

II. Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik

Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland

John Kannankulam

Mit dem 2005 in Kraft getretenen *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*,¹ mit der 1999 durch die Rot-Grüne Bundesregierung verabschiedeten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts² und der im Jahr 2000 eingeführten *Green Card* beschritt auch die Bundesrepublik den neoliberalen migrationspolitischen Kompromisspfad einer *Managed Migration*. Vor dem Hintergrund des ›demographischen Wandels‹ und des vielfach beklagten ›Fachkräftemangels‹ erschien nunmehr eine Migrationspolitik, die seit der Krise des Fordismus allein auf Abschottung setzt, als ineffizient.

Dieser »einwanderungspolitische Wandel« (Müller 2010: 173) ließ sich jedoch nur vielfach verwässert und gegen beträchtliche Widerstände durchsetzen. Was hier aufscheint und auch in der aktuellen populistischen Debatte um die Zuwanderung von Roma aus Rumänien und Bulgarien latent abgerufen wird, ist die nach wie vor wie ein Menetekel auf der bundesdeutschen Migrationspolitik lastende ›Asyldebatte‹ der 1990er Jahre als eine der »schärfsten, polemischsten und folgenreichsten innenpolitischen Auseinandersetzungen der deutschen Nachkriegsgeschichte« (Heck 2008: 76).

Im Folgenden soll dieser Konflikt vor dem Hintergrund des Wandels der Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik beleuchtet werden. Die zentrale These hierbei ist, dass die Asyldebatte im Kontext des kri-

1 | v. 30.07.2004 BGBl. I S. 1950 (Nr. 41).

2 | Die durch die ›Doppelpasskampagne‹ von Hessens Ministerpräsident Roland Koch jedoch nur in modifizierter Form durchkam.

seninduzierten Wandels vom Fordismus hin zum Postfordismus das zentrale Schlüsselereignis für die migrationspolitischen Positionen der Bundesrepublik innerhalb des Europäischen Apparat-Ensembles darstellt. Ziel ist vor diesem Hintergrund, die Genese und den Wandel der Hegemonieprojekte-Konstellationen herauszuarbeiten und zu zeigen, wie sich durch Kämpfe hindurch der Kontext- und Strukturzusammenhang des fordistischen Gastarbeiterregimes hin zum neoliberalen ›Migrationsmanagement‹ transformiert hat.

MIGRATIONS POLITIK IM FORDISMUS

Kontext- und Prozessanalyse

Die Anfänge der bundesdeutschen Migrationspolitik liegen bereits vor dem ersten Anwerbeabkommen mit Italien 1955. So hatten deutsche Unternehmen »schon früh versucht, auf eigene Faust direkt oder indirekt Arbeitskräfte vor allem aus Italien, Spanien oder Griechenland anzuwerben« (Bojadzijeve 2008: 100). Dahinter stand ein sich Anfang der 1950er Jahre abzeichnender Mangel an Arbeitskräften im Landwirtschafts-, Bau-, Hotel- und Gaststättensektor (vgl. Karakayali 2008: 100; Dohse 1985: 157).³ Entsprechend wandten sich landwirtschaftliche Organisationen an die Landesregierung von Baden-Württemberg, »weil sowohl das Bundesarbeitsministerium als auch die Bundesanstalt für Arbeit die Anwerbung von Arbeitsmigrant_innen ablehnte« (Karakayali 2008, 100). Ergebnis dieser Strategie war schließlich, dass sich – nachdem Überlegungen, Frauen vermehrt in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verworfen wurden, da der damit verbundene finanzielle Aufwand etwa zur Einrichtung von Halbtagsstellen oder Kindertagesstätten als zu »kostspielig« erschien (vgl. ebd. 101) – auch die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA) sich in ihrem Jahresbericht im November 1955 in die Debatte einschaltete: »Da diese Reserven auf dem Inlandsmarkt nicht ausreichen, [ist die] Bundesvereinigung [...] gegenüber Bundesanstalt und Bundesregierung [...] für eine großzügige Handhabung der Bestimmungen über die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften [...] insbesondere mit Italien eingetreten« (zit. in Dohse 1985: 157).

Das Lobbying blieb nicht erfolglos, sodass das Bundeswirtschaftsministerium für die Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte eintrat (vgl. Karakayali 2008: 101). Innerhalb dieses Staatsapparates spielten »auch lohnpoliti-

3 | Auch wenn die durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Jahr 1955 bei 5,1 Prozent lag, war dies regional deutlich ungleich verteilt. So lag die Arbeitslosigkeit in Baden-Württemberg bei 2,2, in Nordrhein-Westfalen bei 2,9, in Schleswig-Holstein jedoch bei 11,1 Prozent (Herbert 2003, 202).

sche Überlegungen eine Rolle«, da »durch den regionalen und strukturellen Arbeitskräftemangel [...] der Konkurrenzdruck zwischen den Unternehmen bei der Suche nach Arbeitskräften zu[nahm, was sich] in Lohnzugeständnissen an die Arbeiterschaft« ausdrückte (Herbert 2003: 203). Durch die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots »konnte dieser Entwicklung entgegengesteuert werden« (ebd.). Dies rief auf der anderen Seite die Kritik der Gewerkschaften auf den Plan, und auch innerhalb des Bundestages waren insbesondere seitens konservativer Politiker heftige Reaktionen zu vernehmen (vgl. Dohse 1985: 161, 167).

Der Kompromiss, der schließlich zustande kam, war die Durchsetzung eines ›Inländervorrangs‹, wonach freie Stellen zunächst mit deutschen Erwerbslosen oder durch EG-Verträge gleichgestellten Arbeitssuchenden besetzt werden mussten (vgl. Dohse 1985: 162ff.; Karakayali 2008: 101). Darüber hinaus setzten sich die Gewerkschaften dafür ein, dass die ausländischen Arbeitskräfte, die nach Deutschland kommen sollten, den deutschen Arbeitnehmer_innen »in arbeits-, tarif- und sozialrechtlicher Hinsicht gleichgestellt wurden, um lohndrückende Auswirkungen einer Ausländerbeschäftigung zu verhindern« (Herbert 2003: 203).

Aufgrund dieser ›Kompromissstruktur‹, die den Besitzstand wahrte und der einheimischen Bevölkerung den Klassenaufstieg sicherte, ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass es eine größere öffentliche Debatte in den frühen 1960er Jahren nicht gab (vgl. Herbert 2003, 208).⁴ Diese setzte erst mit der »kleinen konjunkturellen Krise« (Altwater/Hübner 1988: 15) von 1966/1967 ein. Bereits zuvor, zum Jahreswechsel 1964/1965, gingen die Resultate einer Meinungsumfrage durch die Presse, wonach eine Mehrheit der Deutschen bereit war, länger zu arbeiten, »um die Zahl der ausländischen Beschäftigten verringern zu können« (Schönwälder 2001: 185).⁵

In diesem Kontext war es zum einen der NPD, die »in den sechziger Jahren einen offen rassistischen Ton« (ebd.: 184) anschlug, gelungen, in sieben Land-

4 | So stieg die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zwischen 1968 und 1973 von 1,014 auf 2,595 Millionen. Die Beschäftigungsstruktur hatte sich, verglichen mit der Zeit vor 1967, nicht wesentlich verschoben: 35,7 Prozent waren in der Eisen- und Metallverarbeitung und -erzeugung tätig, 24,1 Prozent im verarbeitenden Gewerbe, 16,6 Prozent im Baubereich. Die höchste Quote ausländischer Beschäftigter hatte damals der Hoch- und Tiefbau (21,9 Prozent), das Gaststättengewerbe (20,5 Prozent) und die Kunststoff-, Gummi- und Asbestindustrie (20,6 Prozent) (vgl. Herbert 2003: 224f.). Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass nur 11 Prozent der migrantischen Arbeiter_innen »während ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik einen beruflichen Aufstieg erreich[t]en – meist vom Hilfs- zum Facharbeiter« (ebd.: 237).

5 | 1965 waren einer Emnid-Umfrage zufolge 51 Prozent und 1967 dann 67 Prozent der Meinung, dass zu viele Gastarbeiter_innen in die BRD gekommen seien (ebd.).

tage einzuziehen. Zum anderen machte die »Bild«-Zeitung Stimmung. Zu einer Tagung der BDA im März 1966, die sich dem Thema »Gastarbeiter« widmete und zu dem Ergebnis kam, dass deren Arbeitsleistungen »keineswegs geringer als die ihrer deutschen Kollegen« seien (zit. in Herbert 2003: 223), titelte »Bild« am nächsten Tag: »GASTARBEITER FLEISSIGER ALS DEUTSCHE ARBEITER?« (zit. in ebd.; Herv. i.O.). Die Reaktion auf diese Schlagzeile war die Arbeitsniederlegung von Tausenden von deutschen Beschäftigten vor allem im Südwesten der Bundesrepublik. Es kam zu Proteststreiks, Betriebsversammlungen und tätlichen Auseinandersetzungen zwischen deutschen und migrantischen Arbeiter_innen (vgl. Schönwälder 2001: 157, 170ff.).

Entsprechend kippte auch die Argumentationsstruktur: Die Beschäftigung von Migrant_innen wurde nun angesichts steigender Zahlen und offenkundiger Bleibeintention nicht mehr als ökonomisch profitabel betrachtet, sondern im Gegenteil rechnete nun das Handelsblatt vor, dass die »Vollintegration« von Gastarbeiter_innen bei »Inanspruchnahme der Infrastruktur« 150.000 bis 200.000 DM koste (23. Januar 1971; zit. in Herbert 2003: 227).

Das hierbei von den Arbeitgeberverbänden vorgeschlagene und bereits 1961 vom Bundesinnenministerium als institutionelle Verdichtung durchgesetzte »Rotationsprinzip« hatte sich jedoch bereits 1962 als nicht praktikabel erwiesen, da sich die »Basis« der Kapitalverbände – die Betriebe selbst – dagegen zur Wehr setzten, denen es sinnlos erschien, eingearbeitete Beschäftigte »per Zwangsrotation zu verlieren, um erneut neue, ungelernte Gastarbeiter anlernen zu müssen« (Herbert 2003: 227; Schönwälder 2001: 251ff.).

Gleichwohl kam es infolge der sich abzeichnenden Strukturkrise des (bundesdeutschen) Fordismus, die auch einherging mit der Zunahme von »Wilden Streiks«⁶ – wie etwa bei Ford in Köln im August 1973, als 5.000 vornehmlich türkische Arbeiter_innen vor allem gegen die Entlassung von Kolleg_innen, die verspätet aus dem Urlaub kamen, streikten (Karakayali 2008: 156; vgl. Birke 2007: 196ff.) – zu einem deutlichen Positionswandel, der von Bundeskanzler Willy Brandt bereits zuvor in seiner Regierungserklärung vom Januar 1973 dahingehend ausgedrückt wurde, dass »wir sehr sorgsam überlegen [müssen], wo die Aufnahmefähigkeit unserer Gesellschaft erschöpft ist und wo soziale Vernunft und Verantwortung Halt gebieten« (Brandt 1973: 46).

6 | Karakayali weist darauf hin, dass es bereits 1969 in der Bundesrepublik Deutschland eine Welle spontaner Streiks gab, »an denen sich binnen 18 Tagen 140.000 ArbeiterInnen aus 69 Betrieben beteiligten [...]. Beinahe überall in Europa standen Migrant_innen an der Spitze der Streikbewegung« (ebd.: 155).

Akteurs- und Kräfteverhältnisanalyse

Hegemoniales national-soziales Hegemonieprojekt

Was sich hier abzeichnete und mit dem Anwerbestopp vom November 1973 dann faktisch vollzogen wurde, war das Aufbrechen des instabilen Kompromissgleichgewichts innerhalb der *cross-class coalition* zwischen national-sozialem und konservativem Hegemonieprojekt. Gestützt auf die *soziale Basis* der hierin eingebundenen dominanten konservativen Kapitalfraktionen des Nachkriegsfordismus konnte mit den Gewerkschaften ein instabiles Kompromissgleichgewicht geschlossen werden, dessen apparative Verdichtung innerhalb des Staatsapparategefüges der frühen Bundesrepublik das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard darstellte. Das zentrale Ziel dieses Kompromissgleichgewichts war die Verteidigung dessen, was Étienne Balibar als »national-sozialen« Staat bezeichnet hat: Die Etablierung der Wohlfahrts- und Sozialstaaten seit dem Ende des 19. Jahrhunderts ging einher mit einer Regulierung der Klassenkämpfe durch Sozialpolitik, die »niemals möglich gewesen wäre ohne den Prozess der Einsetzung der Form Nation, *dieser Form der privilegierten Gemeinschaft*« (Balibar 2010: 25; Herv. i.O.). Denn die Konstitution des national-sozialen Staates, so Balibar, »mündete darin, eine Äquivalenz zwischen (Staats-)Bürgerschaft und *Nationalität* zu »zementieren« (ebd.; Herv. i.O.) mit der Konsequenz, dass im Gegenzug die nationale Zugehörigkeit »die Grundlage des Zugangs zu den sozialen Rechten, angefangen bei der Bildungs-, Wohnungs- und Gesundheitspolitik« darstellte (ebd.: 26). Oder anders ausgedrückt, dadurch, dass migrantische »Gastarbeiter_innen«, die aufgrund des unterstellten temporären Status nicht in den Genuss der gleichen sozialen Rechte kamen⁷, »Arbeitsplätze besetzten, für die deutsche Arbeiter nicht oder nur mit entsprechenden Lohnanreizen zu bekommen waren, ermöglichten sie den Aufstieg der Deutschen in qualifizierte oder beliebtere Positionen« (Herbert 2003: 213). Migrationspolitisches Ziel war somit die Beibehaltung und Verteidigung der »Unterschichtung« (ebd.: 197), die es einheimischen Arbeiter_innen ermöglichte, den »sozialen Fahrstuhl nach oben« (Karakayali 2008: 104) zu besteigen.

Durch die zunehmende »eigensinnige« (Benz/Schwenken 2005) Entscheidung zu bleiben, durch die das Kalkül auf die spezifische »Profitabilität« der Abschöpfung migrantischer Arbeitskraft sank, zerbrach der hegemoniale national-soziale Kompromiss in der Krise des Fordismus und eröffnete konkurrierenden Akteur_innen und Hegemonieprojekten das Feld der migrationspolitischen Auseinandersetzungen.

7 | Auch wenn den »Gastarbeiter_innen« in der Bundesrepublik durch die Intervention der Gewerkschaften grundsätzlich die gleichen sozialen Rechte zustanden, war die geringere Inanspruchnahme offenes Kalkül (vgl. Herbert 2003: 224).

Konservatives Hegemonieprojekt

Gestützt auf die rechte Boulevard-Presse und die rechtsradikale NPD scherte im Zuge der sich abzeichnenden Krise des national-sozialen Kompromissgleichgewichts auch der rechtspopulistische Flügel des konservativen Hegemonieprojekts aus der Hegemoniekonstellation des deutschen Nachkriegsfordismus aus. Stützte sich der Kompromiss auf die ökonomischen Leitsektoren des fordistischen Industriekapitals plus der daran partizipierenden Arbeiter_innen, war es in der Frühphase vor allem der Agrarsektor gewesen, der als eine traditionelle *soziale Basis* des konservativen Hegemonieprojekts den Bedarf an migrantischen Arbeitskräften erfolgreich gegen Widerstände in den eigenen Reihen durchsetzen konnte. Unter Minister Erhard war es offensichtlich gelungen, den rechten Flügel des konservativen Projekts dahingehend einzubinden, dass ›Gastarbeiter_innen‹ für Deutschland höchst profitabel waren, unter der Prämisse, dass diese Menschen nicht blieben und somit keine ›Gefahr‹ für das nationale Kollektiv und dessen Privilegien – als dem zentralen migrationspolitischen *Ziel* dieses Projekts – darstellten. Dieser Kompromiss brach im Kontext der kriseninduzierten ökonomischen Umbrüche auf, in der das Kapital – auch als Gegenteil zu den zunehmenden Kämpfen – mit Rationalisierungs- und Internationalisierungsstrategien reagierte (vgl. Kannankulam 2008: 133ff.; Wissel 2007: 102ff.). In diesem Kontext schien die ›Überlegenheit‹ der Deutschen gegenüber den migrantischen Arbeiter_innen infrage gestellt, und der national-konservativ dominierte ›Block an der Macht‹ schien sein utilitaristisches gegeneinander Auspielen der beiden Gruppen zu überreizen. Infolgedessen gingen Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts auch an der migrationspolitischen Front in der Krise des bundesdeutschen Fordismus in die Offensive und trieben einen immer tieferen Keil in den fordistischen national-sozialen Kompromiss.

KRISE DES FORDISMUS

Prozessanalyse

Markierte der Anwerbestopp das Aufbrechen des fordistischen Kompromissgleichgewichts, zeigte sich jedoch alsbald, dass sich Migration entgegen der Intention der politischen Akteur_innen keinesfalls wie ein »Wasserhahn« auf- und zudrehen lässt (Bojadzijeve 2008: 85). Entgegen der Intention nahm nach einem kurzen Rückgang trotz Anwerbestopps die Zahl der Migrant_innen in der Bundesrepublik zu, sodass 1979 der Anteil der migrantischen Wohnbevölkerung wie im Jahr 1974 wieder bei 6,7 Prozent lag (Bade/Oltmer 2010: 160f.). Der Grund lag vor allem darin, dass diejenigen Migrant_innen, die sich trotz oder wohl eher wegen des Anwerbestopps entschieden hatten, ›zu bleiben‹,

ihre Familien nachholten und somit versuchten, der prekärer gewordenen Situation entgegenzuwirken (ebd.). Trotz dieses offenkundigen Widerspruchs lautete die ausländerpolitische Leitlinie der sozialliberalen Koalition weiterhin: »Eingliederung ja – Einwanderung nein« (Herbert 2003: 238), und Arbeitsminister Walter Arendt (SPD) fand es laut Spiegel, einem der zentralen Organe des links-liberalen Hegemonieprojekts, »unerträglich, dass die gut zwei Millionen ausländischen Arbeitnehmer immer häufiger ihre Familien nachholen und damit die ›soziale Infrastruktur belasten‹« (Der Spiegel 26/1976: 34). Diese Politik war sicherlich auch ein Grund dafür, dass sich zunehmend rechtsradikale Positionen ausbreiteten, die sich wie die ›Deutsche Volksunion‹ für eine »überparteiliche und unabhängige Initiative für Ausländerbegrenzung« (Herbert 2003: 239) einsetzten. Zielgruppe dieser Kampagnen wurden zunehmend die türkischstämmigen Migrant_innen in der Bundesrepublik.⁸

Auch in Umfragen spiegelte sich diese rechtspopulistische Stimmung(sma-che) wider. So waren 1978 39 Prozent der befragten Deutschen dafür, dass die ›Gastarbeiter_innen‹ wieder in ihr Land zurückkehren sollten. Im März stieg die Zahl derjenigen, die dies befürworteten, auf 68 Prozent und bis zum März des Folgejahres sogar auf 80 Prozent (ebd.: 241), sodass der Spiegel (18/1982: 39) diese Ergebnisse dahingehend kommentierte, dass, was auch »immer von den Regierungen in Bonn und in den Bundesländern unternommen wird, um die Rückkehr von Gastarbeitern in ihre Heimatländer zu beschleunigen, [...] der Zustimmung großer Mehrheiten sicher [ist]. Das zeigen alle einschlägigen Infas-Umfragen«. Der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt wird in der gleichen Ausgabe mit den Worten zitiert, dass man den »Fehler, so viele Ausländer ins Land zu holen, nicht die Ausländer entgelten lassen« dürfe (ebd.: 35).

Was sich hier abzeichnet, ist zum einen ein *defensives Zurückrudern* der (sozialdemokratischen) Akteur_innen innerhalb des national-sozialen Hegemonieprojekts, denen der Spiegel angesichts dieser Umfragen und der Formierung von ›Ein-Punkt-Parteien‹ wie der ›Hamburger Liste für Ausländerstop‹ oder der ›Kieler Liste für Ausländerbegrenzung‹, die aus dem Stand in Kieler Arbeiter_innenvierteln 6,2 Prozent erreichte (ebd.), bescheinigte, »Furcht davor« zu haben, dass »der Wähler der SPD die Quittung für Versäumnisse in der Ausländerpolitik präsentieren könnte« (ebd.). Demgegenüber steht auf der anderen Seite die *Offensive* des konservativen Hegemonieprojekts, das die Krise des fordistischen Wohlfahrtsstaats auch an dieser Flanke für sich zu nutzen wusste. Andrew Gamble schrieb hierzu in seiner Studie zum Aufstieg der neu-

8 | In diese Stimmungsmache fügen sich auch Berichte, wonach Türken mit »Messern und Fäusten [...] in der Bundesrepublik einen politischen Zwist« austragen (Der Spiegel 35/1976) sowie Äußerungen vom damaligen Generalsekretär des Deutschen Roten Kreuzes, Jürgen Schilling, der sich über die angebliche Unvereinbarkeit »des Wesens der Türken« zu den »deutschen Stämmen« ausließ (Die Zeit 21.11.1980).

en Rechten in Großbritannien, dass auch Enoch Powells ausländerfeindliche Äußerungen Ende der 1960er Jahre (vgl. Georgi i.d. Band) sich auf eine sehr alte konservative Einsicht bezogen: »Making appeals to non-rational instincts and emotions could often elicit a much deeper response than a politics of incentives and material benefits« (Gamble 1994: 79).

Asylpolitik als neues Konfliktfeld

Neben den genannten Auseinandersetzungsfeldern ›Nützlichkeit von Gastarbeiter_innen‹ und ›kulturelle Differenz‹ zeichnete sich seit der offen zutage tretenden Krise des bundesdeutschen Fordismusmodells ein neues migrationspolitisches Konfliktfeld ab, das seit Mitte der 1970er Jahre »ihren angestammten Platz in den Wahlkämpfen und Sommerlöchern [hat]« (Roos 1991: 50); das der Asylpolitik.⁹ Hauptakteur_innen waren die CDU-regierten Bundesländer, »die damit in Opposition zur sozialliberalen Bundesregierung traten« (Müller 2010: 156). Prominent tat sich bereits im Februar 1976 – kurz vor den Landtagswahlen im April – Baden-Württembergs Ministerpräsident Filbinger hervor (vgl. Interview in: Der Spiegel 9/1976), sodass nach der von der CDU mit absoluter Mehrheit gewonnenen Wahl der Spiegel im Mai resümierte, dass die Regierung offenkundig ein »Wählerplacet für deutsch-nationale Standfestigkeit erhalten hat« (23/1976: 75) und ein Regierungsmitarbeiter mit den Worten zitiert wird, dass der Wahlausgang es Innenminister Karl Schiess erlaube, »per Fremdenpolitik ›nun so richtig hart ins Zeug zu gehen‹«. Im Zuge der sich nunmehr anbahnenden Kampagne gegen ›Asylmissbrauch‹ beschloss der Bundestag im Juli 1978 ohne Gegenstimme die Beschleunigung der Asylantragsprüfung, »nachdem bereits Anfang des Jahres die drei Fraktionen sich geeinigt hatten, den Asylmissbrauch zu unterbinden« (Der Spiegel 31/1978: 25). Hinter dieser und weiteren ausländerpolitischen Restriktionen standen vor allem die konservativ regierten Bundesländer Bayern, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Berlin, die nahezu gleichlautende »ausländerstoppende Regelungen« in den letztgenannten drei Bundesländern verabschiedet hatten und wie Baden-Württembergs Ministerpräsident Lothar Späth auf die »›abschreckende Wirkung‹ christlich-demokratischer Anti-Ausländerpolitik« setzten (Der Spiegel 50/1981: 25). Darüber hinaus brachte die CDU/CSU-Opposition über einen von ihr eingebrachten Entwurf für ein zweites Beschleunigungsgesetz das Thema Asyl in den Bundestagswahlkampf ihres Kanzlerkandidaten Franz Josef Strauß von 1980 ein (Müller 2010: 157). Auch wenn dieser Antrag mit der

9 | Simone Wolken (1988: 32) weist darauf hin, dass sich im Zeitraum von 1958 bis Ende 1972 der Bundestag nur 35-mal mit dem Komplex Asyl und damit zusammenhängenden Problemen befasste, dieser Themenkomplex im Jahr 1980 allein jedoch knapp 40-mal auf der parlamentarischen Tagesordnung stand.

Mehrheit aus SPD und FDP abgelehnt wurde, verabschiedete die Regierungskoalition 1980 ein eigenes ›Zweites Beschleunigungsgesetz‹, und zusätzlich wurde die Visapflicht für mögliche Herkunftsländer von Flüchtlingen wie Afghanistan, Iran, Türkei und Indien eingeführt (ebd.). Die sich herauskristallisierenden Strategien zur Abschreckung und Verschlechterung der sozialen Situation, der Zugangserschwerung durch Visumszwang und zur Einschränkung beziehungsweise Verkürzung der Widerspruchsmöglichkeiten erwiesen sich auch für die zukünftige bundesdeutsche Asyl- und Migrationspolitik als zentral (vgl. ebd.: 158).

Die ›Ausländerpolitik‹, die schon im Bundestagswahlkampf 1980 eine zentrale Rolle gespielt hatte, war einer der zentralen Schwerpunkte, die Bundeskanzler Helmut Kohl in seinem »Dringlichkeitsprogramm« vom 13. Oktober 1982 als Regierungserklärung darlegte.¹⁰ Gleichwohl wurde es nach der von Kohl proklamierten ›Wende‹ und der konservativ-liberalen Machtübernahme zunächst etwas ruhiger, was die Asylthematik betraf. Dies, so Simone Wolken, hing damit zusammen, dass das »Asylproblem« von den Unionsparteien als ein von der sozialliberalen Regierung »hausgemachtes Problem« dargestellt wurde, das nun erfolgreich durch eine Novellierung (und Verschärfung) des Asylverfahrensgesetzes »behoben« war (Wolken 1988: 57; Roos 1991: 51).

Diese Ruhe, die von einem kritischen Bericht des UNHCR über die Situation in den bundesdeutschen Sammellagern für Asylsuchende und dem Selbstmord des türkischen Asylsuchenden Kemal Altun im Sommer 1983 ›unterbrochen‹ wurde (vgl. Wolken 1988: 60ff.), hielt nicht lange vor. Schon Ende 1984 machte sich der Berliner Innensenator Lummer daran, das Thema »Ausländer« – und hierbei insbesondere ›die Türken‹ – und Asyl im Wahlkampf einzusetzen. Lummer war auch einer der ersten, der die Einschränkung des Grundrechts auf Asyl durch Gesetzesvorbehalt in die Diskussion einbrachte – »eine Forderung, die er seitdem ständig wiederholte« (ebd.: 75). Aber auch Franz-Josef Strauß machte sich daran, dieses Thema zu inszenieren, indem auch die Wortwahl drastischer wurde: »Es strömen die Tamlen zu Tausenden herein, und wenn sich die Situation in Neukaledonien zuspitzt, dann werden wir bald die Kanaken im Land haben« (zit. in Der Spiegel 8/1985: 78). Die Verteidigung der absoluten Mehrheit in Bayern schien solcherlei Parolen mit Erfolg zu belohnen, gleichzeitig bescherte sie aber neurechten Parteien wie den Republikanern, die sich 1983 als rechte Abspaltung der CSU gegründet hatten, einen Achtungserfolg von 3,02 Prozent. Was sich hier anbahnte, war der Konflikt um die faktische Abschaffung des in Artikel 16 des Grundgesetzes verbürgten Grundrechts auf politisches Asyl als eine der »schärfsten

10 | Weitere Punkte waren die Schaffung neuer Arbeitsplätze, Sozialpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik.

innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Geschichte der Bundesrepublik« (Herbert 2003: 266).

Simone Wolken weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen den Kampagnen der 1970er Jahre und derjenigen der 1980er Jahre darin lag, dass »die Argumentationsfigur des ›Asylmissbrauchs‹-Vorwurfs und der ›Wirtschaftsflüchtlings‹-Ausgrenzung in der ersten Kampagne 1973 bis 1982 erst schrittweise entwickelt werden mussten, während sie 1984 sofort in ihrer Gesamtheit präsent waren und zur Anwendung kommen konnten, weil es des einmal durchlaufenen Enttabuisierungsprozesses nicht mehr bedurfte« (1988: 69f.).

KONSERVATIVE GEGENOFFENSIVE

Akteurs- und Kräfteverhältnisanalyse

Konservatives Hegemonieprojekt

Für die Akteur_innen innerhalb des konservativen Hegemonieprojekts tat sich somit ein lange vorbereitetes Betätigungsfeld auf: In populistischer Weise wird um den vorgeblichen ›Asylmissbrauch‹ eine »Moral Panic« (Hall et al. 1978) erzeugt, auf die dann der wieder in seine Stärke zu setzende Staat autoritär-repressiv ›reagieren‹ kann. Hierhinter zeigt sich ein prinzipielles Muster der konservativen Konterrevolution gegen den erodierenden fordistischen Klassenkompromiss des national-sozialen Staates. Waren es auf dem Feld der Sozialpolitik und des Wohlfahrtsstaates vor allem neoliberale Attacken, die gegen die »soziale Hängematte« (Helmut Kohl) und die mangelnde Leistungsbereitschaft zu Felde zogen (Kannankulam 2008: 185ff.), tat sich im Bereich der Migrations- und Asylpolitik für das konservative Hegemonieprojekt ein Feld auf, auf dem es trotz oder wegen der sozial-ökonomischen Krise relativ erfolgreich die soziale Basis des fordistischen Wohlfahrtsstaates desorganisieren und aufspalten konnte. So schrieb der Spiegel 1989 (7/89: 31) auf die sich zuspitzende Debatte blickend: »Am Monatsanfang, wenn das Geld verteilt wird, sagt ein Hamburger Sozialarbeiter, ›gibt es ständig Stunk. Die Leute haben ›ne irre Wut im Bauch auf alle Fremden, in denen sie Konkurrenten sehen‹«.

Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Gleichzeitig formierte sich jedoch angesichts dieser Zuspitzung ein Netz von Initiativen und Selbstorganisationen, die sich für die Belange der Flüchtlinge und Migrant_innen einsetzten, wie beispielsweise der 1981 gegründete Flüchtlingsrat Berlin oder der 1984 gegründete Flüchtlingsrat Niedersachsen. Die Anfänge dieser Gruppierungen und Organisationen reichen zum Teil zurück bis zur Studierendenbewegung der 1960er Jahre, wo beispielsweise der SDS

(und später andere linksradikale und antirassistische Akteur_innen) gemeinsam mit Studierenden aus dem Trikont schon früh Proteste gegen rassistische Filme oder Unterstützung von autoritären Regimen im globalen Süden organisierte (vgl. Seibert 2008). Zudem betätigten sich zunehmend christliche Kirchen in diesem Feld, und 1983 wurden die ersten Kirchenasyle eingerichtet (Wolken 1988: 158). Was sich hier angesichts der Offensive des konservativen Hegemonieprojekts herausbildete, war »eine Allianz verschiedener Interessengruppen [...], die von den Kirchen und Gewerkschaften über die Ausländervertretungen bis zum Amt des Ausländerbeauftragten reichten und fortan [...] eine durchaus gewichtige Rolle in der deutschen Ausländerpolitik einnahmen« (Herbert 2003: 254f.). Das sich in diesem Feld formierende linksliberal-alternative Hegemonieprojekt sollte fortan zum zentralen Antipoden des konservativen Projekts werden. Nach dem Aufbrechen des national-sozialen Kompromisses rangen beide Projekte um die Ausgestaltung der bundesdeutschen Migrationspolitik: »So war innerhalb weniger Jahre eine die politischen Parteien übersteigendes Kräftefeld entstanden, auf der sich die Befürworter von Einwanderung und Integration den Befürwortern von Rückkehr und einer konsequenten Nicht-Einwanderungspolitik in zunehmender Schärfe gegenüberstanden« (ebd.: 255).

Ziel dieses Projekts war die Verteidigung des Artikels 16 Grundgesetz vor allem aus menschenrechtlichen und historischen Erwägungen. Gestützt auf die *soziale Basis* der Nach-68er-Bewegung und die humanistisch-sozialen Flügel innerhalb der Kirchen und Gewerkschaften agierte dieses Hegemonieprojekt vor allem durch Kampagnen und Demonstrationen als außerparlamentarischer Widerstand, der vor allem in der Partei *Die Grünen*, beim linken Flügel der SPD und beim bürgerrechtlichen Flügel der FDP seine Fürsprecher_innen hatte.

Neoliberales Hegemonieprojekt

Auffällig, wenn auch nicht wirklich verwunderlich ist, dass innerhalb dieses Kräftefelds Akteur_innen des Kapitals kaum zu vernehmen waren. Das im Zuge der Krise des Fordismus offensiv agierende neoliberale Hegemonieprojekt betätigte sich vor allem auf anderen Feldern und war in diesem Konflikt deutlich abwesend. Wenn Äußerungen zu vernehmen waren, waren diese eher kritischer Natur gegenüber dem konservativen Projekt. So schrieb etwa die Wirtschaftswoche 1986: »1985 kamen netto – Zuwanderung minus Abwanderung – 32 000 Ausländer in die Bundesrepublik. Die Behauptung, der Asylanstrom bedeute eine unerträgliche Last für die Bundesrepublik, ist schon wegen dieser kleinen Zahl lächerlich« (Wirtschaftswoche 8.8.1986). Auch das Argument des demographischen Wandels, wonach geradezu »Einwanderer gesucht« werden (vgl. Der Spiegel 7/1989: 29), war damals auf Kapitaleseite zu vernehmen, weshalb wiederum die Wirtschaftswoche die sich zuspitzende

Debatte als »ziemlich künstlich [betrachtete]: Wo ist das Problem? Die Zuwanderer sind heute wie vor zwei Jahren – zumindest ökonomisch betrachtet – durchaus willkommen. Deutschland braucht sie – als Arbeiter, Konsumenten und Stabilisatoren seines wackeligen Rentensystems. Die einheimische Bevölkerung vergeist [...] In vielen Bereichen werden die Arbeitskräfte knapp« (Wirtschaftswoche 6.8.1991).

Angesichts dieser Kräftekonstellation verwundert es nicht, dass es auch innerhalb der CDU/CSU-FDP-Koalition entsprechende Spannungen gab, die vor allem zwischen den »Hardlinern« innerhalb der CSU/CDU und bürgerrechtlich-liberalen Akteur_innen innerhalb der FDP ausgetragen wurden. Zentrale Protagonist_innen hierbei waren insbesondere Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU) und die Bundesausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP), die in einem Brief an Helmut Kohl ihre Unzufriedenheit mit Zimmermanns repressiver Politik ausdrückte und in einem Interview davon sprach, dass der Bundesinnenminister »täglich den Rechtsradikalen Futter« liefere, woraufhin Zimmermann ihr den Rücktritt nahelegte (Herbert 2003: 253, fn.).

DIE ASYLDEBATTE ALS SCHLÜSSELEREIGNIS DER JÜNGEREN DEUTSCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Prozessanalyse

Die Debatte drehte sich zusehends um die prinzipielle Infragestellung des in Artikel 16 Grundgesetz verbürgten Grundrechts auf Asyl, und die Bundestagswahl von 1987 wurde von der CSU als »Möglichkeit der Bürger, über das Asylgrundrecht zu entscheiden« herausgestellt (Wolken 1988: 84). Dass Liselotte Funckes Vorwurf nicht ganz abwegig war, zeigte sich daran, dass es allein im Jahr 1986 60 erfasste Gewalttaten mit ausländerfeindlichem Hintergrund gab (vgl. Herbert 2003: 272). Gleichwohl – oder aus der Perspektive des konservativen Hegemonieprojektes *wegen* dieser Radikalisierung – gingen die Hardliner_innen innerhalb der CDU/CSU weiter in die Offensive. Zum einen, so die Argumentation, die in bekannter Weise Ursache und Wirkung verdreht, ging es darum, dem »Volkswillen« Ausdruck zu verschaffen und dem rechten Rand »das Wasser abzugraben«. Diese Argumentation wurde durch den Wahlerfolg der Republikaner in Berlin im Jahre 1989 noch bestärkt, als die Rechtsradikalen 7,5 Prozent der Stimmen erreichten, die der CDU zum Regieren fehlten, weshalb es zu einer rot-grünen Koalition kam. Zum anderen ging es auch darum, die innerkoalitionäre linksliberale »Opposition« innerhalb der FDP gegen eine Abschaffung des Grundrechts auf Asyl unter Druck zu setzen (vgl. Herbert 2003: 285; Wolken 1988: 85). Im Zuge der Umbrüche der Glasnost und Perestroika-Politik Michail Gorbatschows, der zunehmenden Konflikte im

ehemaligen Jugoslawien, im Irak und in der Türkei sowie in Ermangelung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik ging das konservative Hegemonieprojekt im Vorfeld der Bundestagswahl vom Dezember 1990 weiter in die Offensive. Im Zentrum dieser Kampagne – die vor allem von den Springer-Blättern »Bild« und »Welt am Sonntag« forciert wurden – stand die Behauptung, dass es sich bei den meisten Asylsuchenden um »Schwindler« handle. Herbert weist darauf hin, dass die hohe Zahl der abgelehnten Asylanträge keineswegs daher rühre, dass diese Menschen nicht verfolgt wären, sondern darin begründet liege, dass »Gesetzgebung und Rechtsprechung die Kriterien für die Gewährung von Asyl so eng gezogen hatten, dass nicht einmal die Bedrohung mit Folter in der Heimat als berechtigter Grund für die Asylsuche angesehen wurde« (Herbert 2003: 299). Dennoch machte sich »Bild« daran, »vorzurechnen«, dass »die als Asylbewerber »verkleideten« Wirtschaftsflüchtlinge die Steuerzahler jedes Jahr weit über 3 Milliarden Mark« kosteten (zit. in ebd.). Und als ob derlei Kampagnen nicht genug gewesen wären, forcierte der neue Generalsekretär der CDU, Volker Rühe, die Stimmung noch weiter, indem er in einem Rundschreiben vom 12. September 1991 alle Kommunalpolitiker seiner Partei dazu aufforderte, »die Asylpolitik zum Thema zu machen und die SPD dort herauszufordern« (zit. in ebd.).

Im Zuge dieser Stimmungsmache, die seitens der Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts weiter angeheizt wurde, legte Bayern im März einen Entwurf zur Abschaffung des subjektiven Asylrechts vor, und im Oktober 1990 schlug Baden-Württemberg die Auflistung jener Länder vor, in denen »nach allgemeiner Überzeugung keine politische Verfolgung stattfindet« (zit. in ebd.: 301). Nach diesem, zunächst von der sozialdemokratischen Mehrheit abgelehnten, später jedoch als »Drittstaatenregelung« implementierten Vorschlag, sollten Asylanträge von Angehörigen jener Staaten nicht mehr zugelassen werden. Die Ablehnung im Bundesrat wurde von Edmund Stoiber mit dem Hinweis kommentiert, dass es zu einer Grundgesetzänderung wohl nur dann komme, »wenn den Altvorderen in Bonn, die bar jeglicher praktischen Erfahrung sind, einmal das Feuer unterm Hintern von ihren eigenen Leuten angezündet wird« (zit. in ebd.). Am 17. September 1991 brannte schließlich unter dem johlenden Beifall eines Mobs eine Unterkunft von Asylsuchenden in Hoyerswerda – der vorläufige Höhepunkt der sich bis dahin weiter zuspitzenden Kampagne von »Bild« und andern Blättern mitsamt populistischen Akteur_innen in Politik und Gesellschaft. Dass dies nur der vorläufige Höhepunkt war, wurde daran deutlich, dass in den 14 Tagen nach Hoyerswerda ähnliche Vorfälle in mehr als einem Dutzend deutscher Orte gemeldet wurden (vgl. ebd.: 304). Die Zahl der Übergriffe stieg auf bis zu 78 an einem Tag: »Der Terror gegen Ausländer hatte sich auf ganz Deutschland ausgedehnt« (ebd.). Einer Umfrage des Emnid-Instituts zufolge waren fast 50 Prozent (im Osten

fast 60 Prozent) der Auffassung, dass die bundesdeutsche Politik »zu ausländerfreundlich« sei (ebd.: 305).

Spaltung innerhalb des national-sozialen Hegemonieprojekts und Kompromiss mit dem konservativen Hegemonieprojekt

Auch wenn sich die deutsche Sozialdemokratie seit ihrem Gang in die Opposition als Fürsprecherin der Migrant_innen betätigte und etwa die 1983 von der konservativ-liberalen Regierung eingebrachte »Rückkehrförderung« als »unsolidarische und unmoralische« Maßnahme kritisierte (Herbert 2003: 254) und sich im Weiteren auf Innenminister Zimmermanns »Hau-ab-Politik« einschoss, brach Anfang der 1990er Jahre ein innerparteilicher Streit über die von den Konservativen geforderte Asylrechtsänderung aus. Auf der einen Seite standen »diejenigen, die in den Kommunen und Ländern mit den Auswirkungen der Zuwanderung und der steigenden Verärgerung in der Bevölkerung sowie der SPD-Anhängerschaft konfrontiert waren – auf der anderen Seite diejenigen, die zwar die Notwendigkeit einer Begrenzung der Zuwanderung einsahen, dafür aber das in der politischen Tradition der Bundesrepublik bedeutungsvolle Grundrecht auf Asyl nicht preisgeben wollten« (ebd.: 289). Der Kanzlerkandidat des Jahres 1990, Oskar Lafontaine, schlug sich mit populistischem Blick auf die Seite des ersten Lagers und trat nach anfänglichem Zögern »entschieden für eine Verringerung der Zuwandererzahlen« ein (ebd.: 298). Im Zuge der sich zuspitzenden Kampagne reihten sich zunehmend weitere sozialdemokratische Akteure in den rechtspopulistischen Diskurs ein. So wird Rudolph Scharping in der »Welt« mit dem Begriff der »kriminellen Asylanten« zitiert, und in der gleichen Ausgabe sprach Björn Engholm von »Wirtschafts- und Scheinasylanten« (Die Welt 3.8.1991).

Im Zuge dieser »Annäherung« der beiden großen Parteien kam es am 10. Oktober 1991 dann zu einem ersten Kompromiss, und ein »Asylbeschleunigungsgesetz« wurde verabschiedet, das darauf abzielte, »offensichtlich unbegründete« Anträge innerhalb von sechs Wochen abzuwickeln und alle Asylsuchenden in Sammellagern unterzubringen (vgl. Herbert 2003: 311). Dieser politische Lager und Hegemonieprojekte übergreifende Kompromiss, der auf eine Grundgesetzänderung verzichtete und im Juni 1992 gegen die Stimmen von Grünen und PDS im Bundestag verabschiedet wurde, hatte jedoch nicht lange Bestand, da Bayern in einer Grundgesetzänderung die »einzige Möglichkeit« sah (ebd.). Entsprechend gingen die dahinterstehenden Akteur_innen innerhalb des konservativen Hegemonieprojekts weiter in die populistische Offensive; die »Bild«-Zeitung titelte: »Fast jede Minute ein neuer Asylant. Die Flut steigt – wann sinkt das Boot?« (zit. in ebd. 312).

Linksliberal-alternatives Hegemonieprojekt

Auf der anderen Seite polarisierte das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt; im Mai 1992 votierte eine Mehrheit des Grünen-Parteitags für ein Einwanderungsgesetz sowie für »offene Grenzen« und ein »Bleiberecht für alle« (ebd.), was vom damaligen Frankfurter Dezernenten für multikulturelle Angelegenheiten, Daniel Cohn-Bendit, mit den Worten kommentiert wurde, dass dieser Beschluss den Delegierten das »Gefühl von moralischer Überlegenheit [verschafft], ansonsten hilft er praktisch niemandem« (zit. in ebd.).

In dieser Konstellation waren auch Stimmen, wie etwa die des damaligen Ministerpräsidenten von Niedersachsen, Gerhard Schröder (SPD), zu vernehmen, die ganz im Sinne der späteren *Migrationsmanagement*-Strategie schrieben: »Wir brauchen Zuwanderer. Oder wir können ausrechnen, wann mit dem Generationenvertrag die Grundlage unseres sozialen Systems zusammenbricht« (zit. in *Der Spiegel* 11/92: 64). Heiner Geißler sowie Arbeitsminister Norbert Blüm (beide CDU) und Politiker_innen innerhalb der FDP befürworteten solche Positionen, die einerseits auf den »demographischen Wandel« hinwiesen, andererseits aber auch einen Zusammenhang herstellten zwischen »ungeregelter Zuwanderung« und gesellschaftlichen Spannungen in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Herbert 2003: 313). Die hierbei vorgeschlagene Einwanderungsquote barg allerdings das gewichtige Problem in sich, dass der grundgesetzlich verbürgte Anspruch auf politisches Asyl bei Verfolgung nicht mit einer Quote »verrechenbar« war.

Der Asylkompromiss als materielle Verdichtung verschobener Kräfteverhältnisse

Dass die populistisch-rassistische Kampagne in den folgenden Wochen und Monaten noch weiter zugespitzt wurde, dürfte mit derlei rationalen Erwägungen wenig zu tun gehabt haben. So kommentierte etwa »Bild« in einer Kampagne für die Aufnahme minderjähriger Flüchtlinge: »Die angeblich ausländerfeindlichen Deutschen nehmen bereitwillig und herzlich Kinder aus Bosnien auf. Die angeblich ausländerfeindlichen Deutschen würden mehr Flüchtlinge aus Krisengebieten aufnehmen, aber alle Quartiere sind verstopft. Mit Schein-Asylanten« (zit. in ebd.: 314). Im Zuge dieser Stimmungsmache und des gegeneinander Ausspielens der Flüchtlingsgruppen und der Einstellungen hierzu war es auch kein Wunder, dass die Übergriffe gegen Migrant_innen wieder zunahmen und auch die Zahl der Toten stieg. »Höhepunkt« dieser Welle war das mehrtägige Pogrom in Rostock-Lichtenhagen Ende August 1992, bei dem das dortige Wohnheim für Asylsuchende in Brand gesteckt wurde und die Bewohner_innen unter johlendem Beifall, von der Polizei, die zeitweise »erfolgreich« vom Mob vertrieben worden war, evakuiert wurden. Die hier rollende Welle des offenen und gewalttätigen Rassismus, die sich weiter über die Republik zog,

führte keineswegs dazu, dass die rassistische Hetze im Boulevard zu einem Ende kam. Stattdessen hieß es zwei Tage nach dem Pogrom von Rostock-Lichtenhagen bei »Bild«: »Das Ausland prügelt wieder auf die Deutschen ein« (zit. in ebd.: 315). Und angesichts von rund 13 Prozent innerhalb der deutschen Bevölkerung, die die Angriffe als »berechtigten Ausdruck des Volkszorns« ansahen (Bade 1994: 119), konnten auch Stimmen wie die des CDU-Politikers Heckelmann behaupten, dass sich in Rostock kein deutscher Rassismus geäußert habe, »sondern der vollauf berechtigte Unmut über den Massenmissbrauch des Asylrechts« (zit. in Herbert 2003: 315).

Im Zuge dieser dramatischen Zuspitzung und der Offensive des konservativen Hegemonieprojekts kippte dann auch die FDP und vollzog im Juni 1992 eine Wende gegen ihre bisher kompromisslose Verteidigung von Artikel 16 Grundgesetz (vgl. Herbert 2003: 316). Parteivorsitzender Lambsdorff, der sich schon 1986 für eine Asylrechtsänderung ausgesprochen hatte (vgl. Wolken 1988: 84), »ließ...« in der Süddeutschen Zeitung »...wissen, er könne sich in [den damals mit der CDU/CSU laufenden; J.K.] Koalitionsgesprächen mit der Position, das Grundgesetz erst dann anzupassen, wenn die Europäer ein gemeinsames Asylrecht gefunden hätten, nicht mehr sehen lassen. Die FDP müsse sich bewegen« (Süddeutsche Zeitung 13.6.1992). Die in diesem Zusammenhang innerhalb der FDP geforderte Einführung von gemeinsamen europäischen Mindeststandards wurde denn auch nicht mehr zum *Junktim* erhoben, wie sie etwa aus dem bürgerrechtlich-liberalen Lager von Gerhart Baum gefordert wurden (ebd.).

Aber auch auf Seiten der SPD, aus deren Reihen sich, wie gezeigt, bereits zuvor einige prominente Vertreter_innen in die populistische Kakophonie eingereiht hatten, kam es im Anschluss an eine heftige innerparteiliche Debatte zu einem Kurswechsel. Hervor tat sich hier vor allem der SPD-Fraktionsvorsitzende Hans-Ulrich Klose, der einen Kompromiss mit der Union »Asylrecht gegen Einwanderungsgesetz« in die Debatte brachte. Am 23. August 1992 fasste die Führung der SPD in Petersberg bei Bonn, initiiert vom damaligen Parteivorsitzenden Björn Engholm und dem saarländischen Ministerpräsidenten und Bundesvorstandsmitglied Oskar Lafontaine, den »Entschluss, das individuelle Grundrecht auf Asyl für bestimmte Gruppen einzuschränken, vor allem für Bewerber aus sogenannten »Nichtverfolgerländern«« (Herbert 2003: 316). Kurz darauf schloss sich eine Mehrheit des SPD-Bundesvorstands der »Petersberger Wende« an und die erforderliche Zweidrittelmehrheit für eine Grundgesetzänderung schien nur noch eine Frage der Zeit zu sein (ebd.).

Dem konnte auch die Demonstration von mehr als 300.000 Menschen, die am 6.11.1992 unter dem Motto »Die Würde des Menschen ist unantastbar« in Berlin für den Erhalt des Grundrechts auf Asyl protestierten, und die von Norbert Kostede in der »Zeit« (29.1.1993) aufgestellte Zahl von mehr als drei Millionen Menschen, die seit November 1992 in der BRD »gegen Fremden-

feindlichkeit« auf die Straße gingen, nicht mehr entgegenwirken. Im Gegenteil, das konservative Hegemonieprojekt war nicht bereit, seinen »offensiven Vorsprung« preiszugeben, und die Union lehnte »jede Form eines Einwanderungsgesetzes« ab (Herbert 2003: 316). Bundeskanzler Kohl ging noch weiter in die Offensive und sprach davon, dass, »sollte die SPD der Grundgesetzänderung nicht zustimmen, er die ›Gefahr einer tiefgehenden Vertrauenskrise gegenüber unserem demokratischen Staat‹ sehe, ja, ›ich sage mit Bedacht, eines Staatsnotstandes‹« (zit. in ebd.). Die Sozialdemokraten stimmten auf einem Sonderparteitag am 16./17. November 1992 für die Linie des Petersberger Entschlusses, wodurch grundsätzlich der Weg für eine Grundgesetzänderung geebnet wurde.

Am 18. November wurde in Mölln ein Wohnhaus von zwei Jugendlichen in Brand gesteckt, drei migrantische Bewohner_innen verbrannten. Die israelische Zeitung »Ha'aretz« schrieb dazu: »Es wird der deutschen Regierung und Helmut Kohl schwerfallen, 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« (zit. in ebd.: 317). Keine 18 Tage später – am 6. Dezember 1992 – wurde, als Verdichtung des seitens des konservativen Hegemonieprojekts erfolgreich verschobenen Kräfteverhältnisses, der sogenannte Asylkompromiss zwischen Union, FDP und SPD ausgehandelt, der die ›Drittstaatenregelung‹ beinhaltete, Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Asylverfahren herausnahm, sodass sie vorübergehend in Deutschland aufgenommen werden konnten, und schließlich den Begriff des Aussiedlers einengte sowie eine Obergrenze für deren Aufnahme vereinbarte (ebd.: 318). Schließlich sollten »Möglichkeiten einer Regelung und Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung auf nationaler Ebene geprüft und Verhandlungen hierzu auf europäischer Ebene fortgesetzt werden«. Der ›Kompromiss‹, wonach das Einschwenken der SPD mit einer Regelung zur Einwanderung verbunden werden sollte, was innerhalb der SPD zu massiven Spannungen und Parteiaustritten führte, war am Ende keiner mehr: »Die Preisgabe des Grundrechts auf Asyl wurde [...] ohne eine konkrete Vereinbarung für die Zukunft der Zuwanderungspolitik vorgenommen« (ebd.: 319).

Trotz scharfer Kritik von Fachverbänden und Interessenvertretungen am Gesetzesentwurf wurde am 26. Mai 1993 mit 521 zu 132 Stimmen der neue Artikel 16 Grundgesetz verabschiedet. Heribert Prantl schrieb dazu treffend in der Süddeutschen Zeitung (8.12.1992), dass eine »stillschweigende Übereinstimmung« des ›Asylkompromisses‹ darauf beruhe, »das Asylproblem (jedenfalls für die nächste Zeit) auf die Nachbarländer abzuwälzen«.

EUROPÄISCHE DIMENSION

Die europäische Dimension war durchaus ein – wenngleich nicht zentrales (vgl. Wolken 1988: 279ff.) – Argument in dieser Debatte, und eine geläufige These hierbei war, dass man »mit den vermeintlich höheren Standards in der Bundesrepublik in einem Europa ohne Binnengrenzen, wie es das Schengener Abkommen vorsah, zum ›Reserveasylland‹ werden würde« (Müller 2010: 161). So argumentierte Innenminister Wolfgang Schäuble in der Bundestagsdebatte vom 26. Mai 1993: »Wir wollen uns mit unserer Regelung, mit der wir uns anpassen an das Niveau der Schutzgewähr aller anderen zivilisierten Staaten, insbesondere der europäischen Staaten, ja nichts anderes als eine faire Lastenteilung in Europa erreichen, die wir aber erst erreichen können, wenn wir eben nicht mehr Schutz gewähren als alle anderen« (zit. in ebd.). Und weiter: »Wenn nur ein einziges Land, die Bundesrepublik Deutschland, in seiner verfassungsrechtlichen Schutzgewähr über die Schutzgewähr der Genfer Konvention hinausgeht – es gibt keine zweite Verfassung auf der Erde, die dies tut –, dann braucht man sich hinterher nicht zu wundern, wenn zwei Drittel aller Asylbewerber in Europa nach Deutschland kommen« (zit. in ebd.). Entgegen dieser Argumentation führt Bernhard Santel (1995: 109) aus, dass, wenngleich die Bundesrepublik bis zur Novellierung im Jahr 1993 als »einziger Staat der Welt politisch verfolgten Ausländern ein subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl (gewährte)«, dies keineswegs bedeute, »dass auch die deutsche Asylpraxis der anderer europäischer Länder überlegen war« (zit. in Müller 2010: 162).

Susan Schwarze (1999: 163) weist darauf hin, dass innerhalb der EG-Verhandlungen »die Bedingungen, nach denen ein Staat als ›sicherer Drittstaat‹ definiert wurde, auf den politischen Einfluss der bundesdeutschen Regierungsvertreter schließen« lassen. Anfang Dezember 1992 einigten sich die EG-Innenminister in ihrer (unverbindlichen) »Londoner Resolution« auf ein »Konzept der Drittstaatenregelung, das die Abschiebung von Asylantragstellern in Nicht-EG-Staaten ohne vorherige inhaltliche Antragsprüfung ermöglichte« (Weinzierl 2010: 263). Laut der von Schwarze geführten Hintergrundgespräche entsprachen bei den Verhandlungen der EG-Innenminister die Textpassagen bezüglich der Definition des »sicheren Drittstaates« genau denen, »die gleichzeitig auf deutscher Ebene verhandelt wurden« (1999: 164): »Indem die CDU/CSU ein ähnliches internationales Verhandlungsergebnis vorlegte, an dem sie maßgeblich mitgewirkt hatte«, so das Kalkül dieser *politics of scale*, »konnte sie ihre eigenen politischen Ziele legitimieren, da alle bundesdeutschen Akteure eine europäische Harmonisierung im Politikfeld Asyl anstrebten« (ebd.). Die Auseinandersetzung um die sichere Drittstaatenregelung und die Asylrechtsänderung fanden also innerhalb des Europäischen Staatsapparate-Ensembles statt, wobei in diesem Zusammenhang auch die *territorialen* Veränderungen zu berücksichtigen sind, die durch das 1990 unterzeichnete

Schengener Durchführungsübereinkommen und das im selben Jahr unterzeichnete Dubliner Übereinkommen entstanden waren (vgl. Meyerhöfer et al. in d. Bd.). Deutschland war mit dem Wegfall des Eisernen Vorhangs nunmehr europäischer Grenzstaat und mit den beiden Übereinkommen verpflichtet, Asylanträge von beispielsweise über Polen eingereisten Antragsteller_innen zu prüfen.

Das bedeutet, dass der ›Druck‹ vor allem für Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts, dieser europäisierten Problematik zu begegnen, zusätzlich die Dynamik innerhalb des Konflikts um die Grundgesetzänderung und die Einführung einer Drittstaatenregelung erklärt – insbesondere auch vor dem Hintergrund der im Kontext der Jugoslawienkriege gescheiterten europäischen ›Lastenteilung‹ (vgl. Weinzierl 2010: 262). Denn laut der alten Fassung des Art. 16 Grundgesetz war es nicht zulässig, »einen Antragsteller auf die Durchführung eines Asylverfahrens in einem anderen Staat zu verweisen« (ebd.). Deutschland war somit ein zentraler Motor hinter einer gemeinsamen europäischen Politik der Migrationsabwehr, was in der Folge dazu führte, dass durch die Implementierung dieser Restriktionen andere Staaten ebenfalls dazu gebracht wurden, »die Zuwanderungs- und Asylregeln ebenfalls restriktiver zu fassen, um das Ausweichen von Migrierenden und Asylsuchenden auf ihre Territorien zu verhindern« (Diederich 2009: 51; vgl. auch Bade 2001: 33).

SCHLUSS: MANAGED MIGRATION

Vor dem Hintergrund massiver innergesellschaftlicher und innerparteilicher Auseinandersetzungen, zahlreicher Pogrome und migrantischer Opfer gelang es Akteur_innen des konservativen Hegemonieprojekts, den in der Krise des Fordismus aufbrechenden migrationspolitischen Kompromiss in populistischer Weise für eine rassistische Mobilisierung latent vorhandener Ressentiments und Abstiegsängste der autochthonen Bevölkerung zu nutzen und somit eine gängige Strategie für die »konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates« (Borchert 1995) auch in der Bundesrepublik einzusetzen. Die Massivität und Polarisierung dieser Auseinandersetzungen lastet seither wie ein Alb auf der bundesdeutschen Migrationspolitik und prägt ihren Grundkonsens. Entsprechend schwer war es für die 1998 gewählte Rot-Grüne Bundesregierung, ihr Wahlversprechen der grundlegenden Reformierung des bundesdeutschen Migrations- und Staatsbürgerschaftsregimes umzusetzen. Getragen von Kampagnen des neoliberalen Hegemonieprojekts, die infolge eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels und der prognostizierten Überalterung der bundesdeutschen Gesellschaft Zuwanderung als dringend nötig erachteten, machte sich die neue Regierung seit 1998 daran, die bundesdeutsche Migrationspolitik im Sinne einer *Managed Migration* zu reformieren, was allerdings

nur gegen deutliche Widerstände des konservativen Hegemonieprojekts und in verwässerter Form möglich war. So richtete der damalige Innenminister Otto Schily eine »Unabhängige Kommission Zuwanderung« unter der Leitung der CDU-Politikerin Rita Süßmuth ein, die 2001 ihren Bericht vorlegte. Tenor dieses Berichts war, dass der »Verwendbarkeit« von Migrant_innen auf dem deutschen Arbeitsmarkt Priorität eingeräumt werden müsse (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001: 90ff.; vgl. Müller 2010: 174). Vor diesem Hintergrund legte Schily im August 2001 einen Entwurf für die Reform des Zuwanderungsgesetzes vor, der allerdings vor allem von der CDU, die im November 2000 den Bericht einer eigenen Zuwanderungskommission unter der Leitung des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller vorlegte,¹¹ dahingehend kritisiert wurde, dass er zu einseitig auf »Zuwanderungserweiterung« setze. Im Zuge der seit den Anschlägen vom 11. September 2001 zunehmenden Koppelung von Migration mit Terrorismus nutzten konservative Akteur_innen das am 1. März 2002 durch den Bundestag verabschiedete Zuwanderungsgesetz dazu, um im Wahlkampf ressentimentgeladene Stimmung zu machen. Konservativ regierte Länder legten das im Bundesrat befürwortete Zuwanderungsgesetz dem Bundesverfassungsgericht als Normenkontrollklage vor, da Brandenburgs Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) dafür gestimmt hatte, obwohl die CDU in der dortigen großen Koalition dagegen war. Die Karlsruher Richter entschieden im Dezember, dass das Gesetz nicht verfassungsgemäß zustande gekommen sei. Bei der neuerlichen Vorlage präsentierte der Innenausschuss des Bundestages dem Vermittlungsausschuss eine Liste von 137 Änderungsvorschlägen, die, so Doreen Müller, von der »jahrzehntelange[n] Kontinuität der Debatte« (2010: 177) zeugten. Entsprechend zogen sich die Verhandlungen hin, bis sie von Kanzler Gerhard Schröder zur »Chefsache« erklärt wurden. Er handelte mit der Opposition einen Kompromiss aus, der von Peter Müller (CDU) mit den Worten kommentiert wurde, dass das Gesetz ein »Zuwanderungsbegrenzungsgesetz« und deshalb »zustimmungsfähig« sei (zit. in: Ebd.: 178).

Der nachwirkende repressive Grundkonsens, der in der Asyldebatte in der Bundesrepublik zustande gekommen war, prägt bis heute die bundesdeutsche (sowie vermittelt die europäische) Migrationspolitik. Diese Auseinandersetzungen, so sollte dieser Text zeigen, waren das entscheidende Schlüsselereignis der Migrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Vor diesem Hintergrund war auch die Verschiebung hin zu einem an »Nützlichkeitsabwägungen« orientierten *Migrationsmanagements* nur gegen beträchtliche Widerstände möglich.

11 | Der nach parteiinternen Konflikten restringiert werden musste (vgl. Müller 2010: 176).