 1999: 29). Bis 1960 stieg die Zahl auf 13,3 Millionen, fast einem Viertel der damaligen Bevölkerung (Herbert 2001: 339). 62% der Aussiedler kamen in dieser Zeit aus Polen (848.000), gefolgt von Rumänien mit 15% oder 206.000 Menschen (Münz/Seifert/Ulrich 1999: 32). Diese hohe Zahl an Flüchtlingen, die zwar dem deutschen Staatsbürgerschaftsgesetz nach das Recht auf einen deutschen Pass besaßen, jedoch häufig kein oder nur schlecht deutsch sprachen, differente kulturelle Praxen mitbrachten und auf dem Arbeitsmarkt in direkter Konkurrenz zu den Einheimischen standen, stießen bei diesen auf eine (anfängliche) Ablehnung.

»Der Zuzug so vieler fremder Arbeitskräfte führte bei vielen Einheimischen auch zu Abwehrreaktionen bis hin zu offener Feindseligkeit – wobei in manchen Regionen der Übergang von polnischen Zwangsarbeitern zu Vertriebenen aus Ostpreußen als bloßer Austausch empfunden worden sein mag. In vielen Städten und Dörfern gab es Barackenlager, die nacheinander etwa von Reichsarbeitsdienst-Kolonnen, dann während des Krieges von ‚Fremdarbeitern‘, später von DPs<sup>22</sup> und anschließend von Vertriebenen bewohnt worden waren, um nicht selten seit den frühen 60er Jahren als ‚Gastarbeiterlager‘ Verwendung zu finden. Unbeschadet aller rechtlichen und sozialen Unterschiede dieser verschiedenen Gruppen führte dies bei den Einheimischen doch zu Kontinuitäten in der Wahrnehmung der Lagerbewohner.« (Herbert 2001: 197)

---

<sup>22</sup> *Displaced Persons*: ehemalige ZwangsarbeiterInnen und KZ-InsassInnen.

Die rechtliche als auch wirtschaftliche Integration vollzog sich jedoch schnell als vollständige Assimilation der deutschen oder ‚deutschstämmigen‘ EinwanderInnen (Oberpenning 1999: 33; Ackermann 1999: 77). Sie bildeten im Rahmen ihrer Integration in die kapitalistische Produktionsweise den ersten Grundstock, der das ‚Wirtschaftswunder‘ ermöglichte. Ohne ihre Einwanderung wären die vorhandenen Produktionskapazitäten nicht nutzbar gewesen. Der Diskurs über eine fast vollständige Zerstörung der deutschen Industrieanlagen nach dem Ende des deutschen Faschismus ist Grundlage für die Argumentationsfigur des ‚Wirtschaftswunders‘ der Bundesrepublik, als wundersamer wirtschaftlicher Aufstieg aus den Ruinen. Historische Untersuchungen ergeben jedoch, dass die Wirtschaftsanlagen und die industrielle Maschinerie nur wenig in Mitleidenschaft gezogen war. Zwar waren teilweise die Wohnviertel in den Städten zu vier Fünfteln zerbombt, von den Industrieanlagen waren 1945 jedoch fast 83% intakt. Da die Produktionskapazität während des NS-Faschismus zwischen 1936 und 1945 um fast 75% gestiegen war und 1945 mehr als 55% der Industrieanlagen nicht älter als 10 Jahre waren, war die Produktionskapazität nach dem 2. Weltkrieg höher als vor dem Krieg und gleichzeitig auf einem hohen Modernisierungsstand (Herbert 2001: 192). Mit der Währungsreform 1948 in den drei Westzonen und der finanziellen Unterstützung vor allem durch die USA im Rahmen des Marshall-Plans<sup>23</sup>, zeigten sich schnell die noch vorhandenen Kapazitäten der kriegsbedingten Ausdehnung. Die Kriegswirtschaft des NS-Deutschlands wurde vor allem durch die Zwangsbeschäftigung von 7,7 Millionen Kriegsgefangenen und ausländischen ZwangsarbeiterInnen gewährleistet, die nach 1945 wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehrten (so genannte *Fremdarbeiter*, siehe Herbert 1999). Auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland waren bis zum Ende des Faschismus fast vier Millionen ausländische Menschen zwangsbeschäftigt gewesen (ebenda: 11). Der so entstehende Arbeitskräftemangel wurde durch die Aufnahme von deutschen oder ‚deutschstämmigen‘ Flüchtlingen aus der sowjetischen Besatzungszone als auch aus den östlichen, ehemals besetzten Ländern ausgeglichen (Herbert 2001: 192; Bade 2000: 297). Das ‚Wirtschaftswunder‘ ist demnach auf den Ausbau von vorhandenen Überkapazitäten der Kapitalanlagen im Rahmen der Westintegration der Bundesrepublik und der wirtschaftliche Integration von ‚deutschstämmigen‘ Flüchtlingen zurückzuführen.

Für die ideologische Integration dieser Flüchtlinge als ‚Deutsche‘ spielte der seit 1951 vor allem von bayrischen PolitikerInnen ausgehende Abgrenzungsdiskurs gegenüber sich im Land befindenden *Displaced Persons* eine wichtige Rolle. Die als arm und nicht verwertbar, als kriminell, asozial und politisch fragwürdig diffamierten ‚Fremden‘ waren in erster Linie KZ-Überlebende und ehemalige ZwangsarbeiterInnen (sic!). Es handelte sich hier vor allem die-

---

<sup>23</sup> Im Rahmen des Marshall-Plans, benannt nach dem damaligen US-Außenminister, stellten die USA 12 Milliarden US Dollar zum Wiederaufbau Europas zur Verfügung. Die Bundesrepublik erhielt davon knapp 1,4 Milliarden.

jenigen Überlebenden, die aufgrund ihrer physischen und psychischen Situation eine Auswanderung noch nicht organisieren konnten (Schönwälder 1999: 130). In den politischen Debatten wurden bereits damals die neuen Normen Grundgesetzes als lästig empfunden, die eine sofortige Ausweisung dieser Menschen verhinderte.

### **2.1.2. Von der Arbeitskräftemigration aus dem Osten zum ersten Anwerbevertrag 1955**

Die Arbeitszuwanderung aus dem Osten verringerte sich im Verlauf der schnell entwickelnden Frontstellung des Kalten Krieges zwischen dem ‚kapitalistischen Westen‘ und dem ‚kommunistischen Osten‘ und kam mit dem Mauerbau 1961 zwischen Ost- und Westdeutschland fast zum Erliegen. Insgesamt verlor die DDR bis zu ihrem Ende 1989 fast ein Viertel ihrer Bevölkerung durch Auswanderung an die BRD. 6,6 Millionen Menschen verließen die DDR, in die andere Richtung migrierten nur 1,4 Millionen (Münz/Seifert/Ulrich 1999: 38). Bereits 1954 wurde von Fraktionen der Landwirtschaft gefordert, ausländische Arbeitskräfte anzuwerben und in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit einer bundesweiten 7%igen Arbeitslosigkeit kontrovers diskutiert. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen in den Produktionsverhältnissen waren die Arbeitslosenzahlen jedoch lokal sehr unterschiedlich und schwankten zwischen 2,2% in NRW bis hin zu 11,1% in Schleswig-Holstein (Herbert 2001: 202). Den höchsten Arbeitskräftemangel gab es in der Landwirtschaft. Aufgrund der geringen sozialen Absicherung, der niedrigen Löhnen und der körperlich schweren Arbeit konnten in diesen Bereichen keine Deutschen vermittelt werden. Ähnlich der aktuellen Diskussion um einen Arbeitskräftemangel in der industriellen Landwirtschaft und den (gescheiterten) politischen Bestrebungen, ALG II EmpfängerInnen dort einzusetzen, wehrten sich damals die Landwirtschaftsverbände gegen eine Zwangsrekrutierung<sup>24</sup>.

Die Knappheit an Arbeitskraft und die stetig steigende Nachfrage ließen den Preis der Arbeit und die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften steigen. In den öffentlichen Debatten der Kapitalfraktionen und ihrer Verbände war dies eine der zentralen Befürchtungen, die sie zu einem gemeinsamen Eintreten für die Anwerbung ausländischer ArbeiterInnen bewog (ebenda: 203, Nikolinakos 1973: 40). Auf der Ebene der Politik führten diese Interventionen der Wirtschaftsverbände zu einem Einlenken. Auch die geplante Gründung der Bundeswehr und die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik (vollzogen am 5. Mai 1955), die geplante Wehr-

---

<sup>24</sup> Siehe aktuelle Diskussion um die Lockerung der Einwanderung »Arbeitsagentur gibt nach – Strenge Vorgabe für Anteil Deutscher an Erntehelfern gelockert« in der *Frankfurter Rundschau* vom 16.4.2007.

pflicht<sup>25</sup> und die daraus folgende Rüstungsproduktion führten zu einem längerfristigen allgemeinen Arbeitskräftemangel. Hinzu kamen die nachwuchsschwachen Kriegsjahrgänge und ein dadurch bevölkerungspolitisch bedingter Rückgang an jungen Arbeitskräften.

Diskursive Unterstützung erhielten die Befürworter der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte durch das konservative Geschlechtermodell. Nachdem während der ersten Nachkriegsjahre selbstverständlich die ‚Trümmerfrauen‘ einen Großteil der gesellschaftlichen Arbeiten übernommen hatten, sollten sich die deutschen Frauen nun nach Beginn des Wirtschaftsaufschwungs auf die Hausarbeit und Aufzucht der Kinder konzentrieren. Öffentlich propagiert wurde das Ein-Ernährer-Modell mit dem Mann in der selbstverständlichen Rolle des Erwerbstätigen (ebenda: 204). Da bereits 1955 die Arbeitslosenquote bei den Männern auf 1,8% sank, war der entstehende Arbeitskräftemangel nur über eine erhöhte Erwerbstätigkeit von Frauen oder durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu beheben.

Das erste Abkommen wurde mit Italien 1955 abgeschlossen und sah erstmals die Anwerbung im Rahmen eines Rotationsmodells von bis zu 200.000 Menschen vor. Es folgten Verträge mit Spanien (1960), Griechenland (1960), Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Nach Herbert (ebenda: 201) lassen sich drei Hauptphasen der Anwerbung abgrenzen: Die erste Phase reicht bis 1959/1960, sie lässt sich durch eine sehr geringe Anzahl von erwerbstätigen ausländischen ArbeiterInnen charakterisieren (1959 knapp 166.000). Das erste Abkommen mit Italien ist hierbei als eine Art politischer Türöffner beschreibbar, der die Anwesenheit von ausländischen Arbeitskräften in der öffentlichen Wahrnehmung normalisierte und die rechtlichen Grundlagen legte:

»Die damit entwickelten Strukturen stellten wichtige Vorentscheidungen für die Form der Ausländerzulassung zu einem Zeitpunkt dar, als weit und breit an eine massive Beschäftigung ausländischer Arbeiter noch nicht zu denken war. Sie blieben auch später erhalten, da sich die politischen Rahmenbedingungen nur wenig veränderten. Somit war noch vor dem ersten Anwerbeabkommen die Kompetenz zur Ausländerzulassung zentralisiert und verstaatlicht: die wichtigste Befugnis, über die Zulassung ausländischer Arbeiter zum deutschen Arbeitsmarkt zu entscheiden, lag beim Bundesarbeitsminister, der über Weisungen an die Bundesanstalt die Genehmigungspraxis strukturieren konnte, ohne dass er durch gewerkschaftliche Positionen in relevanten Entscheidungsgremien blockiert werden könnte.« (Dohse 1981: 144)

Die zweite Phase bis zur ersten Rezession 1966/1967 führte zu einem Anstieg der ausländischen Beschäftigten auf 1,3 Millionen. Sie sank in den Rezessionsjahren und stieg in der dritten Phase bis zum Anwerbestopp 1973 auf 2,6 Millionen Menschen. Insgesamt durchliefen mehr als 14 Millionen MigrantInnen dieses Rotationsprinzip (Mukazhanov 2004: 30). Nach dem Anwerbestopp sank die Zahl der ausländischen sozialversicherungspflichtig

---

<sup>25</sup> Eingeführt am 21. Juli 1956 mit dem Inkrafttreten des *Wehrpflichtgesetzes* (WPfIG).

Erwerbstätigen in den nächsten Jahren um fast 700.000. Die Zahl der in der Bundesrepublik lebenden MigrantInnen blieb jedoch konstant und fing nach 1979 wieder zu steigen.

### 2.1.3. Die rechtlichen Regulationsinstrumente für die Anwerbeverträge ab 1955

Die rechtlichen Regelinstrumente für die Beschäftigung ausländischer MigrantInnen verweisen auf die gesetzlichen Bestimmungen des NS-Faschismus und den dort verankerten sehr restriktive Instrumenten, mit ‚Nicht-Deutschen‘ umzugehen. Mit der Wiedereinsetzung der *Ausländerpolizeiverordnung* (APVO) von 1936 und der *Verordnung über ausländische Arbeitnehmer* von 1933 wurden Anfang 1951 öffentlich unhinterfragt administrativ erprobte gesetzliche Instrumente wieder eingesetzt (Herbert 2001: 205; Morgenstern 2002: 233). Sie fungierten vor allem als Kontroll- und Überwachungsinstrumentarium gegenüber den ‚Fremden‘ – den sich noch im Land befindenden DPs – und waren verständlich als eine Reaktion auf die Liberalisierung des europäischen Grenzverkehrs. Die Verordnungen boten administrative Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf die öffentlich als ‚gefährlich‘ und ‚asozialen‘ diffamierten ‚Fremden‘ – die sich noch im Land befindlichen ZwangsarbeiterInnen und KZ-InsassInnen (Schönwälder 1999: 128). Die Instrumente waren jedoch durch ihre allgemeine Formulierung auch anwendbar auf ‚gefährliche‘ kommunistische ArbeiterInnen. Rassistische Argumentationen aus der NS-Zeit wurden aus dem Gesetz gestrichen (ebenda: 129), in seinen Grundgedanken wurde es jedoch kommentarlos übernommen. Im Mittelpunkt der wieder eingesetzten *Ausländerpolizeiverordnung* stehen die Wahrung der Interessen der Bundesrepublik und die Abhängigkeit des Aufenthalts von nicht weiter definierten nationalen Interessen. MigrantInnen sind als vorübergehende, politisch nicht aktive Gäste willkommen, Einwanderung ist nicht vorgesehen. Neben den Kontinuitätslinien lassen sich in der Umsetzung jedoch auch Differenzen erkennen, die die aktuellen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und politischen Interessen widerspiegeln. So verhinderte das im Grundgesetz verankerte Recht auf Asyl die Abschiebung von heimatlos gewordenen Überlebenden des Naziregimes. Das Bundesverwaltungsgericht stellte 1955 unter Bezug auf das GG fest, dass nichtdeutschen Staatsangehörigen der Rechtsweg durch die gerichtlichen Instanzen offen stehe – auch bei einer Abschiebeandrohung.

Das 1955 eingerichtete Rotationsmodell hat seine historischen Ursprünge in dem 1907 im ersten deutschen Nationalstaat installierte System der restriktiven Kontrolle polnischer ArbeitsmigrantInnen (Pagenstecher 1995: 721; Dohse 1981: 42). Die damalige saisonale Anwerbung von ausländischen ArbeiterInnen ging aus der »[...] ‚Leutenot‘ im preußischen Osten [...]« (Bade 1992: 314) und der antipolnischen Politik Bismarcks hervor. Sie war Teil der



administrativen Bestrebungen seit 1885, den nationalen Arbeitsmarkt und dort arbeitende MigrantInnen zu kontrollieren. Trotz dieses bürokratischen Rückgriffs auf administratives Wissen um die Regulation von ArbeitsmigrantInnen, ist das preußische System eher mit der heutigen Anwerbung von Saisonarbeitskräften zu vergleichen. Um eine Niederlassung zu verhindern, mussten die polnischen MigrantInnen über die Wintermonate das deutsche Kaiserreich verlassen. Die aktuell jährlich knapp 500.000 angeworbenen MigrantInnen, von denen 2002 fast 300.000 aus Polen kamen (Pieper 2004: 441), werden in erster Linie in der industriellen Landwirtschaft eingesetzt und bekommen nur eine zeitlich auf maximal drei Monate begrenzte Arbeitserlaubnis. So soll eine rechtliche Niederlassung verhindert werden. Die Daten aus Preußen zeigen, dass schon damals trotz der sehr viel restriktiveren Handhabung eine Einwanderung nicht verhindert werden konnte (Pagenstecher 1995: 721).

Die seit 1955 entstehenden Verordnungen zur Beschäftigung von ausländischen ArbeitsmigrantInnen wurden 1965 im *Ausländergesetz* zusammengefasst (ebenda: 724), welches die bis dahin gültige *Ausländerpolizeiverordnung* ablöste. Die öffentliche Diskussion um das *Ausländergesetz* behandelte 1962/63 vor allem die verschärfte administrative Handhabung gegen politische Aktivitäten der migrantischen ArbeiterInnen (Schönwälder 1999: 134). Bei seiner Verabschiedung 1965 wurde es jedoch öffentlich als Dokument der Liberalisierung dargestellt. Zielsetzung des neuen *Ausländergesetzes* war es, auf die auf der europäischen Ebene voranschreitende Liberalisierung des Grenzverkehrs, des Reiseverkehrs und der nationalen Arbeitsmärkte zu reagieren und den Innenbehörden die notwendigen Instrumente zur Verfügung zu stellen, hier arbeitende MigrantInnen zu kontrollieren und den Arbeitsmarkt zu regulieren (ebenda: 139).

»Dass der größte Vorteil der Ausländer für die deutsche Wirtschaft in ihrer Funktion als mobile Reservearmee des westdeutschen Arbeitsmarktes gesehen wurde, schlug sich auch in den ausländerrechtlichen Vorschriften nieder. Im Ausländergesetz [...] war durch ein rigides Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrecht für Ausländer aus Nicht-EWG-Staaten den Ausländerbehörden ein Ermessenspielraum gegeben, der die Entwicklung der Arbeitskräftezufuhr aus dem Ausland der wirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik flexibel anzupassen ermöglichte.« (Herbert 2001: 211)

Das Gesetz bezieht die sich ausweitende Anwerbung von europäischen ArbeitsmigrantInnen aus Nicht-EWG-Staaten mit ein und reagiert gleichfalls auf die sich abzeichnende europäische Wirtschaftsintegration. Die Innenbehörden, die sowohl an der Entwicklung als auch an der Ausführung der gesetzlichen Bestimmungen maßgeblich beteiligt waren, rekurrten auf administratives Wissen um den historisch erprobten Umgang mit ArbeitsmigrantInnen. In den folgenden Jahren wird jedoch deutlich, dass sich vor allem in der konkreten Umsetzung des Rechts die Interessen der Kapitalfraktionen durchsetzten. Die Forderungen der Wirtschaftsverbände konnten das gesellschaftliche Kräfteverhältnis in Zeiten des ‚Wirtschafts-

wunders' sowohl zu Ungunsten der konservativen Stimmen und ihren Abschottungsforderungen unter dem Rekurs auf die ‚deutschen Abstammungslinien‘ wie der gewerkschaftlichen Forderungen nach gleichem Tariflohn für alle ArbeiterInnen verschieben. Diese Verschiebung im politischen Kräfteverhältnis materialisierte sich weniger im Ausländergesetz als vielmehr in ihrer konkreten administrativen Umsetzung und den behördlichen Praxen.

#### **2.1.4. Exkurs: Rechtliche Kontinuitäten der Lagerunterbringung**

Die kurzfristige und provisorische Ansiedlung von migrantischen ArbeiterInnen in lagerähnlichen<sup>26</sup> Baracken hat ihre Ursprünge in der administrativen Kontrolle polnischer ArbeitsmigrantInnen im deutschen Kaiserreich und dem auch dort entwickelten Rotationsmodell (Herbert 1987: 29). Die Baracken hatten den Vorteil, billig und schnell errichtet werden zu können. Sie boten die Möglichkeit, die Arbeitskräfte in unmittelbarer Nähe zu den Arbeitsstätten unterzubringen. Gleichzeitig lässt sich eine politische Argumentation herausarbeiten, die auf eine Segregation der MigrantInnen abzielte, um »[...] die niedrigen sozialen Standards [...] durch Abschließung von der preußischen Gesellschaft möglichst zu konservieren.« (ebenda: 29). Herbert zeigt, dass es bis in die späten 1960er Jahre Baracken gab, die kontinuierliche für die Unterbringung von schlechter gestellten Arbeitskräften genutzt wurden. Ein Beispiel aus dem Ruhrgebiet: Die Baracke war Anfang des 20. Jahrhunderts als Übergangswohnheim für ledige Bergarbeiter gebaut worden. Während des NS-Faschismus wurde sie zuerst als Lager für den Reichsarbeitsdienst benutzt, später im Krieg wurden dort ZwangsarbeiterInnen untergebracht. In der BRD wurde die Baracke zuerst von KZ-Überlebenden genutzt, dann von ‚deutschstämmigen‘ EmigrantInnen und anschließend von ‚GastarbeiterInnen‘ (ebenda: 27; siehe auch Herbert 2001: 197). Zentrale Unterschiede in den Lebensbedingungen ergeben sich aus den politischen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Härten der Unterbringung. Die Kontinuität liegt in der Nutzung der Baracken zur kurzfristigen Unterbringung von sozial schlechter gestellten Menschen, meist MigrantInnen zu Ausbeutungszwecken, die sich aus den Möglichkeiten der provisorischen Lagerarchitektur ergeben. Die Barackenlager wurden dezentral installiert, immer in der Nähe der Arbeitsstellen. Sie waren funktional auf Überausbeutung ausgerichtet.<sup>27</sup>

Die Barackenunterbringung der ‚GastarbeiterInnen‘ ergab sich aus den Anwerbeabkommen. In diesem verpflichtete sich die Bundesrepublik, für angemessene Unterkünfte zu sorgen. Gleichzeitig sollten die Unterkünfte billig und schnell in Fabriknähe errichtet werden

---

<sup>26</sup> Zur Diskussion des Lagerbegriffs siehe Abschnitt 5.4..

<sup>27</sup> Zur ‚Erfolgsgeschichte‘ der Baracken und multifunktionale Architektur siehe Doßmann/Wenzel/Wenzel 2007: 220.

können. Dies korrespondierte vor allem zu Beginn der Anwerbephase mit den Interessen der ersten migrantischen ArbeiterInnen, während ihrer nur auf Zeit gedachten Anstellung möglichst wenig für die Unterbringung zu zahlen. Anfänglich wurde die Installation der Baracken den ArbeitgeberInnen überlassen, 1959 wurde die alte Ausführungsverordnung zu dem *Gesetz über die Unterkünfte bei Bauten* vom 13.12.1934 für alle neuen Unterkünfte angewandt (Oswald, von/Schmidt 1999: 186). Es wurde nun eine Belegung von maximal 6 Personen pro Zimmer, 10 cbm Luft pro Person und der Anspruch auf eine Bettstelle pro Person festgelegt (ebenda: 187). Im Zuge des sich langsam vollziehenden Einwanderungsprozess vermehrte sich die Kritik der ArbeiterInnen an ihren Unterkünften, sie wurde zu einem wichtigen Kristallisationspunkt migrantischen Widerstandes und Protestes gegen ihre gesellschaftlich inferiore Position (ebenda: 209; Engelschall 2005; Bojadzijeve 2007). Im Laufe der Anwerbejahre verbesserten sich die Bedingungen aufgrund dieser Proteste. Einen wichtigen Part übernahmen die italienischen ArbeiterInnen, die ihre eigene Regierung zwangen, gegen diese Diskriminierung zu intervenieren. Die Arbeitgeberverbände konnten diese kostenintensiven Anforderungen teilweise an die öffentlichen Kassen delegieren und bei der Politik erreichen, dass die Unterkünfte durch großzügige und finanziell günstige Darlehen mitfinanziert wurden, bis 1973 wurden mehr als 450 Millionen DM zur Verfügung gestellt (Oswald, von/Schmidt 1999: 188). Im Laufe des Einwanderungsprozesses suchten sich viele MigrantInnen eigene Wohnungen, meist in innerstädtischen Sanierungsgebieten. Dort wohnten sie im Interesse der Hausbesitzer die Häuser bis zur Abbruchgenehmigung weiter herunter. Diese Zwischennutzung ließen sich die BesitzerInnen durch überbezahlte Mieten ‚vergoldeten‘ (Herbert 2001: 235). 1972 wohnten bereits mehr als die Hälfte der MigrantInnen in festen Wohnungen, 1980 waren es bereits über 90% (Pagenstecher 1995: 719). Die Angleichung der vorgegebenen Unterbringungsbedingungen für deutsche und ausländische ArbeiterInnen erfolgte erst kurz vor dem Anwerbestopp durch eine Verordnung Anfang 1973, die keine Unterschiede mehr in der Nationalität der ArbeiterInnen machte.

### **2.1.5. Einwanderungsprozesse im ‚Nichteinwanderungsland‘ seit 1960**

Seit Beginn der Anwerbung ausländischer ArbeiterInnen wurde der öffentliche und politische Diskurs geprägt von nationalen Nützlichkeitsabwägungen. Wichtigste Eigenschaften der MigrantInnen waren ihre Mobilität und Flexibilität. Je nach Arbeitsmarktlage und konjunktureller Schwankung konnten die migrantischen ArbeiterInnen angestellt oder der Jahresvertrag nicht verlängert werden. »Dieser Aspekt der Mobilität der Ausländer – nicht der einzelnen, sondern als fungible Reservearmee insgesamt – stand im Vordergrund der befürwor-

tenden Stellungnahmen der Ausländerbeschäftigung.« (Herbert 2001: 209; Nikolinakos 1973: 69). Weiter angeführt wurden die Ausbildungskosten als auch die Alterskosten, die die Herkunftsländer zahlen würden. Durch ihren kurzfristigen Aufenthalt zahlten sie zwar in die Sozial- und Rentensysteme ein, bekamen jedoch keine Gelder ausgezahlt. Die in der Regel jungen Männer waren in ihren besten Jahren in der Bundesrepublik, flexibel und körperlich schwer belastbar. Auch die Nachfrage nach weiblichen ausländischen ArbeiterInnen stieg ab 1960 rasant an (zur Geschichte der ‚GastarbeiterInnen‘ siehe Mattes 2005).

»Zwischen 1960 und 1973 versechzehnfachte sich die Zahl der ausländischen Arbeitnehmerinnen in der Bundesrepublik von rund 43.000 auf 706.000, ihr Anteil an der Gesamtzahl der ausländischen Arbeitnehmer verdoppelte sich in diesem Zeitraum von 15% auf 30%. Den zwischen 1961 und 1976 angeworbenen 678.702 türkischen Männern standen 146.681 Frauen (18%) gegenüber.« (David 2001: 17)

Konservative Stimmen, die auf den rassistisch aufgeladenen Abstammungsdiskurs (Morgenstern 2002: 228) rekurrierten und eine Vermischung der ‚Abstammungslinien des deutschen Volkes‘ durch die Einwanderung befürchteten, verstummten aufgrund des rasant wachsenden Arbeitskräftebedarfs und dem offensichtlichen Profitieren am Rotationsmodell. Die Stimmen nach einer vermehrten Abschottung kamen erst wieder in den Wahlkämpfen nach 1966 und der damaligen Rezession auf (Herbert 2001: 221). Die 1964 gegründete rechtsextreme *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) profitierte von den aufkommenden rassistischen Debatten und erzielte bei der Bundestagswahl 1965 2,0 Prozent. Ein Jahr später gelang der NPD der Einzug in die Landesparlamente von Hessen und Bayern. 1967 zog sie in die Landtage von Bremen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1968 in den Landtag von Baden-Württemberg ein und erreichte bei der Bundestagswahl 1969 4,3%.

Obwohl die Statistiken ab Mitte der 60er bereits andeuteten, dass sich eine vermehrte Einwanderung vollzog und aus den gerufenen ‚GastarbeiterInnen‘ EinwanderInnen wurden, prägte die Annahme der Rotation und zeitlich begrenzten Anwesenheit der ausländischen ArbeiterInnen den öffentlichen Diskurs. Der Kompromiss der fordistischen Produktionsära nach 1945 zwischen den Gewerkschaftsverbänden und den einzelnen Kapitalfraktionen führte zur Hegemonie des korporatistischen Sozialstaats und seiner Politikfraktionen. Dieser soziale Kompromiss der nationalen Interessen beinhaltete auch die sozialrechtliche Einbindung der angeworbenen ArbeiterInnen, neben dem ‚Inländerprimat‘ eine der zentralen gewerkschaftlichen Forderungen, die sich vor allem gegen Lohndumping wandten. Die durchgesetzten Forderungen der Gewerkschaftsverbände waren: »1. die Gleichstellung in Lohn- und Arbeitsbedingungen und damit auch die sozial- und arbeitsrechtliche Gleichstellung, 2. an den

Maßstäben des Inländerprimats orientierte regionale und sektorale Bedarfsermittlung und 3. entsprechend strukturierte Vorausfestlegung der Anwerbung und Beschränkung der ‚Ausländerzulassung‘ auf saisonalen Spitzenbedarf.« (Karakayali/Tsianos 2002: 249). Dohse dagegen vertritt die These, dass dieser Kompromiss vor allem die Schwäche der Gewerkschaftsverbände gezeigt habe, trotz der partiellen Durchsetzung ihrer Interessen (Dohse 1981: 145).

Die Anwerbung führte nicht zu einer Konkurrenz zwischen migrantischen und deutschen ArbeiterInnen, sondern zu einer als Fahrstuhleffekt beschreibbaren Ethnisierung einzelner Arbeitsmarktsegmente. Die deutschen ArbeiterInnen stiegen in der Arbeitsteilung und der damit verbundenen Hierarchie der Lohngruppen auf, in den unteren Lohnbereichen wurden MigrantInnen eingestellt. Dies führte zu der heute immer noch feststellbaren ‚Unterschichtung‘ des Arbeitsmarktes. Die institutionelle Schlechterstellung und Entrechtung im Verhältnis zu den durchschnittlichen deutschen ArbeiterInnen produzierte die ethnisierte Segmentierung des deutschen Arbeitsmarktes. Zentraler Mechanismus der Arbeitsmarktsteuerung war die Erteilung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis auf Zeit. Kombiniert wurden die offiziellen Anwerbeverträge durch ein so genanntes duales System der Anwerbung (ebenda: 245). Über das Sichtvermerksverfahren erteilten die Ausländerbehörden in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern den deutschen Botschaften die Erlaubnis, de facto Arbeitserlaubnisse jenseits der offiziellen Abkommen und damit jenseits der Tariflöhne auszugeben. Diese Praxis hebelte die gewerkschaftlichen Forderungen nach gleichen Löhnen in (ethnisierten) Lohngruppen aus und verstärkten die Konkurrenzsituation innerhalb der ausländischen Arbeitsmarktsegmente. Die Arbeitgeberverbände nutzten diese Möglichkeit massiv und trugen über privat organisierte Vermittlungen bei ihnen beschäftigter MigrantInnen zur Forcierung der Kettenmigration bei. Dies wurde durch das Interesse der Arbeitgeberverbände verstärkt, die Ehefrauen von arbeitswilligen und fügsamen MigrantInnen bevorzugt einzustellen. (Pagenstecher 1995: 725).

Die statistischen Zahlen zur Ausländerbeschäftigung verwiesen Ende der 1960er Jahre immer deutlicher auf einen politisch ungeplanten und ungewollten Einwanderungsprozess. Die Aufenthaltsdauer der MigrantInnen stieg. Das lag vor allem an der Praxis der Dauerbeschäftigung in den Betrieben, die gerne auf die kostengünstigen, eingearbeiteten ArbeiterInnen zurückgriffen und damit die politischen Vorgaben des Rotationsmodells in der Praxis außer Kraft setzten. Das damalige Kräfteverhältnis verschob sich zu Gunsten der Forderungen dominanter Fraktionen des Kapitals soweit, dass sich eine ‚Laisser-faire-Politik‘ entwickelte, die relativ unkontrolliert Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse erteilte und die den MigrantInnen auch ermöglichte, während ihrer Anwesenheit in der Bundesrepublik die Arbeitsplätze zu wechseln. Diese Deregulierung der migrantischen Arbeitsmarktsegmente entgegen der gesetzlichen Beschränkungen stand in direktem Interesse der Wirtschaft nach ei-

ner bundesweiten Konkurrenz zwischen den migrantischen ArbeiterInnen, die so auch unterhalb der Tariflöhne eingestellt werden konnten. Parallel etablierte sich die Praxis, TouristInnen Arbeitserlaubnisse auszustellen und damit auch diese Form der Arbeitsmigration zu legalisieren (ebenda: 725). Dieser Prozess führte zu einer verstärkten Familienzusammenführung, die nicht nur in den Ausführungsvorschriften der Anwerbeverträge wohlwollend unterstützt wurde, sondern deren gesetzlichen Beschränkungen aufgrund der zentralen Stellung der Familie im Grundgesetz enge Grenzen gesetzt waren. Der fortschreitende Prozess der Einwanderung zeigte sich auch am stetig wachsenden Frauenanteil, der seit Mitte der 1960er bei ca. 30% lag. Durch die Familienzusammenführung stieg auch die Zahl der nicht-erwerbstätigen MigrantInnen 1973 auf fast ein Drittel (1,37 Millionen Menschen) an (Herbert 2001: 225).

### **2.1.6. Migrantische Kämpfe um soziale Rechte zwischen 1960 und 1973**

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der häufig entnannt wird, sind die in den späten 1960ern und Anfang der 1970er Jahre sich zuspitzenden sozialen Kämpfe der migrierten ArbeiterInnen. Seit den ersten Jahren nach ihrer Anwerbung entwickelten sich Proteste und lokale Kämpfe von MigrantInnen – gegen die körperlich anstrengende Fließbandarbeit, gegen die Unterbringung in lagerähnlichen Baracken und für soziale Rechte in der Bundesrepublik (für einen ersten umfassenden Überblick über migrantische Kämpfe siehe Bojadzijevev 2007). Die Kämpfe richteten sich direkt gegen die Eigenschaften, die die MigrantInnen so ‚beliebt‘ machten: aufgrund ihrer Entrechtung diszipliniert und willig, auch für wenig Geld die schwersten Arbeiten zu verrichten, verdichtet in der Zuschreibung der Mobilität und Flexibilität. Die institutionelle Segmentierung in unterschiedliche Lohngruppen und Arbeitsmarktsegmente führte häufig zu einer Spaltung der Kämpfe, da die scheinbar unterschiedlichen Interessen der deutschen und migrantischen Belegschaft einfach gegeneinander ausgespielt werden konnten und die deutschen ArbeiterInnen quasi direkt und sehr anschaulich von der Segmentierung profitierten (Nikolinakos 1973: 95). Dennoch funktionierten diese Spaltungen durch rassistische Zuschreibungen und ethnischierende Deutungsmuster nur bedingt. Das generelle Scheitern gemeinsamer Arbeitskämpfe lag nach Bojadzijevev (2007) weniger in der Wirkungsmächtigkeit rassistischer Anrufungen und Spaltungen, als viel mehr an der in den Arbeitskämpfen von deutscher Seite verkannten Wirkungsmächtigkeit der staatlichen Exklusionsstrategien. Die generell schlechtere rechtliche Stellung und die damit zusammenhängenden Diskriminierungen im Bereich der Wohnung, der Alltagsorganisation und des Sozialen lassen eine sehr viel komplexere Zielsetzung der migrantischen Kämpfe deutlich werden,

als die Reduzierung auf die Forderung nach mehr Lohn und langsameren Fließbandzeiten in der Fabrik.

»Die selbstorganisierten Kämpfe der Migrantinnen und Migranten gegen die rassistischen Arbeits- und Lebensverhältnisse in Deutschland verknüpften rechtliche, politische und ökonomische Aspekte von Unterdrückung und Ausbeutung. Sie öffneten die enge Perspektive der Betriebskämpfe hin zu sämtlichen Lebensverhältnissen der Migration, hin zu Alltag, zu Sprache und Kultur und nicht zuletzt hin zu den Wohnverhältnissen, die neben der Fabrik den entscheidenden Kristallisationspunkt migrantischer Kämpfe bildeten.« (ebenda: 298)

Von der Intensität der Kämpfe ausgehend lässt sich die These formulieren, dass der migrantische Widerstand gegen die eigene inferiore gesellschaftliche Stellung und die partiellen Erfolge mit in die herrschende Argumentation einfließen, die zu einem Anwerbestopp führten. Denn die Zyklen der Kämpfe wiesen nicht nur rassistische Spaltungen, sondern auch gemeinsame Organisirungen und viele Schnittpunkte zu den sozialen Bewegungen der Bundesrepublik auf. Der sich seit 1967 öffentlich artikulierende Protest drängte vermehrt auf Schnittpunkte mit den Kämpfen in den Fabriken hin, wobei hier den migrantischen Sektoren häufig – von den deutschen Linken – eine Avantgardefunktion zugedacht wurde. Die Spaltungstendenzen der Politik und Medien in dieser Zeit, die die Forderungen der MigrantInnen als ‚kommunistisch-überzogen‘ diffamierten und gleichzeitig versuchten, eine nationale Interessengemeinschaft der ‚deutschen ArbeiterInnen‘ mit ‚ihren‘ ‚deutschen Arbeitsplätzen‘ bei ‚deutschen Unternehmen‘ zu konstruieren, lässt auf die Brisanz gemeinsamer Arbeitskämpfe schließen. Diese rassistischen Argumentationsfiguren gipfelten in den EX-PRESS-Zeitungsüberschriften<sup>28</sup> zum bekanntesten migrantischen Streik in den Kölner Fordwerken im August 1973 wie »Türken-Terror bei Ford« (ebenda: 249) oder »Übernehmen die Gastarbeiter die Macht?« (Karakayali 2005).

### **2.1.7. Die fortschreitende EU-Integration und der Anwerbestopp Anfang der 1970er**

Rahmen der bundesdeutschen Entwicklung war die zunehmende europäische Integration vor allem im wirtschaftlichen Bereich, der mit den *Römischen Verträgen* von 1957 als EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) zwischen Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert wurde. Für Mai

---

<sup>28</sup> Kölner Boulevardblatt, welches in direkter Konkurrenz zur BILD-Zeitung steht.

1972 wurde auf der europäischen Ebene die ‚Arbeiterfreizügigkeit‘ für die Mitgliederländer beschlossen, so dass ca. 500.000 in Deutschland lebende ItalienerInnen keiner Arbeitsmarktbeschränkung mehr unterlagen. 1971 trat bereits die Arbeitserlaubnisverordnung in Kraft, die allen bereits 5 Jahre in Deutschland arbeitenden MigrantInnen einen eigenständigen Aufenthalt und eine damit verbundene arbeitsmarktunabhängige Arbeitserlaubnis zuerkannte. Diese nahm somit weiteren 400.000 MigrantInnen ihre Flexibilität, die durch ihre rechtlich inferiore Stellung und die Möglichkeit, die Arbeitserlaubnis je nach konjunkturellen Schwankungen nicht zu verlängern, erst produziert worden war.

»Daraus ergaben sich zwei für die deutschen Behörden beunruhigende Aussichten: Zum einen war die Funktion der Ausländerbeschäftigung als Konjunkturpuffer, wenn nicht aufgehoben, so doch stark eingeschränkt. Zum anderen beeinträchtigte die voranschreitende rechtliche und sozialpolitische Einbindung der Gastarbeiter in die wohlfahrtsstaatliche Struktur der Bundesrepublik offenbar den Spielraum der westdeutschen Ausländerpolitik in zunehmender Weise.« (ebenda: 226)

Sowohl die Diskurse als auch die Praxis der rotierenden Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte europäisierte sich im Laufe des wirtschaftlichen Aufschwungs, so dass sich diese zuspitzende politische Debatte um die Kosten und Nutzen der Ausländerbeschäftigung in allen Anwerbeländern ähnelte (Bade 2000: 320). Der politische Diskurs verhandelte in dieser Zeit kontrovers die entstehenden Kosten durch die de facto Einwanderung von Familien und Kindern, die hier aufwuchsen und vermehrt Sozialleistungen in Anspruch nahmen. Dieser Verwertungsdiskurs, der die gerufenen ‚GastarbeiterInnen‘ eher als verschiebbare Objekte betrachtete, die mit der Zeit ihre wichtigsten Eigenschaften verloren, nämlich mobil, flexibel und billig in ihrer Reproduktion zu sein, überlagerte sich zunehmend mit rassistischen Argumentationsfiguren um das Nichteinwanderungsland Deutschland. Kristallisationspunkt dieser rassistischen Debatte um die Nichtintegrierbarkeit der EinwanderInnen waren die in der Zwischenzeit zur größten MigrantInnengruppe angewachsenen türkischen Menschen und ihre in den Vordergrund gestellte ‚andersartige‘ muslimische Kultur. Nach den Anwerbestopps 1970 in der Schweiz und 1972 in Schweden folgte am 23. November 1973 die Bundesrepublik und 1974 Frankreich. Der Zeitpunkt des Anwerbestopps legt diesen als eine Reaktion auf den ‚Ölboykott‘ 1973 nahe, er diente jedoch eher als Legitimierung und war zum Verständnis der Ursachen nachrangig (Herbert 2001: 229). Ökonomisch wurde der Anwerbestopp, in Konflikt mit den Kapitalfraktionen, vor allem aus rassistisch-biopolitischen Argumentationen durchgesetzt, so dass in den Jahren danach der Ruf der Wirtschaft nach billigen migrantischen Arbeitskräften bestehen blieb (Karakayali/Tsianos 2002: 255).

Hierbei verhinderte die »[...] strukturelle Dominanz der Kapitalverwertung [...], dass der Staatsapparat in großem Maße gegen den Willen der Arbeitgeber in bestehende Beschäftigungs-



verhältnisse eingriff. Der Staat musste sich damit darauf beschränken – durchaus im Konflikt mit den Kapitalinteressen – zum einen die Neurekrutierung unverschlissener, gesunder und anspruchloser Arbeiter im Ausland zu verhindern und zum anderen die Rekrutierung arbeitsloser Ausländer zu verhindern.« (Dohse 1981: 353)

Der Anwerbestopp führe zu einem direkten Arbeitskräftemangel in der »[...] Forstwirtschaft, der Fischindustrie, der obst- und gemüseverarbeitenden Industrie, dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie den Betrieben der Torfgewinnung.« (ebenda: 309) Die Politik reagierte auf die Forderungen der Arbeitgeberverbände nach weiteren ‚billigen‘ migrantischen Arbeitskräften mit der dezentralen Verteilung von Asylsuchenden und deren Zulassung zum Arbeitsmarkt, abgestimmt nach den sektoralen Anforderungen. So wurde Ende 1974 die Verteilung von AsylbewerberInnen vor Abschluss ihres Verfahrens auf die Länder und Kommunen beschlossen, Anfang 1975 wurden sie zum Arbeitsmarkt zugelassen (Höfling-Semnar 1995: 117). Da die damaligen Asylantragszahlen Anfang der 1970er noch unter der 10.000er Grenze lagen, hatte diese Umverteilung und die sich vollziehende Arbeitsmarktintegration nicht die ökonomische Relevanz der ‚GastarbeiterInnen-Anwerbung‘. Die direkte Zulassung der Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt führte jedoch mit zu der Verlagerung der Einwanderung in das Asylrecht, denn es bildete nun die einzige Möglichkeit, unkompliziert zur Arbeit einzuwandern. Gleichzeitig wurde damals die Grundstruktur für die heutige Dezentralität der Lagerunterbringung für hier unerwünschte MigrantInnen gelegt. Auch die heute vorfindbare sektorale Arbeitsmarktzulassung je nach lokalen ökonomischen Strukturen hat hier ihren administrativen Ursprung.

Ein Großteil der 1973 in der Bundesrepublik arbeitenden 2,6 Millionen ‚GastarbeiterInnen‘ blieben im Land und holten ihre Familien nach. Bade geht davon aus, dass der endgültige Anwerbestopp viele MigrantInnen erst zu dauerhaften EinwanderInnen gemacht habe, denn ab diesem Zeitpunkt mussten sie sich zwangsläufig für eine Ausreise oder einen dauerhaften Aufenthalt entscheiden (Bade 2000: 320). Da die angeworbenen Arbeitskräfte in erster Linie in den schlecht bezahlten Bereichen körperlicher Arbeit eingesetzt wurden, zeigte sich in den aufkommenden Krisenzeiten und der damit verbundenen Umstrukturierung fordistischer Produktionsbedingungen »[...] die Kehrseite der ‚Unterschichtung‘. Ausländische Arbeitskräfte mit vorwiegend niedriger Qualifikation waren vor allem in den Wirtschaftsbereichen beschäftigt, die in besonderer Weise von der Strukturkrise der westdeutschen Wirtschaft seit Mitte der 70er Jahre betroffen waren, etwa dem Stahl- und Metallsektor, dem Baubereich oder der Textilindustrie.« (Herbert 2001: 237). Aufgrund der ethnischen Schichtung des Arbeitsmarktes funktionierten die krisenbedingten Entlassungen als rassistische Segregationsmechanismen, deren Wirkung sich direkt in der Arbeitslosenstatistik ablesen ließ. In Zeiten des ‚Wirtschaftswunders‘ wurde für alle gesellschaftlichen Bereiche Vollbeschäftigung verkündet,

in den folgenden Jahren spaltete sich die Statistik auf: Anfang der 1970er waren 1,2% der deutschen und 0,8% der ausländischen Bevölkerung arbeitslos gemeldet, 10 Jahre später waren es bereits 5,5% zu 8,2% und heute ist die Arbeitslosenquote ausländischer Menschen ca. doppelt so hoch wie bei den Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft (ebenda: 237) – 2005 9,9% zu 23,5%, in den östlichen Bundesländern ca. 18,7% zu 45,2% (Bundesagentur für Arbeit 2006: 192).

### **2.1.8. Analytische Zwischenbilanz: Die politisch ungewollte Einwanderung als Folge einer Verschiebung des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses**

Der gegen den politischen Willen der Regierenden de facto stattfindende Einwanderungsprozess lässt sich als eine ungeplante Folge der damaligen Kräfteverhältnisse fassen. Im Laufe der Anwerbung und des stattfindenden wirtschaftlichen Aufschwungs verschob sich das Kräfteverhältnis und damit auch der Regulationsmodus der Einwanderung in Richtung der Kapitalinteressen nach schneller und unbürokratischer Zuwanderung. Es lassen sich zwei zentrale Koordinaten herausarbeiten, die die Verschiebung der Anwerbungsregulation bestimmten und zur de facto Einwanderung führten. Auf der einen Seite steht die anfängliche Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderung nach gleichberechtigter Einbindung der migrantischen ArbeiterInnen in die sozialrechtlichen Sicherungssysteme und tarifliche Lohnzahlungen. Auf der anderen Seite entstand eine zumindest partielle Aushebelung des Rotationssystems durch die forcierte Beschäftigung von eingearbeiteten MigrantInnen und der Anwerbung neuer MigrantInnen über privat organisierte Netzwerke durch die Wirtschaftsverbände. Keine dieser beiden Partialinteressen hatte die Absicht, einen Einwanderungsprozess zu installieren und beide rekurrten in unterschiedlicher Stärke auf den Argumentationskomplex des National-Nützlichen: die Rekrutierung rotierender ausländischer ArbeiterInnen für die schlecht bezahlten und anstrengenden Arbeiten und der Schutz der nationalen Arbeiterschaft. Der Komplex des National-Nützlichen ist hierbei überlagert von rassistisch-völkischen Argumentationsfiguren. Die stärkere Durchsetzung der Kapitalinteressen führte zu einer administrativen ‚Laisser-faire-Politik‘ der Anwerbung. Die bestehenden sozialrechtlichen Einbindungsstrukturen und gezahlten Sozialabgaben sorgten für die Möglichkeit einer Verfestigung des Aufenthalts. Der Einwanderungsprozess entstand demnach aus einer Kombination und Überlagerung von Wirtschafts- und der Gewerkschaftsinteressen. Pagenstecher argumentiert nachvollziehbar, dass eine strukturelle Ursache dieser Entwicklung in der schieren Masse der angeworbenen ArbeiterInnen lag. Ausländerpolitik war damals Ar-

beitsmarktpolitik und die Ausländerbehörden und ihre Bürokratie Vollzugsorgane der Betriebe:

»[D]ie Arbeitsmarktverwaltung und ihre Kommissionen in den Anwerbeländern taten alles, um die enorme Nachfrage der Betriebe zu befriedigen. In den Jahren um 1970 erreichte die Zuwanderung ihren Höhepunkt. Der Bedarf der Betriebe war so groß, dass allein die Anwerbe-Kommission in Istanbul täglich rund 700 Menschen durch ihre Qualifikationstests und medizinischen Untersuchungen schleuste. Der gut organisierte Massenbetrieb dort erinnerte einen deutschen Firmenvertreter an einen ‚Sklavenmarkt‘. Das gesamte Verfahren garantierte den Arbeitgebern eine zügige und effektive Vermittlung von Arbeitskräften. Dabei setzten die Behörden das Rotationsprinzip jedoch nicht konsequent um, sondern ermöglichten eine allmähliche Niederlassung vieler Migranten.« (Pagenstecher 1995: 724)

Trotz der bekannten Zahlen zur sich entwickelnden Niederlassung der MigrantInnen schien das Rotationsprinzip für einen Teil der Angeworbenen zu funktionieren. Dies reichte, um in den Hochzeiten des Wirtschaftswachstums die offensichtliche Niederlassung von Teilen der MigrantInnen nicht zu benennen. Gleichzeitig schien die institutionelle Segmentierung der sozialen Lage und des Arbeitsmarktes die Kontrolle der MigrantInnen und ihres Aufenthalts auf Zeit zu garantieren. Zu sehr profitierten alle von der massiven Anwerbepolitik, den allgemein steigenden Löhnen, dem stetig sich verbessernden Konsumniveau und den vollen Staatskassen. Da die oberen Schichten, die einzelnen Kapitalfraktionen und die politische Klasse, von der wirtschaftlichen Entwicklung am massivsten profitierte und gleichzeitig der korporatistische Klassenkompromiss aufrechterhalten werden konnte, hatten vor allem diejenigen, die die gesellschaftlichen Abläufe regulierten, kein Interesse an einer Gegensteuerung.

»Es handelte sich insgesamt um einen Prozess von Einzelentscheidungen, in dem die einzelnen Schritte nicht auf ihre langfristigen Folgen durchdacht waren, die aber schließlich Deutschland de facto zu einem Einwanderungsland machten. Vor allem die partielle Integration der ArbeitsmigrantInnen in den Sozialstaat, nämlich in die Sozialversicherungspflicht, bildete die Grundlage für die spätere widersprüchliche ‚Ausländerpolitik‘. Die in diesem Kontext gewährten Rechte stellten die Bedingung für die Einwanderung auf dem Niveau des sozialstaatlichen Klassenkompromisses dar und markierten die Grenzen, an denen eine immer wieder konjunkturell mobilisierte Politik gegen Einwanderung scheitern musste, sollten nicht die rechtsstaatlichen Grundlagen selber außer Kraft gesetzt werden.« (Karakayali/Tsianos 2002: 249)

Die Verweigerung der Anerkennung der de facto Einwanderung verhinderte jedoch eine politisch und rechtlich vollständige Integration der neuen BürgerInnen in die Gesellschaft. Das Nichtbenennen der Einwanderung kann seit Ende der 1970er Jahre die materielle

Grundlage gefasst werden, auf der PolitikerInnen der großen ‚Volksparteien‘ die Strukturprobleme der fordistischen Produktionskrisen ethnisieren konnten. Denn über die Nichtanerkennung der Rechtmäßigkeit der Anwesenheit von MigrantInnen war der Ansatzpunkt geschaffen worden, das Bleiben der MigrantInnen als Ursachenzuschreibung für gesamtgesellschaftliche Verwerfungen zu instrumentalisieren.

---

## 2.2. Fluchtmigration und die Genese des dezentralen Lagersystems

### 2.2.1. Gesetzliche Grundlagen des bundesdeutschen Asylrechts nach 1949

Grundlage des Anspruchs auf eine Asylgewährung in der Bundesrepublik Deutschland sind sowohl das Grundgesetz – bis 1993 Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«<sup>29</sup> – als auch die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK). Ein Abschiebeschutz entsteht über *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK) und dem Bezug auf Artikel 1 und Artikel 2 des Grundgesetzes (Höfling-Semnar 1995: 113). Sowohl Artikel 16 GG als auch die beiden von der Bundesrepublik ratifizierten Konventionen sind nach dem Ende des 2. Weltkriegs als nationales, europäisches und internationales Recht entwickelt worden. Sie sind eine Reaktion auf die Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch den deutschen Nationalsozialismus verständlich (Münch 1992: 15, Wolken 1988: 23).

In einer langen historischen Tradition wird (politisch) Verfolgten (vorübergehendes) Asyl als Schutz vor dem Zugriff des verfolgenden Staates gewährt. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* – eigentlich *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* – wurde am 28. Juli 1951 auf einer UN-Sonderkonferenz in Genf verabschiedet und trat am 22. April 1954 in Kraft. Die Zuständigkeit war begrenzt auf Verfolgungstatbestände, die vor 1951 geschehen waren und die Unterzeichnerstaaten konnten nichteuropäische Flüchtlinge von der Gewährung ausschließen. Der Fokus auf die Folgen des NS-Faschismus und des 2. Weltkriegs erwies sich in den nächsten Jahren als anachronistisch. Die neuen Krisenherde entstanden fast ausschließlich außerhalb Europas. Die GFK wurde so am 31. Januar 1967 durch das *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* ergänzt, welches am 4. Oktober 1967 in Kraft trat und den Flüchtlingsschutz weltweit verrechtlichte. Die Institutionalisierung des Asylrechts ist als Reaktion auf die Praxis vor allem der europäischen Länder zu verstehen, die von den Deutschen verfolgte jüdische Menschen an den Grenzen zurückwiesen und sie somit vielfach dem Tod in den Vernichtungslagern aussetzten. Das Asylrecht als Gewährung eines Schutzes vor dem Staat, dem die StaatsbürgerInnen unterworfen ist, schränkt damit die Souveränität eines Landes über seine Untertanen durch einen Rekurs auf international anerkannte Menschenrechte ein (Höfling-Semnar 1995: 83; Hagen 2006: 15). Als objektives Recht, als ratifizierte Rechtsnorm, ist das Asylrecht »[...] verankert im Völkerrecht, in regionalen Rechtssystemen und im Staatsrecht« (Höfling-Semnar 1995: 82). Ein subjektives Asylrecht müsste in den jeweiligen nationalen Gesetzgebungen verankert werden. Das subjektive und damit einklagbare Recht auf Schutzgewährung im Völkerrecht zu verankern scheiter-

---

<sup>29</sup> Seit seiner faktische Abschaffung 1993 nun gefasst in § 16a GG.

te an den nationalen Interessen der einzelnen Staaten. Es hängt also trotz der internationalen Konventionen und den damit ratifizierten Rechtsnormen von den nationalen Gesetzen ab, ob und in welcher Form Asyl gewährt wird. Bis zu seiner faktischen Abschaffung 1993 war die Bundesrepublik das einzige Land, welches dem subjektiven Asylrecht Verfassungsrang einräumte und damit das subjektive Recht auf Schutz vor politischer Verfolgung unabhängig der administrativen Ausführungen und gesetzlichen Definitionen als Grundrecht verankerte.

Schutz bekommt nach der GFK gewährt, wer aufgrund von ‚Rasse‘, Religion, Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aufgrund seiner politischen Überzeugung verfolgt wird oder aufgrund der Angst vor Verfolgung flieht. Zentrale menschenrechtliche Errungenschaften der GFK sind laut Buchhorn vom *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) »[...] dass Flüchtlinge nicht an Orte zurückgeschickt werden sollten, wo sie der Verfolgung ausgesetzt sind oder Verfolgung droht (Prinzip des *Non-Refoulement*); dass allen Flüchtlingen ohne Unterschied und Diskriminierung gewisse soziale und ökonomische Rechte zu gewähren sind; [...] und dass von Personen, die vor Verfolgung fliehen, nicht erwartet werden kann, dass sie beim Verlassen ihres Landes und bei der Einreise in ein anderes Land alle Vorschriften einhalten, und dass sie daher wegen illegaler Einreise in das Land, in dem sie Asyl suchen oder wegen illegalen Aufenthalts in diesem Land nicht bestraft werden sollten.« (Buchhorn 2001). Zur Betreuung und Versorgung der (damals vor allem europäischen) Flüchtlinge wurde zum 14.12.1951 die UN-Organisation des *Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen* (*United Nations High Commissioner for Refugees/UNHCR*) geschaffen, die als unpolitische, humanitäre und nicht-operative Organisation bis heute mit Mitteln der Mitgliedsstaaten der UNO vor allem in den armen Ländern Flüchtlinge materiell versorgt und sich international für deren rechtlichen Schutz einsetzt.

### **2.2.2. Das Grundrecht auf Asyl und die Genfer Flüchtlingskonvention**

Mit der Verankerung des subjektiven Anspruchs auf Schutz vor politischer Verfolgung im Grundrechteabschnitt des Grundgesetzes ist die Einklagbarkeit dieses Rechts und die Koppelung der Rechtssprechung, Verwaltung und des Gesetzesgebers an dieses Grundrecht verbunden (Höfling-Semnar 1995: 96). Bis zur gesetzlichen Zusammenführung im *Ausländergesetz* (AuslG) von 1965 bezog sich der Rechtsbezug bei der Durchführung des Asylverfahrens nach der Asylverordnung (AsylVO) vom 1.6.1953 ausschließlich auf die Flüchtlingsdefinition der GFK. Das subjektive Asylrecht des GG war bis auf rechtliche Streitfragen eigent-

lich irrelevant (ebenda: 109; Wolken 1988: 37). Im § 28 des *Ausländergesetzes* von 1965 wurde dann der Doppelbezug auf die GFK als auch das im Grundgesetz verankerte subjektive Asylrecht festgeschrieben. 1982 wurde der Bezug auf die GFK gänzlich gestrichen, 1990 mit der Neufassung des *Ausländergesetzes* wieder eingeführt.

Administrativ bedeutete dies bis zur gesetzlichen Zusammenführung 1965 ein zweigleisiges Verfahren. Das Verfahren derjenigen, die sich auf die GFK beriefen, wurde nach der Asylverordnung (AsylVO) geregelt, für den Bezug auf das Grundgesetz waren allein die lokalen Ausländerbehörden zuständig, so dass die Praxis innerhalb der einzelnen Bundesländer sehr divergierte (Münch 1992: 52). Als zuständige Behörde für das Verfahren nach der AsylVO wurde 1953 die *Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* mit Sitz in Zirndorf bei Nürnberg geschaffen, die das dortige »Valka Lager« und eine Kaserne in Zirndorf als Sammelunterkunft betrieb (ebenda: 52). Trotz der grundgesetzlichen Verankerung des Asylrechts war die Auslegung des Rechtsanspruches durch die Gerichte und die damit beauftragten Behörden im europäischen Vergleich äußerst restriktiv (ebenda: 53).

Die Legislative verzichtete in Bezug auf Artikel 16 GG auf eine eigene Definition dessen, was einen Flüchtling und politische Verfolgung ausmacht und verwies auf die GFK. In der Rechtsprechung setzte sich jedoch im Laufe der Jahre eine sehr enge Auslegungspraxis durch, die einem Großteil der Fliehenden die Anerkennung als Flüchtling und die Zuerkennung der damit verbundenen Rechte verweigerte, die jedoch gleichzeitig aufgrund der Ratifizierung der GFK, der EMRK und des Grundgesetzes nicht abschierbar waren. Zentrales Kriterium der Anerkennungspraxis in der Bundesrepublik ist die individuelle Verfolgung durch den Staat oder staatliche Organisationen. Ausgeschlossen sind Bürgerkriegsflüchtlinge und Fliehende aus Ländern, in denen es keine Zentralgewalt mehr gibt und die Verfolgung durch nichtstaatliche paramilitärische Organisationen erfolgt.<sup>30</sup> Anerkennung findet ausschließlich die politische Verfolgungsabsicht des Staates, die in der GFK festgehaltene Flucht aus *begründeter Furcht vor Verfolgung* wird weitgehend eingeschränkt. (Höfling-Semnar 1995: 102). In diesem Zusammenhang wird gerichtlich zwischen politischer und strafrechtlicher Verfolgung unterschieden, die individuelle Bekämpfung des jeweiligen Staates muss auf den Grundfesten der deutschen Verfassung erfolgen. So ist beispielsweise die strafrechtliche Verfolgung aufgrund eines bewaffneten Kampfes kein Anerkennungsgrund als politisch Verfolgte. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.1989 wurde die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt, dass auch ‚strafrechtlich‘ angewandte Folter kein Anerkennungsgrund sei, die angewandten Mittel in der Verfolgung von StraftäterInnen sei für die Asylrechtssprechung unwichtig, im Mittelpunkt steht die (politische) Absicht des folternden Staates (ebenda: 105). Dennoch ist eine Abschiebung in ein Land, in dem der Ab-

---

<sup>30</sup> Die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung erfolgte, ähnlich wie die geschlechtsspezifische, erst mit dem ‚Zuwanderungsgesetz‘ zum 1.1.2005.

schübling auch strafrechtliche Folter zu erwarten hat, aufgrund der GFK rechtlich nicht möglich, auch wenn z.B. in die Türkei immer wieder Abschiebungen stattfinden. Gerade diese Einschränkung staatlicher Souveränität im Umgang mit hierhin Fliehenden war Ansatzpunkt für konservative PolitikerInnen, eine Einschränkung des Asylrechts zu fordern.

### **2.2.3. Von der Arbeitseinwanderung zur Fluchtmigration**

Das Asylrecht spielte bis zum Zeitpunkt des Anwerbestopps in den Einwanderungsbewegungen keine Rolle, den Flüchtlingsstatus beanspruchten in erster Linie MigrantInnen aus den Staaten des Ostblocks, denen als politische Geste in Zeiten des ‚Kalten Krieges‘ genehig ein Aufenthalt gewährt wurde. So beschloss die Innenministerkonferenz am 26.8.1966, Flüchtlingen aus osteuropäischen Ländern auch unabhängig von ihren asylrelevanten Gründen einen gesicherten Aufenthalt zu gewähren. Die Herkunftsländer der Fliehenden änderten sich jedoch in den 70er Jahren mit einer zunehmend bürgerkriegs- und verfolgungsbedingten Flucht in großem Ausmaß nach Europa und in die BRD – Ursachen waren vor allem der Militärputsch in Chile und der Türkei, der Umsturz in Pakistan, der Krieg im Libanon, die Besatzung und der Krieg in Afghanistan, der Bürgerkrieg in Sri Lanka, der Sturz des Schah-Regimes und die folgende Chomeini-Diktatur im Iran. Aufgrund dieser Fluchtbewegungen kam bereits Ende der 1970er ein Großteil der Asylsuchenden aus nicht-europäischen Ländern (Herbert 2001: 265). Gleichzeitig stiegen die Antragszahlen rasant an. 1966 wurden noch 4.379 Asylanträge gestellt, 1975 waren es bereits 9.627, die Zahlen stiegen auf 107.818 Anträge 1980, um danach um die 50.000 zu pendeln und wieder ab 1989 durch den Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten die 100.000er Marke zu überschreiten. Die Antragszahlen stiegen weiter auf 193.063 (1990), 256.112 (1991), 438.191 (1992) und 322.600 (1993) (ebenda: 263; siehe auch Nuscheler 1995: 116). Seit 1988 kam es mit dem Anstieg der Antragszahlen zu einer Verschiebung der Herkunftsländer, nun kamen mehr als 2/3 der Fliehenden aus dem südöstlichen Europa, vor allem aus dem zerfallenden Jugoslawien. Auch als Folge der 1993 erfolgten Änderung des Asylrechts und einer zunehmenden Abschottung der Grenzen und deren Verlagerung in Richtung Osten durch die Prozesse der EU-Ostweiterung, sanken die Zahlen kontinuierlich und erreichten 2006 mit 21.029 einen ähnlichen Stand wie 1976.<sup>31</sup> Neben dem Anstieg verfolgungsbedingter Flucht kam es aber auch zu einer Verlagerung wirtschaftsbedingter Migration in die BRD in das Asylverfahren.

---

<sup>31</sup> Seit 1995 werden die Erst- und Folgeanträge getrennt erfasst, so dass die Zahlen vor 1995 in Bezug auf die reale Fluchtmigration verfälscht sind.



Es ist jedoch auch möglich, dass ein Teil der politisch verfolgten Menschen vor dem Anwerbestopp den direkten Weg über eine Arbeitsaufnahme bevorzugten.

#### **2.2.4. Der ‚Stau im Lager Zirndorf‘ und die dezentrale Verteilung ab 1973**

Die für die Unterbringung der Asylsuchenden zuständige *Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* in Zirndorf/Nürnberg und das einzige zuständige Verwaltungsgericht in Arnsberg waren mit den steigenden Antragszahlen überfordert. Seit der ersten verfahrenstechnischen Stauung von Anträgen aufgrund der Fluchtfolgen des *Prager Frühlings* 1968 war die Politik dazu übergegangen, die Unterbringungszeit im Sammellager in Zirndorf durch eine direkte Arbeitsvermittlung zu verringern, auf eine eigentlich notwendige Aufstockung des zuständigen Behördenpersonals zur rechtlichen Bearbeitung der Anträge wurde verzichtet (Münch 1992: 55). Die durchschnittliche Bearbeitungszeit lag damals bei Ausschöpfung aller Instanzen bei über drei Jahren. In den politischen Diskursen wurden ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ aus arbeitsmarktechnischen Überlegungen auch offiziell willkommen geheißen. Mit der Schließung des *Valka-Lagers* und dem Ausbau des Sammellagers in der Kaserne in Zirndorf hatte dieses eine Kapazität von maximal 700 Plätzen. Da Bayern sich zunehmend sträubte, die steigende Zahl Asylsuchender aufzunehmen, wurde am 15.2.1974 eine Vorwegverteilung der AntragsstellerInnen auf die einzelnen Bundesländer beschlossen (ebenda: 65).

»Der Beschluss der Innenministerkonferenz und der Erlass des Bundesarbeitsministers erfolgten ‚Nützlichkeitsabwägungen‘ von Bund und Ländern: Mit der Vorwegverteilung wurde auf die Überfüllung des Flüchtlingslagers in Zirndorf reagiert und damit seinem Ausbau nach Maßgaben des Ausländergesetzes ausgewichen. Mit der Zulassung zum Arbeitsmarkt wurde der nach dem Anwerbestopp 1973 gewachsene Bedarf an ausländischen Arbeitskräften bedient.« (Höfling-Semnar 1995: 117).

Druck entstand auf die Bundesregierung, die Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt zuzulassen, über den »[...] Arbeitskräftebedarf der bundesdeutschen Wirtschaft [...]« (Wolken 1988: 43) und über die Landkreise und Kommunen, die mit dem Anwerbestopp und der Vorwegverteilung für die Auszahlung der notwendig gewordenen Sozialhilfe zuständig waren. Dem Druck der Kommunen wurde soweit stattgegeben, dass die Asylsuchenden auch unabhängig der Arbeitsmarktlage eine Arbeitserlaubnis bekommen sollten und damit arbeitsrechtlich zu den bevorzugten neuen EinwanderInnen wurden (Münch 1992: 67). Nach der Verteilung der Asylsuchenden nach einem zwischen den Ländern beschlossenen Schlüssel konnten sich

die MigrantInnen selber ihren Arbeitsplatz suchen, so dass es zu einer Ballung in den Großstädten und industriellen Zentren kam.

Diese Zulassung zum Arbeitsmarkt war Folge des Anwerbstopps und dem dadurch entstehenden Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft. Die Durchsetzung konservativer Abschottungspolitiken zur ‚Reinhaltung der deutschen Abstammungslinien‘ im Anwerbestopp hatte so die Folge, dass sich Kapitalinteressen über die Zulassung der Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt artikulieren konnten. Die durch das CSU-regierte Bayern forcierte Vorwegverteilung verlieh den Kapitalinteressen eine ungeplante Unterstützung durch die kommunalen PolitikerInnen, die für die Unterbringung und Versorgung zuständig waren. Diese arbeitsmarktrechtliche Besserstellung der Fluchtmigration förderte wiederum die Verlagerung von Arbeitsmigration in das Asylverfahren, wodurch die konservativen Politiken im Kräfteverhältnis und seiner administrativen Konfiguration neu reguliert wurden. Trotz des Anwerbstopps öffneten sich neue Migrationsrouten, nun vermehrt über das Asylverfahren und die Familienzusammenführung. Konservative Abschottungsdiskurse reagierten auf diese neuen Einwanderungsbewegungen mit der Argumentationsfigur des ‚missbräuchlich fliehenden Fremden‘. Aus dieser neuen Regulationsform der Einwanderung sind administrative Strukturen entstanden, die die noch heute bestehende Dezentralität des Lagersystems begründen und innerhalb dieses eine unabdingbare Kontrollfunktion für das quantitative Ausmaß der dort untergebrachten MigrantInnen übernehmen. Die Lagerunterbringung setzte knapp sechs Jahre später an der sich bereits etablierten dezentralen Verteilung und Verwaltung der Asylsuchenden an und installierte lokal in den Kommunen lagerähnliche Gemeinschaftsunterkünfte. Die aus ökonomischen Gesichtspunkten und föderalen Kräfteverhältnissen entstandene Verteilungsstruktur änderte im Laufe der Zeit grundlegend ihre Funktion. Sie ist nur über die historische Genese verständlich.

### **2.2.5. Die Entstehung des Diskurses um den ‚Missbrauch des Asylrechts‘ seit Anfang der 1970er**

Bereits 1972 forcierten die Länder Berlin und Bayern trotz niedriger Antragszahlen die Argumentation des ‚Missbrauchs des Asylrechts‘ als Asyleinwanderung gegen seine Bestimmung, nur wirklich politisch verfolgten Schutz zu gewähren. Diese Argumentation ist aufgrund der geringen Antragszahlen als rechtspopulistische Debatte zu kennzeichnen, sie richtete sich gegen ein paar hundert nichteuropäische Flüchtlinge und hatte die Zielrichtung, den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft gegen diese ‚Fremden‘ abzuschotten (Höfling-Semnar 1995: 116; Wolken 1988: 45). Diese Argumentationsfigur des ‚Missbrauchs des Asylrechts‘

kristallisierte sich bald als das zentrale politische Legitimationsmuster der folgenden Jahre heraus, welches darauf abzielte, die Asylverfahrenswege zu verkürzen und den Zugang über das Asylverfahren zu beschränken. Die materielle Grundlage dieser Argumentationsfigur ergab sich aus der restriktiven rechtlichen Praxis der Asylbehörden und zuständigen Gerichte, denn die niedrigen Anerkennungszahlen konnten so als Beweis für den massenhaften Missbrauch inszeniert werden, obwohl ein Großteil der AntragsstellerInnen entweder im gerichtlichen Widerspruchsverfahren eine Anerkennung erhielt oder als De-facto-Flüchtling<sup>32</sup> nicht abgeschoben werden konnte. Diskursiv richtete sich die Ablehnung gegen den Anstieg der Flüchtlingszahlen aus nichteuropäischen Ländern und begründete die politische Ablehnung der ‚Fremden und Armen der Welt‘ mit ihrer nichtintegrierbaren ‚Andersartigkeit‘ und dem Ende der Aufnahmekapazität Deutschlands (Höfling-Semnar 1995: 117; Münch 1995: 69). Die sozialliberale Politik reagierte auf diese Debatten mit der ersten Verschärfung der Gesetze im September 1976. Rein administrativ und damit am Parlament vorbei erfolgte diese durch eine einfache Änderung der *Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes* (AuslGVwV) Nr.6 zu § 38 AuslG. Mit dieser Änderung wurde die Praxis der Ausländer- und Grenzbehörden kodifiziert, bereits an den Grenzen Vorprüfungen der Asylanträge vorzunehmen und ohne gerichtliche Prüfung aus ihrer Sicht ‚offensichtlich unbegründete‘ Anträge abzulehnen. Durch die dann folgenden Abschiebungen war dies ein potentieller Verstoß gegen das non-refoulement Prinzip der GFK (Münch 1992: 70).

»In dieser ersten Phase bundesdeutscher Asylpolitik wurden asylpolitische Grundmuster entwickelt, die bis in die 90er Jahre beibehalten werden. Schon damals wurde mit ihnen die vielfach beklagte ‚Krise des Asylrechts‘ begründet, obwohl die quantitative Beanspruchung der Bundesrepublik durch Flüchtlinge nicht besonders groß war. Der Missbrauchsargumentation und den restriktiven Gesetzesnovellen steht die politische Verweigerung gegenüber, auf die qualitativ neue Beanspruchung durch nicht dem Ost-West-Gegensatz entstammende Fluchtgründe zu reagieren. Statt die behördlichen Kapazitäten auszubauen und diskutierte alternative Schutzregelungen umzusetzen, mogelte man sich mit dem letztlich ungeregelten Verbleib abgelehnter Asylbewerber in der BRD an der grundsätzlichen asylpolitischen Herausforderung vorbei.« (Höfling-Semnar 1995: 120)

---

<sup>32</sup> Der Begriff des ‚de facto Flüchtling‘ bezeichnet diejenigen, die unter die GFK fallen, denen jedoch eine Anerkennung verweigert wird und die so von dem damit verbundenen Rechtsstatus ausgeschlossen sind. Siehe Münch 1992: 47, Höfling-Semnar 1995: 246.

### 2.2.6. Die Genese des dezentralen Lagersystems ab 1980

Die Umsetzung des ab 1977 offensiv thematisierten Politikziels der sozial-liberalen Koalition zur ‚Verhinderung des Asylmissbrauchs‘ baute auf drei zentrale Strategien auf. Der Rechtswege innerhalb des Asylverfahrens war auf durchschnittlich sechs Jahre angewachsen und sollte verkürzt werden. Dies war die Hauptzielrichtung der beiden Beschleunigungsgesetze von 1978 und 1980. Auch die 1978 beschlossene Dezentralisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die lokal angeordneten Asylverfahren zielte auf eine Beschleunigung der Verfahren. Die zweite Strategie zielte auf die Verhinderung der Einreise durch einen Visumzwang bei den wichtigsten Asylherkunftsländern. So wurde 1980 für Staatsangehörige aus Afghanistan, Äthiopien, Sri Lanka, dem Iran, der Türkei, Bangladesch und Indien ein Visumzwang eingeführt. Die dritte Strategie verschlechterte die soziale Situation von Asylsuchenden in der Bundesrepublik (ebenda: 121). »[A]b 1980 [wurde] damit begonnen, die soziale Situation der Asylbewerber auf dem Wege administrativer Maßnahmen so zu verschlechtern, dass der Aufenthalt in der Bundesrepublik weder für die bereits Eingereisten noch für potentielle Einreisewillige attraktiv sein kann.« (Wolken 1988: 47) Neben den konservativen oppositionellen Parteien im Bundestag traten in einer populistischen Zuspitzung durch die Forderung nach einer grundsätzlichen Lagerunterbringung aller ‚Fremden‘ und Unerwünschten vor allem die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Berlin hervor. Eine Unterbringung von hierhin geflohenen Menschen in Sammellagern sollte die Lebensverhältnisse herabsetzen und als psychologische Schranke für die ‚Wirtschaftsasyllanten‘ fungieren, so der Vorsitzende des Bayrischen Landeskreisverbandes 1978 (Münch 1992: 73, ohne Namensangabe). Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg Lothar Späth heizte die Debatte um Sofortmaßnahmen durch einen rechtspopulistischen Wahlkampf 1978 weiter an, der sich vor allem an einem asylpolitischen ‚Nichthandeln‘ der SPD-FDP Koalition in Bonn abarbeitete und eine generelle Lagerunterbringung auch im Alleingang ankündigte. Der Sieg der CDU in Baden-Württemberg 1978 ließ die Debatte jedoch nicht abklingen, sondern ging in den Bundestagswahlkampf zur Wahl 1980 über, so dass sich die regierende SPD zunehmend unter Handlungsdruck sah.

Parallel zu dieser öffentlichen Auseinandersetzung erreichten die Antragszahlen mit dem Überschreiten der 100.000-Grenze 1980 einen neuen Höhepunkt. Das 2. Beschleunigungsgesetz verabschiedete einige Sofortmaßnahmen, die sich auf Dauer in den administrativen Strukturen festsetzen sollten. So wurde neben den oben beschriebenen ersten beiden Strategien zusätzlich und erstmalig die Herabsetzung des Lebensstandards der Asylsuchenden beschlossen. Neben einem einjährigen Arbeitsverbot für alle neuen AntragsstellerInnen wurde die so notwendige Auszahlung von Sozialhilfe in der vorrangigen Form von Sachleistun-

gen beschlossen, als Option für die einzelnen Bundesländer. Da die Auszahlung von Sachleistungen, also in der Regel damals Kantinenvollverpflegung, nur in zentralen Unterkünten möglich sei, wurde gleichzeitig die Option zur Unterbringung in zentralen Sammelagern festgesetzt. Den einzelnen Bundesländern war die Umsetzung frei gestellt, Baden-Württemberg erließ restriktiv ein Arbeitsverbot für das gesamte Asylverfahren und eine generelle Lagerunterbringung. Lothar Späth sagte zum einjährigen Bestehen des ersten Lagers 1982, »[...] die Zahl der Asylbewerber sei erst gesunken, als „die Buschtrommeln signalisiert haben – geht nicht nach Baden-Württemberg, dort müsst ihr ins Lager“« (Schwäbisches Tagblatt 5.5.1982, zitiert nach Baumgarten/Körner/Weiler 1982: 64).

Da die Quotierung der Verteilung der Asylsuchenden auf die einzelnen Bundesländer einem Kompromiss entsprungen war und diesem noch die rechtliche Grundlage fehlte, konnten die Asylsuchenden häufig dort bleiben, wo sie einen Antrag gestellt hatten und wurden nur in Fällen umverteilt, in denen die Quoten offensichtlich überschritten wurden. Gleichzeitig setzten vor allem die unionsregierten Bundesländer eine Verweigerung der Aufnahme umverteilter Asylsuchender immer wieder als Druckmittel im Bundesrat und gegenüber dem Bund ein. Dies führte in der Folge zu einem Abschreckungswettbewerb zwischen den Bundesländern, da Baden-Württemberg sich mit Statistiken rühmte, dass seine Vorreiterrolle in der Lagerinstallation zu einer Verringerung der landesspezifischen Antragszahlen geführt habe (Münch 1992: 140). Die anderen Bundesländer sahen sich so unter Zugzwang, mit eigenen Abschreckungsmaßnahmen zu punkten, da gleichzeitig die Kommunen Druck auf die Landesregierungen ausübten. Diese mussten die Unterbringung und Versorgung der AntragsstellerInnen gewährleisten, gleichzeitig war bis dahin ein landesinterner Finanzausgleich dieser Leistungen gesetzlich noch nicht geklärt. Baden-Württemberg und Bayern drohten gleichzeitig mit einer Aufnahmeverweigerung und einer Infragestellung der generellen Umverteilung, wenn es keine Anpassung an die restriktiven Standards gebe (ebenda: 146).

Die neue (alte) sozial-liberale Koalition in Bonn unter Bundeskanzler Helmut Schmidt reagierte nach der gewonnenen Wahl auf diese föderalen Auseinandersetzungen um eine ‚Eindämmung des Asylmissbrauchs‘ und ein Grossteil der Sofortmaßnahmen des 2. Beschleunigungsgesetzes wurde im Rahmen der im Mai 1982 verabschiedeten Neuordnung des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) gesetzlich verankert. Im Vermittlungsausschuss zwischen Bund und Ländern wurde nicht nur eine restriktive Asylpolitik als gemeinsamer Kompromiss entwickelt, auch die dort festgelegte Quotierung der Asylverteilung wurde durch Steuerzugeständnisse vom Bund erkaufte (ebenda: 138). Mit dem AsylVfG wurde der Aufenthaltstitel der *Aufenthaltsgestattung* für Asylsuchende während des Verfahrens eingeführt, da die Gerichte die Praxis einer Duldungserteilung als rechtswidrig festgestellt hatten. Zentrale Verschärfungen waren ein 2-jähriges Arbeitsverbot nach Antragsstellung und die vorrangige Auszahlung der so notwendig werdenden Sozialhilfe in Form von Naturalien. Die Unterbringung in Sam-

mellagern wurde bundesweit eingeführt (Wolken 1988: 50). Eine weitere Restriktion war die Einführung der Residenzpflicht, Asylsuchende durften nun die zugewiesenen Kommunen nicht mehr ohne Erlaubnis verlassen. Bei Nichtkooperation der eigenen Ausreise konnte nun die Sozialhilfe um 20-30% gekürzt werden und zur Nutzbarmachung der zum Nichtstun verurteilten Menschen wurde ihr Einsatz im Rahmen von *gemeinnütziger zusätzlicher Arbeit* (gzA) in kommunalen und gemeinnützigen Bereichen für ca. 1 DM/Stunde eingeführt (Münch 1992: 95; Höfling-Semnar 1995: 123).

Diese Aberkennung von Rechten während des in der Regel über sechs Jahre dauernden Asylverfahrens rief soziale Kämpfe und Proteste von Seiten der in die Unterstützung involvierten, meist (kirchlichen) Organisationen, aber auch von linken bis linksradikalen (BürgerInnen-)Bewegungen und wissenschaftlichen Einrichtungen hervor. Ausgangspunkt der Proteste war die jahrelange Lagerunterbringung und die durch das Arbeitsverbot notwendig gewordene Versorgung durch Sachleistungen. Zeugnisse der unterschiedlichen Formen der Proteste sind beispielsweise die Dokumentation *Ein Jahr Abschreckungslager Thiepval-Kaserne Tübingen* (Baumgarten/Körner/Weiler 1982) oder die Untersuchung zu den Folgen dieser Unterbringung in *Lager und menschliche Würde – Die psychische und rechtliche Situation der Asylsuchenden im Sammellager Tübingen* (Henning/Wießner 1982). 1983 erschien der *Toscani-Bericht* der Leiterin der Europa-Sektion des UNHCRs, Candida Toscani, die die Lagerunterbringung und die daraus entstehenden psychischen Folgeprobleme für die Asylsuchenden aufs schärfste kritisierte. Dieser Bericht führte zu einer offiziellen Protestnote der Bundesregierung und der Absage eines geplanten Treffens des Innenministers Zimmermann mit dem UNHCR-Kommissar Hartling (Münch 1992: 99; Wolken 1988: 61).

»Die Sammelunterkünfte sind in ehemaligen Militärbaracken, ehemaligen Krankenhäusern, Schulen, Hotels und anderen Gebäuden eingerichtet worden, die zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt wurden. Einige Unterkünfte, die wir besuchten, waren in einem sehr schlechten Zustand mit sparsamster, oftmals zerbrochener Möblierung, unzureichender Heizung und ungenügenden sanitären Einrichtungen. Einige waren in der Nähe einer Stadt oder eines Dorfes gelegen, andere isoliert in der Landschaft und weit weg von öffentlichen Verkehrsmitteln. [...] Die Bewohner der Sammelunterkünfte erzählten uns, dass es Einweisungen in psychiatrische Abteilungen und Fälle von Selbstmord und Selbstmordversuchen gegeben habe. [...] Der allgemein depressive Zustand der Asylbewerber, die wir gesehen haben, und die Auswirkungen ihrer verlängerten Inaktivität, die Unsicherheit über ihre Zukunft, Isolierung, das Gefühl der Zurückweisung, Hilflosigkeit und eine wachsende Verzweiflung waren deutlich zu spüren.« (Toscani 1983, Abdruck des Berichts in Auszügen in der *Frankfurter Rundschau* vom 17.9.1983)

### **2.2.7. Rechtspopulistische Inszenierungen als neuer Regulationsmodus ab 1984**

Die Erfolglosigkeit der politischen Maßnahmen zur Begrenzung der Fluchtmigration in die Bundesrepublik hat unterschiedliche Gründe. Am erfolgreichsten erwies sich die Verhängung eines Visumzwangs für die Hauptherkunftsländer, auch wenn diese Praxis eine Konterkarierung der GFK und ihrer Grundsätze bedeutet. Von politisch Verfolgten wurde so de facto gefordert, vor der Flucht noch schnell ein Visum zu beantragen, gleichzeitig war die formulierte Absicht, um Asyl zu bitten, ein Ausstellungsverweigerungsgrund. Die Maßnahmen zur Verkürzung der Asylverfahrenswege liefen vor allem deshalb ins Leere, da ausschließlich auf eine restriktive Beschneidung der Rechtswege gesetzt wurde, die sich bereits 1968 zum ersten Mal abzeichnenden personellen Engpässe in den zuständigen Entscheidungsbehörden und Gerichten jedoch nicht behoben wurden. Hinzu kam eine Bürokratie, die sich aufgrund der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern häufig selbst behinderte. Die nicht eindeutig geregelten administrativen Strukturen in der Verteilung und Versorgung der Asylsuchenden zwischen Bund, Ländern und Kommunen produzierten ein noch nicht kodifiziertes Kräfteverhältnis, innerhalb dessen sich die rechts-populistische Inszenierung der ‚nicht-europäischen Fremden‘ im ‚Nichteinwanderungsland Deutschland‘ zum zentralen Regulationsmodus entwickelte.

Die aufkommenden rassistisch aufgeladenen Debatten wurden von immer neuen Ideen restriktiver Abschreckungsmaßnahmen flankiert. Diese hatten jedoch nur die Befriedigung der medial inszenierten Angst der Bevölkerung im Blick, da deren angekündigte Zielrichtung der Reduzierung der Flüchtlingszahlen ins Leere laufen musste. Höfling-Semnar (1995) weist in ihrer Analyse der politischen Debatten im Bundestag nach, dass es erhebliche Diskrepanzen zwischen den diskutierten migrationssoziologischen Ansätzen zum Verständnis der Fluchtursachen und den getroffenen Sofortmaßnahmen gibt. Dass Menschen, die beispielsweise aufgrund von Bürgerkriegen, Hunger oder geschlechtsspezifischer Verfolgung fliehen, sich nicht durch Lagerunterbringung und Sachleistungen davon abbringen lassen, ergibt sich aus den verzweifelten Situationen. Vor allem dann, wenn die (politisch sehr fragwürdige) mediale Vermittlung der schlechten Lebensbedingungen in den Herkunftsländern unterbleibt und populistisch auf die *Buschtrommeln als zentrales Kommunikationsmittel der AfrikanerInnen* (Lothar Späth) gesetzt wird.

Alleine der Blick auf die Anerkennungszahlen in Kombination mit den nur geduldeten, aber aufgrund der internationalen Konventionen nicht abschiebbaren de-facto-Flüchtlingen zeigt, dass die Mehrheit aus krisengeschüttelten Regionen kam und nicht in das rassistisch

aufgeladene Bild des ‚Wirtschaftsasyllanten‘ passte.<sup>33</sup> Trotz der Ineffektivität der staatlichen Reaktionen auf die Fluchtmigration und der falschen Herangehensweise, setzte sich diese Politikform als Modus zukünftiger Flüchtlings- und Migrationspolitik durch. Denn aus der rassistisch aufgeladenen Inszenierung der Flüchtlinge als ungewollt, kulturell ‚fremd‘ und ‚nicht-integrierbar‘ ergab sich die Schlechterstellung der Fliehenden als die einzig logische Politik.

»In der Gesamtschau dieser Phase der Asylpolitik wird eine Enttabuisierung des Asylrechts auf allen Ebenen deutlich: Während das Grundrecht auf Asyl selbst in Frage gestellt wird, soll im Wege der Ausgestaltung des Asylverfahrens der Gehalt des Art. 16 II 2 GG eingeschränkt definiert und durch die zwar politisch in Form einer Regelüberprüfung nicht durchsetzbare, aber grundsätzlich befürwortete Asylgewährung ‚auf Zeit‘ die Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention umgangen werden. Darüber hinaus wurde versucht, die Inanspruchnahme des bundesdeutschen Asylrechts – bezüglich der Tamilen aus Sri Lanka mit Erfolg – durch die Visumserteilungspraxis der bundesdeutschen Botschaften in Verbindung mit Maßnahmen ausländischer Fluggesellschaften und Behörden soweit wie möglich schon im Herkunftsland zu verhindern und politischen Druck auf die mit Asylverfahren befassten Gerichte auszuüben.« (Wolken 1988: 78)

### **2.2.8. Zuspitzung der Debatte und die Entstehung kulturrassistischer Argumentationen**

Mit der Regierungsübernahme im Herbst 1982 durch die von Helmut Kohl geführte CDU mithilfe der FDP, verschob sich das gesamtgesellschaftliche Kräfteverhältnis in Richtung einer rechts-konservativen Hegemonie. Wirtschaftspolitischer Kern war die Umsetzung der überall in Europa beginnenden Umstrukturierungsprozesse als politisch-ökonomische Reaktion auf die Krise der fordistischen Produktionsweise. Zentraler Modus der Umstrukturierungen waren grundlegende Rationalisierungsprogramme, die auf der sich durchsetzenden elektronischen Datenverarbeitung aufbauten und mit einer zunehmenden Deregulierung der Finanzmärkte, einer industriellen Produktionsverlagerung aus den westlichen Zentren mit einer gleichzeitigen rasanten Zunahme des Dienstleistungssektors gekoppelt waren (Morgenstern 2002: 344). Strukturrahmen für die Bundesrepublik war die weiter voranschreitende Wirtschaftsintegration Europas und der vor allem durch die Thatcher-Regierung in Großbritannien forcierte Abbau der sozialen Sicherungssysteme. »Die Unternehmen führten neue Produktionstechniken ein, erhöhten die Laufzeit und die Nutzungsintensität der Anlagen, rationalisierten die Produktionsprozesse und entließen große Teile der Belegschaften. Die

---

<sup>33</sup> Zur diskursiven Entstehung dieses rassistisch aufgeladenen Symbols der ‚Missbrauchsdebatte‘ siehe Link 1993: 111.



Bundesregierung setzte eine Einschränkung des Streikrechts durch und die Löhne sanken in Relation zu den Lebenshaltungskosten« (ebenda: 345).

In den beginnenden 1980er Jahren polarisieren sich die gesellschaftlichen Verhältnisse weiter. Auf der einen Seite hatten sich an den Universitäten linke und kritische Lehrstühle etabliert, die immer wieder in die gesellschaftlichen Debatten eingriffen. Aus den Niederlagen der Fabrikkämpfe und der Studierendenbewegung hatte sich eine breite subkulturelle links-autonome Bewegung als Teil der gesellschaftlichen Linken entwickelt, die vermehrt Häuser in den Großstädten besetzten und alternative Formen des Sozialen praktizierten. Die aus den sozialen Bewegungen und Protesten gegen die Umweltverschmutzung hervorgegangene Partei DIE GRÜNEN konnten sich zunehmend im Kräfteverhältnis der Bundesrepublik institutionalisieren und zog 1983 in Fraktionsstärke in den Bundestag ein, 1985 koalierte sie erstmals mit der SPD in Hessen.<sup>34</sup> Es ist aber auch die Zeit nach dem ‚deutschem Herbst‘ 1977, die mit zunehmenden Repressionen gegen linke Bewegungen und linke bewaffneten Gruppen verbunden war, die wie die *Revolutionären Zellen* vermehrt die Institutionen der Ausländergesetzgebung in den Fokus ihrer militanten Politik rückten. 1981 wurde von ProfessorInnen das *Heidelberger Manifest* veröffentlicht, in dem sie eine zunehmende ‚Überfremdung Deutschlands‘ kritisierten und mit dem Argument der ‚Unvereinbarkeit‘ biologisch definierter Völker einen sofortigen Zuwanderungsstopp forderten (Herbert 2001: 239). Die politischen Diskurse waren geprägt durch die aufgezeigte Debatte um einen ‚massiven Missbrauch des Asylrechts‘ und die steigenden Flüchtlingszahlen. Die mediale Inszenierung des ‚massenhaft anstürmenden Fremden‘ in Form des ‚Armut- und Wirtschaftsasylanten‘ schlugen sich auch in Umfragewerten nieder, die eine gestiegene ‚Ausländerfeindlichkeit‘ feststellten. Die neue CDU-Regierung unter Kohl reagierte auf diese zunehmende Wirkungsmächtigkeit der entfachten rassistischen Debatten und aus Befürchtungen, die vermehrt entstehenden rechtsextremen Organisationen könnten diese für sich nutzen, dadurch, dass »[...] das bisher eher nachrangige Thema aufgewertet und politisch besetzt wurde. Die beiden Unionsparteien begannen nun, die rasche und erhebliche Verminderung der Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik zu einem ihrer programmatischen Schwerpunkte zu machen. Aber auch die Sozialdemokratie sah sich in der Ausländerfrage unter zunehmendem Druck von Teilen ihrer eigenen Parteibasis.« (ebenda: 249)

Das offensiv formulierte Politikziel der Regierung Kohl scheiterte, die Anzahl der in der Bundesrepublik lebenden MigrantInnen konnte in den folgenden Jahren nicht nur nicht verringert werden, die Zahl der Neu-Zuwanderungen stieg kontinuierlich an. Zwar sank im Rahmen der ökonomischen Krise und der Umstrukturierungsprozesse die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen ausländischen Beschäftigten von 1979 noch 1,9 Millionen auf 1,6

---

<sup>34</sup> Auf die rechten Strömungen innerhalb der GRÜNEN, die eine zunehmende Zuwanderung aus ökologischen Gründen ablehnten, kann hier nicht weiter eingegangen werden, ausführlich siehe Ditfurth (2002).

Millionen 1989, die Gesamtzahl der hier lebenden MigrantInnen stieg jedoch im gleichen Zeitraum von 4,1 Millionen auf über 4,8 Millionen oder von 6,7% auf knapp 7,7% der Gesamtbevölkerung. Neben den aufgezeigten Fluchtbewegungen scheiterte das Politikziel der Reduzierung der in der Bundesrepublik anwesenden MigrantInnen aber auch an anderen Strukturen. Die Einwanderung der ArbeitsmigrantInnen und ihre sich seit dem Anwerbestopp auf Dauer entwickelnde Niederlassung produzierte das vermehrte Nachholen ihrer Familien und Kinder. Die Politik entwickelte immer wieder Sofortmaßnahmen, die auf eine Reduzierung ausgerichtet waren, die aber entweder vollkommen ins Leere liefen oder aber sogar eine vermehrte Zuwanderung produzierten. Paradigmatisch ist der Stopp der Kindergeldzahlungen für Kinder, die nicht in den Familien lebten. Diese vor allem auf im Ausland lebende Kinder ausgerichtete Maßnahme führte zu einem vermehrten Nachholen dieser. Die politische Maßnahme forcierte hier die Entscheidungsfindung in eine eigentlich nicht gewollte Richtung (Abadan-Unat 1985: 231). Alle Versuche, die Familienzusammenführung generell zu erschweren, scheiterten an dem in der Bundesrepublik propagierten Familienmodell und der zentralen Stellung, die dem Schutz der Familie durch dessen Verankerung im Grundgesetz zugemessen wird.

Mit der de facto Einwanderung, ihrer ökonomischen Integration und den auch gemeinsamen sozialen Kämpfen der EinwanderInnen war jedoch auch »[...] ein die politischen Parteien übersteigendes politisches Kräftefeld entstanden [...]« (Herbert 2001: 255), welches versuchte, der restriktiven Ausländerpolitik Widerstand entgegenzusetzen und sich aus einem Bündnis zusammensetzte, welches von den sich etablierenden GRÜNEN über Gewerkschaften und Kirchenverbände bis hin zu linken Bewegungsstrukturen reichte und das versuchte, gemeinsam mit den EinwanderInnen für gleiche Rechte zu kämpfen. Diese Verschiebung der Koordinaten des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses vollzieht sich in den Anfängen außerinstitutionell, materialisiert sich jedoch auch in den – zumindest für bereits lange hier lebende MigrantInnen – zunehmend erkämpften Rechte und Bleiberechtmöglichkeiten als auch über die Installation von MigrantInnen-Räten und Orten der außerparlamentarischen Kompromissbildung und Interessensvertretung.

Die sich ändernden außerparlamentarischen Kräfteverhältnisse hatten auch Einfluss auf die politischen Diskurse und die Form des hegemonialen Rassismus. Der Diskurs der ‚biologischen Abstammungslinien der Deutschen‘ geriet zunehmend in die Kritik und wurde nach und nach durch einen differenzierten Kulturbegriff ersetzt (Morgenstern 2002: 344). In den Debatten ist feststellbar, dass es zu einer Übernahme von Diskursfragmenten aus den klassischen Einwanderungsländern Frankreich und Großbritannien kam, in denen sich die Verschiebung des ‚Rassebegriffs‘ zur Verwendung von ‚differenten Kulturen‘ zum *Rassismus ohne Rasse* (Hall 2000: 11) bereits vollzogen hatte und hier als *differenzialistischer* oder *kulturalistischer Rassismus* (Balibar 1990: 28) gefasst wurde. Zur Verankerung trug nach Mor-

genstern der Eintritt der GRÜNEN in den Bundestag 1983 und die dort eingebrachten Debatten um eine multikulturelle Gesellschaft bei. Durch die neu in den Bundestag eingebrachten Positionen der GRÜNEN etablierte sich in Auseinandersetzungen mit den konservativen Abstammungsdiskursen eine Argumentationsfigur, die als *Rassismus ohne Rasse* beschrieben werden kann. Aus konservativer Sicht manifestierte sich dies in dem Zugeständnis der ‚Integration auf Zeit‘ und der Anerkennung der Anwesenheit von MigrantInnen in der Bundesrepublik. Diese wurden mit einer essentialistisch verstandenen Herkunftskultur verbunden – für alle Türken eine islamische Kultur, unabhängig von realem Glauben, Geschlecht oder sozialer Schicht – die erst einmal unbewertet nebeneinander stehen konnte. Die rassistische Aufladung kommt nun über die Merkmalszuschreibung bestimmter kultureller Eigenschaften ins Spiel, die sehr wohl abwertend sind – beispielsweise besonders dreckig, nicht-europäisch, unzivilisiert, laut oder ähnliches zu sein – und der Identifizierung dieser Eigenschaften an körperlichen Merkmalen im Sinne eines ‚jeder, der wie ein Türke aussieht, wird auch die türkischen Kultureigenschaften besitzen‘. Rahmendiskurs der Differenz der Kulturen war die Vorstellung einer natürlichen Aufnahmekapazität kultureller Gemeinschaften. Jedem seine Kultur in seinem Land, aber bitte nicht in Deutschland.

»Im Gegensatz zu den alten, wirkten die neuen Kriterien, Kategorien und Klassifizierungen [des kulturalistischen Rassismus, T.P.] differenzierter, fortschrittlicher und objektiver. Sie konnten zur Interpretation der vielen komplizierten Ereignisse und widersprüchlichen Erfahrungen in einer zunehmend durch die ‚Globalisierung‘ geprägten Gesellschaft benutzt werden.« (Morgenstern 2002: 349)

### **2.2.9. Irreguläre Einwanderung und Beschäftigung**

Die Zielrichtung der konservativen Asylpolitik, deren Fokus auf dem gesellschaftlichen Ausschluss der Mehrheit der FluchtmigrantInnen lag, produzierte in Kombination mit den ökonomischen Umstrukturierungsprozessen der fordistischen Krise die Anfänge der irregulären Beschäftigung, die sich heute in beständigen Strukturen und ganzen irregulären Arbeitsmarktsegmenten verfestigt haben. Die Folgen der Krise der Produktionsweise trafen am härtesten und direktesten die ehemaligen ArbeitsmigrantInnen, die mit einer verstärkten – in der Regel prekären – selbstständigen Arbeit auf die Entlassungswellen reagierten. Berühmtestes Beispiel ist die ‚Erfindung‘ des *Döners im Brot* aus dem traditionellen türkischen Dönergericht und dessen massenhafter Vertrieb in den Großstädten als kostengünstiger Imbiss (Seidel-Pielen 1996: 52). Diese prekäre Selbstständigkeit baute vor allem auf den kostengünstigen Einbezug von Familienmitgliedern auf, sie produzierte aber auch aufgrund der

marginalen Gewinnspannen zwangsläufig irreguläre Beschäftigungsverhältnisse zur Vermeidung von Steuerzahlungen. Die Entwicklung der entstehenden (Klein-)Unternehmen als »ethnische Ökonomie« (Hillmann 2000: 415) eröffnete durch die Community-Strukturen auch MigrantInnen ohne Aufenthaltserlaubnis die Möglichkeit der Erwerbsarbeit als Rekurrierung der Unternehmen auf eine neu entstehende Form der ‚Billigst-ArbeiterInnen‘. 1985 argumentierte das Wirtschaftsministerium, dass ein weiterer Ausschluss der Asylsuchenden vom Arbeitsmarkt eine irreguläre Beschäftigung fördern würde (Herbert 2001: 269). Eine zunehmende irreguläre Beschäftigung und das Anwachsen von in der Bundesrepublik undokumentiert lebenden *sans Papiers* geht auch aus den damaligen Statistiken zum Verbleib der abgelehnten AsylbewerberInnen hervor. Es ist eine erstaunliche Schlampigkeit in der statistischen Datenerfassung zu konstatieren. Eine genaue Datenerfassung des Zugangs und des Verbleibs der Asylsuchenden beginnt erst zum 1.1.1987, alleine für das folgende Jahr 1988 ist der Verbleib von fast 18% der abgelehnten Asylsuchenden (7.550 Menschen) ungeklärt (Höfling-Semnar 1995: 128). Für das Jahr 1989 sind allein in Bayern 44% der abgelehnten Asylsuchenden als ‚untergetaucht‘ registriert. Von den zwischen 1976 und 1980 47.387 negativ abgeschlossenen Anträgen ist der Verbleib von knapp 2.000 unbekannt, 20.000 sollen ‚freiwillig‘ ausgereist sein, wobei dies staatlicherseits nicht überprüfbar ist (Münch 1992: 45).

Die Rationalisierungsprozesse in der Industrie schufen in dieser Periode weitere irreguläre Arbeitsplätze als eine Form der Senkung der Arbeitskosten (ebenda: 45). Die Entstehung der irregulären Sektoren des Arbeitsmarktes lassen sich also als Kombination der staatlichen Entrechtungspolitik und den Reaktionen des Kapitals auf diese erklären, vermehrt die staatliche Politik zu umgehen und sie gleichzeitig für sich durch eine irreguläre Beschäftigung nutzbar zu machen. Eine weitere wichtige Komponente ist die entstehende prekäre selbstständige Arbeit unter den EinwanderInnen und ihr Zugriff auf die Arbeitslosen und irregulär Anwesenden über die sozialen migrantischen Netzwerke. Im Laufe der nächsten Jahre und Jahrzehnte materialisierten sich beständige Strukturen irregulärer Beschäftigung heraus, die in diesen Interessensauseinandersetzungen und ihrer (ungeplanten) Regulation ihren Ursprung hatten. Die Entwicklung dieser irregulären Arbeitsmarktsektoren ist Folge und Voraussetzung der vermehrten auch irregulären Migration. Denn auf der einen Seite ist für Menschen ohne Papiere das Vorhandensein von irregulären Arbeitsplätzen für ein Überleben unabdingbar, gleichzeitig schafft das Angebot durch ihre Anwesenheit auch die Nachfrage. Heutzutage wird von bis zu 1,5 Millionen MigrantInnen ausgegangen, die ohne Papiere in der Bundesrepublik leben und arbeiten (Lederer/Nickel 1997; Alt 1999: 50; Düvell 2002: 166; Pieper 2004: 444).

### **2.2.10. Die ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ und weitere gesetzliche Restriktionen seit 1985/86**

Gesamtgesellschaftlich kam es nach dem Anwerbestopp zur Überlagerung und Überlappung von drei dominanten Migrationsbewegungen. Zu den Kontinuitäten der Arbeitsmigration, die sich über den Familiennachzug und eine Verlagerung in das Asylrecht fortsetzte und der Einwanderung von ‚abstammungsdeutschen‘ EmigrantInnen, kam es aufgrund internationaler Krisen zu einer auch quantitativ relevant werdenden Fluchtmigration aus nichteuropäischen Ländern. Dies hängt mit Sicherheit auch mit den sich wandelnden kapitalistischen Rahmenbedingungen zusammen, die einen Ausbau der Transportwege, des Luftverkehrs und des internationalen Tourismus mit sich brachten und die, ähnlich wie der Ausbau des internationalen Warenverkehrs, die Entfernungen zwischen den Zentren und der Peripherie zusammen schrumpfen ließen und neue Migrationsmöglichkeiten eröffneten. Die Nichtabschiebbarkeit der eingewanderten und ökonomisch integrierten ArbeitsmigrantInnen und deren Entscheidung, auch für längere Zeit im Land zu bleiben, kristallisierten sich rechtlich und faktisch schnell heraus. Der sich dennoch fortsetzende Diskurs des ‚Nichteinwanderungslandes Deutschland‘ verschob sich nun auf die Asyldiskussion, auch wenn mit dieser Nichtanerkennung immer alle MigrantInnen angesprochen waren und ihre ‚Anwesenheit auf Zeit‘ zentraler Modus der diskursiven Verbindung beider Migrationsbewegungen war. Überschneidungspunkte ergaben sich auch aus den Argumentationsfiguren des kulturalistischen Rassismus, in dessen Fokus sowohl die türkischen MigrantInnen als größte anwesende Gruppe als auch die nichteuropäischen Asylsuchenden lagen. Das ‚nichteuropäische Andere‘ bzw. die ‚islamische Kultur‘ begründete die Nichtintegrierbarkeit in die ‚deutsch-christliche Kultur‘ (Herbert 2001: 259). Durch diese diskursiven Überlappungsprozesse kam es im Rahmen der durch die Union weiter zugespitzten Asyldebatte der ‚missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechts durch nichtintegrierbare Nichteuropäer‘ zu einer symbolischen Verdichtung. »Asylpolitik‘ wurde [...] für viele Deutsche zum Symbol für den bis dahin vielfach noch zurückgehaltenen Verdross über die Zuwanderung überhaupt, über die vermeintliche Privilegierung anderer und die soziale Schieflage im Gefolge der Wirtschaftskrise der frühen 80er Jahre generell.« (ebenda: 269) Aus der Zuspitzung der Asyldebatte und deren symbolischer Stellung für die generelle Aufrechterhaltung der Figur des Nichteinwanderungslandes ergaben sich nicht nur die Wichtigkeit, die diese Debatte für die konservativen Kräfte bekam, sondern auch die Andockpunkte im Alltagsverstand der Menschen. Seit 1985 rückte die vor allem von den Unionspartien geforderte Änderung des Grundgesetzes in den Mittelpunkt dieser symbolischen Verdichtung. Aufgrund des offensichtlichen Scheiterns der Zuwanderungsbegrenzung wurde immer vehementer eine Abschaffung des Grundrechts auf Asyl ge-

fordert und alle gesellschaftlichen Kräfte, die sich gegen die Forderung wehrten, für die Zuwanderungsprozesse direkt verantwortlich gemacht. Spätestens seit 1986 wird in der kritischen Öffentlichkeit von einer »Anti-Asyl-Kampagne« gesprochen (Höfling-Semnar 1995: 124).

In den folgenden Jahren bestimmte die Diskussion um eine Grundgesetzänderung die politischen Debatten. Auch die 1987 und 1988 verabschiedeten *Gesetze zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften* waren von diesen Debatten bestimmt, den verabschiedeten Restriktionen wurde populistisch von den Unionsparteien keine Wirkung zugesprochen und immer wieder auf die Schranken der Verfassung verwiesen (Münch 1992: 104; Wolken 1988: 117). Die Verschärfungen der beiden Änderungsgesetze betrafen in erster Linie Verfahrensfragen und sollten die Möglichkeit, Asylanträge als ‚offensichtlich unbegründet‘ ablehnen zu können, erweitern und die Rechtswege weiter verkürzen. Neu war die Einführung einer finanziellen Verantwortlichkeit der Transportunternehmen von pauschal 2000 DM für die Beförderung von dann abgelehnten Asylsuchenden. Die soziale Stellung der AntragstellerInnen wurde durch ein fünfjähriges Arbeitsverbot weiter herabgesetzt und auch für abgelehnte Asylsuchende wurde ein einjähriges Arbeitsverbot wieder eingeführt (Höfling-Semnar 1995: 124). Die Ende Zahl der 1980er in Lagern untergebracht MigrantInnen kann auf ca. 300.000 geschätzt werden (ebenda 127) und zeigt die innerhalb nur weniger Jahre aufgebaute Kapazität des Lagersystems zur Kontrolle und Verwaltung von unerwünschten MigrantInnen und Flüchtlingen.

### **2.2.11. Die ‚deutsche Einheit‘ und die Verabschiedung eines neuen Ausländergesetzes 1990**

Mit dem zunehmenden Zerfall der Herrschaftssysteme in den Staaten des Ostblocks kam es seit 1988 zu einem massiven Anstieg von Flüchtlingen aus den benachbarten europäischen Ländern, wobei die meisten Flüchtlinge aus Polen kamen. Mit dem beginnenden Bürgerkrieg in der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien und den daraus folgenden und durch die Anerkennung Kroatiens von Seiten der EU 1991 forcierten ethnischen Zerfallsprozessen, verlagerte sich die Herkunft der meisten Asylsuchenden dort hin. Grundlage dieser Einwanderungsbewegungen war auf der einen Seite die geopolitische Lage der Bundesrepublik mit ihren direkten Grenzen zu den Staaten des Ostblocks, die Flucht aus dem zerfallenden Jugoslawien war aber auch eine Folge der Anwerbep Praxis und der seitdem entstandenen migrantischen Communities, Netzwerke und Routen.

Einer der Ursprünge des generellen Anstiegs der Antragszahlen aus den Staaten des Ostblocks lag auch in dem am 26.4.1985 getroffenen Beschluss der Innenministerkonferenz, osteuropäischen Flüchtlingen keinen Aufenthalt mehr außerhalb des Asylverfahrens zu gewähren. So stellten viele Menschen einen Antrag, ohne wirklich verfolgt zu sein und bekamen so auch bis 1989 ein Bleiberecht trotz ablehnenden Bescheids (Höfling-Semnar 1995: 123). Bis 1997 reisten mehr als 1,4 Millionen Menschen in die Bundesrepublik ein, die hier einen Asylantrag stellten und in der Regel als de-facto-Flüchtlinge für die nächsten Jahre geduldet wurden (Münz/Seifert/Ulrich 1999: 65).

Parallel zu dem Anstieg der Fluchtmigration kam es zwischen 1988 und 1998 zu einer Einwanderung von mehr als 2,5 Millionen so genannten SpätaussiedlerInnen, vor allem aus der ehemaligen Sowjetunion, die in irgendeiner Weise deutsche Verwandten und ‚deutsches Blut‘ nachweisen konnten und damit das Recht auf eine deutsche Staatsbürgerschaft bekamen (ebenda: 32). Obwohl die zunehmenden Flüchtlingszahlen die rassistische Debatte um ‚das Überschreiten der Grenze der deutschen Aufnahmekapazität‘ anheizten, waren die Millionen SpätaussiedlerInnen nie Thema dieses Diskurses. Es ging nicht um eine generelle Aufnahmekapazität von Menschen, sondern nur derer, die als kulturell ‚fremd‘ und ‚andersartig‘ markiert wurden. Denn in ihren realen kulturellen Praxen und den deutschen Sprachkenntnissen unterschieden sich die beiden Gruppen in der Regel – wenn überhaupt – nur minimal. Als populistisch sensibler Oppositionspolitiker thematisierte nur Lafontaine (damals SPD) vehement die massive Zuwanderung von auch fremden SpätaussiedlerInnen. Lafontaine forderte als Ministerpräsident des Saarlandes die Bundesregierung sowohl zur Änderung des Grundgesetzes auf, als auch zum Zuwanderungsstopp vermeintlicher ethnischer Deutscher (Herbert 2001: 276).

Der Zusammenbruch der staatlichen Macht in der DDR und der darauf folgende Anschluss des DDR-Gebiets an die bürokratischen Strukturen der föderal organisierten Bundesrepublik kam für alle überraschend schnell. Am 9. November 1989 wurden die Grenzen geöffnet, die offizielle Vereinigung zur nun vollständig souveränen Bundesrepublik Deutschland vollzog sich bereits zum 3. Oktober 1990. Die vollständige Integration des Gebietes der DDR als fünf neue Bundesländer in die Herrschafts- und Verwaltungsstrukturen der BRD beinhaltete auch die Installation von dezentralen Sammellagern für Asylsuchende in den neuen Kommunen. Dies geschah unmittelbar nach der ‚Wende‘ im Herbst 1990, verbunden mit dem Import des Lagers als angreifbares Symbol des ‚überflutenden Deutschlands‘ und den dazugehörigen westdeutschen rassistisch aufgeladenen Argumentationsfiguren. Die Integration in die kapitalistische Produktionsweise vollzog sich auch über die sofortige mediale Inbesitznahme der neuen Bevölkerung durch die Massenmedien als direktester Ausdruck des Zusammenhangs zwischen Besitz an Kapital und gesellschaftlichem Einfluss.

Die westdeutsche Bundesregierung unter Führung von Innenminister Schäuble versuchte durch eine enorme Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens die grundsätzliche Neufassung des *Ausländergesetzes* noch vor der ‚Wende‘ zu verabschieden. Aus den Diskussionen der vorangegangenen Jahre entstand ein Kompromiss, der nach Herbert (2001) sehr viel besser war als sein Ruf und innerhalb dessen die entstandenen Kräfteverhältnisse des de facto Einwanderungslandes Westdeutschland noch vor der Wende institutionalisiert wurden (ebenda: 283). Das *Ausländergesetz*, welches zum 9.7.1990 in Kraft trat und ab dem 1.1.1991 für die neue Bundesrepublik galt, schrieb als zentrale Verbesserung einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsverfestigung und auf Familiennachzug fest, installierte familienunabhängige Aufenthaltserlaubnisse und deren Möglichkeit der Verfestigung sowie einen erleichterten Rechtsanspruch auf Einbürgerung für die zweite Generation der EinwanderInnen – alles unter der Option der finanziellen Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen und dem damit einhergehenden ökonomischen Nutzen für die Bundesrepublik. Die Forderungen des UNHCR nach Familienasyl wurden aufgenommen und auch die Wiedereinführung des Verweises auf die GFK mit dem so genannten *Kleinen Asyl* nach § 51. Für diesen verbesserten Abschiebeschutz wurde der Aufenthaltstitel der *Aufenthaltsbefugnis* eingeführt, der jedoch mit weniger Rechten und Sicherheiten verbunden war als eine reguläre Anerkennung nach dem GG (Münch 1992: 112). Die durchgesetzten Verschärfungen betrafen vor allem weitere Verkürzungen des Rechtswegs während des Asylverfahrens, unter anderem durch die Regelung umgesetzt, dass alle relevanten Asylgründe direkt bei der ersten Anhörung vorgebracht werden müssen und zwischen Antragsstellung und Anhörung maximal eine Woche vergangen sein darf. Diese Maßnahme führte jedoch, da gleichzeitig die Gerichte alle relevanten Gründe auch im Nachhinein, nach eingelegtem Widerspruch prüfen mussten, zu einer realen Verlängerung der Antragsbearbeitung und einem Stau der Anträge vor Gericht (Höfling-Semnar 1995: 132). Weitere Verschärfungen bestanden in der Einschränkung der Länderkompetenzen, eigenständig bestimmten Gruppen aus humanitären Gründen einen Aufenthalt zu gewähren. Am schärfsten in die Kritik geriet der Visumszwang für Kinder unter 16 Jahren, der auf die Verhinderung einer vermehrten Fluchtmigration von unbegleiteten Flüchtlingskindern zielte.



### 2.2.12. Brennende Unterkünfte als symbolische Verdichtung der ‚Asyl-Missbrauchs-Debatte‘

Von den Wahlergebnissen<sup>35</sup> rechtsextremer Parteien und rassistischer Gewalttaten der letzten Jahrzehnte ausgehend, lässt sich die These formulieren, dass die rechtskonservativen Kampagnen gegen MigrantInnen, Flüchtlinge und den ‚Missbrauch‘ des Asylrechts den Boden für das erstarken rechtsextremer Strukturen bereiteten. Die Entstehung dieser Wählerschaft außerhalb der ‚demokratischen Mitte‘ und der Ausbruch von Gewaltexzessen wären dann als Artikulation und Zuspitzung der hegemonialen Argumentationsfiguren im Alltag der Menschen zu fassen. Sie sind damit weniger Zeichen einer kontinuierlichen rechtsextremen Organisation oder dem außerparlamentarischen Aufbau von langfristigen Strukturen, als eher reaktive Aufnahme des gesellschaftlichen Klimas. Da sich die rechte Wählerschaft jedoch hauptsächlich aus konservativen CDU-Kreisen rekrutierte, führten die Erfolge gleichzeitig zu weiterer Zuspitzung der Diskurse durch die konservativen politischen Eliten, die die verlorene Wählerschaft am rechten Rand wieder einbinden wollten. Der Erfolg der *Republikaner* in Berlin im Februar 1989 und ihr Einzug mit 7,5% in das Abgeordnetenhaus löste eine Debatte innerhalb der Bundes-CDU aus, die zu dem Beschluss des Präsidiums führte, »[...] Flucht und Einwanderung zum Schwerpunktthema künftiger Wahlkämpfe zu machen.« (Voges 1994: 55)

Der seit 1986 die westdeutsche Bundesrepublik bestimmende Diskurs um einen massiven Missbrauchs des Asylrechts durch ‚Scheinasylanten‘ und die darauf aufbauende Argumentation, nur eine Abschaffung des Grundrechts auf Asyl würde Abhilfe gegen diese illegitime Armutswanderung bringen (Söllner 1993: 134), führte frühzeitig zur Entstehung eines materiellen Symbols, welches innerhalb der Argumentationsfiguren die ‚Überflutung Deutschlands durch die Armen der Welt‘ in den Alltag der Menschen brachte und so zur angreifbaren symbolischen Verdichtung der Asylpolitik wurde.

»Zugleich wuchs innerhalb der deutschen Bevölkerung das Unbehagen über neu errichtete Sammellager für Asylbewerber; Kommunalpolitiker versuchten, die Beherbergung der Asylbewerber zu umgehen, oder widersetzten sich gar entsprechenden Anordnungen der Landesregierung. Dadurch gewann das Thema allmählich eine Bedeutung, die seinen tatsächlichen Stellenwert weit überstieg. [...] [D]urch die spezifischen Unterbringungs- und Arbeitsverbotsbestimmungen [wurde] eine Integration, auch nur eine Annäherung zwischen den Asylbewerbern und den Einheimischen unmöglich gemacht. Durch das erzwungene Nichtstun in Sammellagern erschienen deren Bewoh-

---

<sup>35</sup> So zog im Januar 1989 die rechtsextreme REP mit 7,5% in den Berliner Senat ein, im März 1989 erreichte die NPD in Frankfurt am Main 6,6%, 1990 erhielten die REP in Bayern 4,9%, 1991 die DVU in Bremen 6,2%, 1992 die REP in Baden-Württemberg 10,9%, die DVU 1992 6,3% in Schleswig-Holstein.

ner vielen Deutschen wie der Inbegriff der faulen Fremden, die es sich auf Kosten der Deutschen bequem machen wollten.« (Herbert 2001: 269/271)

Die bürokratischen Verwaltungshandlungen der mit der Versorgung der neu ankommenden Asylsuchenden beauftragten Administrationen und die föderalen Verantwortungsverchiebungen führten zu dem Phänomen, dass die Flüchtlinge als politische Manövriermasse in die Öffentlichkeit gezerrt wurden und, als offensichtlich verarmt, als massenhaft auftretendes Problem im Alltag der Menschen sichtbar wurden. Über die bundes- und länderinternen Verteilungsschlüssel wurden die Asylsuchenden in die Kommunen transferiert, die nun für die Unterbringung der Menschen zuständig waren. »Ein graues, unscheinbares Schreiben des Regierungspräsidiums Karlsruhe geht dem Ausländeramt der Stadt Pforzheim am 11. November 1992 zu. Es enthält keine Anrede und beginnt wie folgt: „Der Stadt Pforzheim werden 77 weitere Asylbewerber zugewiesen. Die Aufnahme hat sofort zu erfolgen. Die sofortige Vollziehung dieser Verfügung wird angeordnet.“« (Becker 1993: 53). Diese Überforderung der Kommunen und Städte führte vor Ort fast zwangsläufig zu inhumanen und inakzeptablen Zuständen und zu Strukturen des Profitierens an der Unterbringung durch Privatpersonen und Unternehmen, die Unterbringungskapazitäten anboten (ebenda: 55).

Der erste öffentlich debattierte Anschlag auf ein Wohnheim für vietnamesische Flüchtlinge geschah in Hamburg am 22. August 1980 durch den bekannten Rechtsextremisten Manfred Röder und war eingebettet in die damalige Debatte des ‚Asylmissbrauchs‘, er wurde wegen versuchten Mordes zu 13 Jahren Haft verurteilt (Morgenstern 2002: 276). Die späteren Urteile zu Brandanschlägen Anfang der 1990er zeichneten sich dagegen durch äußerst milde Urteile aus (Prantl 1997: 31, 59). Die gerichtliche Argumentation baute hierbei auf den in den Medien verbreiteten Diskurs auf, dass Brandanschläge auf Unterkünfte zwar eine ungesetzliche Handlung, aber wegen der öffentlichen Debatte eine nachvollziehbare Ausführung des ‚Volkswillens‘ seien (Bade 1993: 87).

Zur eigentlichen Zuspitzung des überall vorfindbaren Symbols der Asylpolitik wurden die Lager im Laufe ihrer massenhaften Installation nach 1982 u.a. durch ihre dezentrale Anordnung in den Kommunen. »Wenn man heute über die Kleinstädte geht, fällt einem die Präsenz der Asylanten geradezu zwingend auf. Sie sind überall präsent. Damit würde ich noch fertig werden. Ich stelle nur fest: Die Leute werden damit nicht fertig.« so der Unionsabgeordnete Abelein in einer Debatte des Bundestages 1986 (zitiert nach Herbert 2001: 272). Seit dem die Grundgesetzänderung in das Zentrum der politischen Debatte rückte und diese symbolisch im Alltag der Menschen durch die Installation von kommunal angeordneten Sammellagern thematisiert wurde, vermehrten sich die Anschläge auf diese rasant. Alleine 1986 zählte die Polizei mehr als 60 ‚ausländerfeindliche‘ Aktionen, darunter einen Brandanschlag auf Notzelte für Flüchtlinge in Westberlin, die Überflutung eines als Lager vorgesehe-

nen Gebäudes in Hessen oder die Brandstiftung in einem als Unterkunft vorgesehenen ehemaligen Erziehungsheim (ebenda: 272). Brandanschläge sind seit diesem Zeitpunkt nicht mehr aus der politischen Landschaft der Bundesrepublik wegzudenken, die ‚öffentliche Thematisierung der Lager durch Brandstiftung‘ nahm an Intensität im Laufe der ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ je nach politischer Debatte zu. Koopmans (1995) konnte durch die Anwendung des *Opportunity Modells* einen Zusammenhang zwischen täglicher Häufung der öffentlichen Thematisierung der ‚Anti-Asyl-Debatte‘ und rechtsextremen Brandanschlägen herausarbeiten, deren Korrelation statistisch signifikant ist (ebenda: 99). Hierbei stellte Koopmans bis Ende 1992 einen statistischen Zusammenhang fest, der die Brandanschläge *als eine Reaktion auf die öffentlichen Diskurse* bestimmt. Seit der faktischen Abschaffung des Asylrechts 1993 kam es teilweise zu einem Umschlag dieses Zusammenhangs in eine eher reaktive Asyldebatte, die Politik reagiert vermehrt in öffentlichen Debatten auf die Anschläge (ebenda: 100).

### **2.2.13. Die ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ nach der ‚Wende‘**

Nach der ‚Wende‘ und der damit sich vollziehenden Übernahme des DDR-Gebiets in die bürokratischen Herrschaftsstrukturen der BRD, wurden für Dezember 1990 die ersten gesamtdeutschen Wahlen angekündigt. Zentrales Thema der Unionsparteien war nicht etwa die ‚Wende‘ und die so genannte ‚Wiedervereinigung‘, sondern der massenhafte ‚Asylmissbrauch‘ und die nur durch eine Grundgesetzänderung zu stoppende ‚Flut der Armen‘, die derzeit über Deutschland hereinbräche.

»Daraufhin begann die Union im Sommer 1990 im Zusammenhang mit dem einsetzenden Wahlkampf für die Bundestagswahlen im Dezember mit einer sich rasch verschärfenden Kampagne für eine Veränderung des Grundrechts auf Asyl, die vor allem auf die unschlüssige SPD zielte. Daraus entwickelte sich zwischen 1990 und 1993 eine der schärfsten, polemischsten und folgenreichsten innenpolitischen Auseinandersetzungen der deutschen Nachkriegsgeschichte.« (Herbert 2001: 299)

Nachdem die CDU die Wahl für sich entschieden hatte, entwickelte sich die ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ zur wichtigsten Debatte nach der ‚Wende‘ und drängte die Probleme, die mit dem Zusammenschluss der beiden Länder entstanden, in den Hintergrund (Mühlheim 1993: 3). Über standardisierte Protestbriefe, die CDU-Generalsekretär Rühle am 12.9.1991 an die kommunalen Vertretungen versandte, wurde die Kampagne weiter zugespitzt und sollte in den Alltag der Menschen transformiert werden (Herbert 2001: 300; Voges 1994: 49). Die lo-

kalen Parteivereine, die in den Kommunen mit für die Unterbringung und Versorgung der massenhaft kommenden Flüchtlinge zuständig waren, thematisierten die ‚überschrittene Aufnahmekapazität‘ und die ‚Unfähigkeit der SPD‘ in lokalen Zeitungen und den dortigen zivilgesellschaftlichen Netzwerken. Über den so entstehenden politischen Druck schwenkte bald die Mehrheit der SPD-regierten Bundesländer auf den Kurs einer notwendigen Grundgesetzänderung ein und drängte die Bundes-SPD, ihre Stimmen für die notwendige 2/3-Mehrheit herzugeben und sich auf einen ‚Kompromiss‘ einzulassen. Neben Innenminister Schäuble war der saarländische SPD-Ministerpräsident Lafontaine auf Landesebene einer der treibenden Kräfte in der polemischen Zuspitzung der Debatte.

Die von der regierenden Bundes-CDU gesteuerte ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ beinhaltete mehrere sich ergänzende Strategien. Neben der Transformation der rassistisch aufgeladenen Debatte in die alltäglichen Lebensweisen durch die erwähnten ‚Protestbriefe‘, wurden den konservativen Boulevardzeitungen durch Verfälschungen der Asylantragszahlen weitere Beweise für die ‚Flüchtlingsfluten‘ gegeben, die diese in dumpfen rassistischen Bildern und Polemiken verbreiteten (DISS 1993; Jäger 1993). Folgende BILD Schlagzeilen verdeutlichen dies eindrücklich: »Der Schreckensasylant« (9.1.1992), »Miet-Hai ekelt Deutsche raus – für Asylanten?« (4.2.1992), »Die Flut steigt wann sinkt das Boot? Fast jede Minute ein neuer Asylant« (2.4.1992), »Asylanten jetzt auf Schulhöfe – Neue Welle! Und bis Weihnachten kommen noch 400.000« (1.9.1992), »Asylanten jetzt auch in Büros« (9.9.1992), »Neue Asylantenschwemme – Kommen 2 Millionen Russen?« (1.10.1992).

Die Manipulation der Asylantragstatistiken hatte unterschiedliche Grundlage. Bis 1995 (sic!) wurde in der Statistik nicht in Erst- und Folgeanträge unterschieden, so dass in den Gesamtzahlen alle Folgeanträge doppelt gezählt wurden (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006: 21). In den Gesamtzahlen werden pauschal jeder AntragsstellerIn zwei Familienmitglieder zugerechnet, zusätzlich verließen jährlich ca. 30% aller AntragsstellerInnen die Bundesrepublik vor Abschluss des Asylverfahrens, was zu einer weiteren Verfälschung führte (Gugel 1990: 92). Fachleute gingen in der damaligen Zeit davon aus, dass die realen Flüchtlingszahlen sehr viel niedriger waren (ebenda: 93). Gleichzeitig wurde in den öffentlichen Diskursen nur von den Einwanderungszahlen gesprochen, die parallelen Abwanderungen und das daraus entstehende Wanderungssaldo wurden verschwiegen. So wanderten 1992, dem Jahr mit den meisten Antragszahlen, zwar insgesamt 1.211.348 MigrantInnen in die Bundesrepublik ein, 614.956 verließen jedoch das Land (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2006: 12). Ein Großteil der Anfang der 1990er Geflohenen waren Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem zerbrechenden Jugoslawien, im Jahr 1992 kamen mehr als 60% der AsylantragsstellerInnen aus osteuropäischen Ländern (Herbert 2001: 274). Diese Bürgerkriegsflüchtlinge hätten eigentlich gar keinen Asylantrag stellen dürfen, da politisches Asyl auf individuelle Verfolgung zielt und Bürgerkriege ausschließt. Dass die MigrantInnen

dennoch einen Asylantrag stellten, hat weniger mit Unwissenheit ihrerseits zu tun, als damit, dass sie »[...] von der Ausländeradministration geradezu „*ins Asyl gedrängt wurden*“ (so ein Behördenvertreter)« (Kühne/Rüßler 2000: 77, *kursiv i.O.*). Eine Grundlage für dieses Behördenhandeln waren die föderalen Strukturen und die landesinternen Finanzierungsvereinbarungen. Die Kosten für Unterbringung und Sozialleistungen, die aufgrund des Arbeitsverbotes notwendig waren, wurden bei AsylantragsstellerInnen während des gesamten Verfahrens über das Land finanziert, der für die Bürgerkriegsflüchtlinge vorgesehene Titel des Kontingentflüchtlings oder eine Duldungserteilung bedeutete finanzielle Last für die Kommunen und Städte. Dies führte dazu, dass Bürgerkriegsflüchtlinge »[...] regelmäßig gedrängt wurden, einen Asylantrag zu stellen« (Appel 1993: 9). Diese Manipulation der Statistiken führte nicht nur zu den 438.191 Anträgen 1992, sondern gleichzeitig auch zur scheinbaren Bewahrheitung des massenhaften ‚Asylmissbrauchs‘, da die Ablehnung der Bürgerkriegsflüchtlinge als Asylsuchende sich zwingend aus der Rechtslage ergab.

Eine weitere Strategie der CDU-Führung zur Transformation des ‚Flüchtlingsproblems‘ in den Alltag der Menschen war es, diese möglichst in den Fokus der Öffentlichkeit zu stellen. Nicht nur wurden die offensichtlich überforderten Kommunen und Städte mit den MigrantInnen alleine gelassen, auch die Bundesregierung verhinderte eine Lösung des Unterbringungsproblems. »Nach Aussagen des FDP-Vorsitzenden Lamsdorff verfolgte CDU-Generalsekretär Rühle die Strategie, aus wahltaktischen Gründen eine Lösung des Asylproblems derzeit zu behindern: In einem Koalitionsgespräch (Januar 1992) habe Rühle gesagt, „man sollte Kasernen auch deshalb nicht für Asylbewerber zur Verfügung stellen, um den Druck in der Asyldiskussion aufrechtzuerhalten.“« (Höfling-Semnar 1995: 189)

Die ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ der CDU-Führung baute auf die Präsidiumsentscheidung von 1989 auf, den rechten Rand durch eine Thematisierung des massenhaften ‚Asylmissbrauchs‘ zurück zu gewinnen. Hierbei rekurrierte die Kohl-Regierung auf innenpolitisch erprobte westdeutsche Diskurse. Die sich zuspitzende Debatte hatte eine zu erwartende Wirkung, die von den politischen ProtagonistInnen wohlwollend in Kauf genommen wurde: es brannten in dieser Zeit fast täglich Sammelunterkünfte der Asylsuchenden in der ganzen Republik. Spätestens seit den vermehrten Brandanschlägen 1986 hatte sich die Lagerunterbringung als das Symbol der ‚Überflutung Deutschland‘ herauskristallisiert. Die vermehrte ‚Thematisierung des Unwillens‘ von Teilen der Bevölkerung an der Zuwanderung durch Brandstiftung an dieser materiellen Verdichtung eines inszenierten Diskurses nach der ‚Wende‘ war eigentlich nicht verwunderlich. Die brennenden Lager zeigten eher auf eine direkte Kontinuität von rechtem Alltagshandeln hin, die sich in Westdeutschland herausgebildet hatte, als dass sie ein ‚Wendephänomen‘ war. Zentrum der Inszenierung der Kampagne waren die neuen östlichen Bundesländer, da die dort seit Ende 1990 installierten Sammellager und die Umverteilung der Asylsuchenden keine Geschichte und somit auch keine damit einhergehende Normalisie-

rung der Akzeptanz ihrer Anwesenheit hatte und so sehr viel einfacher instrumentalisiert werden konnten.<sup>36</sup> Dass die mediale Inszenierung der rechten Gewalt als ein ostdeutsches Problem funktionierte, ist erstaunlich und verweist vor allem auf die Dominanz der Westmedien. Die Durchdringung des Alltagsbewusstseins der ostdeutschen Bevölkerung durch Boulevardzeitungen wie BILD und westdeutsche Fernsehsender war eines der ersten und wichtigsten diskursiv-kulturellen Eingliederungsprozesse nach der ‚Wende‘. Die Zahlen zu den Anschlägen sahen jedoch anders aus, »[a]lleine in Nordrhein-Westfalen werden erheblich mehr Anschläge auf Ausländerheime verübt als in der gesamte Ex-DDR.« (Heinemann/Schubarth 1992: 7). Pogromartige Ausschreitungen im Westen der Bundesrepublik wie beispielsweise in Mannheim-Schönau vom 28.-31. Mai 1992 wurden ausschließlich in der Lokalpresse behandelt (Müller 1995: 83).

Die brennenden Häuser wurden von den Scharfmachern als Beweis des ‚Frustes des deutschen Volkes‘ instrumentalisiert und die SPD direkt für die Toten verantwortlich gemacht: Die natürliche Reaktion, auf die ‚Vermischung‘ der eigenen Kultur und Identität mit Gewalt und Brandschatzung zu reagieren, sei nur durch die Weigerung der SPD, die dringendsten Probleme der Zeit ‚ohne alte Vorurteile‘ anzugehen, also die ‚Armutszuwanderung‘ durch eine Änderung des Grundgesetzes zu stoppen, hervorgerufen worden. Hierbei haben die Recherchen zur Aufarbeitung des bekanntesten Pogroms in Rostock-Lichtenhagen im Sommer 1992 deutlich gemacht, dass die örtlichen PolitikerInnen von dem sich über ein Jahr lang zuspitzenden Problem der Bevölkerung mit der überfüllten Erstaufnahmestelle wussten und dass in den entscheidenden Pogromnächten sowohl der involvierte Bundesinnenminister Seitzers als auch der (westdeutsche) Landesinnenminister Kupfer die Unterstützungsforderungen der mit den Ausschreitungen überforderten Rostocker Polizeiadministration nach (Bundes-)Polizeieinheiten bewusst ignorierten (Richter/Schmidtbauer 1993; Diederichs 1993; Schmidt 2002). Trotz des späteren medialen Erschreckens nahmen sie das Verbrennen von MigrantInnen für die öffentliche Inszenierung des ostdeutschen ‚Volkswillens‘ zur Abschaffung des Grundrechts auf Asyl wissend billigend in Kauf.

Das Ausmaß rechten Terrors und dessen Unterstützung durch große Teile der Bevölkerung und der politischen Eliten erscheint aus heutiger Sicht unfassbar: »17 Tote, 453 zum Teil schwer Verletzte und über 1900 gewalttätige Anschläge [...]« (Hellfeld 1993: 7) seit der ‚Wende‘ bis Dezember 1992; allein im Jahr 1992 »8 Sprengstoff- und 545 Brandanschläge meist auf Flüchtlingswohnheime [...]« (Siegler 1993: 13). Einen Höhepunkt erreichten die

---

<sup>36</sup> Die ausländische Bevölkerung in der DDR betrug nie mehr als 1% der Gesamtbevölkerung, im Jahr 1989 der höchsten Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte waren 93.000 MigrantInnen angeworben, bei 16,4 Millionen EinwohnerInnen (Oswald 2005, Gruner-Domic 1999: 224). Die ausländischen ArbeiterInnen waren ähnlich wie in der BRD in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und die Ausschreitungen gegen Flüchtlingsunterkünfte richteten sich auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wie in Rostock-Lichtenhagen häufig auch gegen die Unterkünfte der ArbeiterInnen. Die ausländischen ArbeiterInnen waren die ersten, die nach der ‚Wende‘ ihren Job und damit auch ihren Aufenthalt verloren, viele sahen sich deshalb gezwungen, einen Asylantrag zu stellen, um weiter im Land bleiben zu können, da keine Bleiberechtsregelung geschaffen wurde.

Anschläge im Jahr der faktischen Abschaffung des Asylrechts 1993, allein im Mai 1993 wurden 33 Brandanschläge gezählt, im Juni 1993 nach den Toten in Solingen waren es sogar 76 (Pressegruppe zum Fall Hattingen 1998: 69).

Eine unvollständige Sammlung der medial wichtigsten Übergriffe: Begleitet von Beifallsbekundungen zahlreicher ‚ZuschauerInnen‘ kam es vom 17.-22. September 1991 im sächsischen Hoyerswerda zum ersten Pogrom gegen eine von ehemaligen (DDR-)VertragsarbeiterInnen und Asylsuchenden bewohnte Unterkunft, die mehrere Tage mit Steinen und Brandsätzen angegriffen wurde. Die Unterkunft wurde von der Polizei geräumt und den Forderungen des Mobs stattgegeben. Das erste Todesopfer der ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ gab es im saarländischen Saarlouis, wo in Folge eines Brandanschlags auf ein Sammellager der ghanaische Flüchtling Samuel Yeboa verbrannte. In den folgenden 14 Tagen häuften sich die Brandanschläge: Freiburg, Deuben/Tackau, Saarlouis, Saarwellingen, Thien-dorf/Dresden, Jüterborg, Spring/Hannover, Wesendahl/Brandenburg, Weingarten, Kennzingen/Freiburg, Bodelshausen/Tübingen, March/Freiburg, Schwedt/Brandenburg, Tam-bach/Kreis Gotha, Münster, Hamburg, Essen, Ahlen/Westfalen, Hannover, Herford, Wallen-dorf bei Merseburg, Recklinghausen. Schwerverletzte gab es am 3. Oktober 1991 in Hünxe in Niedersachsen nach einem Brandanschlag, in Greifswald verletzten mehr als 200 Hooli-gans nach einem Fußballspiel bei einem Angriff auf ein Lager 35 BewohnerInnen schwer, in Gotha warfen Jugendliche drei russische Soldaten aus einem Fenster. Die Zahl der Übergrif-fe auf MigrantInnen an einem Tag stieg auf bis zu 78 an. 1991 sind allein 63 Brandanschläge offiziell erfasst, davon 20 in Nordrhein-Westfalen. Am 14. März 1992 überfielen mehr als 40 RechtsextremistInnen in Saal bei Rostock ein Sammellager und prügeln den rumänischen Flüchtlinge Dragomir Christinel zu Tode, am 25. April erstach ein Deutscher den Vietname-sen Nguyen Van Tu in Berlin auf offener Strasse, am 8 Juli prügeln Jugendliche in Stuttgart nach einem Überfall auf eine Unterkunft den seit 20 Jahren in der Bundesrepublik lebenden Albaner Sadri Brisha zu Tode, am 3. August wurde der polnische Saisonarbeiter Ireneusz Szyderski zu Tode getreten. Mediale Aufmerksamkeit durch eine internationale Live-Berichterstattung im Fernsehen bekamen die Pogrome in Rostock-Lichtenhagen vom 22. und 26. August 1992, ähnliche Ausschreitungen hatten sich bereits vom 28.-31. Mai in Mannheim-Schönau ereignet.<sup>37</sup>

Mediales Entsetzen rief der Brandanschlag im schleswig-holsteinischen Mölln vom 23. November 1992 hervor, bei dem ein Wohnhaus angezündet wurde und drei langjährig in der Bundesrepublik wohnende bzw. hier geborene Bewohnerinnen, eine Frau und zwei Mäd-chen, verbrannten. Der Bundestag änderte am 26. Mai 1993 den Artikel 16 des Grundgeset-zes, drei Tage später erfolgte der Mordanschlag in der nordrheinwestfälischen Stadt Solin-

---

<sup>37</sup> Zu den Übergriffen siehe Tolmein 1993:169, 172; Prantl 1997: 104, 106, 114, 115, 122; Herbert 2001: 304, 314, 316, 317; Morgenstern 2002: 414, 419, 425.

gen. Bei dem Brandanschlag auf das Zweifamilienhaus starben fünf türkische MigrantInnen, drei Mädchen und zwei Frauen: Hülya Genç (9), Gülüstan Öztürk (12) und Hatice Genç (18) kamen in den Flammen ums Leben, Gürsün Ince (27) und Saime Genç starben bei dem Sprung aus dem brennenden Haus. Drahtzieher dieses Anschlages war der hochdotierte und langjährige Verfassungsschutzspitzel Bernd Schmitt (Gössner 2003: 82).

Die ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ und die brennenden Unterkünfte und Menschen führten zu einem Einknicken der Bundes-SPD. Zum 1.7.1993 wurde das Grundrecht auf Asyl durch eine Änderung des Grundgesetzes de facto abgeschafft, weitere sozialrechtliche Verschärfungen der Situation der hier Unerwünschten wurden durch das *Asylbewerberleistungsgesetz* installiert, welches zum 1.11.1993 in Kraft trat. Die ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ hat gleichzeitig vielfältigen Protest und Widerstand von entsetzten Teilen der Bevölkerung hervorgerufen, Höhepunkt war die erfolglose ‚Belagerung‘ des Bundestages in Bonn am 23.5.1993 zur Abstimmung im Bundestag durch mehr als 100.000 protestierende Menschen.

#### **2.2.14. Die ideologisch-kulturelle Integration der neuen Bundesländer**

Die Fortführung und Zuspitzung der ‚Anti-Asyl-Kampagne‘ nach der ersten ‚gesamtdeutschen‘ Wahl als zentrale innenpolitische Debatte bekam durch den Zeitpunkt der ‚Wende‘ einen besonderen Stellenwert. Nicht nur wurde das Gebiet der DDR in die bürokratischen und verwaltungstechnischen Strukturen der BRD integriert, es wurde auch eine diskursive Integration der Bevölkerung in die migrationspolitische Debatte der 1980er Jahre initiiert, einem der zentralen westdeutschen innenpolitischen Diskurse. Hierbei lässt sich die These formulieren, dass den regierenden Unionsparteien bei der Planung der Kampagne im Sommer 1990 auch eine Einbindung der alltäglichen Lebensweisen und ihrer Denkfiguren der neuen deutschen Bevölkerung ein wichtiges Anliegen war. Gerade aus strategischen Überlegungen heraus mussten sich die in Bonn regierenden Konservativen die Frage stellen, wie ein durch 40 Jahre Realsozialismus geprägter Alltagsverstand mit darin verankerten linken Argumentationsfiguren in den hegemonialen Block eingebunden werden konnte. Hierzu bot sich die Fortführung des rassistisch aufgeladenen westdeutschen ‚Asyl-Missbrauchsdiskurses‘ an. Gesellschaftspolitischer Rahmen war, dass die Bundesrepublik ihre vollständige Souveränität nach dem Ende des bis dahin rechtlich bestehenden Besatzungsstatus zurück erlangte.

Durch die Umverteilung und Lagerunterbringung der Asylsuchenden wurden die rassistischen Diskurse vor den Augen der BewohnerInnen als mit der ‚Wende‘ verbundenes Problem materialisiert, gleichzeitig wurden ihnen Denkfiguren angeboten, die halfen, diese Ver-



gegenständlichung staatlicher ‚Flüchtlingspolitik‘ (negativ) einzuordnen. Subtext dieses Diskurses war die Anrufung der ehemaligen DDR-BewohnerInnen als Gesamtdeutsche, als ‚abstammungsdeutsches‘ nationales Kollektiv über die Differenz zu den rassistisch markierten ‚Anderen‘, die den sozialen Frieden ernsthaft gefährden würden. Gleichzeitig konnten die CDU-CSU-PolitikerInnen sich als die einzigen Handelnden, in Abgrenzung zu den angeblich für den ‚Misstand Einwanderung‘ verantwortlichen SozialdemokratInnen, inszenieren. Die Asylpolitik war zwischen 1991 und 1993 die zentrale gesellschaftliche Debatte, in Umfragen weit vor der ‚Wiedervereinigung‘ und der Arbeitslosigkeit (Herbert 2001: 304).

Zentrale Denkfigur des westdeutschen Nationalismus war der so genannte ‚DM-Patriotismus‘, im Mittelpunkt des Stolzes standen die Wirtschaftsleistungen des deutschen Kapitals und der stetig steigende Konsumstandard. Die Nicht-Thematisierung und Vermeidung einer öffentlichen Auseinandersetzung mit der Zeit des deutschen Faschismus lässt sich als Subtext eines Patriotismus fassen, der den Wirtschafts- und Konsumbereiche fokussierte. Mit der Krise der fordistischen Produktionsweise war diese zentrale Denkfigur des korporatistischen Sozialstaates brüchig geworden, die krisenhafte Integration der Bevölkerung zur Einbindung in die geplanten Einschnitte der sozialen Sicherungssysteme wurde vermehrt über den Modus der ‚Ausgrenzung des Fremden‘ inszeniert. Die Ablehnung der Einwanderungsgesellschaft, die öffentlich propagierte ‚Nichtintegrationsfähigkeit‘ der türkischen MigrantInnen und die symbolische Verdichtung in der Missbrauchsdebatte des Asylrechts produzierte Argumentationsfiguren, die die Bevölkerung nach rassistischen Kriterien differenzierten und die als Ausdruck eines kulturalistischen Rassismus fassbar sind. Parallel dazu wurde der Sozialabbau bei den als ‚fremd‘ ethnisierten Gruppen forciert und damit die ideologische Bindungskraft, noch zu den Bevorrechtigten zu gehören, erhöht. Der zentrale Modus der gesellschaftlichen Integration durch rassistische Spaltungsprozesse weist auch auf die Brüchigkeit der konservativen Hegemonie hin, da deren Wertvorstellungen, die die Grundlage des ‚DM-Patriotismus‘ waren, am Alltag der Menschen und ihrer Lebenspraxen immer mehr vorbeigingen und auch nicht mit den anstehenden Umstrukturierungen und sozialrechtlichen Kürzungen zu verbinden waren. Es lag also für die Bonner UnionspolitikerInnen nahe, auch mangels einer inhaltlichen Alternative, auf diesen bereits entwickelten ideologischen Modus der Umstrukturierungsprozesse bei der nach der ‚Wende‘ anstehenden indologisch-kulturellen Integration der neuen Bevölkerung zurückzugreifen. Angesichts der bevorstehenden Kürzungen und Einschnitte, die sich im europäischen Vergleich durch die ‚Wende‘ um gute 10 Jahre nach hinten verschoben, konnten den neuen BürgerInnen weder materiell noch inhaltlich ‚blühende Landschaften‘ (Kohl) angeboten werden. Die kapitalistischen Glücksverheißungen der Freiheit des Konsums sollten für die Mehrheit auf Dauer eine ideologische Figur bleiben.

»Während die Diskussion um die Asylpolitik den Effekt hat, ein einheitliches deutsches Volk zu konstituieren (bedrohtes Opfer oder/und schuldiger Täter), in dem die Grenzen zwischen West- und Ostdeutschen, Staat und Bürger(innen), Kapital und Arbeit zugunsten der Grenze zwischen Einheimischen und Einwanderern aufgehoben sind, reproduziert die Debatte über Ursachen rassistischer Angriffe die Entgegensetzung von West- und Ostdeutschen.« (Räthzel 1992: 218)

Die Praxis der rassistischen Spaltungen wurde so zu einem zentralen Integrationsmodus der neuen Bundesrepublik Deutschland. Die Zuschreibung der Gewaltexzesse als ein ostdeutsches Problem begründete eine weitere Spaltung, die auch heute noch die Gesellschaft durchzieht und die sich als Ostfeindlichkeit von Seiten der westdeutschen Mehrheit materialisiert (Morgenstern 2002: 434). Die neuen BürgerInnen konnten so neben den MigrantInnen als die Hauptverantwortlichen für die hohen Staatskosten und die mit den so entstehenden Sachzwängen gerechtfertigten Einschnitte im Sozialen markiert werden: Die ‚Ostdeutschen‘ sind demnach nicht nur tendenziell rückständig, rechtsextrem und gewalttätig, unmodern, reden merkwürdig und arbeiten ungern, diese ‚Andersartigkeit‘ und Faulheit erklärt auch die hohe Arbeitslosigkeit und rechtfertigt die niedrigeren Löhne.

### **2.2.15. Die Grundgesetzänderung und das Asylbewerberleistungsgesetz 1993**

Die Grundgesetzänderung führte zu einer faktischen Abschaffung des Asylrechts, denn eine Asyleinwanderung war real so gut wie unmöglich gemacht worden (Herbert 2001: 319). Der neu gefasst Artikel 16a Grundgesetz beinhaltet zwar weiterhin die Kernaussage »(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«, schränkt diese in den folgenden Punkten jedoch bis zur Unkenntlichkeit ein. So wird das Konzept der *Sicheren Drittstaaten* eingeführt und das der *verfolgungsfreien Staaten*. Per einfachem Gesetz wurden in den nächsten Monaten sowohl die EU als auch alle die Bundesrepublik umgebenden Länder als *sichere Länder* definiert und Rücknahmeabkommen abgeschlossen. Die Rücknahmeabkommen wurden mit den Nicht-EU-Ländern erkaufte, an Polen zahlte die Bundesregierung alleine 120 Millionen DM, an die Tschechische Republik 60 Millionen (Heinhold 1996: 24). Flüchtlinge, die über den Landweg einreisen, haben also unabhängig von ihrer Verfolgungssituation keinen Anspruch mehr auf Asyl und werden in das sichere Drittland abgeschoben, wo sie einen Asylantrag stellen müssen. Das kleine Schlupfloch Luftverkehr wurde durch die Einrichtung eines als exterritorial definierten Internierungslagers auf dem Gelände des Frankfurter Flughafens weitgehend geschlossen. Rechtlich außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik liegend,

werden Flüchtlinge aus sicheren oder verfolgungsfreien Staaten direkt wieder zurückgeschickt, ebenso wie im Schnellverfahren entschiedene *offensichtlich unbegründete* Anträge. Über eine Liste der *verfolgungsfreien* Staaten wird die menschenrechtliche Stabilität festgestellt und Asylanträge von vornherein ausgeschlossen. Richter Rothkegel am Bundesverwaltungsgericht zur Grundgesetzänderung:

»Das neue Asylrecht bewirkt, dass die Bundesrepublik Deutschland als Zufluchtsland für politische verfolgte Ausländer auf dem Landweg nicht mehr erreichbar ist. Demjenigen, dem es gelingt, sich durch illegale Einreise vor politischer Verfolgung in Sicherheit zu bringen, droht, ohne Rücksicht auf seine Verfolgungsfurcht und sein persönliches Schicksal, außer Landes verbracht zu werden und dadurch wieder dem Zugriff des Verfolgerstaats preisgegeben zu sein. Eine restriktive Ausländerpolitik bewirkt, dass Ausländer, die Bürgerkrieg, Hungersnot oder anderen Katastrophen entflohen sind, die Zuflucht in die Bundesrepublik verwehrt wird.« (Rothkegel 1997: 121)

Das parallel verabschiedete *Asylbewerberleistungsgesetz* (AsylbLG) stellt bis heute die zentralen Instrumente zur Verfügung, die der Staat zur Entrechtung und zur Herabsetzung der Lebensstandards hierhin geflohener Menschen entwickelt hat. Wichtigste Instrumente sind die generelle Festlegung eines gekürzten Sozialhilfesatzes außerhalb des BSHG, die Auszahlung dieser in Form von Sachleistungen, eine generelle Lagerunterbringung und eine verminderte Gesundheitsversorgung. Offizielles (unrealistische) Ziel war die Herabsetzung der Fluchtmotivation Noch-Nicht-Geflohener, eigentliche Zielsetzung ist die Unterstützung der ‚freiwilligen‘ Ausreise vor allem derjenigen, die nicht abschiebbar sind, durch eine perspektivlose Deprivation der Lebensverhältnisse. Die erste Novellierung des AsylbLG erfolgte im April 1997, im Bundestag gegen die oppositionellen Stimmen der SPD genehmigt, im Bundesrat mithilfe der SPD endgültig verabschiedet. Die Verschärfungen verlängerten die ursprünglich für das 1. Jahr begrenzte Auszahlung von gekürzten Leistungen auf 3 Jahre, jedoch für alle betroffenen Gruppen – MigrantInnen im Asylverfahren, mit einer Aufenthaltsbefugnis ohne Arbeitserlaubnis und für alle mit einer Duldung – neu anfangend ab dem Stichtag 1.7.1997, unabhängig ihres realen Aufenthalts (Classen 2000: 25). Mit der zweiten Novellierung im August 1998 wurde mit Stimmen der SPD und gegen massiven und breiten gesellschaftlichen Widerstand der umstrittene § 1a AsylbLG eingeführt. Mittels dieses Paragraphen erhalten MigrantInnen, denen unterstellt wird, nur eingereist zu sein, um Leistungen zu beziehen – also Lagerunterbringung und Sachleistungen (sic!) – oder die absichtlich die eigene Abschiebung, beispielsweise durch eine Identitätsverschleierung, verhindern, »Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist« (ebenda: 37). Je nach Auslegung des zuständigen Sozialamts kann dies die komplette Kürzung aller Leistungen bedeuten (ebenda: 54), vom Flüchtlingsrat Berlin als

»Aushungern, obdachlos aussetzen, illegalisieren – die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in Berlin« (Classen 1999) bezeichnet.<sup>38</sup>

### **2.2.16. Das Neue Staatsbürgerschaftsrecht und das ‚Zuwanderungsgesetz‘ als erste Anzeichen einer Anerkennung der Einwanderungsgesellschaft ab 2000**

Die rot-grüne Koalition begann 1998 ihre Regierungsarbeit mit der Ankündigung, das Staatsbürgerschaftsrecht und die Zuwanderung in die Einwanderungsgesellschaft neu zu gestalten. Beides rief vielfältigen Widerstand von konservativen Kreisen hervor, so dass die durchsetzbaren Kompromisse für die Bundesrepublik typische Strukturmerkmale aufweisen. Zwar kam es langsam zur diskursiven Anerkennung, dass Einwanderungsprozesse in die Gesellschaft stattgefunden haben und diese auch von dauerhaftem Bestand sind, doch waren die neuen Gesetze immer geprägt von Restriktionen gegenüber denjenigen, die aufgrund ihrer kapitalistischen (Nicht-)Verwertbarkeit ökonomisch ‚unbrauchbar‘ waren.

Zum 1.1.2000 trat das neue Staatsbürgerschaftsrecht in Kraft, welches erstmals das Bodenrecht *ius solis* als Optionsmodell zur Abstammungsstaatsbürgerschaft des *ius sanguinis* einführt (Thränhardt 2000: 141; Dornis 2002: 164; zur Geschichte des bundesdeutschen Staatsbürgerschaftsrecht siehe Baumann/Dietl/Wippermann 1999; Franz 1992). Alle in der Republik geborene Kinder ausländischer Eltern, die hier mindestens seit acht Jahren rechtmäßig leben – Duldungszeiten zählen also nicht – und mit dem neuen *Aufenthaltsgesetz* eine *Niederlassungserlaubnis* besitzen, bekommen automatisch das Anrecht auf die deutsche Staatsbürgerschaft. Sie behalten zusätzlich die Staatsbürgerschaft der Eltern und müssen sich zwischen dem 18.-23. Lebensjahr für eine der beiden entscheiden. Einen Anspruch qua Geburt haben also nur die Kinder von bereits sehr lange hier lebenden und ökonomisch integrierten MigrantInnen, da nur diese die Voraussetzungen für eine *Niederlassungserlaubnis* erfüllen. Eine doppelte Staatsangehörigkeit, wie sie in den klassischen Einwanderungsgesellschaften eigentlich normal ist, wurde im Gesetz nicht verankert, sondern die Abgabe der alten als Voraussetzung der Einbürgerung festgeschrieben. Die Wiederbeantragung der alten Staatsbürgerschaft führt zur sofortigen Ausbürgerung. Generell wurde die Einbürgerung von MigrantInnen erleichtert, nach acht Jahren rechtmäßigem Aufenthalt und ökonomischer Unabhängigkeit erwirbt man nun das Recht auf einen deutschen Pass, EhepartnerInnen von Deutschen bereits nach drei Jahren. Wichtig war die erleichterte Einbürgerung von Menschen unter 23 Jahren, die von dem Nachweis ihrer ökonomischen Unabhängigkeit befreit

---

<sup>38</sup> Eine genaue Darstellung der Instrumente des AsylbLG/AufenthG/AsylVfG erfolgt in Abschnitt Anhang 2..

waren und somit fast automatisch das Anrecht auf den deutschen Pass bei Geburt erhielten, soweit sie nicht den prekären Aufenthaltstitel der Eltern übernahmen. Diese Regelung wurde im Rahmen der ersten grundsätzlichen Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘ im Sommer 2007, wieder abgeschafft. Das neue ‚Zuwanderungsgesetz‘ und die Erweiterung des Blutrechts lösten einen erbitterten Sturm von konservativer Seite aus. Roland Koch konnte mit seiner rassistisch aufgeladenen Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft in der traditionellen SPD-Hochburg Hessen 1999 die Wahlen für sich entscheiden. CSU Generalsekretär Huber sprach 1999 sogar von einer »Zwangsgermanisierung ausländischer Kinder« (zitiert nach Dornis 2002: 171).

Zum 1.1.2005 trat das lang diskutierte und immer wieder verschärfte ‚Zuwanderungsgesetz‘ (ZuWG) in Kraft. Das Gesetz heißt eigentlich *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*. Da es entgegen seinen Ausführungen als *Gesetz zur Unterstützung von Zuwanderung* diskutiert wurde, setzte sich das Kürzel *Zuwanderungsgesetz* durch, obwohl die Hauptzielrichtung die *Steuerung und Begrenzung* von Einwanderung ist. Das ZuWG ist ein so genanntes *Artikelgesetz*, d.h. es ist kein eigenständiges Gesetz, sondern verändert und integriert verschiedene Gesetze in 14 Artikeln, u.a. das *Ausländergesetz*, das *Staatsbürgerschaftsrecht*, das *Asylverfahrensgesetz*, das *Asylbewerberleistungsgesetz* und weitere Bestimmungen und Verordnungen zur Arbeitserlaubnis im Zusammenhang mit Migration (Heinhold 2006: 9). Offensichtlichste Änderung ist die Umbenennung des *Ausländergesetzes* in *Aufenthaltsgesetz* (AufenthG, eigentlich *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet*) und die Veränderung der Aufenthaltstitel. Neben der unbefristeten *Niederlassungserlaubnis* gibt es nun nur noch die befristete *Aufenthaltserlaubnis*; trotz erster Ankündigung wurde die Praxis der jahrelangen Kettenduldungen nicht beendet, sondern fortgesetzt; Asylsuchende bekommen weiter den Titel einer *Aufenthaltsgestattung*. Die *befristete* und *unbefristete Aufenthaltserlaubnis*, die dauerhafte *Aufenthaltsberechtigung* und die für Studierende und vor allem für Saisonarbeiterkräfte ausgegebene *Aufenthaltsbewilligung* fallen ebenso wie die *Aufenthaltsbefugnis* für Bürgerkriegsflüchtlinge weg. Die vordergründige Vereinfachung lenkt jedoch davon ab, dass die *Aufenthaltserlaubnisse* nun vielfach nach erteilten Paragraphen zu unterscheiden sind, die eigentlich prekäre *Aufenthaltsbefugnis* verbirgt sich beispielsweise unverändert hinter den ‚humanitären‘ *Aufenthaltserlaubnissen* § 23 Abs. 1, § 24 oder § 25 Abs. 4, Satz 1 oder Abs. 5. Insgesamt gibt es 34 (sic!) verschiedene *Aufenthaltserlaubnisse*, die sich in den Bedingungen voneinander unterscheiden. Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen kurz aufgeführt (ausführlich siehe Heinhold 2006).

Durch die Zusammenführung der *unbefristeten Aufenthaltserlaubnis* und der *Aufenthaltsberechtigung* in die *Niederlassungserlaubnis* werden die Schranken für einen dauerhaften

Aufenthaltstitel massiv erhöht. Vorzuweisen sind nun neben einem 5-jährigen regulären Aufenthalt 60 Rentenversicherungsbeiträge, schriftliche Sprachkenntnisse und Staatsbürgerwissen. Diese Hürden sollen über die Einführung von zwangsweisen *Integrationskursen* gewährleistet werden. Hierbei sind die Schranken der *Niederlassungserlaubnis* niedriger als bei der Erteilung einer *Aufenthaltserlaubnis*, aber sehr viel restriktiver als bei der *unbefristeten Aufenthaltserlaubnis*.

Hochqualifizierten wird direkt eine *Niederlassungserlaubnis* angeboten, Selbstständige erhalten bei Investitionen von mindestens einer Millionen € und der Schaffung von mindestens 10 Arbeitsplätzen eine *Aufenthaltserlaubnis*, Studierenden wird ein Jahr nach Abschluss die Möglichkeit gegeben, sich hier eine Arbeit zu suchen und damit ihren Aufenthalt zu verfestigen. Nicht- und Geringqualifizierte erhalten keine, ‚Normalqualifizierte‘ nur beschränkte Zuwanderungsmöglichkeiten, die Möglichkeit, bestimmte Arbeitsmarktbereiche von einer Zuwanderung auszunehmen, wird festgeschrieben.

Das doppelte Genehmigungsverfahren für Arbeiterlaubnis (Arbeitsagenturen) und Aufenthalt (Ausländerbehörden) wird durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt. Die Arbeitsgenehmigung wird in einem Akt mit der *Aufenthaltserlaubnis* von der Ausländerbehörde erteilt. Dieses als *one-step-government* beschriebene Verfahren hat massive Auswirkungen auf alle MigrantInnen, die einen prekären Aufenthalt besitzen, hier vor allem diejenigen mit einer Duldung, die generell einer sechswöchigen Vorrangsprüfung ausgesetzt sind, also einer Prüfung durch die Arbeitsagentur, ob es nicht eine/n bevorrechtigten Deutschen, EU-BürgerIn oder MigrantIn für diese Stelle gibt. Da die Ausländerbehörden nicht aus ökonomischen Arbeitsmarktgründen handeln sondern ausschließlich unter ausländerrechtlichen Gesichtspunkten, werden seit dem 1.1.2005 in vielen Kommunen an geduldete MigrantInnen überhaupt keine Arbeiterlaubnisse mehr ausgestellt oder bereits langjährig erteilte nicht mehr verlängert. Die Verweigerung der Erteilung einer Arbeiterlaubnis wird von den Ausländerbehörden als direktes Sanktions- und Repressionsmittel eingesetzt. So werden immer wieder Fälle von Geduldeten bekannt, die aufgrund der zuständigen Ausländerbehörde ihre Arbeitsstelle verloren (Pro Asyl 2005a: 4). Das Verfahren wird deshalb auch als *one-stop-government* kritisiert.

Nach jahrelangen Protesten von Flüchtlingsorganisationen wird im Rahmen der Umsetzung von EU-Bestimmungen *nichtstaatliche* und *geschlechtsspezifische Verfolgung* als Anerkennungsground eingeführt. Parallel wird das so genannte *Kleine Asyl* nach der GFK (§ 60 Abs. 1 AufenthG) mit einer Anerkennung nach dem GG gleichgestellt, jedoch in einer generell restriktiveren Fassung. Nach drei Jahren *Aufenthaltserlaubnis* inklusive Arbeitsmarktzugang wird vor der Erteilung der *Niederlassungserlaubnis* geprüft, ob die Verfolgungssituation im Herkunftsland auch weiterhin besteht. Bei einem Wegfall wird die *Aufenthaltserlaubnis* entzogen und eine *Duldung* erteilt. Diese Praxis betrifft derzeit hauptsächlich irakische

Flüchtlinge, denen zwar die Aufenthaltserlaubnis entzogen wird, die jedoch aufgrund der prekären Lage im Irak in den nächsten Jahre nicht abschiebbar sind. Laut *Pro Asyl* haben seit 2005 mehr als 30.000 Menschen ihren Flüchtlingsstatus entzogen bekommen (Interkultureller Rat/PRO ASYL/DGB 2007: 8). Eine Abschaffung der behördlichen Praxis der Kettenuldung konnte nicht durchgesetzt werden, obwohl von dieser Praxis fast 200.000 MigrantInnen betroffen sind, von denen 2005 bereits 150.000 mehr als 5 Jahre in der Bundesrepublik lebten (Pro Asyl 2005b: 3). Begründet wird das Festhalten an dem Titel der *Duldung* mit der Zielsetzung der *Feinsteuerung von fast 200.000 Menschen*.

Im Rahmen des ‚Anti-Terror-Kampfes‘ wurden durch das ZuWG neue Ausweisungsgründe eingeführt, die sich auf geheimdienstlich erhobene Daten berufen können oder Mitglieder von verfassungsfeindlichen Organisationen oder so genannte ‚Hassprediger‘ betreffen (hier § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG). Weiter wurden Regelanfragen bei den Verfassungsschutzbehörden vor der Einbürgerung und die Möglichkeit einer Datenabfrage bei ‚begründeten Bedenken‘ vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis eingeführt.

Die schärfsten Restriktionen betreffen MigrantInnen mit einem ungesicherten Aufenthalt. Zu der für einen vorübergehenden Aufenthalt vorgesehenen *Aufenthaltserlaubnis* § 24 wird die Residenzpflicht eingeführt, für Menschen mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung beibehalten. Mit § 61 AufenthG werden Ausreiseeinrichtungen kodifiziert, die ausreisepflichtige oder nicht abschiebbare MigrantInnen durch psychischen Druck und eine weitere Herabsetzung des Lebensstandards zur ‚freiwilligen‘ Ausreise drängen sollen. Die generelle Unterbringung in Sammellagern mit Sachleistungsverpflegung wird uneingeschränkt fortgeführt. Mit § 95 AufenthG wird der Aufenthalt ohne Papiere und eine (unterstellte) Nichtkooperation bei der eigenen Ausreise als Straftatbestand eingeführt und mit bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe belegt. Mit § 96 AufenthG wird die Hilfe bei einer irregulären Einreise (Schleusertum) mit bis zu fünf Jahren Haft oder Geldstrafen belegt.

Die Neufassung des Staatsbürgerschaftsrechts und des ‚Zuwanderungsgesetzes‘ ist einer der typischen bundesdeutschen Kompromisse. Die langsame und schrittweise Anerkennung der bereits langjährig ökonomisch Integrierten wird mit weiteren Restriktionen gegenüber den Flüchtlingen, Geduldeten und Unerwünschten ‚erkauft‘. Aufgrund der Änderung des Mehrheitsverhältnisses im Bundesrat dauerten die Verhandlungen um eine Neufassung der Zuwanderungsbedingungen ganze fünf Jahre seit der Einberufung der so genannten *Süssmuth-Kommission* im Jahre 2000. Im Rahmen des Kompromissverfahrens zwischen Bund und Ländern konnten die Unionsparteien weitgehende Verschärfungen durchsetzen. Die Unionsparteien verteidigten hierbei ihre restriktiven Einwanderungsvorstellungen auch gegen die expliziten Forderungen der Wirtschaftsverbände nach einer Lockerung der Zuwanderung auch unqualifizierter Arbeitskräfte (Vitt/Heckmann 2002: 256). Die rot-grüne Koalition, die in dieser Debatte die Kapitalinteressen vertrat, konnte sich in vielen Punkten nicht durchsetzen.

Das neue institutionalisierte Rechtsgefüge der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsgesellschaft ist auch eine Folge von migrantischen Kämpfen um Anerkennung und gleiche Rechte und der Verdichtung eines sich ändernden gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses als dessen Kodifizierung, jedoch verbunden mit Restriktionen der ökonomisch nicht Verwertbaren und einem Rekurs auf kulturrassistische Argumentationsfiguren.

Migrantische Kämpfe und die Erfolge gemeinsamer sozialer Bewegungen und ihrer institutionalisierten Organisationen manifestieren sich vor allem auf der Länderebene und zeigen die dort verorteten lokalen Kräfteverhältnisse an. Wie in Kapitel 3 gezeigt werden wird, divergieren die realen Bedingungen der Lagerunterbringung und Sachleistungsauszahlung in den unterschiedlichen Ländern sehr stark. So konnten in Berlin linke Gruppen in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsrat Berlin und migrantischen Organisationen die Sachleistungsauszahlung fast vollständig kippen und auch die Möglichkeit durchsetzen, dass sich MigrantInnen mit einer Duldung eine eigene Wohnung suchen können. Auch in Brandenburg führte eine landesweite Protestbewegung zur Freistellung der einzelnen Kommunen in der Umsetzung des Sachleistungsprinzips.

### **2.2.17. Die neuen Ausreiseeinrichtungen ab 1998**

Mit der Zielrichtung, die Abschiebung von MigrantInnen mit einer Duldung zu forcieren und neue effektive Maßnahmen zu evaluieren, wurde bereits 1993 im Rahmen der Innenministerkonferenz die *Arbeitsgruppe Rückführung* (AG Rück) gegründet. Hier entstanden die Konzepte der neuen Ausreiseeinrichtungen. Aufbauend auf die niederländischen Erfahrungen mit dem im April 1996 eröffneten VC Ter Apel (Verwijdercentrum – Abschiebezentrum) wurden durch rein administrative Verordnungen im Jahr 1998 in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ähnliche Abschiebezentren als Modellprojekte eröffnet (Kreusel 2001: 5). Das VC Ter Apel wurde am 1.7.2000 aufgrund seiner Ineffektivität, die Abschiebezahlen zu erhöhen, wieder geschlossen (ebenda: 6).

Das Abschiebelager in Minden-Lübbecke in NRW wurde am 1.5.1998 unter einer Rot-Grünen Landesregierung (Ministerpräsident Rau, am 27.5.1998 folgte Clement) eröffnet, aufgrund eines Suizids und mehrerer Suizidversuche sowie vielfältigem Widerstand von BewohnerInnen und Unterstützungsnetzwerken jedoch zum 1. Oktober 1999 wieder geschlossen (Redaktion Flüchtlingsrat 2001: 19). Das als *Projekt X* bekannt gewordene niedersächsische Abschiebezentrum wurde im April 1998 unter einer rot-grünen Landesregierung (Ministerpräsident Schröder) mit je zwei Einrichtungen mit jeweils 50 Plätzen in der ZASt Braunschweig und der ZASt Oldenburg installiert. Seit dem Jahr 2000 wurde das Modellprojekt als



reguläre Maßnahme normalisiert und das Lagerkonzept durch Außenstelle Bramsche mit damals 200 Plätzen als Experimentierfeld zur Forcierung der ‚freiwilligen‘ Ausreise erweitert (Redaktion Flüchtlingsrat 2003: 4; ausführlich siehe Abschnitt 3.4.). Erstaunlich ist hierbei die personelle und politische Kontinuität bei der Entwicklung und Installation dieser als ‚humane Abschiebung light‘ verkauften Lagerpolitik durch die beiden rot-grünen Landesregierungen und der endgültigen Kodifizierung der neuen Ausreiseeinrichtungen unter der rot-grünen Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder.

Anfang 1999 wurde ein weiteres Modellprojekt in Ingelheim in Rheinland-Pfalz mit 100 Plätzen eröffnet, welches 2003 nach Trier verlegt wurde (Drüke 2003: 42). Es folgten zum 1.1.2002 Sachsen-Anhalt mit einem Abschiebelager mit 100 Plätzen auf dem Gelände der ZASt in Halberstadt, im September 2002 wurde in Fürth/Bayern eine weitere Ausreiseeinrichtung mit 50 Plätzen eröffnet. In Mecklenburg-Vorpommern wird die ZASt in Nostorf/Horst auch als Landesgemeinschaftsunterkunft für Geduldete (sprich: Abschiebelager) genutzt und seit dem 1.10.2006 fungiert dieses Großlager in Zusammenarbeit mit dem Bundesland Hamburg als Gemeinschaftserstaufnahmestelle. Auch in Berlin wird die Erstaufnahmeeinrichtung als Abschiebelager benutzt (Siehe Abschnitt 3.2.2.4.). Seit dem 1.4.2006 besitzt auch Schleswig-Holstein eine Ausreiseeinrichtung im Multifunktionslager Neumünster mit 50 Plätzen.<sup>39</sup>

Die verwaltungstechnische Normalisierung dieser neuen Abschiebelager durch einfache Verordnungen und behördliche Maßnahmen war ein Vorgriff auf das seit 2000 diskutierte ‚Zuwanderungsgesetz‘, nur Bayern änderte das Landesaufnahmegesetz zur frühzeitigen Kodifizierung. Mit dem neuen Aufenthaltsgesetz sind diese Abschiebezentren seit dem 1.1.2005 als *Ausreiseeinrichtung* § 61 eine rechtsstaatlich abgesicherte Möglichkeit der Länder, unerwünschte MigrantInnen zur ‚freiwilligen‘ Ausreise unter psychischen Druck zu setzen. Zynisch wurden die neuen Abschiebelager von den Behörden bei Installation *Ausreisezentren* genannt. 2003 verfehlte das Wort *Ausreisezentrum* nur knapp die Ehrung als Unwort des Jahres 2002 und belegte den zweiten Platz hinter dem Wortkonstrukt *Ich-AG*<sup>40</sup>. Als Begründung wurde angeführt: »Dieses Wort soll offenbar Vorstellungen von freiwilliger Auswanderung oder gar Urlaubsreisen wecken. Es verdeckt damit auf zynische Weise einen Sachverhalt, der den Behörden wohl immer noch peinlich ist. Sonst hätte man eine ehrlichere Benennung gewählt.«<sup>41</sup>

Gemeinsam allen bundesweit installierten Abschiebelager ist, dass sie zwar nicht die Abschiebezahlen erhöhen, jedoch fast die Hälfte (sic!) der eingewiesenen MigrantInnen in die

---

<sup>39</sup> Zur Lagersituation in den einzelnen Bundesländern siehe Abschnitt 3.5..

<sup>40</sup> Siehe <http://www.sueddeutsche.de/panorama/artikel/797/3794/>, Zugriff 12.9.2006.

<sup>41</sup> <http://www.unwortdesjahres.org/Unwort%202002%20Mitteilung.htm>. Unter GegnerInnen dieser Abschiebelager hat sich der Begriff *Ausreisezentrum* als Kritikbegriff durchgesetzt, siehe <http://www.ausreisezentren.de/az/index.php>. Alle Zugriffe 12.9.2006.

Illegalität drängen (Thal 2003: 155; siehe auch Redaktion Flüchtlingsrat 2003: 4; Gobi 2003: 37; Kampagne gegen Abschiebung, Abschiebeknäste und Abschiebelager (Bremen) 2002: 6). Aus Behördensicht wird dieses Vorziehen eines Lebens ohne Papiere als undokumentierte Ausreise gefasst und in den Statistiken als ‚freiwillige‘ Ausreise auf der administrativen Erfolgsseite verbucht. »Eine ehrlichere Benennung [als Ausreisezentrum, T.P.] wäre Abschiebe-, Illegalisierungs- oder Vertreibungslager. Denn nach wie vor ist im Projekt X-Lager Abschiebung das offizielle Ziel und Illegalisierung das Haupt-Ergebnis.« (Wöste 2003: 5)

Das bayrische Staatsministerium erläutert die Zielrichtung der neuen Ausreiseeinrichtungen folgendermaßen:

»Ausreiseeinrichtungen sind kein Ersatz für Abschiebehaft. Wenn bei bestehender Abschiebungsmöglichkeit die Gefahr des Entziehens aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte besteht, lassen sich Anträge auf Abschiebehaft nicht vermeiden. Allerdings kann die rückkehrorientierte Betreuung in der Ausreiseeinrichtung dazu führen, dass sich Ausreisepflichtige mit der fehlenden Aufenthaltsperspektive abfinden und nicht versuchen, sich der Abschiebung zu entziehen. Insoweit könnte die Ausreiseeinrichtung einen Beitrag zum Rückgang der Abschiebehaft leisten. [...] Die regelmäßigen Befragungen stellen mit das Kernstück des neuen Konzeptes dar. Sie sollen regelmäßig jede Woche durchgeführt werden. Hierfür werden, soweit wie möglich Angestellte mit spezifischen Fremdsprachenkenntnisse eingestellt, hilfsweise ist auf Dolmetscher zurückzugreifen. Die Mitarbeiter sind auf ihre Aufgabe vorzubereiten und zu schulen. Die Anhörer sollen (schrittweise) auch Verwaltungsaufgaben erfüllen. Ziel der Betreuung [ist die, T.P.] Verdeutlichung, dass keine Aufenthaltsperspektive in Deutschland besteht und es keine Alternative zur Ausreise gibt. [Weiter die, T.P.] psychologische Begleitung dieser Erkenntnis [und die, T.P.] Förderung der Bereitschaft des Ausländers, sich mit einer Rückkehr in sein Heimatland auseinander zu setzen.« (Bayerisches Staatsministerium des Inneren 2002)

Aus Behördensicht ein erfolgreiches Konzept, denn »[b]ei den aufgenommenen Personen zeigt sich, dass die deutlichen Leistungseinschränkungen, der Ausschluss einer Arbeitsaufnahme sowie das sich in einem allmählichen Prozess entwickelnde Bewusstsein über die Ausweglosigkeit ihrer Lebensperspektive in Deutschland die Menschen in eine gewisse Stimmung der Hoffnungs- und Orientierungslosigkeit versetzt« werden (Martini-Emden 2000), so der Leiter des Amtes für Ausländerangelegenheiten und der Clearingstelle Rheinland-Pfalz für Flugabschiebung und Passbeschaffung bei der Stadtverwaltung Trier.

Sowohl die Gemeinschaftsunterkünfte als auch die neu installierten Ausreiseeinrichtungen waren und sind Orte vielfältigen Widerstandes gegen diesen bürokratisch-inhumanen Umgang mit MigrantInnen. Ein Großteil des Protestes geht von den BewohnerInnen selber aus und erfährt immer wieder breite Unterstützung von linken und bürgerlichen Gruppen und In-

stitutionen. Die drei Großlager des Landes Niedersachsen sind hierbei seit Jahren Kristallisationspunkt der größten bundesweiten Proteste gegen die Lagerunterbringung.<sup>42</sup>

### **2.2.18. Die 1. Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘**

Die gerade beschlossene Bleiberechtsregelung für langjährig hier geduldete MigrantInnen ist Teil einer umfassenden ersten Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘. Im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte steht die Bleiberechtsregelung, die auch als Folge von langjährigen Kämpfen gefasst werden kann, die jede Innenministerkonferenz (IMK) der letzten Jahre begleiteten, nicht diskutiert werden massivste Restriktionen, die den ‚Kompromiss‘ erst ermöglichen.

Die neue Bleiberechtsregelung sieht vor, dass MigrantInnen, die zum Stichtag 1.7.2007 mindestens seit acht Jahren geduldet hier leben, eine vorübergehende Aufenthaltserlaubnis bekommen. Die Frist verkürzt sich auf sechs Jahre, wenn minderjährige Kinder im Haushalt leben. Ausgeschlossen sind diejenigen, denen unterstellt wird, wegen staatlicher Leistungen (Lager und Sachleistungen nach dem AsylbLG) eingewandert zu sein oder die nicht aktiv ihre eigene Abschiebung unterstützen – beispielsweise durch eine (unterstellte) Verschleierung ihrer Identität (AsylbLG § 1a). Am 31.12.2005 lebten 165.084 MigrantInnen geduldet in der Bundesrepublik. Stichtag der Einreise für Geduldete ohne Kinder ist der 1.7.1999 – seit diesem Datum leben ca. 70.000 MigrantInnen geduldet in der BRD – für Geduldete mit Kindern der 1.7.2001 – dies betrifft weitere ca. 50.000 MigrantInnen. Die Zahl minderjähriger Geduldeter und deren Duldungsdauer werden nicht erfasst, aus den Zahlen zu den Leistungen nach dem AsylbLG kann aber geschlossen werden, dass wahrscheinlich über 45.000 Minderjährige seit dem 1.1.2001 geduldet in der Bundesrepublik leben und mehr als 25.000 seit dem 31.12.1997. Doch wie viele in den ‚Genuss‘ der Vorzüge der neuen Regelung kommen, ist unklar, denn diese Aufenthaltserlaubnis ist befristet bis zum 31.12.2009: in dieser Zeit müssen sich die bis dato Geduldeten eine Arbeit suchen. Die Residenzpflicht entfällt für diesen Zeitraum, theoretisch können sich die Menschen also bundesweit Arbeit suchen. Wenn sie in dieser Zeit einen unbefristeten (sic!) Arbeitsvertrag bekommen und das Einkommen für sie und ihre Familien reicht und sie zusätzlich über ausreichend Wohnraum verfügen, dann verfestigt sich ihr Aufenthalt. Allerdings ist auch dieser verfestigte Aufenthalt temporär, denn sobald staatliche Hilfen wie ALG II in Anspruch genommen werden müssen, kann eine Verlängerung verweigert werden. Ca. 19.300 MigrantInnen, die zwar entsprechend lange in der BRD leben, deren Asylverfahren aber immer noch offen ist (in ca. 5400

---

<sup>42</sup> Zu den Kämpfen in Niedersachsen siehe beispielsweise <http://nolager.de/blog/node/459>, Zugriff 13.9.2007.

Fällen seit über 10 Jahren), profitieren nicht von dieser Regelung, sie müssen erst auf den Abschluss ihrer Verfahren warten (Drucksache 16/307).

Wer die jahrelange gesellschaftliche Exklusion als amtlicherseits erzwungenes und perspektivloses Nichtstun in Lagern psychisch halbwegs ohne Folgeprobleme überstanden hat, der/die darf sich nun auf die Suche nach einem (schlecht bezahlten) Job machen. Aufgrund der Arbeitsmarktlage ist klar, welche Gruppen keine Chance haben werden, ihren Aufenthalt zu verfestigen: kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Jugendliche, Kranke und Traumatisierte und alte Menschen. *Aufenthalt for the fittest*, nur die jungen, dynamischen und flexiblen Unerwünschten sollen eine Perspektive bekommen. Da die anderen Geduldeten auch danach nicht abgeschoben werden können – denn dann wären sie schon lange nicht mehr hier – wird die Praxis der Kettenduldungen fortgeschrieben. Mit dem ‚Zuwanderungsgesetz‘ stehen nun auch neue Abschiebelager (‚Ausreiseeinrichtungen‘ nach § 61 AufenthG) bereit, die eine ‚Freiwilligkeit‘ der Ausreise erzwingen sollen. Dies gilt auch für diejenigen knapp 60.000 geduldeten MigrantInnen, die ‚erst‘ seit sieben oder weniger Jahren – wenn sie keine Kinder haben – in den bundesdeutschen Lagern untergebracht sind.

Die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 21.12.2005 (Drucksache 16/307) gibt Aufschluss über das Ausmaß der ‚Humanität‘ bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. Stichtag der Bleiberechtsregelung der Einreise für Geduldete ohne Kinder ist der 1.7.1999, für Geduldete mit Kindern der 1.7.2001:

- Vor dem 1.1.1995 eingereist und sich damit zum 21.12.2005 seit mindestens 10 Jahren in der Bundesrepublik geduldet aufhaltend waren 47.995 MigrantInnen, in 5.426 Fällen lief das Asylverfahren bereits mindestens seit Januar 1995 (sic!).
- Zwischen dem 1.1.1995 und dem 1.1.1998 eingereist und seit mindestens 7 Jahren geduldet sind 24.250 MigrantInnen, 3.993 Asylverfahren laufen seit dieser Zeit noch.
- Zwischen dem 1.1.1998 und vor dem 1.1.2001 sind 48.335 Menschen eingereist und heute noch geduldet, 9.877 Asylverfahren sind aus dieser Zeit noch offen.
- Zum 31.12.2005 waren insgesamt 179.203 MigrantInnen in der Bundesrepublik geduldet, von denen also ca. 120.000 mindestens seit dem 1.1.2001 hier leben, davon über 70.000 mindestens seit dem 31.12.1997.
- Auf die Frage der nach minderjährigen Geduldeten und ihrer Aufenthaltsdauer antwortet die Bundesregierung in der Kleinen Anfrage, dass darüber keine Zahlen vorlägen, da sie nicht erfasst würden. Dennoch lassen die vorhandenen Zahlen zu den Leistungsauszahlungen nach dem AsylbLG Rückschlüsse auf die Anzahl der Minderjährigen zu. So bezogen zum 31.12.2004 82.955 MigrantInnen länger als 36 Monate Regelleistungen nach dem AsylbLG, davon 34.639 Minderjährige (knapp 42%). Aufgrund der Zahlen kann geschätzt werden, dass der Anteil der Minderjährigen unter den langjährig Geduldeten mindestens so hoch ist, denn der Anteil der (dann in Deutschland geborenen) minderjährig

geduldeten Kinder steigt mit längerem Aufenthalt an. Von diesen Zahlen ausgehend kann geschätzt werden, dass wahrscheinlich über 45.000 Minderjährige seit dem 1.1.2001 geduldet in der Bundesrepublik leben und mehr als 25.000 seit dem 31.12.1997.

Es ist ein menschenrechtlicher Skandal, so viele Kinder und Jugendliche in Lagern unterzubringen und ihnen eine Schulbildung über das 16. Lebensjahr hinaus und eine Ausbildung zu verweigern. Neben den humanitären Auswirkungen entstehen hier jedoch aufgrund dieser staatlich forcierten Desintegration für die gesamte Gesellschaft Folgeprobleme.

Der institutionelle Rassismus produziert seit langem eine stetig wachsende Kohorte junger MigrantInnen, die niemals abschiebbar sind und die de facto von ihrer Alltagssprache und ihren kulturellen Praxen her *deutsche LagerbewohnerInnen* sind. Diese jungen Menschen als Deutsche zu bezeichnen, betont ihren Anspruch auf die Rechte der deutschen Staatsbürgerschaft, die sich in einem Einwanderungsland aus dem hier Aufwachsen, dem deutsch Sprechen und Denken und den hier verorteten kulturellen Alltagspraxen und Lebensweisen ergeben sollte. Auch ihre soziale Desintegration ist ein typisch deutsches Produkt verwaltungstechnisch umgesetzten institutionellen Rassismus. Die sich aus Migrationserfahrungen ergebenden Möglichkeiten multinationaler Sprachkenntnisse oder des selbstbestimmten Umgangs mit in unterschiedlichen Lokalitäten verorteten kulturellen Praxen wird systematisch durch die Deprivation im Lageralltag verhindert. Diese jungen Menschen werden aufgrund der so produzierten gesellschaftlichen Desintegration, der mangelnden Schulbildung und dem Ausbildungsverbot nur in den Niedriglohnbereichen der ‚einfachen‘ und ‚ungelernten‘ Arbeiten verwertet werden können. Um dem Lager und den Kettenduldungen zu entgehen, brauchen sie unbefristete Arbeitsverträge und Löhne, die zur eigenen Reproduktion, unabhängig von staatlichen Leistungen, ausreicht. Hierfür sind die Löhne in den typischerweise angebotenen saisonalen landwirtschaftlichen Arbeiten und den körperlich schweren Arbeiten in den unteren Dienstleistungssegmenten wie in Küchen der Gaststätten oder im Rahmen von Putztätigkeiten aufgrund fehlender Mindestlöhne und gleichzeitig bestehender Konkurrenzverhältnisse zu illegalisierten MigrantInnen, die ohne Papiere für noch weniger Lohn zu arbeiten bereit sind, zu niedrig. Hier schließen sich also Anforderungen der Bleiberechtsregelung und die deregulierten unteren Lohnsegmente mit Löhnen, die noch nicht einmal die eigene Reproduktion gewährleisten, gegenseitig aus. Bei einer Arbeitslosenquote von über 70% unter Jugendlichen ohne deutschen Pass und ohne Schulabschluss (Die Bundesregierung 2005: 214) produziert die Bundesrepublik eine eigene ethnisierte Unterschicht, der nicht viel anderes übrig bleibt, als sich auf irregulären und ‚kriminellen‘ Wegen einen (kleinen) Teil der kapitalistischen Warenwelt zu holen. ‚Schuld‘ ist dann ihre migranti-

sche Herkunft, schön ablesbar an den Kriminalitätsstatistiken, welche die rassistischen Argumentationsfiguren scheinbar bewahrheiten.

Im Folgenden werde ich weitere restriktive Maßnahmen darstellen und diskutieren, welche wenig diskutierte Beiwerk der umfangreichen Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘ sind (Interkultureller Rat/PRO ASYL/DGB: 2007). Die Umsetzungen sind zum Teil Richtlinien der EU, die jedoch in ihrer restriktivsten Form umgesetzt wurden. Zu nennen sind hier nur kurz:

- Der Ehegattennachzug wird eingeschränkt, es müssen vor der Einreise Deutschkenntnisse nachgewiesen werden; eine Einreise von minderjährigen Ehefrauen oder Ehemännern ist nicht mehr möglich. Bei Verdacht auf eine ‚Scheinehe‘ kann eine Einreise versagt werden.
- Das Nicht-Besuchen von verordneten ‚Integrationskursen‘ wird als Ordnungswidrigkeit eingestuft und mit bis zu 1.000 Euro Strafe belegt.
- Es wird ein eigener Aufenthaltsstatus für ForscherInnen geschaffen, die Forschungseinrichtung muss jedoch im Vorfeld versichern, alle eventuellen Kosten für Krankheiten und den Lebensunterhalt der Familie zu übernehmen, sowie für eventuelle Folgekosten bei einem unerlaubten weiteren Aufenthalt und einer Abschiebung.
- Die Abweisungsrichtlinien an den deutschen Grenzen werden verschärft, obwohl die Asylantragszahlen einen neuen historischen Tiefstand erreicht haben.
- Die EU-Qualifikationsrichtlinien zur Umsetzung der *Genfer Flüchtlingskonvention* werden nur halbherzig und durch einfache Verweise umgesetzt und bleiben de facto hinter den Forderungen der EU zurück. Auch die EU-Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge, hier besonders die der minderjährigen, werden nicht umgesetzt.
- Zur Altersfeststellung von Flüchtlingen, deren minderjähriger Status durch die Ausländerbehörde angezweifelt wird, wird die Praxis der Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit, wie das zwangsweise Röntgen der Handwurzelknochen, kodifiziert.
- Es werden neue Abschiebegründe eingeführt, wie die Ausübung von Zwang zur Ehe oder auf islamische Gruppen ausgerichtete Vorwürfe der antidemokratischen und gewalttätigen Indoktrinierung.
- Es findet eine direktere Kopplung zwischen Wegfall der Abschiebehindernisse und dem Widerruf des Aufenthalts statt. Bei Wegfall der Abschiebehindernisse sollen auch Niederlassungserlaubnisse widerrufen werden können. Hier werden in der realen Umsetzung der Bezug von Sozialleistungen und die wirtschaftliche Integration ausschlaggebend sein. Dies führt im Endeffekt zu einer Prekarisierung der Lebensbedingungen und zwingt die Menschen, jeden Job zu fast jedem Lohn anzunehmen.

### **2.2.19. Die Restauration des ius sanguinis**

Die aktuelle Bleiberechtsregelung ist Teil einer umfassenden Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘, die weitere Verschärfungen im Bereich des Ehegattennachzugs, dem Zwang zum Besuch von Integrationskursen und der Abschottung der Grenzen mit sich bringt (ausführlich siehe Interkultureller Rat/PRO ASYL/DGB 2007). Eine der härtesten Einschränkungen betrifft das Staatsbürgerschaftsgesetz: Nach acht Jahren Aufenthalt erhalten MigrantenInnen das Recht auf die deutsche Staatsbürgerschaft – bei Kenntnissen der schriftlichen deutschen Sprache, der ökonomischen Unabhängigkeit von staatlichen Leistungen und nach einer Regelanfrage beim Verfassungsschutz. Hinzu kommen nun durch einen Einbürgerungstest abzufragendes Wissen über die Rechts- und Gesellschaftsordnung der BRD. Bis jetzt mussten Jugendliche unter 23 Jahren, die sich länger als acht Jahre in der Bundesrepublik aufhielten, ihre ökonomische Unabhängigkeit nicht nachweisen, sie konnten sich während der Schullaufbahn, des Studiums oder einer Ausbildung erleichtert einbürgern lassen. Dieser Passus soll nun gestrichen werden, womit eine der zentralen Kodifizierungen der Bundesrepublik als Einwanderungsland zurückgenommen wird. Hier geborene Kinder und als Kinder eingewanderte sollen sich erst ohne Bürgerrechte und ohne deutschen Pass ihre – in der Regel inferiore – Stellung auf dem Arbeitsmarkt suchen, um dann erst nach Klärung ihrer Verwertbarkeit auch die Staatsbürgerschaftsrechte zugesprochen zu bekommen.

Mit Innenminister Schäuble führt ein Strategie innerhalb der großen Koalition die Regie, der in Zusammenarbeit mit der CDU-CSU-Mehrheit im Bundesrat und Bundeskanzlerin Merkel eine konservative Restauration in allen Einwanderungsfragen einläutet. Gegen die Realität der Einwanderungsgesellschaft und gegen langfristige ökonomische Interessen versucht Schäuble die Argumentationsfigur des Abstammungsdeutschen zumindest de jure wieder zu kodifizieren. Während in den offiziellen Diskursen ‚Völker‘ kulturalistisch definiert werden, nähert man sich damit doch wieder einer auf gemeinsamem Blut beruhenden Abstammungsdefinition an, die Assimilation in das deutsche Kulturvolk soll wieder erschwert werden. Dieser politische Kompromiss kann als typisch für die bundesdeutsche Einwanderungsgeschichte beschrieben werden. Denn die Geschichte der Ausländergesetzgebung ist spätestens seit dem Anwerbestopp von ‚GastarbeiterInnen‘ 1973 geprägt durch eine Dominanz des konservativen Abschottungsmodells und der damit zusammenhängenden rassistischen Argumentationsfiguren. Einwanderung wird von konservativen PolitikerInnen aus Angst vor einer ‚Vermischung der Abstammungslinien‘ abgelehnt (Morgenstern 2002: 228). Als diskursive Verschiebung in Reaktion auf den NS-Faschismus rekuriert der Abstammungsdiskurs auf biologisierte Kulturgemeinschaften. Im Mittelpunkt stehen national organisierte Völker, die relativ unveränderbare Kultureigenschaften vererben. Dies ist ein oberflächlicher kultura-

listischer Rassismus ohne Rassen, dessen biologisierender Subtext jedoch durch das *ius sanguinis* des Staatsbürgerschaftsrechts institutionell verankert ist und sich immer wieder in den Diskursen niederschlägt.

### **2.2.20. Die ‚Bleiberechtsregelung‘ 2007: Ein typisch deutscher Regu- lationsmodus der Einwanderung**

Die geplanten Verschärfungen des Einbürgerungsrechts manifestieren die gesellschaftliche Produktion von *Deutschen ohne Bürgerrechte*, die Weiterführung der Praxis der Ketten-  
duldungen (*junger deutscher*) LagerbewohnerInnen und deren langfristige Desintegration. Es entstehen zwei unabhängige und differenzierte Strukturen, ethnisierte Schichten, die nicht nur für rassistische Argumentationsfiguren erhalten müssen, sondern die auch für weniger Lohn die körperlich anstrengenden und gesellschaftlich wenig beliebten Arbeiten verrichten müssen, wenn es denn überhaupt Arbeit gibt und sie ihre Mobilität noch nicht verloren haben.

Deutlich wird an den gesamtgesellschaftlichen Folgen, dass dieser Desintegrationsprozess nicht als eine rein instrumentelle Spaltung der ArbeiterInnen im Interesse des Kapitals analysiert werden kann. Es handelt sich eher um einen für die Bundesrepublik typischen Prozess der Kompromissbildung, den die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessensgruppen je nach Durchsetzungskraft und vor dem Hintergrund der sozialen Auseinandersetzungen innerhalb der hegemonialen Herrschaftsordnung aushandeln. Die beschlossene Novellierung des ‚Zuwanderungsgesetzes‘ deutet auf die weiter bestehende Dominanz von rassistischen Argumentationsfiguren hin. Das ‚Zuwanderungsgesetz‘ setzte die diskursive Anerkennung der Bundesrepublik als Einwanderungsland durch, gleichzeitig war die mit dem Gesetz verabschiedete Statusverbesserung für sowieso schon verfestigt hier lebende MigrantInnen mit einer massiven Erhöhung der Anforderungen für eine unbefristete Niederlassungserlaubnis verbunden. Die selektierte Einwanderung von Hochqualifizierten und Arbeitsplätze schaffenden UnternehmerInnen wurde erleichtert, aber die Forderung von Teilen der Wirtschaftsverbände nach einer Öffnung des Arbeitsmarktes für eine vermehrte Zuwanderung auch ungelernter ArbeiterInnen wurde nicht umgesetzt. So forderte das Tourismus- und Gaststättengewerbe im Januar 2001 eine Greencard für ungelernete MigrantInnen (Vitt/Heckmann 2002: 252). Im März des gleichen Jahres sprach sich der Zentralverband des Deutschen Handwerks für eine geregelte Zuwanderung aufgrund des drohenden Nachwuchsmangels aus (ebd.: 256). Auch Forderungen des Bundes der deutschen Industrie (BDI) im »Wettbewerb um die besten Köpfe der Welt« die deutsche Position durch eine un-



befristete Greencard für Hochqualifizierte zu verbessern, wurde nur begrenzt stattgegeben (Rogowski 2001: 42). Derzeit werden vor allem Forderungen der Landwirtschaftsverbände nach ungelernten MigrantInnen für die Spargelernte laut, da die Zielrichtung der Politik, deutsche ALG II-EmpfängerInnen auf den Feldern einzusetzen, scheiterte und die BäuerInnen zurzeit mit der Ernte aufgrund eines massiven Arbeitskräftemangels nicht nachkommen (Mies 2007). Gleichzeitig manifestieren sich in den jeweils verabschiedeten Ausländergesetzgebungen als Kompromiss immer auch soziale Kämpfe. Einerseits führen die Kämpfe der Eingewanderten nach und nach auch zur gesetzlichen Kodifizierung ihrer Anwesenheit, diese wurde in der Bundesrepublik jedoch immer teuer erkaufte, durch gravierende Entrechtungspraxen gegenüber denjenigen, die ökonomisch noch nicht ‚integriert‘ sind.

Zumindest in Einwanderungsfragen zeigen sich strukturelle Interessensgegensätze zwischen einigen Fraktionen des Kapitals und rechter Politik. Der rechte Flügel der CDU/CSU nimmt bewusst in Kauf, dass in Folge ihrer Politik eine gesellschaftliche Unterschicht auf Dauer verfestigt wird, die aufgrund ihres Ausschlusses von Bildung innerhalb der aktuellen bundesdeutschen Produktionsweise nur noch selten und prekär verwertbar ist. Produziert werden Menschen, die tendenziell ‚überflüssig‘ und unerwünscht sind und als ethnisch ‚Anderere‘ sichtbar werden. Die CDU-CSU-Mehrheiten in Bund und Ländern forcieren eine staatsbürgerschaftliche Restauration, die auf einen überwunden geglaubten Abstammungsdiskurs rekurriert und der Realität des Einwanderungslandes Bundesrepublik erprobte Instrumente entgegengesetzt. Diskursiv überlagert ist dieser Prozess durch die Bleiberechtsregelung und das damit verbundene Eingehen auf die sozialen Kämpfe der Geduldeten und ihrer Unterstützungsnetzwerke. Aber dieser Kompromiss ist keine Lösung. *Pro Asyl* geht davon aus, dass selbst die positivsten Schätzungen der Bundesregierung nicht eintreffen werden. Diese gingen davon aus, dass höchstens 10-20% der infrage kommenden Geduldeten einen verfestigten Aufenthalt erreichen können. Also im besten Falle knapp 24.000 Menschen, kettenhaft geduldet bleiben die übrigen 156.000 Menschen.

### **2.2.21. Einwanderungsgesellschaft BRD – Ein Ausblick**

Trotz der aktuell wieder forcierten Abschottungspolitik durch CDU-CSU/SPD Regierung schlagen sich im Laufe der Zeit regelmäßig die in der Regel nicht gewollten und staatlicherseits nicht geplanten Einwanderungsprozesse in Institutionalisierungen und rechtlichen Kodifizierungen nieder. Migrationsbewegungen bringen immer Veränderungen im gesamtgesellschaftlichen Kräfteverhältnis mit und sie nehmen mittel- bis langfristig Einfluss auf den Regulationsmodus der Kompromissbildungen. Aufgrund der durch rassistische Argumentationsfi-

guren überlagerten Abschottungspolitik des in der Geschichte der Bundesrepublik häufig dominanten konservativen Blocks, überwiegt strukturell die Nichtanerkennung der Einwanderung und eine auf die Verhinderung zielende ‚Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik‘, die jedoch an ihrer politischen Zielsetzung vorbei geht und den institutionellen Rassismus und seine Wirkungsmächtigkeit auf das Alltagsbewusstsein immer weiter verfestigt. So wird an der Lagerunterbringung von über 100.000 Menschen festgehalten, obwohl ein Großteil bereits seit fast einem Jahrzehnt in der Bundesrepublik lebt und eine großzügige Bleiberechtsregelung auch ökonomisch sinnvoller ist als die Fortsetzung der bisherigen Politik.

In Bezug auf die historische Genese des Lagersystems<sup>43</sup> wurde das politisch ungeplante Nacheinander ökonomisch und rassistisch begründeter Strukturen deutlich, die sich zum heute vorfindbaren dezentralen Lagersystem verbanden. Am Anfang stand die Länderverteilung aus ökonomischen Gesichtspunkten, diese dezentrale Verteilungsstruktur wurde dann innerhalb des rassistischen Diskurses des ‚massenhaften Asylmissbrauchs‘ zur räumlichen Matrize der Anordnung und verwaltungstechnischen Kontrolle der Lager. Mit den zunehmenden Fluchtbewegungen in die Bundesrepublik wurde politisch keine Aufenthaltslösung für die Fliehenden geschaffen, sondern das Lagersystem zu einer Kapazität für ca. 1,5 Millionen MigrantInnen Menschen im Jahr 1993 (Herbert 2001: 289) ausgebaut. Die Lager waren als lebensweltliche Materialisierung staatlicher ‚Flüchtlingspolitik‘ in dieser Zeit die zentralen Orte der Artikulation des produzierten Rassismus und hatten, wie aufgezeigt, eine wichtige Funktion innerhalb der Kampagne zur Abschaffung des Asylrechts und indologisch-kulturellen Integration der neuen Bevölkerung in die konservative Hegemonie der Bundesrepublik Deutschland nach der ‚Wende‘. Die heutige Situation der Lager wird öffentlich entannt, die Lebensbedingungen in ihnen und ihr Vorhandensein dringt nur selten in den öffentlichen Diskurs ein. Isoliert und in Lagern versteckt müssen jedoch seit Jahren immer noch hunderttausend Menschen leben.

Für die bundesdeutsche Asyl- und Einwanderungspolitik wird zunehmend die EU relevant. Migrationskontrolle und Grenzsicherung rückt immer mehr als zentrales Politikfeld in den Mittelpunkt der EU-Administration. Mit seinem ökonomischen und politischen Gewicht ist die Bundesrepublik eine der treibenden Kräfte in der Vereinheitlichung eines EU-weiten gesetzlichen Strukturrahmens, auch wenn es aufgrund seiner sehr restriktiven Kriterien gerade im Feld der Einwanderung und Asyl eher auf eine Angleichung der Standards auf Minimalniveau drängt und sich vehement gegen Mehrheitsentscheidungen wehrt. Zur zunehmenden EU-Integration verweise ich auch auf Abschnitt 4.1.2.3. und die ausführlichere Darstellung beispielsweise in Eig Müller 2007; Hagen 2006; Düvel 2002.

---

<sup>43</sup> Eine Begriffsdefinition des dezentralen Lagersystems und der einzelnen halboffenen dezentralen Lager erfolgt aufbauend auf die Darstellung der historischen Genese unter 3.2..