

»Asylpolitik im Rauch der Brandsätze« – der zeitgeschichtliche Kontext

Ulrich Herbert

1. TRADITIONEN DER ZUWANDERUNG NACH DEUTSCHLAND

Die traditionelle Form der Zuwanderung war in Deutschland seit den 1880er Jahren die Arbeitsmigration. Im Kaiserreich waren Arbeiter aus Preußisch-Polen massenhaft in die neuen Industriegebiete, aus dem russischen Teil Polens als Saisonarbeiter in die ostelbische Landwirtschaft geholt worden, und auch die zwangsweise Rekrutierung von Arbeitskräften im Ersten und vor allem im Zweiten Weltkrieg hatte sich auf diese Tradition der Einfuhr billiger Arbeitskraft bezogen. Nach 1961 waren Millionen von ausländischen Arbeitskräften – »Gastarbeitern« – vorwiegend aus Südeuropa, seit 1969 vor allem aus der Türkei in die Bundesrepublik gekommen und hatten hier Arbeit gefunden. 1969 lebten 2,3 Millionen Ausländer in der Bundesrepublik, von denen etwa 60 % erwerbstätig waren. Auch dies entsprach noch den tradierten Formen der zeitlich begrenzten Arbeitsmigration. Als dann 1973 im Kontext der Ölpreiskrise der weitere Zuzug von »Gastarbeitern« untersagt wurde, stieg die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik bis 1982 aber weiter – bis auf 4,6 Mio. –, denn die einstigen Gastarbeiter holten nun ihre Familien in die Bundesrepublik nach. Nur noch 35 % der Ausländer waren 1982 als erwerbstätig gemeldet; 65 % waren Familienangehörige. Aus der vorübergehenden Arbeitsaufnahme in Deutschland, die durch den festen Wunsch nach baldiger Rückkehr gekennzeichnet war, hatte sich ein Einwanderungsprozess entwickelt, auch wenn dies den Beteiligten – den Immigranten wie den Deutschen – erst spät und oft nur widerstrebend bewusst wurde. Solche Auswirkungen des ungewollten Einwanderungsprozesses riefen bei den Deutschen zunehmend Ängste und Ablehnung hervor, insbe-

sondere bei jenen, die in der Wirtschaftskrise von Arbeitslosigkeit und Zukunftsangst besonders betroffen waren. 1978 hatten sich 39 % der Bundesbürger dafür ausgesprochen, dass »die Gastarbeiter wieder in ihr Land zurückkehren« sollten. 1980 waren es bereits 48 %, im März 1983 80 %. Ein so massiver Meinungswandel innerhalb so kurzer Zeit war in der Geschichte der Bundesrepublik nahezu ohne Beispiel, zumal er sich weitgehend jenseits der Aufmerksamkeit von Politikern und Öffentlichkeit vollzog (Meier-Braun 1988: 44).

Kritik an den Folgen der Einwanderung aber sah sich rasch dem Vorwurf der „Ausländerfeindlichkeit« ausgesetzt, sodass der Schuldvorwurf von den politisch Verantwortlichen an die Bevölkerung weitergegeben wurde und somit aus objektiven Problemen, die das Resultat der jahrzehntelang betriebenen Ausländerpolitik waren, nun subjektives Fehlverhalten vor allem derjenigen gemacht wurde, die mit den Ausländern am meisten zu tun hatten: der sozial schwachen Schichten in der deutschen Bevölkerung. Die Ursachen der sich auftürmenden Schwierigkeiten lagen vielmehr in der politischen Anlage der Ausländerbeschäftigung, die bis in die frühen siebziger Jahre darauf abgestellt gewesen war, ausländische Hilfsarbeiter anzuwerben, sie im unteren Bereich des Arbeitsmarktes flexibel und kostengünstig einzusetzen und bei nachlassender Konjunktur wieder in ihre Heimatländer zurückzuschicken, ohne dass Folgekosten für die Wirtschaft und den Staat entstanden. Dieses Kalkül war seit etwa 1976/77 nicht mehr aufgegangen. Stattdessen entwickelte sich eine völlig veränderte migrationspolitische Situation, auf die Politik wie Bevölkerung überwiegend hilflos und abwehrend reagierten (Staas 1994).

Nach 1982 aber begannen die Zahlen der Ausländer in der Bundesrepublik zu sinken, bis 1987 auf 4,2 Mio. Bei einer Fortschreibung dieses Trends hätten sich bereits im Jahre 2000 weniger als 3 Millionen Ausländer in Deutschland aufgehalten. So begann sich die Debatte über die »Gastarbeiter«, nachdem sie mehr als zehn Jahre lang eines der großen Themen der westdeutschen Innenpolitik gewesen war, seit den frühen 80er Jahren abzukühlen.

2. STRUKTURWANDEL DER MIGRATION

Tatsächlich hatte sich aber der Zuwanderungsdruck nicht bemerkbar vermindert, sondern lediglich Form und Weg verändert. Aus der inner-

europäischen Arbeitsmigration wurde mehr und mehr eine globale Armutswanderung. Aus Südeuropa, dann bald zunehmend aus Afrika und Asien, schließlich vor allem aus Osteuropa strömten Menschen ins reiche Westeuropa, die in ihren Heimatregionen politisch verfolgt, wirtschaftlich ohne Aussicht oder sozial verelendet waren – und oft alles gleichermaßen. Einer der Erfolg versprechenden Wege, in das ansonsten abgeriegelte Westeuropa zu gelangen, war der Weg des Asylantrags. Waren in der Bundesrepublik 1976 ganze 9.600 Asylanträge gestellt worden, waren es 1980 bereits 107.000 (der Militärputsch in der Türkei spielte hierbei eine Rolle), zwischen 1981 und 1987 im jährlichen Durchschnitt etwa 60.000, um dann erneut enorme Steigerungen zu erreichen. 1990 bis 1993 wurden im damaligen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) 1,2 Mio. Asylanträge gezählt (Münch 1993).

Zudem wandelte sich die ethnische Zusammensetzung der Asylbewerber. Waren es bis Ende der 80er Jahre vor allem Menschen aus den Krisengebieten Afrikas und Asiens sowie aus der Türkei, die hier um Asyl nachsuchten, so kam nach 1989 die Mehrzahl der Asylsuchenden aus Osteuropa und aus dem vom Bürgerkrieg heimgesuchten Jugoslawien. Damit aber ergaben sich unübersehbare Überschneidungen zur Zuwanderung von so genannten deutschstämmigen *Aussiedlern* aus Osteuropa, die als deutsche Staatsbürger anerkannt und gegenüber »Gastarbeitern« und Asylbewerbern deutlich privilegiert waren. Die Aufnahme eines »Aussiedlers« aus der Sowjetunion, der ebenso wenig Deutsch sprach wie sein als Asylbewerber auftretender Landsmann, aber unter seinen Vorfahren einen im 18. oder 19. Jahrhundert ausgewanderten schwäbischen Bauern entdeckt hatte, machte die Problematik eines auf Abstammung, auf dem *ius sanguinis* beruhenden Staatsbürgerrechts in zugespitzter Weise deutlich.

Nun bewegte sich die Zuwanderung von Asylsuchenden bis 1987 insgesamt etwa in den gleichen Größenordnungen wie die Zuwanderung von Ausländern auf dem Wege des Familiennachzugs in den späten 1970er Jahren und erreichte keineswegs jene horrenden Dimensionen, wie sie in der öffentlichen Debatte zuweilen suggeriert wurden. Als die Zahlen ab 1988 dann aber deutlich stiegen, gerieten Asylpolitik und Asylrecht in der Bundesrepublik zunehmend in die Diskussion und wurden seit Ende der 80er Jahre zu dem dominierenden und am heftigsten umstrittenen innenpolitischen Thema in der Bundesrepublik.

Das Recht auf Asyl war vom Parlamentarischen Rat ins Grundgesetz aufgenommen worden und galt als unmittelbare Konsequenz aus den Er-

fahrungen der Vergangenheit, zumal viele Mitglieder dieses Gremiums während der NS-Zeit die Bedeutung des politischen Asyls im Ausland am eigenen Leibe erlebt hatten. So waren die Möglichkeiten der Behörden, auf diese Zahlen einzuwirken, begrenzt. Um die erwünschte Verringerung der Zahl der Asylbewerber zu erreichen, konnte man die Verfahren beschleunigen, die Kriterien für das Recht auf Asyl verschärfen, die Zugangsmöglichkeiten in die Bundesrepublik erschweren, die abgelehnten Bewerber schneller ausweisen und die Lebensbedingungen in Deutschland mit dem Ziel der Abschreckung verschlechtern – all diese Wege wurden in den folgenden Jahren in einer stattlichen Reihe von Gesetzesänderungen auch beschritten, wenngleich mit insgesamt geringem Erfolg.

Schließlich wurden, um eine Einwanderung auf diesem Wege zu verhindern, Asylbewerber in Sammellager eingewiesen. Zugleich wurde ihnen eine Arbeitsaufnahme verboten, um so eine »stille Integration« zu verhindern. Die oft über Jahre hinweg zum Müßiggang gezwungenen Asylbewerber wurden auf diese Weise der deutschen Öffentlichkeit als Nichtsteuer und Schmarotzer präsentiert, und die hohen Ablehnungsquoten, vor allem gegenüber den Bürgerkriegsflüchtlingen, galten bald als Beleg für die Überzeugung, es handle sich bei ihnen um »Wirtschaftsasyllanten«, die in Wirklichkeit nicht politisch verfolgt, sondern allein aus sozialen Gründen nach Deutschland gekommen seien.

Vermutlich war das im Grundsatz gar nicht falsch, weil die politische Zerrüttung der Heimatländer, sei es im Libanon, in Jugoslawien oder im unter Kriegsrecht stehenden Polen, mit der drastischen Verschlechterung der materiellen Bedingungen in der Regel einherging. Die klassische Definition der politischen Verfolgung, wie sie etwa gegenüber politischen Gegnern während der NS-Diktatur gegeben war, traf spätestens seit den 1980er Jahren auf die Wirklichkeit der Verfolgung in vielen Ländern nicht mehr zu. Insbesondere Flüchtlinge aus Ländern, in denen Bürgerkrieg herrschte, kamen auf der Suche nach Schutz nach Deutschland, fielen hier aber nicht unter die Bestimmungen für die Gewährung von Asyl, denn sie gehörten ja nicht zu den Opfern individueller politischer Verfolgung im engsten Sinne, auf die sich das Asylrecht beschränkte. Solche Flüchtlinge, denen bei einer Rückkehr in die Heimat Gefahr für Leib und Leben drohte, durften die deutschen Behörden wegen der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention nicht zurückschicken. Dadurch wurden diese Menschen zwar als Asylbewerber abgelehnt, ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik als so genannte »De-facto-Flüchtlin-

ge« aber dennoch geduldet (Marugg 1990). Im Jahre 1980 stellten solche Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten etwa 20 % der Antragsteller, 1984 bereits mehr als 66 %. Im Jahre 1989 schätzte die Bundesregierung die Zahl der sich in Deutschland aufhaltenden De-facto- Flüchtlinge auf etwa 300.000 (Münch 1993: 46f.).

Verärgerung und Wut über die »Asylanten« schlugen in der Bundesrepublik bald hohe Wellen. »Asylpolitik« wurde für viele Deutsche zum Symbol für den bis dahin vielfach noch zurückgehaltenen Verdruss über die Zuwanderung überhaupt, über die vermeintliche Privilegierung Anderer und die sozialen Schieflagen im Gefolge von Wirtschaftskrise und Globalisierung insgesamt. Daraus entwickelte sich eine zunehmend polarisierte Debatte über die Bedeutung des Asylartikels im Grundgesetz, die Anfang der 1990er Jahre schließlich zu einer der schärfsten innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik mit weit reichenden politischen und sozialen Nachwirkungen führte.

3. DIE ASYLKAMPAGNE

Ausgangspunkt war dabei die Tatsache, dass eine Begrenzung der Zuwanderung von Asylbewerbern ohne Grundgesetzänderung nicht möglich war. Für eine solche Grundgesetzänderung aber brauchte die Bundesregierung auch die Unterstützung der Sozialdemokraten, weil nur mit ihnen, die notwendige Zweidrittelmehrheit erreichbar war. Die aber lehnten ebenso wie die Grünen eine Abschaffung des Rechts auf politisches Asyl rundweg ab. Daraufhin erhöhte die Unionsführung den politischen Druck auf die Sozialdemokraten, um die Begrenzung des Asylrechts durchzusetzen. Im Gegenzug machten die Grünen und Teile der Sozialdemokraten die kompromisslose Beibehaltung des Asylrechts zu einer Nagelprobe für die demokratischen und menschenrechtlichen Zustände in der Bundesrepublik überhaupt. Hinweise auf »Asylmissbrauch« und auf die in das Asylverfahren verlagerte weltweite Migrationsbewegung hielten sie für bloß vorgeschoben und die Besorgnisse und zunehmende Fremdenangst in größten Teilen der Bevölkerung allein für ein Produkt der ausländerfeindlichen Propaganda der Bundesregierung und der Union. Die Grünen und ihr Umfeld gingen schließlich sogar so weit, für alle Einwanderer ein »allgemeines Bleiberecht« zu fordern, um auf diese Weise »einen Teil dessen wiedergutzumachen, was die kolonialen

Eroberungszüge der letzten hundert Jahre angerichtet haben«, wie es in der linken »Tageszeitung« formuliert wurde (Spiegel 27.8.1986: 79). Hier begann sich eine innenpolitische Blockade herauszubilden, die pragmatische Lösungen erschwerte.

Rasch wurde nun die Wortwahl drastischer. Der bayerische Ministerpräsident Strauß etwa warnte: »Es strömen die Tamilen zu Tausenden herein, und wenn sich die Situation in Neukaledonien zuspitzt, dann werden wir bald die Kanaken im Land haben.« Und der Berliner Innenminister Lummer erklärte: »Wir haben ein Asylrecht, da kann die ganze Rote Armee kommen und der KGB dazu. Wenn die an unserer Grenze nur das Wörtchen ›Asyl‹ sagen, können wir sie nicht zurückschicken.« Angesichts der steigenden Asylbewerberzahlen sei es dringend geboten, Deutschland »vor einer Überflutung zu schützen« (Spiegel 22.2.1985: 80).

Dabei wurde mit zum Teil abenteuerlichen Zahlen jongliert. In einem Papier der Unionsfraktion im Bundestag etwa hieß es: »Als – nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte – mögliche Asylberechtigte« kämen Afrikaner und Asiaten »in der Größenordnung von 50 Mio.« in Betracht; jeder zweite Einwohner Westdeutschlands könnte danach eines Tages ein Asylant sein« (Spiegel 27.8.1986).

Bereits während des Bundestagswahlkampfes von 1987 hatte die Debatte über Zuwanderung und Asylbewerber am rechten Rand zu unübersehbaren Nebenerscheinungen geführt. Überfälle von »Skinheads« auf Ausländer, erste Überfälle auf Asylbewerberheime zeigten an, dass sich die rechtsradikale Szene um diese Thematik zu reorganisieren versuchte – bereits 1986 hatte die Polizei sechzig Fälle ausländerfeindlicher Aktionen gezählt, wie etwa einen Brandanschlag auf Notzelte in Westberlin, die Überflutung eines als Asylunterkunft vorgesehenen Gebäudes in Hessen oder die Inbrandsetzung eines für Asylbewerber umfunktionierten Erholungsheims (Spiegel 20.7.1987).

Im Vorfeld der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen im Dezember 1990 aber machte die Union die Kampagne für eine Veränderung des Grundrechts auf Asyl zu einem ihrer Schwerpunkte und zielte dabei vor allem auf die unschlüssige SPD, die selbst unter starkem Druck der sozialdemokratischen Kommunalpolitiker stand, welche die Sammellager einzurichten und zu finanzieren hatten und jeweils mit dem Unmut der Anwohner konfrontiert wurden. Im Zentrum der Kampagne, die von wichtigen Zeitungen, insbesondere von der Bild-Zeitung und der »Welt« mitgetragen wurde, stand die These, bei den Asylbewerbern handle es

sich überwiegend um Schwindler und Betrüger, die von den hohen sozialen Leistungen in der Bundesrepublik angelockt würden. SPD und FDP, hieß es etwa in der »Welt«, wollten »das in diesen Punkten überholte Grundgesetz zum Fetisch stempeln (...). Bei mehr als 90 Prozent Schwindlern kann sich das zur existenziellen Bedrohung unseres Sozialwesens auswachsen« (Welt 6.7.1990).

»Insgesamt kosten die als Asylbewerber ›verkleideten‹ Wirtschaftsflüchtlinge die Steuerzahler jedes Jahr weit über 3 Milliarden Mark«, rechnete die »Bild am Sonntag« vor, und der Berliner Historiker Baring forderte in der »Bild-Zeitung«, das Grundrecht auf Asyl müsse sofort abgeschafft werden, denn das »Grundproblem« bestehe doch darin, »dass unsere gutmütige Sozialgesetzgebung zum Magneten geworden ist, der die Armen des ganzen Erdballs anzieht.« Daher dürfe »selbst die Asylgewährung nicht das Recht auf eine Sozialhilfe einschließen, wie sie Deutschen zusteht« (Bild 21.10.1990).

In dem Maße, wie die Asyldebatte an Lautstärke gewann, stieg auch die Zahl der Asylbewerber, weil ja zu befürchten stand, dass der Einwanderungsweg über das Asylrecht bald verschlossen sein würde. Folgerichtig gewann die öffentliche Kampagne gegen die Asylbewerber weiter an Schärfe. »Das Grundgesetz wird anscheinend dann erst geändert«, machte etwa der bayerische Innenminister Stoiber seinem Unmut Luft, »wenn den Altvorderen in Bonn, die bar jeglicher praktischen Erfahrung sind, einmal das Feuer unterm Hintern von ihren eigenen Leuten angezündet wird« (Spiegel 45/1990).

Solche kraftmeiernden Sprüche trafen auf vorbereiteten Boden. Vor allem in Ostdeutschland entwickelte sich bereits im Wendejahr 1990 eine unerwartete und an Radikalität stetig zunehmende Bewegung gegen die »Ausländer« – obwohl die Zahl der in den fünf neuen Bundesländern lebenden Ausländer verschwindend gering war. »Rassismus und Ausländerfeindlichkeit«, so wurde bereits im April 1990 konstatiert, »kommen jetzt in der DDR ungehindert zum Ausbruch, das alte SED-Regime hatte die Ressentiments nur notdürftig unterdrückt. Mangelwirtschaft und nationalistische Stimmungen schüren den Fremdenhass gegen Vietnamesen, Polen und andere Minderheiten. Gewalttaten nehmen zu« (Spiegel 14/1990).

Als im April 1991 die deutsch-polnische Grenze geöffnet wurde, empfangen hunderte von Jugendlichen in Frankfurt an der Oder die einrei-

senden Polen mit einem Steinhagel. »Es gibt schreckliche Übergriffe, Gewalttätigkeiten, Beleidigungen und Überheblichkeit gegenüber Ausländern in Ostdeutschland«, resümierte die Ausländerbeauftragte Funcke diese Vorfälle im Frühjahr 1991. »Das alles ist leider nicht so selten, als dass man dies als Einzelfälle herunterspielen könnte« (Frankfurter Rundschau 6.3.1991). Einen ersten negativen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung, als am Ostersonntag 1991 in Dresden Jugendliche einen aus Mosambik stammenden ehemaligen DDR-Vertragsarbeiter überfielen und aus der fahrenden Straßenbahn stießen; der Mann starb an seinen Verletzungen (TAZ 10.4.1991).

Dennoch wurde mit jedem Monat, in dem steigende Zahlen von Asylbewerbern gemeldet wurden, der Ton weiter verschärft. Der Berliner CDU-Fraktionschef Landowsky etwa beschwerte sich in einem Interview über die Ausländer, die »bettelnd, betrügend, ja auch messerstechend durch die Straßen ziehen, festgenommen werden und nur, weil sie das Wort ›Asyl‹ rufen, dem Steuerzahler in einem siebenjährigen Verfahren auf der Tasche liegen« (Süddeutsche Zeitung 3.8.1991). »Der Unmut über den Missbrauch des Asylrechts und über die Milliarden-Kosten wächst überall in Deutschland«, schrieb die Bild-Zeitung. »Die Deutschen sind weder ausländerfeindlich, noch sind sie Rechtsextremisten. Aber wenn der ungehemmte Zustrom von Asylanten weiterwächst, wird auch die Gewalt gegen sie zunehmen. Sind unsere Politiker unfähig, das zu begreifen?« (Bild 30.7.1991).

Hier offenbarte sich eines der Kennzeichen der Anti-Asyl-Kampagne: Kommentierung und Berichterstattung über die Zuwanderung von Flüchtlingen und die ausbleibende Änderung des Grundgesetzartikels über das Asylrecht forcierten das, was »wachsender Unmut in der Bevölkerung« genannt wurde. Der wiederum, so wurde dann gewarnt, werde – wenn nicht bald das Grundgesetz geändert werde – möglicherweise bald in gewalttätige Aktionen umschlagen. Inwieweit solche indirekten Ermunterungen dazu beitrugen, dass die Zahl der gewalttätigen Übergriffe auf Ausländer im Sommer 1991 erstmals ein besorgniserregendes Maß annahm, ist schwer nachweisbar. Dass hierdurch ein politisches Klima entstand, in dem in zugespitzten Situationen vor allem Jüngere zumindest den Eindruck gewinnen konnten, Überfälle auf Ausländer seien legitim und würden womöglich augenzwinkernd geduldet, ist hingegen mindestens plausibel. Die erste politische Erfahrung, die die Ostdeutschen im wiedervereinigten Deutschland machten, war eine hoch

emotionalisierte Asyldebatte, in der die Gewalt gegen Ausländer als Gefahr beschrieben, aber auch als Drohung verstanden wurde. Dass diese Lektion lang dauernde Folgen nach sich ziehen sollte, ist daher wenig überraschend.

Die geradezu panikartige Stimmung in Deutschland spitzte sich zu, als im August 1991 im italienischen Bari ein Schiff mit tausenden von Flüchtlingen aus Albanien ankam. Das Bild des mit mehr als 10.000 Menschen völlig überfüllten Dampfers »Vlora« prägte sich als Symbol des Zuwanderungsdrucks auf Westeuropa ein und wurde zum Sinnbild der Parole »Das Boot ist voll«. Das »Menetekel von Bari« (Sommer 16.8.1991) schien all jene zu bestätigen, die vor einer Vervielfachung der Flüchtlingszuwanderung, vor dem finanziellen Kollaps und der Überfremdung Deutschlands gewarnt hatten. »Wahre Massen an Asylbewerbern und Aussiedlern – vor allem aus Osteuropa – fluten nach Deutschland. Aus ursprünglichem Mitgefühl wurde Verunsicherung und Zorn. Die Bilder aus Bari aber – 10.000 albanische Flüchtlinge wurden von italienischer Polizei auf ihr Schiff zurückgeprügelt – haben die Diskussion in Deutschland weiter angeheizt: Erleben wir die Szenen morgen auch bei uns, fragen sich Millionen von Menschen voller Sorge. Was wird, wenn Gorbatschow die Grenzen öffnet und 8 bis 10 Millionen Russen kommen? Ist unser Wohlstand in Gefahr?« Noch könnten die Grenzen auch ohne Bundeswehr geschützt werden. »Aber was nicht ist, kann noch werden. Wenn wir verhindern wollen, dass die Bundeswehr eingreift, muss die Politik handeln. Sofort!« (Bild 14.8.1991).

4. AUSSCHREITUNGEN UND POGROME

Mittlerweile hatte sich die Asylkampagne verselbständigt. Boulevard und Straße regierten die Politik. Kein anderes Thema, so zeigten die Umfragen, bewegte die Deutschen so sehr wie die Asylproblematik. Von Juni 1991 bis Juli 1993 war danach das Thema »Asyl/Ausländer« das wichtigste Problem: mit Spitzenwerten von nahe 80 % im Sommer 1991 und Sommer 1992, weit vor dem Thema Deutsche Einheit (Roth 1994).

Zugleich nahmen Fremdenfeindlichkeit und Gewaltbereitschaft zu. »Schon sind, vor allem im Osten, Überfälle auf Asylanten an der Tagesordnung«, berichtete der *Spiegel* im September 1991. »Viele Deutsche sehen solche Gewalttaten mit klammheimlicher Freude. Rund 40 % der jungen

Ostdeutschen empfinden Ausländer zumindest als ›lästig‹ (...). Jeder vierte hält sogar ›Aktionen gegen Ausländer‹ für richtig.« (Spiegel 9.9.1991)

Wenige Tage später ereignete sich der erste ausländerfeindliche Exzess. Vom 17. September an belagerten im sächsischen Hoyerswerda einige hundert Jugendliche über mehrere Tage hinweg ein Wohnheim für Ausländer, in dem Asylbewerber und ehemalige Vertragsarbeiter wohnten, bewarfen es mit Steinen und Brandsätzen und versuchten es zu stürmen. Als Polizeieinheiten das Gebäude beschützten, wurden sie ebenfalls mit Brandflaschen und Stahlkugeln beworfen. Schließlich kapitulierte die Polizei vor dem Mob und evakuierte die in den Wohnheimen lebenden Menschen mit Bussen. Bemerkenswert an den Ereignissen von Hoyerswerda waren aber nicht nur die Ausschreitungen. Vielmehr geschah dies alles unter regem Anteil von explizit sympathisierenden Zuschauern aller Altersgruppen.

Die Ereignisse von Hoyerswerda zogen zahlreiche weitere ausländerfeindliche Anschläge und Übergriffe nach sich. Allein in den 14 Tagen nach diesen Ausschreitungen wurden solche Vorfälle aus Freiburg, Deuben/Tackau, Saarlouis, Saarwellingen, Thienendorf bei Dresden, Jüterborg, Spring bei Hannover, Wesendahl in Brandenburg, Weingarten, Kenzingen bei Freiburg, Bodelshausen bei Tübingen, March bei Freiburg, Schwedt in Brandenburg, Tambach im Kreis Gotha, Münster, Hamburg, Essen, Ahlen in Westfalen, Hannover, Herford, Wallendorf bei Merseburg und Recklinghausen gemeldet (Stern 2.10.1991). Im Oktober 1991 wurden in dem niederrheinischen Ort Hünxe vier libanesische Flüchtlingskinder nach einem Brandanschlag mit schweren Verbrennungen in ein Krankenhaus eingeliefert (Süddeutsche Zeitung 25.5.1992). In Gotha überwältigten Jugendliche vier sowjetische Soldaten und warfen sie aus dem Fenster einer Wohnung. In Greifswald griffen mehr als 200 Hooligans nach einem Fußballspiel ein Asylbewerberheim an, dabei wurden 35 Menschen zum Teil schwer verletzt. Die Zahl der Übergriffe auf Ausländer stieg bis auf 78 an einem einzigen Tag (Süddeutsche Zeitung 10.11.1991).

Der Terror gegen Ausländer hatte sich auf ganz Deutschland ausgedehnt. Die weithin unerwarteten, eruptiven Fälle der Gewalttätigkeit gegen Asylbewerber im Osten wirkten dabei offenbar stimulierend auf die im Westen stets vorhanden, aber isoliert gewesene rechtsradikale Szene ein, die sich durch die Re-Etablierung nationaler Symbolik und Phraseologie seit dem November 1989 allerdings ohnehin auf dem Vormarsch

währte. Diese von der überwiegenden Mehrheit der deutschen Bevölkerung im Osten wie im Westen gleichwohl weiterhin abgelehnte Szene hatte hier einen Agitationspunkt gefunden, von dem aus sie ihre Isolation zu durchbrechen trachtete, was ihr jedenfalls in Ostdeutschland in manchen Regionen auch gelang.

Da die Zahlen der Asylbewerber weiter stiegen und eine einvernehmliche Lösung des Konflikts wieder in weiter Ferne lag, setzte die Asyldebatte, die nach dem Schock von Hoyerswerda für einige Zeit ausgesetzt worden war, im Frühjahr 1992 wieder in voller Lautstärke ein. Erneut kamen aus den Kommunen besorgte Rufe nach Eindämmung der Zuwanderung. Erneut machte die Boulevardpresse Stimmung: »Irre! 11991 Mark für Asylfamilie – monatlich« (Bild 02.04.1992). »Fast jede Minute ein neuer Asylant. Die Flut steigt – wann sinkt das Boot?« (Bild 18.05.1992).

Im Sommer 1992 erreichte die Kampagne einen bizarren Höhepunkt, als sich die Regierung Kohl entschloss, zunächst 5.000 Flüchtlinge aus dem vom Bürgerkrieg gezeichneten Bosnien aufzunehmen, darunter in einem »Kinderkonvoi« vor allem minderjährige Flüchtlinge (Süddeutsche Zeitung 22.7.1992). Daraufhin setzte in den Boulevardblättern ein Wettbewerb der Flüchtlingssympathie ein. Die Bild-Zeitung organisierte eine Aktion »Wer nimmt ein Kind aus Sarajevo auf?... Sie lächeln schon wieder, aber in ihren Augen spiegelt sich noch das Grauen des Bürgerkrieges« (Bild 28.7.1992). Der Innenminister Seitzers wurde aufgefordert, seinen Urlaub abzubrechen, da »das Flüchtlings-Elend immer größer« werde. »Die Asylanten bekommen von allen Seiten und über Jahre hinweg Hilfe – aber vor diesen unschuldigen Kindern, die aus der Hölle kommen, bauen unsere Bürokraten Hürden auf.« (Bild 24.7.1992). In einem Kommentar hieß es: »Die angeblich ausländerfeindlichen Deutschen nehmen bereitwillig und herzlich Kinder aus Bosnien auf. Die angeblich ausländerfeindlichen Deutschen würden mehr Flüchtlinge aus dem Kriegsgebiet aufnehmen, aber alle Quartiere sind verstopft. Mit Schein-Asylanten.« (Bild 28.7.1992).

Damit hatte die Asylkampagne in Deutschland ein nur noch schwer erklärbares Maß der Konfusion erreicht. Während Kinder aus Bosnien, die über die »Flüchtlingshilfe« einreisten, bevorzugt aufgenommen wurden, mussten sich andere Flüchtlinge aus dem gleichen Bürgerkriegsgebiet, oft aus dem gleichen Dorf, die über einen Asylantrag nach Deutschland kamen, als »Selbst-Vertriebene mit der Endstation D-Mark« beschimpfen lassen. Die Vorstellungen, wie viele Asylbewerber bisher nach Deutsch-

land gekommen waren, hatten inzwischen alle Realitätsbezüge verlassen. Die Abiturienten eines Münchner Gymnasiums beantworteten die Frage, wie hoch der Prozentsatz von Asylbewerbern in Deutschland an der Gesamtbevölkerung sei, mit »30 bis 40 Prozent« (Frankfurter Rundschau 7.11.1992).

Zur gleichen Zeit nahmen auch die Übergriffe gegen Ausländer wieder zu. Wie im Jahr zuvor waren es zunächst einzelne Vorkommnisse, die Nachahmer fanden und sich dann im Sommer des Jahres 1992 mehrten (TAZ 31.7.1992). Nun stieg auch die Zahl der Toten. Bereits am 14. März hatten in Saal bei Rostock 40 Rechtsextremisten ein Asylbewerberheim überfallen und den Rumänen Dragomir Christinel zu Tode geprügelt. Am 25. April erstach ein 21-jähriger Deutscher in Berlin auf offener Straße den Vietnamesen Nguyen Van Tu. Am 8. Juli 1992 prügelten Jugendliche nach einem Überfall auf ein Ausländerwohnheim in Stuttgart den seit 20 Jahren in Deutschland lebenden Albaner Sadri Brisha zu Tode. Am 3. August wurde in Stotterheim in Thüringen der polnische Saisonarbeiter Ireneusz Szyderski von drei Skinheads zu Tode getreten (Spiegel 7.9.1992).

Ihren Höhepunkt fanden die Ausschreitungen in einem mehrtägigen Pogrom in Rostock-Lichtenhagen, als zeitweise mehr als 1.000 Jugendliche versuchten, ein von der Polizei nur notdürftig gesichertes Wohnheim für Ausländer und Asylbewerber zu stürmen. Sie steckten das Haus, in dem sich zahlreiche Ausländer, vor allem Vietnamesen, befanden, in Brand, während die Menge »Aufhängen!« rief. Es gelang dem Mob, unterstützt von den johlenden Zuschauern, für eine Weile sogar, die Polizei zu vertreiben und schließlich zu zwingen, die in dem Wohnheim lebenden Ausländer unter dem Beifall der Gaffer und Unterstützer zu evakuieren.

Das Pogrom von Lichtenhagen zog eine Welle von Angriffen und Brandanschlägen gegen Ausländer und Asylbewerber nach sich; in Potsdam und Quedlinburg, in Boizenburg und Schwerin, in Regensburg und Geisenheim. In Wismar griffen Jugendliche sechs Nächte hintereinander ein Asylbewerberheim an und hielten zwei Hundertschaften Polizei in Atem (Süddeutsche Zeitung 21.9.1992). Dabei geriet mehr und mehr eine Gruppe in den Mittelpunkt der Angriffe, die bei den Deutschen wie in anderen Ländern seit jeher das besondere Objekt von Aggressionen darstellte – die »Zigeuner«, vor allem Roma aus Rumänien (Spiegel 14.9.1992).

Die Reaktionen auf die Rostocker Vorfälle waren vielfältig. Auf der einen Seite ließ die Kampagne gegen die Asylbewerber auch nach Rostock nicht nach. »Das Ausland prügelt wieder auf die Deutschen ein«,

hieß es zwei Tage danach in der Bild-Zeitung. »Asylanten jetzt auf Schulhöfe. Neue Welle! Und bis Weihnachten kommen noch 400000«; »Stasi steuerte Rostock-Chaoten!«; »Wohnraum beschlagnahmt. Familie muss Asylanten aufnehmen« – so die Schlagzeilen einer einzigen Woche (Bild 28.10.1992). Zum anderen entwickelte sich nun aber in der deutschen Gesellschaft ein allmählich zunehmender Widerstand gegen diese Exzesse der Ausländerfeindlichkeit, der sich in Demonstrationen und Kundgebungen mit großer Beteiligung äußerte und das politische Klima in der Republik nachhaltig beeinflusste. Die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung verurteilte Gewalt gegen Ausländer. Aber immerhin verstanden nun 13 % der Deutschen die Übergriffe auf die Asylbewerber als »berechtigten Ausdruck des Volkszorns« (Bade 1994). Der CDU-Politiker Heckelmann brachte das offen zum Ausdruck. In Rostock, so betonte er, habe sich nicht Rassismus geäußert, »sondern der vollauf berechnete Unmut über den Massenmissbrauch des Asylrechts« (Beck 1992).

Im November 1992 schließlich steckten zwei Jugendliche ein von Türken bewohntes Haus im schleswig-holsteinischen Mölln in Brand. Drei Insassen, eine Frau und zwei Mädchen, verbrannten – der bis dahin schrecklichste und folgenreichste Anschlag gegen Ausländer in Deutschland nach dem Kriege, der weithin fassungsloses Entsetzen hervorrief (Cords 1992). Darüber hinaus wurden aber auch die Stimmen aus dem Ausland zunehmend besorgter. Vor allem die zaudernde Haltung der Regierung geriet in die Kritik. »Es wird der deutschen Regierung und Helmut Kohl schwer fallen«, schrieb die israelische Tageszeitung Ha'aretz, »sich von dem Verdacht reinzuwaschen, dass sie die Gewaltwelle gegen Ausländer aus einem ganz bestimmten Grund nicht stoppten: In der Hoffnung, die sich sträubende sozialdemokratische Opposition im Bundestag für die Abschaffung des Artikels 16 zu mobilisieren... Jeden Tag erhärtet sich der Eindruck, dass die Bundesregierung in zwei elementaren Aufgaben versagt hat: die öffentliche Ordnung zu bewahren und das Leben und den Besitz von Ausländern zu schützen« (Süddeutsche Zeitung 26.11.1992). Ähnlich war der Eindruck der liberalen britischen Zeitung »Independent on Sunday«: »Die Nazi-Gangs in Deutschland sind das Produkt einer rassistisch geprägten Krise, nicht die Ursache. Sie sind das Ergebnis einer systematischen Kampagne der Regierung, die Ausländer als Problemgruppe darstellt« (FAZ 30.11.1992).

Die Folge des Anschlags von Mölln war eine Phase vollständiger politischer Verwirrung. Weitere Anschläge folgten. Überall im Lande gab

es Massendemonstrationen, Lichterketten, Aufrufe und Protestveranstaltungen gegen die Ausschreitungen und Mordanschläge gegen Ausländer. Führende Politiker brachten ihre Trauer und ihr Entsetzen zum Ausdruck; gleichwohl nahm keiner von ihnen an der Trauerfeier in der türkischen Moschee teil. Die Lichterketten wurden zum Symbol der zivilen Gegenwehr und trugen dazu bei, potentiellen Tätern das Gefühl der Übereinstimmung mit dem Trend zu nehmen. Entsprechend gerieten sie auch sogleich ins Zentrum diffamierender Publizistik: »Was haben der Berliner Fackelglanz vom 30. Januar 1933 und die funkelnden Züge der Nürnberger Reichsparteitage mit den Lichterketten unserer Tage gemein?«, wurde in der FAZ gefragt. Die Antwort lautete: »Der Kampf gegen die Fremdenfeindlichkeit wirkte einheitsstiftend, endlich war Gelegenheit zu einem großen Gefühl und Gemeinschaftserlebnis [...] Ohne die erhebliche und weitverbreitete Unruhe über den nicht überschaubaren Zustrom von Ausländern und die Art ihrer Aufnahme und ohne das verheerende und verbreitete Gefühl, erst Randalie schaffe Wandel, wären Anschläge das geblieben, was sie immer waren – kriminelle Handlungen.« So aber diene die sich in den Lichterketten entladende Empörung dazu, »den Deutschen Zwang aufzuerlegen, den Zwang zu fortgesetzter Aufnahme« (Seebacher-Brandt 1993).

5. DER ASYLKOMPROMISS

Unter dem Druck dieser Ereignisse und der weiter eskalierenden Kampagne zeichnete sich ab, dass die Sozialdemokraten ihre Weigerung, den Asylartikel des Grundgesetzes zu ändern, nicht würden aufrechterhalten können. Bereits im August 1992 hatte die SPD-Führung auf dem Bonner Petersberg den Entschluss gefasst, das individuelle Grundrecht auf Asyl für bestimmte Gruppen einzuschränken, vor allem für Bewerber aus so genannten »Nichtverfolgerländern« (Süddeutsche Zeitung 24.8.1992).

Im Dezember 1992 einigten sich Koalition und SPD schließlich auf den so genannten »Asylkompromiss«, wonach jeder, der aus einem Staat einreiste, in dem die Grundsätze der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet waren, kein Recht auf Asyl in Deutschland mehr besaß. Da Deutschland aber ausschließlich von Staaten umgeben war, in denen diese Kriterien gewährleistet waren, konnte niemand mehr Asyl beantragen, der auf dem Landwege

nach Deutschland gekommen war. Damit war Deutschland gegenüber Zuwanderung auf dem Asylweg praktisch abgeriegelt. Politisches Asyl konnte seither nur noch erlangen, wer mit dem Flugzeug nach Deutschland reiste (Barwig 1993).

Einen Tag nach der Verabschiedung des Asylgesetzes im Bundestag wurde aber auf verheerende Weise deutlich, dass die Änderung des Grundgesetzes weder ein Ende der Debatte noch der ausländerfeindlichen Übergriffe bedeutete. In Solingen kamen nach einem Brandanschlag auf ein von Türken bewohntes Haus fünf Menschen, drei Kinder und zwei Erwachsene, ums Leben. Von 1990 bis 1993 waren damit mindestens 49 Menschen von Rechtsextremisten ermordet worden – fast ausschließlich Ausländer (Ruth 1993). Bis 2000 stieg diese Zahl auf mehr als einhundert.

Die Eskalation der Kampagne gegen die Asylbewerber macht deutlich, welche enorme innenpolitische Sprengkraft diese Frage in sich barg. Auf der einen Seite sozial deprivierte, oft auch politisch tatsächlich verfolgte Menschen, die enorme Risiken eingingen, um Aussichten auf eine bessere Zukunft in den reichen Ländern des Westens zu gewinnen. Auf der anderen Seite die einheimische Bevölkerung in Westdeutschland und den anderen Ländern der Europäischen Union, die sich durch die zuwandernden Armen insbesondere in ihrer sozialen Absicherung bedroht fühlten, weil es eben die ärmeren Schichten der Einheimischen waren, mit denen die Ausländer um die vorhandenen Ressourcen bei Sozialhilfe, Wohnraum und öffentlicher Aufmerksamkeit konkurrierten. Insofern war eine Verengung der Zuwanderungsmöglichkeiten über Asylrecht vermutlich unvermeidlich, selbst wenn die tatsächlichen Zuwanderungszahlen bis 1989 wenig dramatisch waren. Zugleich aber dynamisierte und radikalisierte die Asylkampagne die vorhandenen Befürchtungen in den sozial schwächeren Teilen der Gesellschaft und verschaffte zudem den im Zuge der deutschen Wiedervereinigung in Ostdeutschland entstandenen Abstiegängsten ein sichtbares Objekt der Kompensation, weil die Asylbewerber ein dreifaches Stigma trugen, das ihnen keine Handlungsoptionen ließ: arm, fremd und illegal.

Infolge der Asylkampagne der frühen 1990er Jahre bildete sich in Ost- wie in Westdeutschland eine neue Form des organisierten Rechtsradikalismus vor allem unter Jugendlichen heraus, die weitaus gewalttätiger war als alle vorausgegangenen Erscheinungen in diesem Milieu. Die Morde der NSU-Gruppe, die in diesen Monaten das Land so stark beschäftigten, stehen damit in direktem Zusammenhang. Für den Prozess der Integra-

tion insbesondere der aus der Türkei stammenden Zuwanderer bedeuten die Morde und Anschläge der 1990er Jahre einen bis heute nachwirkenden tiefen Bruch, der Wunsch nach Integration in diese ihnen offenkundig so feindlich gegenüberstehende deutsche Gesellschaft hat sich vor allem bei den Jüngeren deutlich vermindert.

Die Ereignisse der frühen neunziger Jahre wurden bald durch andere Entwicklungen wie den Jugoslawienkrieg, die rot-grüne Koalition, die neuen globalen Finanzkrisen überlagert und gerieten schnell in Vergessenheit, jedenfalls auf deutscher Seite. Die Verhinderung der Zuwanderung über das Asylrecht wurde mit dem Schengener Abkommen von 1995 und 2005 in der Europäischen Union vereinheitlicht, und an den Außengrenzen der Union sowie auf den internationalen Flughäfen wurden starke Abwehrriegel errichtet. Nur die Bootsflüchtlinge, die versuchen, Europa über das Mittelmeer auf oft wenig seetüchtigen Booten zu erreichen, erinnern noch an den Wanderungsdruck, der durch die extremen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in den verschiedenen Weltregionen entsteht und der stetig zunimmt.

LITERATUR

- Bade, Klaus J.: *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994.
- Barwig, Klaus (Hg.): *Entschädigung für NS-Zwangsarbeit. Rechtliche, historische und politische Aspekte*, Baden-Baden 1998.
- Cords, Jan-Christian, u. Günter Kahl (Hg.): *Das Verfahren vor dem Oberlandesgericht Schleswig über die Anschläge in Mölln im November 1992*, Kiel 1994.
- Dankwortt, Barbara, u.a (Hg.): *Von Grenzen und Ausgrenzung. Interdisziplinäre Beiträge zu den Themen Migration, Minderheiten und Fremdenfeindlichkeit*, Marburg 1997.
- Hailbronner, Kay: *Die Rechtsstellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Staaten. Rechtsvergleichung und europäische Harmonisierung*, Baden-Baden 1993.
- Herbert, Ulrich/Karin Hunn: *Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern*, in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bde. 2-9, Baden-Baden 2001-2007.

- Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.
- Marugg, Michael: Völkerrechtliche Definitionen des Ausdrucks »Flüchtling«, Basel 1990.
- Meier-Braun, Karl-Heinz: Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württemberg, Mainz/München 1988.
- Münch, Ursula: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung und Alternativen, Opladen 1993.
- Nachbarn und Mörder: Rostock, Mölln, Solingen, taz Journal 1993.
- Nuscheler, Franz: Internationale Migration: Flucht und Asyl, Wiesbaden 2004.
- Pracht, Hans-Gerd: Ausländer- und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1998.
- Roth, Dieter: Was bewegt die Wähler?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/1994 v. 18.3.1994.
- Ruth, Ina, et al. (Hg.): Die Morde von Solingen: Zeitungsberichterstattung vor und nach Solingen, Duisburg 1993.
- Staas, Dieter: Migration und Fremdenfeindlichkeit als politisches Problem, Münster 1994.

