

Die Asyldebatte in der Bundesrepublik Deutschland von 1987 bis 1993

Dissertation

zur

Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Philosophie

in der Philosophischen Fakultät

der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Christian Matthias Reck M. A.

geboren in

Stuttgart

2022

**Gedruckt mit Genehmigung der Philosophischen Fakultät der Eberhard Karls
Universität Tübingen**

Dekan: Prof. Dr. Jürgen Leonhardt

Hauptberichterstatterin: Prof. Dr. Silke Mende

Mitberichterstatter: PD Dr. Johannes Großmann

Tag der mündlichen Prüfung: Donnerstag, 10.06.2021

Universitätsbibliothek Tübingen, TOBIAS-lib, Tübingen, März 2022

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Aus Sicht eines Zeitgenossen | 5 |
| 1. Einleitung | 6 |
| 1.1 Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse | 11 |
| 1.2 Ansatz und Methode | 28 |
| 1.3 Literatur und Forschungsstand | 34 |
| 1.4 Akteure in der Asyldebatte und Quellenauswahl | 41 |
| 1.5 Zu den Begrifflichkeiten | 43 |
| 1.6 Aufbau und Gliederung | 45 |
| 2. Politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland bis Anfang der 1980er Jahre | 47 |
| 2.1 Die Anfänge politischer Asylgewährung in der Bundesrepublik Deutschland | 48 |
| 2.2 Lehren aus der Vergangenheit | 50 |
| 2.3 Flüchtlinge aus der DDR und die „Gastarbeiter“-Anwerbung | 52 |
| 2.4 Das Ende der „Gastarbeiter“-Anwerbung | 56 |
| 2.5 Ein Ende, mehrere Anfänge – der „Anwerbestopp“ als zentrale Zäsur | 61 |
| 2.6 Flucht nach Deutschland – Asylsuchende als neue Herausforderung | 65 |
| 2.7 Vor der Asyldebatte | 70 |
| 3. Die Übergangsphase: Vom „Gastarbeiter“- und „Türken“-Diskurs zur Asyldebatte | 92 |
| 3.1 Der westdeutsche Streit über Asyl bis 1987 im Kontext anderer politischer Herausforderungen | 98 |
| 3.2 Ausländer und Asylpolitik bis 1986 – Übergang und Umbruchphase | 100 |
| 3.2.1 1984: Zwischen Zuwanderungsbegrenzung und Ausländerrückführung | 101 |
| 3.2.2 1985: Zwischen „Türkeifrage“ und „Asyl-Überflutung“ | 109 |
| 3.2.3 1986: Die neue Dominanz des Asylthemas | 113 |
| 3.3 Die SPD von 1978 bis Anfang 1987: Von der Regierung in die Opposition – auch in der Ausländer- und Asylfrage | 127 |
| 4. Die frühe Asyldebatte – 1987 bis 1989: Ein Konflikt (in) der alten Bundesrepublik | 132 |
| 4.1 Die späten 1980er Jahre – Die Asyldebatte im historischen Kontext: Zahlen, Maßnahmen und Entwicklungen | 133 |
| 4.2 Die Asyldebatte Ende der 1980er Jahre – eine systematische Einordnung | 144 |
| 4.2.1 Die frühe Asyldebatte als Teilepisode der deutschen Migrationsgeschichte | 145 |
| 4.2.2 Charakteristika und Besonderheiten der Asyldebatte am Ende der 1980er Jahre | 154 |
| 4.3 Die Sozialdemokratie bis zum Ende der 1980er Jahre | 171 |
| 5. Die Hochphase der Asyldebatte – Verfassungstreit im wiedervereinigten Deutschland . | 182 |
| 5.1 Die Hochphase der Asyldebatte in ihrem historischen Kontext | 184 |

| | |
|---|-----|
| 5.1.1 Die Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre – eine historische Einordnung in Bezug auf ihre Vorgeschichte..... | 184 |
| 5.1.2 Der Verlauf der Hochphase der Asyldebatte..... | 188 |
| 5.2 Was die Jahre 1990 bis 1992 zur Hochphase der Asyldebatte machte..... | 224 |
| 5.2.1 Zur Periodisierung der Asyldebatte am Anfang der 1990er Jahre | 225 |
| 5.2.2 Charakteristika und Besonderheiten der Hochphase der bundesdeutschen Asyldebatte.... | 242 |
| 5.3 Die SPD und die Asylgrundrechtsfrage – der Weg zur asylpolitischen Wende..... | 257 |
| 5.3.1 Die SPD im wiedervereinigten Deutschland – das Asylthema im Gepäck | 257 |
| 5.3.2 Druck von allen Seiten – die Asylposition der SPD in der Kritik..... | 261 |
| 5.3.3 Die Auseinandersetzungen über das Grundgesetz in der SPD – wie aus einem Nein ein Ja wird..... | 273 |
| 6. Die Schlussphase der Asyldebatte..... | 303 |
| 6.1. Vom Asylkompromiss bis zur Grundgesetzänderung | 304 |
| 6.2 Charakteristika und Besonderheiten der Schlussphase der Asyldebatte: Periodisierung, Asylkompromiss und letzte Widerstände..... | 317 |
| 6.3 Der Asylkompromiss, die Grundgesetzänderung und die SPD..... | 327 |
| 7. Zusammenfassung, Fazit und Ausblick | 339 |
| 8. Quellen- und Literaturverzeichnis..... | 349 |
| 8.1 Genutzte Archive und Bibliotheksbestände | 349 |
| 8.2 Zeitungen und Zeitschriften | 350 |
| 8.3 Abkommen, Berichte und Statistiken..... | 351 |
| 8.4 Gedruckte Quellen und zeitgenössische Zeugnisse..... | 352 |
| 8.5 Literatur | 353 |
| 8.6 Onlineressourcen..... | 360 |

Aus Sicht eines Zeitgenossen

„Wie klug und weitsichtig hatte Volker Rühle gehandelt, als er das ‚Flüchtlingsproblem‘, das ‚Ausländerproblem‘ zu einer für die Nation existentiellen Frage erklärte, und wie laut mußten die unermüdlichen Frauen und Männer der CDU/CSU mit geschwollenen Halsadern ins Land rufen: ‚Das Boot ist voll, es naht die Flut, es naht die große Katastrophe‘, bis die Mehrheit der bundesrepublikanischen Bevölkerung dieser Wahrheit Glauben geschenkt hat. Zugegeben, auch die Republikaner leisteten ihnen Schützenhilfe. [...]

Mögen nun die Frauen und Männer der Union mit Stolz auf dieses, mit schwarzbrauner Farbe übermalte Deutschlandbild blicken. Doch wie steht es mit den Sozialdemokraten? Was hat die SPD eigentlich unternommen, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten? Im Grunde nichts. Blickt man auf die vergangenen Jahre zurück, dann stellt man im Gegenteil fest, daß diese Partei Schritt für Schritt der Rechten gefolgt ist und auf diesem Weg so viele Federn gelassen hat, daß sie heute eine recht erbärmliche Figur macht. Müde und erschöpft bläst sie nun in dasselbe Horn, dessen dröhnende Stimme jahrelang aus den Reihen der CDU/CSU zu vernehmen war, eine Stimme, die inzwischen nicht nur die Ohren, sondern auch die Schädel der meisten Menschen in Deutschland betäubt hat. Ich frage mich, wie diese traditionsreiche Partei dazu kommt, so grundsätzliche Positionen zugunsten von absurden Scheinargumenten aufzugeben?“¹

Bahman Nirumand, gebürtiger Iraner, Germanist und Iranist, in der Novemberausgabe des *Vorwärts* 1992, kurz vor dem Sonderparteitag der SPD, zum Thema Asyl in Deutschland. Er kam 1982 als Flüchtling nach Deutschland und arbeitet seit den 1980ern als Schriftsteller sowie Journalist.

¹ Bahman Nirumand: Trugbilder, Gauklerspiele und die SPD, in: *Vorwärts* (11/1992), S. 36.

1. Einleitung

Asyl – auch heute ist das kleine Wort mit der großen Bedeutung nach wie vor ein Reizwort in Deutschland. Die bundesrepublikanische Gesellschaft streitet – und mit ihr auch der Rest Europas – als hinge ihr Überleben davon ab. Man beharkt sich wegen Abschiebungen von Asylbewerbern, diskutiert über die Integration von Einwanderern insgesamt und echauffiert sich über Abschreckungsmaßnahmen, die weitere Menschen davon abhalten sollen, ihren Weg nach Deutschland und Europa zu suchen. Die Themen Flucht und Asyl bestimmen inzwischen seit mehreren Jahren regelmäßig die öffentlichen Diskussionen. Wenn nicht gerade eine Naturkatastrophe oder ein außenpolitischer Zwist die Nachrichten dominierte, so waren und sind Flüchtlinge in den Jahren seit 2015 immer für eine Schlagzeile gut.

Erstaunlich wenige Stimmen allerdings rufen dabei den Deutschen in Erinnerung, dass es sich bei dem derzeitigen Phänomen um nichts Neues, beziehungsweise nichts Einmaliges handelt. Immer noch machen sich die wenigsten bewusst, dass in der Geschichte der Bundesrepublik solche Debatten schon öfter geführt wurden und das Thema Einwanderung schon seit dem frühen 20. Jahrhundert immer wieder das Potenzial hatte, die öffentliche Stimmung aufzuheizen oder gar zu dominieren.¹ Dabei würde in der aktuellen Debatte der Blick in die jüngere Vergangenheit vielleicht produktive Erkenntnisse bringen und die Aufregung und das Unbehagen, die das Thema bei so manchem Politiker, Medienvertreter, aber auch in der Öffentlichkeit zuweilen auslöst, würden vermutlich ausbleiben oder zumindest deutlich reduziert.

Man muss sich nicht weit zurückerinnern, um sich in einer Auseinandersetzung wiederzufinden, die teils gravierende Ähnlichkeiten zu den heutigen Diskussionen aufweist. Geht man davon aus, dass die seit 2015 laufende Debatte die zweite dieser Form über das Thema Asyl in der Geschichte der Bundesrepublik ist, so ist das, was nachfolgend im Fokus dieser Arbeit stehen soll, als die erste Asyldebatte zu bezeichnen. Sie ist der direkte Vorläufer der heutigen Kontroverse, und obwohl sie selbst kaum 30 Jahre zurückliegt, so scheint es doch

¹ Vgl. dazu die Aussage von Karl-Heinz Meier-Braun, der feststellt: „Alles schon mal dagewesen“. Siehe: Ders.: Schwarzbuch Migration. Die dunkle Seite unserer Flüchtlingspolitik, München 2017, S. 74. Meier-Braun konstatiert an gleicher Stelle außerdem: „2015 schien es, als seien die vielen Geflüchteten unvorhersehbar wie ein Tsunami über Deutschland hereingebrochen und als hätte es so etwas noch nicht gegeben. Dabei hatte das Land schon viele Erfahrungen mit Geflüchteten und Einwanderern gesammelt und die Zuwanderung von Millionen verkraftet.“

vielfach so, als wären die Bilder und Diskussionen von damals im kollektiven Gedächtnis unserer Gesellschaft nur noch sehr eingeschränkt vorhanden.

Das historisch kurze Gedächtnis ganzer Gesellschaften ist eine der großen Herausforderungen, welche man sich bei der Untersuchung gegenwartsnaher Zeitgeschichte vergegenwärtigen muss. Ereignisse liegen mitunter schon Jahrzehnte zurück, was aber nicht bedeutet, dass sie bereits historisch verortet und im historischen Bewusstsein einer Gesellschaft angekommen sind. Da sie, wie auch im Fall der ersten Asyldebatte – aus Sicht der Historikerzunft –, zeitlich noch immer sehr nahe liegen, hat eine geschichtswissenschaftliche Problematisierung der jeweiligen Untersuchungsgegenstände mitunter noch nicht oder in bisher nur sehr eingeschränktem Umfang stattgefunden. Eine zeithistorische Problematisierung ist in diesem Falle durchaus wertvoll und sollte gewinnbringend für die geistes- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisgenerierung sein. Die erste Asyldebatte verdient in jedem Fall bereits heute eine eingehendere zeithistorische Untersuchung², doch sie ist spätestens jetzt, da Deutschland erneut und diesmal mit ihr die EU als Ganzes über Asyl und Flüchtlinge streiten, noch wichtiger als jemals zuvor.³

Dass eine eingehende geschichtswissenschaftliche Reflexion über ein gegenwartsnahes Thema inzwischen nicht mehr nur Zweifel oder gar Ablehnung in weiten Teilen der Historikerzunft auf sich zieht, ist eine relativ neue Entwicklung. Die oftmals geltenden Archivsperrfristen sind nicht mehr grundsätzlich ein Hindernis und auch die neue Zugänglichkeit von Quellenmaterial auf Grund der rasanten, inzwischen beinahe allumfassenden Digitalisierung, hat ihren Anteil an dieser Entwicklung. Auch sie wird in nicht allzu ferner Zukunft selbst Gegenstand der zeithistorischen Forschung sein, davor allerdings zuallererst eines ihrer Werkzeuge. Auch wenn sie das klassische Quellenfundament, das nach wie vor in Archiven und Bibliotheken

² Vorreiter unter den heute tätigen Zeithistorikern in diesem Feld sind sicher Ulrich Herbert, und Patrice G. Poutrus. Sie haben inzwischen eine umfassende Liste an Publikationen zum Thema Asyl Anfang der 1990er Jahre vorgelegt. Allerdings ohne sich eingehender mit der damit befassten gesellschaftlichen Debatte auseinanderzusetzen. Siehe etwa das unumgängliche Werk von: Ulrich Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München 2001. Oder auch den erst kürzlich erschienenen Band von: Patrice G. Poutrus: Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart, Berlin 2019. Weitere relevante Forschungen, auch anderer Autoren, werden im Folgenden vorgestellt.

³ Tatsächlich lässt sich seit dem erneuten Aufbrechen des Konfliktes über Asylgewährung in Deutschland eine deutliche Zunahme der Publikationstätigkeit auch zur ersten Asyldebatte verzeichnen. Beispielhaft dafür steht etwa erneut: Ulrich Herbert: Flucht und Asyl. Zeithistorische Bemerkungen zu einem aktuellen Problem, auf: Zeitgeschichte-online, Dezember 2015, unter: <https://zeitgeschichte-online.de/themen/flucht-und-asyl> (Stand: 15.09.2020). Für diese Beobachtung steht auch: Philipp Ther: Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa, Berlin 2017. Ther kommt in seinem Buch, das eine historische Einordnung des Themenkomplexes Flucht und Flüchtlinge in Europa versucht, immer wieder auf die Phänomene in Deutschland ab 1990 zu sprechen. Vgl. ebd.: S. 272 ff.

zusammenzutragen ist, nicht ersetzen und auch nicht ersetzen sollen, stellen das Internet und die in ihm ständig bereit gestellten Quellenkorpora eine unschätzbare Hilfe dar. Das Internet als zentraler Kommunikationskanal ist hingegen ein Phänomen der zweiten Asyldebatte. Es spielte Anfang der 1990er Jahre noch keine Rolle für Dynamik und Austragung der ersten Diskussion. Sie ist also vielleicht eine der letzten großen gesamtgesellschaftlichen Auseinandersetzungen der Bundesrepublik, bevor das World Wide Web dem allgemeinen digitalen Wandel und einer immer schnelleren und regelloseren Kommunikation zum Durchbruch verhalf.

Es waren andere historische Einschnitte von beispielloser Tragweite, wie etwa das Ende des Ost-West-Konflikts und die Wiedervereinigung⁴, die einer Beschleunigung und Intensivierung der Asyldebatte Vorschub leisteten. Und dass eine ganze Reihe solcher Einflüsse existierte, die mehr oder weniger direkt und zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Auseinandersetzung über Flüchtlinge und den Umgang mit ihnen berührte, macht deutlich, dass die erste Asyldebatte mehr war als ein asyl- und ausländerpolitischer Spezialdiskurs und auch keine reine Entwicklung der Jahre rund um die Wende. Tatsächlich war sie um 1991 bereits deutlich über ein Jahrzehnt alt und erlebte daher nach der deutschen Wiedervereinigung eher ihre gesellschaftliche Hochphase, als dass sie zu diesem Zeitpunkt noch neu zu nennen gewesen wäre. Die Asyldebatte erlangte damals, nach Jahren in denen sie eine Debatte unter vielen gewesen war, eine allgegenwärtige, gesamtgesellschaftliche und langanhaltende Dominanz.⁵

Dass die Asyldebatte um 1991 eine derartige Bedeutung für Deutschland und die Deutschen gewinnen konnte, ist, verglichen mit den sonstigen Problemen, mit denen das Land damals kämpfte, nicht auf Anhieb zu verstehen. Der bloße Blick auf die Zahlen⁶ – wirtschaftliche wie soziale – würde, trotz durchaus eindrucksvoller Größenordnung, nicht den Schluss nahelegen, dass die Bundesrepublik damals in irgendeiner Form bedroht gewesen wäre. Aus der Retrospektive ist dieser Schluss leicht zu ziehen. Allerdings stellte sich diese Situation für viele Zeitgenossen – vor allem in ihrer ganz subjektiven Wahrnehmung – grundlegend anders dar. Wie kam es dazu?

⁴ Beide, das Ende des Kalten Kriegs und die Wiedervereinigung Deutschlands, werden in dieser Arbeit durchaus als wichtige, aber in der Asyldebatte nicht alles entscheidende Zäsur angesehen. Siehe dazu an späterer Stelle mehr.

⁵ Die Tragweite dieser Entwicklung und die sie begleitenden Erscheinungen – wie etwa die zahlreichen ausländerfeindlichen Gewalttaten im gesamten Bundesgebiet und die besondere Involviertheit der Massenmedien – fasst u. a. Poutrus zusammen, in: Poutrus: Umkämpftes Asyl, S. 166 ff.

Mit Blick auf die gesamte deutsche Geschichte seit 1945 kann man grob vereinfacht sagen, dass das Thema Migration und damit das Thema Ausländer für die Menschen in der Bundesrepublik immer so lange keine Rolle spielte, solange die Wirtschaft des Landes florierte. Keine Arbeitslosigkeit, sozialer und wirtschaftlicher Aufstieg und lang nicht gekannte politische Ruhe waren für viele Menschen in Westdeutschland das Resultat der späten 1950er und der 1960er Jahre. Kaum zwanzig Jahre nachdem die Nationalsozialisten den Kontinent mit Krieg überzogen hatten, war besonders die junge Bundesrepublik zum Sinnbild des anschließenden weltweiten Aufschwungs geworden.⁷ Dass nach dem Krieg die Integration von vielen Millionen deutschen Ostflüchtlingen nicht immer reibungslos verlaufen war, störte da kaum.⁸ Der neugewonnene Wohlstand entschädigte für das Misstrauen, die Zwistigkeiten und für die Schuld, die man – meistens im Stillen – noch mit sich herumtrug. Dabei ging allerdings auch unter, dass sich mit dem Wohlstand und der vermeintlichen Ruhe parallel dazu auch neue Einstellungen und Lebensgewohnheiten entwickelten. Man denke hier beispielsweise an die Neuen Sozialen Bewegungen und die Jugendproteste von 1968. Aber auch das Konsumverhalten veränderte sich und mit ihm ging auch die Modernisierung der Industriegesellschaft einher. Von der großen Masse unerkannt kam mit der „Moderne“ auch der „Wandel“.⁹ Es begann sich, wenn auch anfangs ohne sichtbare Konsequenzen für den Großteil der westdeutschen Bevölkerungen, eine grundsätzliche Veränderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen anzubahnen: die Phase „nach dem Boom“¹⁰.

⁷ Vgl. Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, 3. Aufl., Göttingen 2012, S. 39 f.

⁸ Herbert stellt fest, dass „politische Gefährdungen und soziale Spannungen [...] nicht in dem Maße auftraten, wie sie befürchtet worden waren.“ Siehe: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 196.

⁹ Vgl. für eine erste knappe Deutung der Entwicklungen ab Mitte der 1960er Jahre die essayistischen Ausführungen bei: Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 39 ff.

¹⁰ Vgl. den bereits erwähnten Band von Doering-Manteuffel und Raphael sowie die Ausführung in: Anselm Doering-Manteuffel: Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) (4/2007), Jg. 55., S. 559–581. Bei dem von Doering-Manteuffel und Raphael vorgestellten Konzept „Nach dem Boom“ handelt es sich nicht nur (aber auch) um einen „Titel“ für eine historische Epoche (ab Ende der 1970er Jahre), sondern vielmehr um ein integriertes Arbeitskonzept, welches konkretes Handwerkszeug zur Verfügung stellen möchte, etwa in Form von Arbeitshypothesen und dem Umreißen potenziell vielversprechender Forschungsfelder. Zentrale These des Konzepts ist dabei, dass die Herausbildung des digitalen Finanzmarkt-Kapitalismus die zentrale Kraft innerhalb eines komplexen Strukturbruchs und sozialen Wandels von „revolutionärer Qualität“ darstellt. Dabei gehen beide Autoren, so ihre Arbeitshypothesen davon aus, dass dieser Wandel nicht von einem „Epizentrum“ ausgeht, sondern sich in zahlreichen verschiedenen Bereichen und vor allem international manifestierte. Die Wechselwirkungen zwischen diesen Bereichen schenken sie besondere Aufmerksamkeit. Zudem sind sie der Ansicht, dass das Denken in festen Zeiteinheiten nicht hilfreich ist, sondern der „zeitliche Horizont der Betrachtungen [...] ausgeweitet werden muss“, da die verschiedenen Prozesse „längst nicht in allen Fällen voneinander abhängig oder miteinander kausal verschränkt [sind].“ Siehe: Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 30 ff.

Deutschland hatte sich den Wohlstand, der Mitte der 1960er Jahre ein scheinbar unerschütterliches Gefühl der Sicherheit erzeugt hatte, unter anderem mit Hilfe von Millionen sogenannter „Gastarbeiter“ vornehmlich aus Süd- und Südosteuropa sowie aus der Türkei erarbeitet.¹¹ Diese waren zu großen Teilen nach einiger Zeit wieder in ihre jeweiligen Heimatländer zurückgekehrt, allerdings blieben mit fortschreitender Dauer der „Gastarbeiter“-Anwerbung auch immer mehr von ihnen dauerhaft in Deutschland wohnen. Eine Entwicklung, die vielen Deutschen erstmals auffiel, als die deutsche Wirtschaft das erste Mal seit dem Beginn der Boom-Phase nicht mehr wuchs, also im Jahr 1967.¹² Nun registrierte man, dass inzwischen Millionen Ausländer immer länger in Deutschland lebten und es entstand zusehends ein neues gesamtgesellschaftliches Bewusstsein für das Thema Ausländer in Deutschland, das zur Grundlage all dessen wurde, was die nachfolgenden Jahrzehnte an Ausländerdebatten in Deutschland hervorbringen sollten.

Eine weitgehende Kontinuität von zahlreichen Eigenschaften lässt sich ausgehend von den späten 1960er Jahren, über die „Gastarbeiterdiskussion“ in den 1970er Jahren und die ersten Diskussionen über das deutsche Asylrecht Anfang der 1980er Jahre bis in die 1990er Jahre nachzeichnen. Und, selbst wenn sich das derzeit nur vermuten lässt, auch die heutige Auseinandersetzung wird sich zukünftig wohl in diese Reihe einordnen lassen. Dabei hat jede der unterschiedlichen Debatten ihre Schwerpunkte und Hauptstoßrichtungen gehabt. War die „Gastarbeiterdebatte“ um 1972/73 vor allem von den wirtschaftlichen Schwierigkeiten und von relativ breiter Ablehnung gegenüber den vermeintlichen „Gästen“, die scheinbar überraschend nicht mehr gehen wollten,¹³ geprägt gewesen, so war es um 1990 herum von Jahr zu Jahr mehr um das deutsche Grundgesetz und das in ihm verbriefte Recht auf Asyl für politisch Verfolgte gegangen.

Überhaupt war die Asyldebatte von Jahr zu Jahr mehr zu einer Grundgesetzdebatte geworden und damit zu einem Streit über das zukünftige Selbstverständnis des wiedervereinigten Deutschlands und seiner Gesellschaft. Der Streit über das Grundrecht auf Asyl war folglich

¹¹ Siehe dazu u. a. die Schilderungen bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 206 ff. Ebenfalls bei Ulrich Herbert: Krisenzeichen. Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer/innen 1973, Zeitgeschichte-online, November 2013, unter: <https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/krisenzeichen> (Stand: 15.09.2020).

¹² Siehe dazu Herbert: Krisenzeichen, unter: <https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/krisenzeichen> (Stand: 15.09.2020).

¹³ Zu dem Phänomen der Verfestigung von Aufenthalten der sog. „Gastarbeiter“ im Laufe der 1960er und 1970er Jahre, siehe: Klaus J. Bade: Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München 1992, S. 393–398.

weit mehr als eine Diskussion über eine vermeintlich bipolare Konstellation zwischen Deutschen und Ausländern sowie über die Rechte und Pflichten der jeweiligen Gruppe.

Denn, sie war erstens, obwohl älter als das wiedervereinigte Deutschland¹⁴, in ihrem Ausgang und Verlauf ganz wesentlich von der ersten Zeit des Wiedervereinigungsprozesses beeinflusst. Zweitens waren darüber hinaus spezielle Akteurskonstellationen und -situationen notwendig, damit sich die Debatte in der Form entwickeln konnte, wie sie es tat. Damit wird hier speziell auf die Situation der SPD um 1990 angespielt.¹⁵ Sie nahm als Oppositionspartei eine kaum für möglich gehaltene Schlüsselrolle in der Debatte ein, allerdings weniger aus einer Position der Stärke als aus einer Situation der Unsicherheit und des Wandels heraus. Und drittens, das ist oben angeklungen, muss die Asyldebatte in Deutschland eingebettet gesehen werden in den globalen Prozess des Werte- und Strukturwandels in der „Nach-dem-Boom-Phase“, der Zeit nach den Aufschwungjahren der Wiederaufbauphase ab Anfang der 1970er Jahre, und den voranschreitenden, europäischen Einigungsprozess. Diese Beobachtungen lassen sich in einigen grundlegenden Fragestellungen und Thesen zusammenfassen, welche die Ausgangsannahmen der hier vorgenommenen Untersuchung festhalten. Sie legen gemeinsam mit der präzisen zeitlichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes das Fundament dieser Arbeit.

1.1 Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse

Auch wenn viele Parallelen zwischen der heutigen Asyldebatte und den Auseinandersetzungen in den Jahren vor und nach der deutschen Wiedervereinigung festzustellen sind und sich erneut viele Streitpunkte vor allem an der Frage entzünden, wie es (das Zusammenleben, die Gesellschaft, usw.) zukünftig weitergehen und aussehen soll und welche Konsequenzen heutiges Handeln in der Zukunft für uns bereithalten wird, so ist zuerst noch einmal zu betonen, dass es „keine Kompetenz [der Historiker ist], gegenwärtige Geschehen in die Zukunft hochzurechnen.“¹⁶ Ziel des Zeithistorikers ist es vielmehr, „Gewordene[s] durchschaubar zu

¹⁴ Sie war zuerst eine rein westdeutsche Debatte gewesen, wandelte sich aber umgehend – mit Vollzug der Wiedervereinigung – zu einem gesamtdeutschen Phänomen in der dann wiedervereinigten Bundesrepublik.

¹⁵ Hier ist vor allem auf die Situation der SPD im Bund hinzuweisen. Siehe dazu: Bernd Faulenbach: Geschichte der SPD. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2012, S. 108 und 116.

¹⁶ Dieses und nachfolgendes Zitat im Vorwort zur 2. Auflage unter dem Schlagwort „Nach dem Crash“ bei: Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 7.

machen“, um Erkenntnisse über die „Entstehungsbedingungen der Gegenwart“¹⁷ zu gewinnen. Da dies allerdings nur in einem Rahmen geschehen kann, den ein Wissenschaftler allein abdecken kann, darf das anfängliche Abzirkeln des genauen Untersuchungsgegenstandes, des Untersuchungszeitraums und des genauen Erkenntnisinteresses nicht fehlen. Es erleichtert mithin die Orientierung und Verortung der Analyse im Gesamtforschungsfeld.

Der zentrale Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist im engsten Sinne das, was heute gemeinhin als Asyldebatte bezeichnet wird. Im Fokus der Analyse stehen damit nicht Asylpolitik oder Asylpraxis der 1980er und 1990er Jahre, sondern vor allem die damit einhergehende Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren über das Thema Asyl und alle dazugehörigen Teilaspekte innerhalb des gewählten Untersuchungszeitraums. Es geht folglich zuvorderst um das Sprechen der Personen(-gruppen) in Deutschland über das Thema Asyl, um ihre kommunikativen Strategien, die verschiedenen Aushandlungsprozesse, die damit einhergehenden Emotionen und Begleiterscheinungen, wie etwa die ausländerfeindlichen Gewalttaten, und ihre Auswirkungen auf die Asyldebatte.

Am Anfang der Überlegungen zu dieser Forschungsarbeit stand die Annahme, dass die Kommunikation im Rahmen der Asyldebatte gleich in mehrerlei Hinsicht besondere Aufmerksamkeit verdient, wenn man die Asylpolitik und die damit verknüpften Geschehnisse derselben Jahre verstehen möchte. Das betrifft, so die Hypothese, die Konstruktion von konkreten, mit dem Thema Asylummigration verknüpften Bedrohungsszenarien, die gezielte Instrumentalisierung dieser Szenarien durch dominante Akteure zur Erreichung klarer politischer Ziele und natürlich auch die Wahrnehmung dieser Szenarien durch die Adressaten – hier die deutsche Bevölkerung.

Schnell wurde dabei deutlich, dass die Asyldebatte eine innere Struktur aufwies, die eng mit dem Handeln beziehungsweise Nichthandeln der zentralen Akteure innerhalb der Auseinandersetzung verknüpft war. Für einen Erkenntnisse bringenden Blick auf die Asyldebatte musste also nicht nur der Kommunikation besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, sondern auch den beteiligten Akteuren, die sich bestimmter sprachlicher Strategien und Bilder bedienten, um ihre Ziele zu erreichen und damit, nicht nur inhaltlich, sondern auch was

¹⁷ In der Einleitung zur 1. Auflage bei: Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 26.

den Zeitrahmen angeht, die Debatte formten und am Laufen hielten.¹⁸ Denn, diese Hypothese lag schnell nahe, die von ihnen ausgehende Kommunikation des Themas in die Gesellschaft hinein war für die besondere Langlebigkeit und Virulenz der Debatte ganz wesentlich mitverantwortlich und somit auch für die prägenden Hoch-, Tief- und Wendepunkte und die durch diese Punkte klar voneinander getrennten Phasen der Auseinandersetzung.

Wichtig hervorzuheben ist mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand, dass die Asyldebatte keine thematisch gleichförmige Debatte ausschließlich um das Thema Asyl war, auch wenn es die Bezeichnung nahelegt. Vielmehr war sie durch zwei thematische Besonderheiten geprägt. Die erste davon ist mit Blick auf das Erkenntnisinteresse¹⁹ dieser Arbeit von herausragender Bedeutung. Innerhalb des Diskussionsgegenstands „politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland“ wurde ein konkreter Aspekt zum zentralen Kristallisationspunkt der Auseinandersetzungen. Das war der Grundgesetzartikel 16, in welchem seit 1949 das Grundrecht auf politisches Asyl festgeschrieben war.²⁰ Der Streit über die Tragweite dieses Verfassungsartikels, ob er auch Ende der 1980er Jahre und darüber hinaus noch zeitgemäß war und vor allem für wen er gelten sollte, wurde zur zentralen Auseinandersetzung innerhalb der gesamten Asyldebatte. Erst die Lösung des Grundgesetzstreits ermöglichte das Ende der jahrelangen Konfrontationen im Rahmen der Debatte.²¹ Dementsprechend wurde dieser Frage auch innerhalb der Forschungsarbeit eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Zweitens war auch die Grundgesetzdebatte durch zahlreiche Querverbindungen zu anderen Themen geprägt. Das ist allerdings wenig erstaunlich und bestätigt vielmehr die häufig beobachtbare Parallelität von mehreren soziopolitischen Teildiskursen²² in der viel weiter gefassten Debatte über das deutsche Asylrecht.

¹⁸ Martin Wengeler stellt dahingehend fest, dass Sprache nicht nur das Medium gemeinsam geteilter Sinnstiftung und Weltbilder ist, sondern darüber hinaus einen Faktor der Konstruktion geschichtlicher Wirklichkeit darstellt. Vgl. dazu: Martin Wengeler: *Topos und Diskurs, Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985)*, Tübingen 2003, S. 101 f.

¹⁹ Zum Erkenntnisinteresse, also der Frage, welcher wissenschaftlicher Gewinn von dieser Arbeit erwartet werden kann, weiter unten mehr.

²⁰ Vgl. dazu: Poutrus: *Umkämpftes Asyl*, S. 166. Außerdem auch bei: Klaus J. Bade: *Ausländer. Aussiedler. Asyl*, München 1994, S. 112 ff.

²¹ Mit dem Inkrafttreten des neuen Asylrechtsartikels 16a, der die Möglichkeit politisches Asyl zu bekommen, für Menschen aus gewissen Ländern einschränkte, nahm auch die Zahl der Asylsuchenden rapide ab. Dies wiederum führte zu einem deutlichen Abebben der Asyldebatte. Siehe u. a.: Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 300 ff., besonders S. 320 und 323. Herbert berichtet u. a. von einem „Plebiszit“ der *Bild*-Zeitung, in welchem diese über eine angeblich überwältigende Mehrheit unter den Deutschen für eine Grundgesetzänderung berichtete. Vgl. ebd., S. 303.

²² Ebenfalls Herbert hat herausgearbeitet, dass die „Debatte über das Asylrecht, [...] das eigentliche Problem nur überdeckt [hatte].“ Ebd., S. 322. So waren etwa grundsätzliche Fragen über die Zukunft der Einwanderung nach Deutschland nach wie vor nicht beantwortet und boten damit weiterhin Stoff für neuerliche bzw. fortgesetzte Auseinandersetzungen über migrationspolitische Themen. Neben der Asylfrage standen zeitgleich auch die Herausforderungen im Raum, die sich aus der hundertausendfachen Aufnahme von (Spät-)Aussiedlern aus den

Um den Untersuchungsgegenstand präzise fassen zu können, musste allerdings nicht nur formuliert werden, welche Handlungsformen – hier im Besonderen die kommunikativen – hauptsächlich untersucht werden sollten und welche dahinterliegenden Ziele und Motivationen existierten. Es bedurfte außerdem einer aussagekräftigen Auswahl an zu untersuchenden Akteuren, deren Anzahl aber unter arbeitsökonomischen Gesichtspunkten noch fassbar sein musste. Die besondere Aufmerksamkeit, welche dem Streit über den Grundgesetzartikel 16 gewidmet werden sollte, machte auch die Einschränkung der Untersuchung auf einige zentrale Akteure und Akteursgruppen möglich.

Ganz grob lassen sich die an der Asyldebatte beteiligten Akteure in drei (Groß-)Gruppen teilen. Auf der einen Seite die politischen Akteure, also alle Personen und Gruppen, die den klassischen bundesrepublikanischen Parteien zuzuordnen sind. Als zweite Gruppe sollte die deutsche Medienlandschaft betrachtet werden und in der dritten Akteursgruppe können alle Personen und Zusammenschlüsse zusammengefasst werden, die sich nicht dem Parteienspektrum oder der deutschen Medienlandschaft zuordnen lassen: die Zivilgesellschaft. Darunter fallen Organisationsformen wie Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, Verbände, Vereine, Nichtregierungsorganisationen oder auch Kirchen, aber auch Einzelpersonen, die nicht in journalistischer Absicht oder als Mitglieder einer Partei in Erscheinung treten. Natürlich handelt es sich bei dieser Trennung der relevanten Personengruppen um eine wissenschaftlich-idealtypische Unterteilung. In der Realität muss man allerdings auch von Überschneidungen und teilweise deutlichen Unschärfen bei der Unterscheidung der Akteursgruppen ausgehen.

Schon in der Frühphase des Projekts kristallisierte sich heraus, dass zwar eine nicht abschließend festzustellende Zahl an Personen und Gruppen öffentlich an der Asyl- und der ihr zugehörigen Grundgesetzdebatte beteiligt gewesen war, dass aber dennoch die Fokussierung auf die Interaktion zwischen den deutschen Printmedien, den beiden Unionsparteien und besonders auf die damals oppositionelle SPD erkenntnisbringend zu sein versprach. Dementsprechend wurde die Quellensuche und -auswahl angepasst.

ehemaligen Ostblockstaaten und von Kriegsflüchtlingen vom Balkan ergaben. Diese Themen verloren durch die Beilegung des Asylstreits nicht ihre Relevanz und politische Brisanz. Siehe dazu: Karl-Heinz Meier-Braun: Einwanderungsland, Deutschland, Frankfurt a. M. 2002, S. 77 ff.

Mit Blick auf die untersuchten Medien wurden vornehmlich bundesweit erscheinende Zeitungen und Zeitschriften herangezogen, da ihnen sowohl in ihrer Funktion als Kommunikationskanäle, als auch als aktiv an der Debatte teilnehmende Akteure mit eigener Programmatik und der Möglichkeit zur Themen- sowie Schwerpunktsetzung, nicht unwesentliche Bedeutung zukam. Exemplarisch sind hier die deutschlandweit erscheinende *Bild-Zeitung*²³ und der *Spiegel* zu nennen. Es wurden für diese Analyse allerdings noch eine ganze Reihe anderer überregionaler Zeitungen und Zeitschriften ausgewertet. Die beteiligten gesellschaftlichen Gruppen jenseits der Parteien und Medien finden in dieser Arbeit ebenfalls Beachtung, jedoch stets mit dem Fokus auf Ihre Interaktion mit den Unionsparteien und der SPD, besonders in der Grundgesetzfrage, und als Rezipienten der nationalen Medien. Sie erfahren daher, im Gegensatz zur SPD, den Unionsparteien und den ausgewählten Medien, keine systematische Analyse.

Während auf Seiten der Medien eine Einschränkung auch wegen der enormen Zahl potenziell interessanter Untersuchungsobjekte notwendig war, ergab sich die Schwerpunktsetzung bei den Parteien beinahe schon automatisch. Zwar waren etwa die rechtsradikalen Splitterparteien in dieser Zeit in aller Munde, ihr Erstarken in den Jahren um 1990 herum kann durchaus auch auf die Auseinandersetzung um das Asylrecht im Speziellen, aber auch das Thema Migration im weiteren Sinne zurückgeführt werden²⁴, allerdings spielten sie als eigenständige Akteure in der Grundgesetzfrage kaum eine Rolle.²⁵ Daher wird ihnen in dieser Arbeit nur in dem Rahmen Aufmerksamkeit gewidmet, wie es für die Erörterung des Themas Asyldebatte erforderlich ist. Zwar können die rechtsradikalen Parteien Republikaner, DVU und NPD und ihre politischen Programme nicht ignoriert werden, von größerer Bedeutung war aber vielmehr die weitverbreitete Angst in Gesellschaft und Politik vor dem Erstarken dieser politischen Parteien und nicht ihre tatsächliche Stärke. Die kleineren Parteien, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre im Bundestag vertreten waren und ihr Einfluss auf die Auseinandersetzung wurden hingegen in unterschiedlichem Maße untersucht. Die PDS wurde lediglich punktuell in die Untersuchung miteinbezogen, da sie nur während der letzten zweieinhalb Jahre der Asyldebatte im Bundestag vertreten gewesen war. Sie war in dieser Zeit, was dieses Thema

²³ Besonders hervor taten sich in diesem Zusammenhang, auch nach Meinung von Poutrus, besonders die Printmedien des Springer-Verlags, wozu neben der *Bild* auch *Welt*, *Bild am Sonntag* und *Welt am Sonntag* gehören. Vgl. Poutrus: *Umkämpftes Asyl*, S. 90.

²⁴ Vgl. etwa bei Franz Nuscheler: *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Opladen 1995, S. 131 und 186.

²⁵ Da die Grundgesetzänderung auf bundespolitischer Ebene umgesetzt werden musste und keine der rechtsradikalen Parteien 1990 Sitze im Bundestag gewonnen hatte, fehlten ihnen schon ganz praktisch jede Möglichkeit der politischen Partizipation an diesem Projekt, ganz abgesehen davon, dass selbst die CSU, als größte Verfechterin der Grundgesetzänderung, keinesfalls mit einer dieser Parteien kooperiert hätte.

anging, nur wenig in Erscheinung getreten und hatte dementsprechend wenig Einfluss auf den Verlauf der Debatte genommen. Die Rollen der Grünen (später Bündnis 90/Die Grünen) sowie der FDP wurden an unterschiedlicher Stelle immer wieder in die Untersuchung mit einbezogen. Was die Grundgesetzänderung anging, konnten jedoch auch diese beiden Parteien – die FDP war immerhin Regierungspartei – nicht das Gewicht entwickeln, das nötig gewesen wäre, die Pläne der Union zu stoppen.²⁶ Daher liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Untersuchung der Interaktion beziehungsweise des Streits zwischen Bundesregierung und Unionsparteien auf der einen Seite und der oppositionellen SPD auf der anderen Seite.

Da sich die SPD bei der Frage, ob Artikel 16 Grundgesetz geändert werden sollte, zum Zünglein an der Waage entwickelt hatte, wurde ihrem Handeln in der Asyldebatte besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wurden speziell die unterschiedlichen Parteiebenen der SPD und deren Auseinandersetzungen miteinander eingehend untersucht.

Die wenigen geschichtswissenschaftlichen Forschungsarbeiten, die sich dem Thema Asylpolitik bis 1993 bisher angenommen haben, sind durchaus auch auf die Auseinandersetzung der Unionsparteien mit den Sozialdemokraten eingegangen, allerdings stets ohne die genauen Hintergründe für die Rolle der SPD bei der Lösung des Asylkonflikts zu hinterfragen. Zu dieser Frage wurde bislang keine hinreichende Antwort gegeben, was die Beschäftigung mit diesem Akteur umso interessanter macht.²⁷

Für jede geschichtswissenschaftliche Arbeit muss der Untersuchungszeitraum klar definiert werden. Frühe Formen einer öffentlichen Debatte über Asyلمigration lassen sich schon am Ende der 1970er Jahre in der Bundesrepublik belegen.²⁸ Dennoch sollte diese Beobachtung

²⁶ Die FDP wohl die Regierungskoalition aufs Spiel setzen müssen, um die Grundgesetzänderung zu verhindern, zumal ab etwa 1991 auch die öffentliche Meinung gegen ihre ursprüngliche Position sprach und die SPD ja auch zunehmend zu wackeln schien.

²⁷ Vielfach wird der Druck der Unions-Parteien auf die SPD als ausschlaggebend für deren programmatische Wende angeführt. Siehe etwa: Ursula Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Aufl. 2, Opladen 1993, S. 116. Dieser war zwar ein Faktor, allerdings führt der Erklärungsansatz, dass er allein hinreichend für die Wende in der SPD verantwortlich war, zu kurz. Selbst dann noch, wenn man diesen Faktor mit dem zweiten immer wieder zu lesenden Argument kombiniert: Demnach war es auch der Druck der Straße, der ganz wesentlich auf die Entscheidung der SPD hinwirkte. Siehe: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 303. Diese Arbeit kommt zu dem Schluss, dass die Ursachen für die Wende tiefer in der SPD selbst verwurzelt waren.

²⁸ Auf Verwaltungsebene und auch in der Politik war das Thema Asyl schon seit der Einführung des verfassungsmäßigen Rechts auf Asyl für politisch Verfolgte von Relevanz, allerdings eben nur für einen kleinen Kreis von Fachleuten und eben nicht für die breite Öffentlichkeit. Ohnehin, darauf verweist Michael Mayer in seiner Rezension von Poutrus' Buch „Umkämpftes Asyl“, sei der Artikel 16 GG ohnehin bis 1965 kaum angewendet worden. Schutz für Bedürftige sei bis dahin in aller Regel auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt worden. Vgl. dazu: Michael Mayer: Rezension zu: Patrice G. Poutrus:

nicht überschätzt werden. Bis etwa 1980 dominierte im westdeutschen Diskurs über Migration und Migranten das Schlagwort „Gastarbeiter“. Die Wahrnehmung politischer Flüchtlinge in Deutschland als potenziell große Einwanderergruppe kam erst ab Ende dieses Jahres zum Tragen²⁹, als in Folge des Militärputschs in der Türkei über hunderttausend Türken nach Deutschland flohen. Doch auch trotz dieses ersten kurzen Aufflackerns einer Diskussion über die Aufnahme politischer Flüchtlinge ist zu beobachten, dass am Anfang des Jahrzehnts der Fokus der bundesdeutschen Öffentlichkeit weiterhin eher auf anderen Themen lag. Insgesamt war das Thema noch nicht annähernd so breitenwirksam wie zum Beispiel die Debatten rund um Aufrüstung, Atomenergie oder allgemein die wirtschaftlichen Herausforderungen für die Bundesrepublik. Gänzlich uninteressant war das Thema Migration jedoch nie, wie die öffentliche Aufmerksamkeit für einen Türkeibesuch Helmut Kohls im Jahr 1985 deutlich machte.³⁰ Allerdings können die mittleren 1980er Jahre bis etwa 1987 durchaus als die Phase angesehen werden, in denen die in Deutschland lebenden Ausländer und die sie betreffende Bundespolitik kaum als öffentlicher Diskussionsgegenstand herhalten mussten. Dies änderte sich allerdings just in dem Moment, da die Zahl der jährlich nach Deutschland Einwandernden erstmals seit Anfang des Jahrzehnts wieder rapide anstieg. Ab 1986 nahm auch die Zahl der Asylbewerber wieder deutlich zu und überschritt ab 1988³¹ jährlich die 100.000er-Marke. Parallel zu dieser Entwicklung nahm auch die Politik und in ihrer Folge Medien und Öffentlichkeit das Thema Einwanderung wieder vermehrt auf. Im Unterschied zu früheren Jahren und Debatten schnitt man es nun aber zunehmend auf die Zuwanderergruppe der Flüchtlinge und Asylbewerber zu, zumindest was die Begrifflichkeiten und konkreten ausländerpolitischen Maßnahmen anging. Dieses historische Momentum, eine kurze Episode in der deutschen Geschichte der Migration, wird hier als die Startphase der eigentlichen ersten Asyldebatte der Bundesrepublik angesehen. Alle migrationspolitischen Debatten zuvor, so die hier zu überprüfende Hypothese, waren an Intensität und Tiefenwirkung nicht annähernd so

Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart, Berlin 2019. In: H-Soz-Kult, 07.10.2019, www.hsozkult.de/publicationreview/id/reb-28016 (Stand: 15.09.2020).

²⁹ Einzelne Ausnahmen, die jedoch die grundsätzliche Aussage nicht widerlegen, sind z. B. die aus Südvietnam stammenden Vietnamesen, sogenannte Boatpeople, die nach dem Sieg des kommunistischen Nordens die Flucht vor den Kommunisten über das Meer suchten und, sofern sie die gefährliche Reise überlebten, hauptsächlich in den USA und Frankreich unterkamen, aber auch in kleiner Zahl nach Deutschland kamen. Vgl. Poutrus: Umkämpftes Asyl, S. 84 und: Frank Bösch: Engagement für Flüchtlinge. Die Aufnahme vietnamesischer „Boat People“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2017, in: Zeithistorische Forschungen (1/2017), Jg. 14, S. 13–40.

³⁰ Dazu Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 65. Weitere Beispiele dafür, dass mit Migration stets Aufsehen zu erregen war, schildert ebenfalls Meier-Braun: Vgl. ebd., S. 64.

³¹ Die 100.000er-Marke wurde 1986 nur knapp nicht erreicht. Siehe dazu die tabellarische Zusammenstellung bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 263. Die 1987 getroffenen asylpolitischen Maßnahmen, z. B. die Verlängerung des Arbeitsverbots für Asylbewerber auf fünf Jahre, waren die direkten politischen Konsequenzen auf diesen neuerlichen Anstieg. Sie führten jedoch nicht zu einer dauerhaften Reduktion der jährlichen Asylbewerberzahlen in Deutschland.

bedeutend gewesen,³² wie das, was 1987/88 seinen Anfang nahm. Das Doppeljahr markiert daher auch den Anfangspunkt der hier vorliegenden Untersuchung.

Die Festlegung auf den Untersuchungszeitraum kann je nach Perspektive des jeweils Untersuchenden verschieden ausfallen. Der zeitliche Rahmen kann weiter oder enger ausfallen, nach vorne oder nach hinten verschoben werden. Dies gilt auch für die Asyldebatte. Allerdings kann man wohl bei nur wenigen anderen Themen einen Endpunkt so präzise bestimmen, wie in diesem Fall. Mitte 1993, nachdem sich der Bundestag nach zähem Ringen zu einer Änderung des Artikels 16 Grundgesetz entschlossen hatte und am 1. Juli des gleichen Jahres der neue Asylrechtsartikel 16a in Kraft getreten war, war auch die Asyldebatte beinahe schlagartig zu Ende.³³ Das Thema wurde dadurch keinesfalls bedeutungslos, aber fortan verliefen die dazugehörigen Auseinandersetzungen weitestgehend ruhig und weit weniger öffentlich als in den Jahren zuvor. Der Endpunkt der ersten Asyldebatte ist daher in der Mitte des Jahres 1993 zu verorten und markiert daher auch das Ende des hier umrissenen Untersuchungsgegenstandes.

Die Asyldebatte, das ist bereits angeklungen, ist ein Teil – wenn auch ein ganz wesentlicher – einer viel umfassenderen, scheinbar nicht endenden Debatte über Migration nach Deutschland und den Umgang mit den in Deutschland lebenden Migranten. Die Deutschen führen bereits seit dem frühen 19. Jahrhundert einen ständigen Diskurs darüber, wer denn nun deutsch und wer es nicht ist.³⁴ Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, welches Millionen Menschen aus den ehemaligen Ostgebieten nach Westdeutschland getrieben hatte³⁵, wurden alle Auseinandersetzungen von den Fragen begleitet, wer kam, wer blieb und wie diese Personen fortan zur Gesellschaft der Bundesrepublik gehören sollten. So wurden zeitweise Asylbewerber in den Diskussionen stärker herausgegriffen, so wie um das Jahr 1980/81, dann wieder die

³² Das schließt auch die Diskussionen über „Gastarbeiter“ und ihre zunehmend längere Verweildauer in Deutschland ein. Diese wurden mitunter auch sehr intensiv und mit großer Reichweite geführt. Siehe dazu etwa die Titel-Bilder des *Spiegels*: Gettos in Deutschland. Eine Million Türken, in: *Der Spiegel* (31/1973), 30.07.1973, oder: Ausländer in der Bundesrepublik, in: *Der Spiegel* (39/1972), 18.09.1972. Allerdings fehlte es dem „Gastarbeiterthema“ im Vergleich zur Asyldebatte sowohl an der ausgeprägten Hysterie in Teilen der Gesellschaft als auch an der extremen Virulenz der überall in Deutschland aufbrechenden Fremdenfeindlichkeit während der Hochphase der Asyldebatte.

³³ Dies äußerte sich in dem oben bereits genannten rapiden Rückgang der Asylbewerberzahlen ab Mitte 1993 sowie der damit einhergehenden Abnahme des öffentlichen Interesses.

³⁴ Vgl. zur Vertriebenenintegration: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 192 ff. Einen, wenn auch sehr knappen, Überblick zu verschiedenen Migrationsthemen in der Geschichte der Bundesrepublik gibt das erst kürzlich erschienene Sammelband von: Raphaela Etzold/Martin Löhnig/Thomas Schlemmer (Hrsg.): Migration und Integration in Deutschland seit 1945, Berlin 2019. Vgl. auch bei: Andreas Rödder: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015, S. 161. Mit Blick über Deutschland hinaus stellt dieser fest: „Migration [ist] ein durchgängiges Phänomen der Geschichte“.

³⁵ Vgl. ebd., S. 163.

sogenannten „Gastarbeiter“ wie nach 1973. Ebenfalls in den 1970er Jahren stritt man in Deutschland über chilenische Flüchtlinge, die vor den putschenden Militärs auf der Flucht waren,³⁶ und ein anderes Mal sprachen fast alle über die sogenannten Boatpeople, die nach dem Ende des Vietnamkriegs zu Tausenden auch nach Deutschland kamen.³⁷ All den verschiedenen Debatten zu diesen einzelnen Migrationsbewegungen ist eines gemein: Sie lassen sich einordnen in das gesamte (west-)deutsche Migrationsregime seit dem Bestehen der Bundesrepublik. Das gilt auch für die erste deutsche Asyldebatte. Dabei stehen sie alle – mehr oder weniger – in enger Beziehung zueinander, was für das Verständnis der Debatte über die Zuwanderung von Asylsuchenden zentral ist.³⁸

Insgesamt war die Asyldebatte rund um das Jahr 1990 bisher nur sehr eingeschränkt Gegenstand zeithistorischer Untersuchungen. Die Debatte und die Politik sowie die sonstigen Ereignisse rund um das Thema sind mit geschichtswissenschaftlichen Methoden bis dato relativ wenig und wenn, dann vor allem mit einem Blick auf die konkrete Politik und einzelne Debattenaspekte aufgearbeitet worden. Die Untersuchungen, die sich bisher dem Thema Asyl angenommen haben, stammen vornehmlich aus den Politik-, Rechts- und den Sprachwissenschaften. Die für diese Arbeit wichtigsten Vorarbeiten stammen dabei aus den Federn von Ursula Münch, Franz Nuscheler und Martin Wengeler.³⁹ Diese und weitere Arbeiten unternehmen aber meist nicht den Versuch einer Einordnung der Asyldebatte in den gesamthistorischen Rahmen – und wenn dann nur sehr cursorisch. Ihr jeweiliger Zuschnitt ist thematisch und methodisch meist eng gefasst, und auch die zeitlichen Horizonte sind in vielen Fällen auf ganz konkrete Fragen und Themenfelder begrenzt. Eine geschichtswissenschaftliche Untersuchung des Themas Asyldebatte verspricht hier neue Erkenntnisse.

Neben der Absicht den Verlauf der Asyldebatte sowie ihre Vorgeschichte bis 1993 nachzuzeichnen, soll vordringlich die Frage beantwortet werden, welchen Einfluss die Debatte auf die politischen Prozesse und Handlungen im Themenfeld Asylummigration hatte, welcher

³⁶ Siehe dazu: Irntrud Wojak/Pedro Holz: Chilenische Exilanten in der Bundesrepublik Deutschland (1973–1989), in: Claus-Dieter Krohn (Hrsg.): Exile im 20. Jahrhundert, München 2000, S. 168–190.

³⁷ Vgl. zur Einwanderung sog. Boatpeople nach Deutschland: Bösch: Engagement für Flüchtlinge. Außerdem: Ders.: Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann, München 2019, S. 187–228.

³⁸ Die Beziehungen, in welchen die einzelnen Migrationsformen jeweils zueinanderstehen, sind dabei mindestens genauso vielfältig, wie die verschiedenen Formen der Einwanderung nach Deutschland selbst. Es handelt sich dabei um Kontinuitäten in rein chronologischer Form, genauso wie um Parallelerscheinungen oder direkte argumentative wie inhaltliche Wechselbeziehungen. Auf die Verknüpfungen der Asyldebatte mit anderen historischen Migrationsgeschehen in der Bundesrepublik wird im Folgenden ausführlich eingegangen.

³⁹ Siehe: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland; Nuscheler: Internationale Migration; Wengeler: Topos und Diskurs.

Dynamik die Debatte in diesem Zusammenhang unterworfen war und wie sie durch die verschiedenen Einflussfaktoren strukturiert wurde. Es fehlt etwa bislang an einer genauen Periodisierung des Untersuchungsgegenstands. Darum sollen maßgebliche Hoch-, Tief- oder Wendepunkten der Debatte identifiziert werden sowie ihre Kontextualisierung in den Jahren der Entspannung des Ostwestkonflikts, über die Wiedervereinigung hinweg bis ins Jahr 1993 hinein versucht werden.

Diese Analyse der Asyldebatte möchte dabei eine Politikgeschichte neuen Anstrichs schreiben, das heißt einer kulturhistorischen Erweiterung großen Raum geben. Darum werden besonders sprachliche Strategien, Diskurse und sich wandelnde Problemwahrnehmungen und ihre sprachliche Artikulation im relevanten sozialen Umfeld untersucht.⁴⁰ Politik – in diesem Fall Asylpolitik – wird als soziales und kommunikatives Handeln begriffen und nicht als bloßes staatliches Handeln oder Nichthandeln.⁴¹ Das heißt nicht nur konkrete *Hard Politics* sind von Interesse, sondern vielmehr Fragen nach dem sozialen und kommunikativen Wesen der Asyldebatte. Worum ging es? Welche Themen tauchten neben den Themen Asyl und Ausländer noch auf? Welche Faktoren hemmten und welche befeuerten die Debatte und wie verliefen die diskursiven Fronten⁴², ausgehend von den sprachlichen Strategien und den Teildiskursen.

Damit geht es nicht nur um ein in seiner Reichweite begrenztes politisches Thema und damit verbundene Handlungen, sondern vielmehr darum einen Teil der deutschen Geschichte als Gesellschafts- und Kulturgeschichte zu schreiben, die sich in einen großen historischen Ereignis- und Entwicklungsrahmen integriert. Waren die Asyldebatte und die in ihr verhandelten Fragen etwa Ausdruck eines bundesdeutschen Aushandlungsprozesses über das gesellschaftliche und verfassungsmäßige Selbstbild in einem globalen Prozess des Strukturwandels? Solche Fragen zu beantworten ist mit einem Blick und dem Verständnis für

⁴⁰ Auch Ute Daniel plädiert dafür, den jeweiligen Wortgebrauch (Anm. die dahinterliegende Strategie) in ihrem jeweiligen historischen Kontext zu betrachten ist. So könnten die gesamten Wahrnehmungs- und Deutungshorizonte vergangener Zeiten zum Thema gemacht werden. Vgl.: Ute Daniel: Kompendium Kulturgeschichte, 5. Aufl., Frankfurt a. M. 2006, S. 349 und 355.

⁴¹ Vgl. dazu die Ausführungen von Thomas Mergel, in: Ders.: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: Geschichte und Gesellschaft, 28. Jg., 2002, S. 574–606, hier S. 593 ff. Er bezeichnet das von ihm umrissene Vorgehen als eine „Kulturgeschichte der Politik“ und verweist auf das historische Interesse an sozialen Zusammenhängen und sprachlichen Strategien, an die Diskurse anknüpfen. Dabei betont er die Beziehung zwischen realer und symbolischer Politik. Ein zusammengehörendes Paar, das sich so auch in der Asyldebatte findet.

⁴² Zur Bedeutung und dem Interesse an „konkurrierenden Deutungen“ siehe: Barbara Stollberg-Rilinger: Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? In: Zeitschrift für Historische Forschung, Beiheft 35, Berlin 2005, S. 9–24, hier S. 20 f.

große, überspannende historische Prozesse möglich und erfordert daher eine zeithistorische Perspektive.

Neben der Analyse des engeren Untersuchungsgegenstand – Asyldebatte – liefert diese Arbeit Beiträge zu mehreren größeren geschichtswissenschaftlichen Forschungsfeldern. Das sind erstens Beiträge zur Migrationsgeschichte, zweitens zur Mediengeschichte und drittens zur Parteiengeschichte, in letzterem Fall besonders zur Geschichte der SPD.

Mit Blick auf die Migrationsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland ist offenbar, dass dieses Feld durch eine inzwischen sehr umfassend bearbeitet wird. Das Interesse an diesem Forschungsfeld hat nicht zuletzt durch die neuerlichen Auseinandersetzungen über Flucht und Migration nach Europa ab 2015 zugenommen. Es wurde aber auch schon zuvor durch deutsche Historiker eingehend untersucht.⁴³ Das Forschungsfeld ist im deutschsprachigen Raum sicher stark von den Namen Klaus J. Bade⁴⁴, Ulrich Herbert, und Jochen Oltmer⁴⁵ geprägt worden. Dazu kommen unter anderem die bereits mehrfach zitierten Karl-Heinz Meier-Braun und Patrice G. Poutrus. Allerdings fehlt trotz dessen bislang eine Untersuchung, die weiter geht als die Analyse der Asylpolitik und der sie begleitenden Ereignisse, wie etwa die fremdenfeindlichen Ausschreitungen zwischen 1991 und 1993.

Mit der Sprache beziehungsweise dem Sprechen innerhalb des bundesrepublikanischen Migrationsdiskurses hat sich bislang nur der Linguist Martin Wengeler eingehender beschäftigt. Seine Arbeiten, das wird im Weiteren deutlich, sind in diesem Bereich von großer Bedeutung und auch für diese Arbeit unersetzlich. Sie können jedoch neben dem sprachwissenschaftlichen Beitrag zum Thema Asyldebatte nur bedingt die geschichtswissenschaftliche Lücke schließen, da Wengelers Blick vornehmlich auf die Jahrzehnte bis Mitte der 1980er Jahre beschränkt ist und er zweitens, seinem Forschungsschwerpunkt gemäß, vornehmlich sprachwissenschaftlichen Fragen beziehungsweise Forschungsinteressen nachgeht.⁴⁶ Seine Forschungen helfen folglich die Geschichte der Asyldebatte zu entschlüsseln. Alleine können jedoch auch

⁴³ Einen kursorischen Überblick über die existierende Literatur in diesem Forschungsfeld und die Arbeiten der federführenden Geschichts- und Sozialwissenschaftler aus dem deutschsprachigen Raum finden sich in Kapitel 1.3 Literatur und Forschungsstand.

⁴⁴ Siehe von Bade etwa die Arbeiten: *Deutsche im Ausland, Fremde in Deutschland*. Oder: Ders.: *Sozialhistorische Migrationsforschung*, Göttingen 2004. Und auch: Ders.: *Europa in Bewegung*, München 2002.

⁴⁵ Die Arbeiten von Herbert wurden bis hierhin schon einige Male zitiert. Jochen Oltmer hat sich mit folgenden Arbeiten seinen vorderen Platz unter den historisch arbeitenden deutschen Migrationsforschern unter anderem mit diesen Arbeiten verdient: Ders.: *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*, München 2010. Und: *Globale Migration*, München 2012.

⁴⁶ Vgl. Wengeler: *Topos und Diskurs*.

sie die bestehende Lücke in der Geschichtswissenschaft nicht schließen. Die hier vorliegende Arbeit zur Asyldebatte stößt in diese Lücke und möchte die bislang sehr überschaubare geschichtswissenschaftliche Literatur zu diesem Thema ergänzen und damit zu diesem Kapitel in der deutschen Migrationsgeschichte einen Beitrag leisten.⁴⁷

Da die Untersuchung einer gesellschaftlichen Debatte zwangsläufig die Suche nach den zentralen Wissenserzeugern und -vermittlern mit sich bringen muss, ist auch in diesem Falle die Untersuchung der zentralen (west-)deutschen Massenmedien unerlässlich. Damit folgt diese Arbeit der Ansicht von Frank Bösch, dass sich die „gesellschaftliche Bedeutung von Medien [...] kaum überschätzen“⁴⁸ lässt. Sie stützt sich dementsprechend nicht nur zu einem gewichtigen Teil auf die Auswertung medialer Quellen, sie begreift sie als zentrale Akteure, sowohl für den Verlauf wie auch den Ausgang der Debatte. So liefert die hier vorliegende Analyse auch einen Beitrag zum weiteren Forschungsfeld der Mediengeschichte, wobei sie sich auch den Perspektiven und Methoden ihrer Vordenker bedient. Dabei bleibt noch zu ergänzen, dass zwar Fernsehen und Radio in der Asyldebatte sicher keine geringe Bedeutung hatten, sich diese Arbeit aber in erster Linie auf die Auswertung von Printmedien stützt.⁴⁹

So stand am Anfang des Projekts unter anderem die Annahme, dass Bösch richtig liegt, wenn er sagt:

„Medien vermitteln, schaffen und speichern Informationen und beeinflussen so Wahrnehmungen, Wissen und Erinnerungen. Sie prägen Politik, Wirtschaft und Kultur, sind ein wichtiger Teil der Freizeitgestaltung und alltäglicher Gespräche. [...] Medien sind dabei nicht einfach ein virtueller Spiegel von etwas ‚Realem‘, sondern selbst Teil sozialer Wirklichkeiten. [...] bereits der Glaube an die Macht der Medien kann dazu führen, dass Menschen ihr Handeln oder Sprechen verändern.“⁵⁰

Eben diese Macht zentraler, bundesweit vertriebener und auch perzipierter Massenmedien stellt sich als wesentliches Merkmal der Asyldebatte dar. Vor allem Zeitungen und Zeitschriften wie *Bild*, *Spiegel*, *Die Zeit*, *Die Welt*, *taz* oder auch die *FAZ* und die *Frankfurter Rundschau* standen hier im Zentrum des Interesses. Die eingehende Untersuchung ihrer Berichterstattung und deren struktureller Verortung in der Debatte liefert Erkenntnisse über die deutsche Öffentlichkeit, die

⁴⁷ Selbst die neueste Arbeit von Poutrus beschränkt sich auf wenigen Dutzend Seiten auf die Betrachtung der politischen Aushandlungsprozesse hin zum sogenannten Asylkompromiss und deutet dabei deren diskursive Aspekte nur sehr cursorisch an. Vgl. Poutrus: *Umkämpftes Asyl*.

⁴⁸ Frank Bösch: *Mediengeschichte*, 2. Aufl., Frankfurt a. M 2019, S. 7.

⁴⁹ Das ist vornehmlich auf arbeitsökonomische Gründe zurückzuführen.

⁵⁰ Ebd.

sich in diesem Zusammenhang unübersehbar als für viele verschiedene Akteure und Meinungen „zugänglicher Kommunikationsraum“ darstellt, „in welchem Informationen und Meinungen ausgetauscht und soziale, politische oder kulturelle Fragen so verhandelt werden, dass die interessierte Bevölkerung daran zumindest passiv teilhaben kann.“⁵¹ Die Medien spielten in diesem Zusammenhang eine maßgebliche Rolle, denn sie arbeiteten in der Asyldebatte nicht nur als Multiplikatoren, die Meinungen und Wissensbestände zwischen Politik und Gesellschaft austauschten, sondern sie wirkten auch als meinungsschaffende und meinungsvermittelnde Akteure, die durch ihre Reichweite die Wahrnehmung einzelner Ereignisse oder auch übergeordneter Fragestellungen, wie etwa die Grundgesetzfrage, beeinflussen, wenn nicht sogar systematisch steuern konnten. In diesem Zusammenhang ist den Medien innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens wie der Bundesrepublik Deutschland bereits eine Funktion als „Vierte Gewalt“⁵² zugesprochen worden.

Hier kann und soll nicht geklärt werden, ob es sich bei den deutschen Medien inzwischen tatsächlich um eine Art vierte staatliche Gewalt handelt. Auch soll grundsätzlich kein Beitrag zum theoretischen Grundgerüst der Mediengeschichte geliefert werden. Allerdings erlauben die im Folgenden dargelegten Beobachtungen und Erkenntnisse über die Rolle der Medien an der Asyldebatte grundsätzliche Erkenntnisse zu Reichweite, Wirkmächtigkeit und Instrumentarium von Medien in der deutschen Öffentlichkeit zu gewinnen. Zu den einzelnen Medien liefern sie darüber hinaus Aufschlüsse zu den jeweiligen Positionen in der Debatte, zu den von ihnen genutzten Werkzeugen bei der Informationsvermittlung und auch zu den mutmaßlichen Koalitionen mit einzelnen politischen oder auch gesellschaftlichen Akteuren in der Auseinandersetzung. Es ist also auch ein nennenswerter Erkenntnisgewinn zu erwarten mit Blick auf einzelne Medien und ihrer Verortung in der deutschen Öffentlichkeit.

Dazu gehören vornehmlich die oben bereits genannten Zeitungen und Zeitschriften, wobei innerhalb der Analyse der Medienlandschaft besonders die *Bild*-Zeitung und der *Spiegel* als Quellen herangezogen wurden. Das liegt zum einen an der guten Erschließbarkeit der Bestände dieser beiden Blätter als auch an der frühen Erkenntnis, dass beide tatsächlich auch eine hervorgehobene Rolle in der Debatte gespielt hatten. Beiden Blättern war schon damals gemein,

⁵¹ Dieses und vorangegangenes Zitat bei: Frank Bösch/Annette Vowinckel: Mediengeschichte, Version: 2.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 29.10.2012, S. 7. Einzusehen über: http://docupedia.de/zg/boesch_vowinckel_mediengeschichte_v2_de_2012 (Stand: 15.09.2020)

⁵² Vgl. Bösch/Vowinckel: Mediengeschichte, S. 8.

dass sie innerhalb der deutschen Öffentlichkeit eine enorme Reichweite hatten.⁵³ Während die *Bild* unter anderem in ihrem Selbstverständnis als „Zeitung des kleinen Mannes“⁵⁴, aber auch als wichtigster Multiplikator in der von den Unionsparteien initiierten Kampagne gegen den Asylrechtsartikel agierte,⁵⁵ trug neben anderen auch der *Spiegel* dazu bei, dass in der Asyldebatte gewisse „Stammtischparolen“ – wie etwa die „Das-Boot-ist-voll-Metapher“ oder das Bild von der „Arche-Deutschland“ – teilweise auch in intellektuellen Kreisen diskursfähig wurden.⁵⁶ Für sich genommen ist bereits die Untersuchung der Rollen von *Bild* und *Spiegel* in der Asyldebatte ein Beitrag zur Mediengeschichte, doch ergänzt durch die weitergehende Analyse noch einer ganzen Reihe von Zeitungen und Zeitschriften ergibt sich ein noch tiefergehendes Bild von der Medienlandschaft in den letzten Jahren der alten Bundesrepublik und den frühen Jahren des wiedervereinigten Deutschlands.

Jenseits der Beiträge dieser Arbeit für Migrations- und Mediengeschichte der Bundesrepublik liefert die Arbeit tiefergehende Einblicke in das Parteiensystem Deutschlands und die Dynamiken, die sich in und zwischen den großen politischen Parteien Bahn brachen. So zeigte sich im Rahmen der Forschungsarbeit früh, dass dem Wirken der SPD, als größter Oppositionspartei im Deutschen Bundestag zu dieser Zeit, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Die Ergebnisse der Analyse bestätigten diese Hypothese. Damit wird an dieser Stelle auch ein Kapitel zur Geschichte der deutschen Sozialdemokratie geschrieben und damit ein Beitrag zur Parteiengeschichte Deutschlands.⁵⁷ Es ergeben sich teilweise tiefe Einblicke in das Innenleben und speziell auf die Zwistigkeiten innerhalb der Sozialdemokratie in dieser Zeit. Dass sie sich sehr schwertat, sich in der Asylfrage eindeutig und dauerhaft zu positionieren, wird dabei ebenso deutlich wie die Tatsache, dass es dafür mehr Gründe gab als den bloßen Druck der regierenden Unionsparteien und der öffentlichen Meinung, die die Sozialdemokratie zu einer Grundgesetzänderung drängten. Mit entscheidend ist demnach gewesen, dass vor allem innerparteilich, auch von der eigenen Basis aus, ein enormer Druck auf die Parteiführung aufgebaut worden war, der diese schlussendlich und entgegen ihrer

⁵³ Dem ist auch heute noch so.

⁵⁴ Jürgen Wilke: *Bild-Zeitung. Die Bilderwelt einer umstrittenen Boulevardzeitung*, in: Gerhard Paul (Hrsg.): *Das Jahrhundert der Bilder. 1949 bis heute*, Göttingen 2008, S. 64–71, S. 64.

⁵⁵ Wilke spricht in einem anderen Zusammenhang davon, dass die *Bild* mit ihrer eigenen zunehmenden Politisierung zunehmend zum „Kampforgan“ wurde. Vgl. ebd., S. 67.

⁵⁶ Vgl. dazu: Cord Pagenstecher: „Das Boot ist voll“ – Schreckensvision des vereinten Deutschlands, in: Paul: *Das Jahrhundert der Bilder*, S. 606–613, hier S. 606, 610 und 611.

⁵⁷ Denn auch trotz der Forschungsarbeiten von Franz Walter und Bernd Faulenbach zur Geschichte der SPD fehlt es nach wie vor an eingehenden Untersuchungen der Rolle der SPD in der Auseinandersetzung über politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Siehe: Bernd Faulenbach: *Das sozialdemokratische Jahrzehnt*, Bonn 2011. Und: Franz Walter: *Die SPD. Biographie einer Partei*, 2. Aufl., Berlin 2011.

ursprünglichen Positionierung⁵⁸ für eine Grundgesetzänderung werben ließ.⁵⁹ Dieser Aspekt wurde bis dato fast gänzlich übersehen oder unterschätzt und erfährt im Rahmen dieser Arbeit erstmals eine ausführliche Untersuchung und Aufarbeitung.

Zudem ergeben sich aus der Untersuchung der Rolle der Sozialdemokratie noch Einblicke in die Geschichte des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland. Den Parteien wird durch das Grundgesetz in Deutschland eine wesentliche Aufgabe zugewiesen.⁶⁰ Dabei kommt den Oppositionsparteien die Rolle zu, als korrigierendes und kontrollierendes Organ im Staat die Regierung vom missbräuchlichen Benutzen ihrer Macht abzuhalten. Sei es, indem sie die Gerichte anrufen, um Entscheidungen der Regierung zu überprüfen und gegebenenfalls zu annullieren, oder noch viel wesentlicher, indem sie durch ihre eigenen Stimmen in den jeweiligen Parlamenten⁶¹ allzu gravierende Eingriffe in die Gesetzeslandschaft verhindert. Diese Aufgaben lassen sich als reaktive Handlungsmöglichkeiten subsumieren. Dementgegen stellt sich die Frage nach ihrem agierenden Potenzial. Wie viel Initiative ist einer Oppositionspartei in Deutschland möglich, oder anders gefragt: wie viel Gestaltungspotenzial und Handlungsmacht kann sie ausüben, ohne selbst Mehrheiten in den Parlamenten organisieren zu können? Zumindest ein Stück weit lässt sich mit Blick auf die Rolle der SPD in der Asyldebatte eine Antwort auf diese Frage geben.

Neben der Vorstellung des Untersuchungsgegenstands und des Erkenntnisinteresses bleiben in jeder Forschungsarbeit blinde Flecken bestehen, die zu beleuchten anderen Arbeiten vorbehalten bleiben muss. Allerdings machte auch die thematische Einschränkung auf den oben erläuterten Untersuchungsgegenstand eine Begrenzung der untersuchten Aspekte der Auseinandersetzung über das Thema Asyl möglich. Die im Folgenden vorgestellten Themen, finden sich in kleinerem Umfang alle in dieser Arbeit, jeweils in dem Rahmen, wie es zum Verständnis der Asyldebatte erforderlich ist. Sie erfahren darüber hinaus jedoch keine erschöpfende Analyse, was zur Folge hat, dass die erkenntnisbringende Aussagekraft zu diesen

⁵⁸ Erschwerend kam laut Walter dazu, dass sich die SPD in diesen Auseinandersetzungen verausgabte, dabei jedoch dermaßen an Schlagkraft verlor, dass andere Initiativen wirkungslos verpufften. Vgl. Walter: Die SPD, S. 217.

⁵⁹ Faulenbach attestiert der SPD, dass sie sich bereits seit Anfang der 1980er Jahre in einer Phase befand, die durch „Suchbewegungen“ charakterisiert war: Faulenbach: Das sozialdemokratische Jahrzehnt, S. 776.

⁶⁰ Siehe: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 21: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

⁶¹ Dieser Auftrag gilt für alle politischen Ebenen. In dieser Arbeit wird allerdings vornehmlich die Bundesebene genauer in Augenschein genommen.

Einzelthemen, die für sich genommen alle auch eine nähere Untersuchung verdient hätten, äußerst beschränkt ist.

Mit Blick auf das Thema Asyl ist einer der naheliegendsten Gedanken, sich mit der Situation und der Rolle der betroffenen Geflüchteten zu beschäftigen. Mit Blick auf die Asyldebatte wären folglich die Fragen nach der Beteiligung und Reichweite der betroffenen Immigranten als Akteure in der Auseinandersetzung von Interesse. Allerdings wird diese Arbeit dazu nicht Stellung beziehen oder noch viel mehr: nicht können. Die Vielzahl der ausgewerteten Quellen lässt den Schluss zu, dass Asylsuchende zwischen 1987 und 1993 persönlich kaum eine nennenswerte Hör- oder Sichtbarkeit innerhalb der Debatte erreichen konnten. Ihre Stimmen fanden, vor allem mit Blick auf den Ausgang des Grundgesetzstreits, kaum Gehör. Die Debatte verlief zum allergrößten Teil, ohne dass Migrant*innen als Akteure in ihr in Erscheinung traten.⁶²

Auch den Phänomenen Rechtsradikalismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland konnte im Rahmen dieser Studie keine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zwar werden im Rahmen dieser Arbeit immer wieder Brücken zu diesen Phänomenen geschlagen und die jeweiligen Bezüge und Verbindungen zur Asyldebatte aufgezeigt und eingeordnet, aber nur in dem Maß, wie es für das Verständnis dieses Themas nötig ist. Ohne auf die Phänomene näher einzugehen, kann zu diesem Themenblock immerhin auf ein gewisses Maß an Forschungsliteratur verwiesen werden.⁶³

Auf gesellschaftliche Gruppen wie Vereine und Bürgerinitiativen finden sich auch Verweise in dieser Arbeit, jedoch nur in dem Umfang, wie es für Verständlichkeit und zur Erläuterung der Tiefenwirkung des Phänomens nötig ist. Sicher kann in diesem Forschungsfeld noch reichlich erkenntnisbringende Arbeit getan werden; so etwa im Archiv für Zeitgeschichte in der

⁶² An dieser Schlussfolgerung ändert auch die Anmerkung nichts, dass es zwar vor allem von Seiten von Nichtregierungsorganisationen oder auch kleinen Vereinen oder Bürgerinitiativen Bemühungen gab, Geflüchteten persönlich Gehör in der Gesellschaft zu verschaffen. So veröffentlichte etwa der in Saarbrücken ansässige Verein *Die Brücke e. V.* sechs Mal im Jahr eine gleichnamige Zeitschrift im Eigenverlag, die auch Erfahrungsberichten und Erzählungen von Flüchtlingen großen Raum gab. Siehe: *Die Brücke. Nachrichten, Meinungen, Kultur. Für Gleichberechtigung und Völkerverständigung*, WLB/BfZ, Signatur: DZ 248. Allerdings blieb die Reichweite solcher Druckerzeugnisse in aller Regel äußerst beschränkt. Einfluss auf die Debatte hatten sie daher nur in einem sehr begrenzten, eher akademisch geprägten Umfeld.

⁶³ Der ausländerfeindlichen Gewalt im Rahmen der Asyldebatte widmet sich u. a. Ulrich Herbert: *Asylpolitik im Rauch der Brandsätze – der zeitgeschichtliche Kontext*, in: Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.): *20 Jahre Asylkompromiss*, Bielefeld 2014, S. 87–103. Siehe in diesem Zusammenhang auch die Studie von Harry Waibel zum Rassismus in der DDR (der auch nach der Wiedervereinigung in den ostdeutschen Bundesländern seine Entsprechung fand): Harry Waibel: *Der gescheiterte Anti-Faschismus der SED. Rassismus in der DDR*, Frankfurt a. M. 2014.

Württembergischen Landesbibliothek. Schon ein kursorischer Blick auf die dort vorhandenen Bestände macht deutlich, dass die umfassende graue Literatur, welche durch die entsprechenden Vereine, Bürgerinitiativen und sonstigen kleinen Zusammenschlüsse hinterlassen wurden, äußerst umfangreich ist und nur einer näheren Untersuchung harret.⁶⁴

Mit Blick auf den medienhistorischen Beitrag dieser Arbeit muss auf das Fehlen einer eingehenden Analyse von in der Debatte genutzten Bildern und ihrer Wirkmächtigkeit im Debattenkontext hingewiesen werden. Das betrifft nicht nur den Printbereich, sondern auch das Fernsehen. Auch zu diesem Forschungsfeld gibt es inzwischen eine nennenswerte Menge an geschichtswissenschaftlicher Grundlagenforschung und entsprechender Literatur⁶⁵, allerdings wurde hier vor allem auf Grund der Arbeitseffizienz auf eine umfassende Auswertung entsprechender Bildquellen verzichtet, obwohl in diesem Bereich sicher auch Erkenntnisgewinne möglich wären.

Was den historischen Kontext der Asyldebatte angeht, so ist hervorzuheben, dass die Asyldebatte nicht losgelöst von den Prozessen rund um das Ende des Ost-Westkonflikts und die deutsche Wiedervereinigung betrachtet werden kann. Allerdings, so die Hypothese, waren sie nur einer der Faktoren, die zu einer Verstärkung des Konflikts führten und keinesfalls der entscheidende. Die Asyldebatte hatte längst eine bemerkenswerte gesellschaftliche Reichweite und Relevanz erreicht, bevor sich im Jahr 1989 der Fall der Berliner Mauer und 1990 die Wiedervereinigung überhaupt abgezeichnet hatten. Dementsprechend muss die Asyldebatte in ihren historischen Bezügen zur Wiedervereinigung betrachtet werden⁶⁶, kann aber nicht durch sie allein erklärt werden. Andere Faktoren, wie etwa der innere Zustand der SPD, werden hier als wichtiger für Verlauf und Ausgang der Debatte angesehen.

Zusammenfassend bleibt zu sagen: Der Untersuchungsgegenstand Asyldebatte wurde in dieser Studie auch in Folge früher Erkenntnisse im Rahmen der Forschungsarbeit in den einschlägigen Archiven eingrenzt. So wurde die Analyse schwerpunktmäßig auf den Zeitraum zwischen den

⁶⁴ So finden sich in der Bibliothek für Zeitgeschichte in der WLB zahlreiche Beispiele für Bürgerinitiativen und sonstige gesellschaftliche Gruppen, die durch eine rege Publikationstätigkeit versuchten, Einfluss auf die Asyldebatte zu nehmen. So findet sich Graue Literatur unter den Signaturen (Name der Publikation, Signatur): Die Brücke, DZ 248; Flüchtlingsrats-Rundbrief, DZ 894; Grenzen-Los, DZ 731; Material Dienst Asyl, DZ 823; usw.

⁶⁵ Vgl. dazu beispielsweise: Michael Sauer: „Hinweg damit!“ – Plakate als historische Quellen zur Politik und Mentalitätsgeschichte, in: Gerhard Paul (Hrsg.): Visual History. Ein Studienbuch, Berlin 2006, S. 37–56. Oder auch die anderen Sammelbände von Gerhard Paul: Ders. (Hrsg.): Bilder die Geschichte schrieben, Göttingen 2011; Ders. (Hrsg.): Das Jahrhundert der Bilder. 1949 bis heute, Göttingen 2008.

⁶⁶ Man denke etwa an die exzesshaften fremdenfeindlichen Pogrome in Ostdeutschland nach 1990.

Jahre 1987/88 und 1993 beschränkt. Darüber hinaus liegt ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit auf dem Grundgesetzstreit, also auf dem Streit über den Grundgesetzartikel 16 Absatz 2 Satz 2. Daher wird den Jahre 1991 bis 1993 im Untersuchungszeitraum noch einmal hervorgehobene Bedeutung beigemessen, was auch auf Grund dessen angemessen erscheint, da es sich um die erste Debatte über einen Artikel des Grundgesetzes im wiedervereinigten Deutschland überhaupt handelte.

In diesem Zusammenhang wurde auch der Rolle und dem Agieren der Sozialdemokratie in der Asyldebatte mehr Beachtung geschenkt als bislang in der historischen Migrationsforschung. Die SPD war, was ihre innerparteilichen Kontroversen anging, von der Asyldebatte in besonderem Maße betroffen und stellte sie vor ganz andere Herausforderungen als zum Beispiel die Unions-Parteien.⁶⁷ Dabei entwickelte sie sich, trotz ihrer vermeintlich schwächeren Rolle als Oppositionspartei im Bund, zum entscheidenden Faktor in dieser Frage. Diese Rolle wurde ihr in der Debatte, vor allem im Zusammenhang mit dem Streit über den Grundgesetzartikel 16, vom politischen Gegner, wie auch von Teilen der Medien regelmäßig zugewiesen und damit auch von vielen Menschen genauso wahrgenommen. Die Meinung vieler Menschen, dass es sich bei der SPD um das vielbeschworene Zünglein an der Waage handelte,⁶⁸ wenn man über das verfassungsmäßige Recht auf Asyl stritt, führte dazu, dass das Handeln der Sozialdemokraten sowie die ursächlichen Dynamiken in der Partei, in besonderem Maße auch die gesamte Asyldebatte strukturierte.

1.2 Ansatz und Methode

Das Handeln und das Wirken im politischen Raum beschränken sich nicht nur auf Machtkämpfe um Repräsentation, auf verfassungsrechtliche und institutionelle Beziehungsgeflechte oder auf sozioökonomische Interessenskonflikte.⁶⁹ Politik, das sind nicht

⁶⁷ Diese Beobachtung findet sich auch bei Ursula Münch: Asylpolitik in Deutschland, Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 69–86, hier S. 71. Sie spricht in diesem Zusammenhang von programmatischer „Diskrepanz“, die sich so bei keiner anderen Partei in der Asyldebatte gefunden habe.

⁶⁸ Dazu passt, dass vor allem die CDU-Generalsekretäre Wolfgang Schäuble und Volker Rühle immer wieder gezielt auf die besondere Bedeutung der SPD für die Lösung des Asylproblems hinwiesen und eine entsprechende Kampagne organisierten. Siehe dazu weiter unten im Detail.

⁶⁹ Ute Frevert stellt in ihrem Aufsatz für den von ihr und Heinz-Gerhard Haupt herausgegebenen Sammelband fest, dass ihre und viele andere Studien gegen eine „sozioökonomische Verkürzung des Politischen“ opponieren. Sie plädiert an dieser Stelle stellvertretend für ihre Mitstreiter für einen kulturwissenschaftlichen Blick auf die Politik. Vgl. Ute Frevert: Neue Politikgeschichte: Konzepte und Herausforderungen, in: Dies./Heinz-Gerhard

nur bloße „Ereignisse“⁷⁰. Umstritten ist das inzwischen nicht mehr. Politik geht tiefer und ist weit weniger klar einzugrenzen, als dies noch vor einigen Jahrzehnten für selbstverständlich angenommen wurde. Die Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre ist dafür ein eindrückliches Anschauungsbeispiel.⁷¹ Diese Arbeit wird sich auch deswegen nicht in aller Tiefe konkreter staatlicher Asylpolitik, also ihren Gesetzen und Regelungen, widmen. Auch die Maßnahmenumsetzung steht nicht im Zentrum des Interesses, genauso wenig wie die Frage nach Erfolg oder Misserfolg staatlicher Eingriffe in das Flucht- und Aufnahmegeschehen. Es werden vielmehr all diejenigen Dinge genauer in Augenschein genommen werden, die von den inzwischen zahlreichen Vertretern der „neuen Politikgeschichte“⁷² ebenfalls als lohnende Untersuchungsgegenstände identifiziert wurden und betrachtet werden.

So wird unter anderem der „Monopolisierung des Politischen durch den Staat“⁷³ widersprochen. Damit wird der Einsicht Rechnung getragen, dass die Themen Asyl- und Ausländerpolitik auch um 1990 herum in Deutschland kein ausschließlich durch die drei staatlichen Gewalten bearbeitetes Politikfeld darstellten, sondern dass es in die gesamtgesellschaftliche Öffentlichkeit der Bundesrepublik ausstrahlte und dort konkreten Einfluss hatte. Vor allem die Medien waren als Vermittler und Anbieter politischer Inhalte, aber auch als politische Akteure selbst, von enormer Bedeutung für den Verlauf der Debatte. Sie hatten damit auch für die Folgen dieser Auseinandersetzungen große Bedeutung.⁷⁴ Damit eng verknüpft ist die Rolle der Bevölkerung als Rezipient politischer und medialer Botschaften und ausgehend davon auch als politischer und politisch handelnder Akteur. Zentral bei alledem ist die Hervorhebung der Bedeutung von Sprache beziehungsweise Diskursen und Ideen in der jeweiligen Debatte.

Haupt (Hrsg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M. 2005, S. 7–26, hier S. 23.

⁷⁰ Vgl. Mergel: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, S. 575. Die „ältere Politikgeschichte“ habe sich vornehmlich auf Ereignisse konzentriert, da sie ihnen „einen hohen Einfluß auf das Leben der Menschen und die Existenz von Staaten und Gesellschaften“ zusprach.

⁷¹ Auch die aktuelle Asyldebatte vermittelt diesen Eindruck. Sie historisch zu erfassen, wird aber erst in ein, zwei Jahrzehnten möglich sein.

⁷² Vertreter dieser Forschungsrichtung, die mit ihren Thesen und Ansichten Modell für diese Arbeit gestanden haben, sind: Ute Frevert, Thomas Mergel, Ute Daniel, Andreas Rödder und andere. Arbeiten von ihnen werden im Folgenden zitiert.

⁷³ Frevert: Neue Politikgeschichte, S. 23.

⁷⁴ Vgl. Andreas Rödder: Klios neue Kleider. Theoriendebatten um eine Kulturgeschichte der Politik in der Moderne, in: Historische Zeitschrift (HZ), Band 283, 2006, S. 657–688, hier S. 686. Rödder beschreibt die Güte einer kulturalistischen Politikgeschichte folgendermaßen: „Vor allem aber eröffnet [sic] [...] für die Moderne einen integrativen Zugang zur Rolle und Bedeutung der Medien wie überhaupt für die mediale Dimension von Politik und den politik- und realitätskonstituierenden Charakter der (Massen-)Medien, der gerade in der Zeitgeschichtsschreibung noch kaum ernsthaft erfaßt worden ist.“

Den Überlegungen zur Bedeutung von Sprache in der Asyldebatte, liegen unter anderem die Gedanken von Ute Frevert zu Grunde. Sie stellt in Bezug auf Gareth Stedman Jones fest, dass bei der Erforschung von Politik als kulturellem System „die Produktion von Interessen, Identifikationen, Beschwerden und Wünschen“⁷⁵ zu untersuchen ist. Diese sind Folgen oder Ergebnisse von „kommunikativer Konstruktion“⁷⁶, das heißt, Diskurse, Aushandlungsprozesse und gesellschaftliche sowie individuelle Interpretationsbemühungen des Wahrgenommenen bilden das Fundament, auf dem die jeweilige persönliche Wirklichkeit aufbaut. Oder um es mit Thomas Mergels Worten zu sagen: „die Wirklichkeit [ist] als Ensemble von Produktionen, Deutungen und Sinngebungen aufzufassen.“ Diese Aufgabe der Wirklichkeitsbildung kann jedes Subjekt, ob nun ein einzelner Mensch oder eine Gruppe, nur auf dem Weg „kommunikative[r] Verständigungsprozesse[]“⁷⁷ bewältigen. Das heißt, ohne zu sprechen und zu diskutieren, ohne zu überdenken und zu hinterfragen, ist das, was man als Wirklichkeit begreift, nicht zu erkennen. Darum ist auch die „kulturhistorische Vorliebe für die Sprache“ nachvollziehbar, wenn auch Kommunikation keineswegs nur auf das Sprachliche beschränkt ist. Die Asyldebatte ist in dieser Hinsicht ein Musterbeispiel. Einer unübersehbar hohen Dichte an verbaler Kommunikation steht ebenso viel nonverbale Kommunikation gegenüber, die aber, was ihre Bedeutung für die Debatte angeht, keinesfalls den Vergleich zu scheuen braucht. Dazu gehören etwa die gezielte Nutzung von Bildmaterial durch die Akteure. Allerdings kann aus arbeitsökonomischen Gründen eine Analyse des in der Asyldebatte erzeugten und genutzten Bildmaterials hier nicht erfolgen. Der Blick wird daher vornehmlich auf die sprachlichen beziehungsweise diskursiven Elemente der Asyldebatte gerichtet.

Eine Schärfung des allgemein formulierten kulturhistorischen Ansatzes verspricht die Hinwendung zu dem, was auch Ute Daniel als Diskursgeschichte bezeichnet. In ihr „werden die gesamten Wahrnehmungs- und Deutungshorizonte vergangener Zeiten diskursgeschichtlich zum Thema gemacht.“⁷⁸ Im Gegensatz zur Begriffsgeschichte⁷⁹ werden in ihr nicht nur ausgewählte Begriffe, sondern ein zusammengestellter Korpus an Texten untersucht. Genau dieses Vorgehen bildet den methodischen Kern der hier vorliegenden Arbeit. Die Asyldebatte

⁷⁵ Zitat nach: Frevert: Neue Politikgeschichte, S. 21.

⁷⁶ Hier und das folgende Zitat: Mergel: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, S. 590.

⁷⁷ An dieser und folgender Stelle: ebd., S. 589.

⁷⁸ Daniel: Kompendium Kulturgeschichte, S. 355.

⁷⁹ Dies soll hier dennoch nicht gänzlich außen vor bleiben. Martin Wengeler hat mit seinen Begriffsanalysen zum Thema Asyl und Migration wichtige Bausteine geliefert für die Untersuchung der Asyldebatte als Ganzes. Vgl. Martin Wengeler: Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus? Der sprachliche Umgang mit der Einwanderung seit 1945, in: Georg Stötzel/Martin Wengeler (Hrsg.): Kontroverse Begriffe: Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1994, S. 711–749.

wird dabei als eine Ansammlung verschiedener gesellschaftlicher Teildiskurse begriffen, die mehrheitlich Migrationsthemen zum Inhalt hatten, aber auch andere gesellschaftliche Themen berührten. Diese Diskurse zu identifizieren, sie zu ordnen und ihre Beziehungen zueinander zu entschlüsseln, verspricht einen Einblick in die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen der damaligen Zeit und macht das Verstehen ihrer Hintergründe und Ursachen möglich.⁸⁰ Die zeitgenössischen Diskurse und ihre sprachliche Manifestation werden so zu Maßeinheiten beziehungsweise Seismografen für gesellschaftlichen Wandel und politischen Zeitgeist. Damit werden Diskurse, ganz dem Denken Michel Foucaults folgend, als „Praktiken [behandelt] [...], die systematisch die Gegenstände bilden, von denen sie sprechen.“⁸¹

Eng verbunden mit Diskursen ist das jeweilige Denken, das ihnen zu Grunde liegt. Dass gesellschaftliches Denken oder große kollektive Ideen historisch relevante und untersuchenswerte Gegenstände sind, ist inzwischen lange anerkannt und hat mit der Ideengeschichte eine Teildisziplin der Geschichtswissenschaft hervorgebracht. Sie gibt inzwischen ein umfangreiches Werkzeug zur Untersuchung von „Ideen“⁸² an die Hand. Als Ideen werden dabei schon lange nicht mehr nur die Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte überdauernden großen gesamtgesellschaftlich einflussreichen Meistererzählungen, wie zum Beispiel der Marxismus, angesehen. Mithin sind längst auch gruppenspezifische Vorstellungswelten und Lebenshorizonte als Ideen mit historischer Wirkmächtigkeit auf die jeweilige individuelle Wirklichkeit anerkannt. Andreas Dorschel hat in seinem Buch *Ideengeschichte* einige bemerkenswerte Gedanken über historische, gesellschaftsrelevante Ideen und darüber, wie ihre Ideengeschichte zu schreiben wäre oder ist, zusammengefasst. Die Untersuchung der Asyldebatte bestätigt wiederholt seine Aussage, dass „Ideen das tägliche Brot [menschlicher Gesellschaften sind] und nicht lediglich die sonntägliche Torte.“⁸³ Demnach besitzen Ideen „eine soziale Topographie“⁸⁴. Sie sind also jeweils in einer konkreten sozialen Gruppe zu verorten und unterliegen in dieser wechselseitigen Bestätigungs- und

⁸⁰ Achim Landwehr spricht hier von den wichtigen Aspekten der historischen Diskursanalyse: Erstens verdeutliche sie die „Wechselwirkungen zwischen Strukturen und Handlungen.“ Und zweitens trage sie die Einsicht in sich, dass Sprache, Bilder und andere semiotische Systeme mehr seien als bloße „transparente Systeme“ und, dass sie „Strukturen, Beziehungen, Kausalitäten, Identitäten, Wissensformen, mit anderen Worten: Wirklichkeit jeglicher Art produzieren, reproduzieren und transformieren.“ Siehe: Achim Landwehr: *Historische Diskursanalyse*, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2009, S. 163.

⁸¹ Michel Foucault: *Archäologie des Wissens*, Frankfurt a. M. 1981, S. 74. Vgl. außerdem bei Ute Daniel, die sich ebenfalls an Foucault anlehnt: *Dies.: Kompendium Kulturgeschichte*, S. 357.

⁸² Für die detaillierten Diskussion eines „Ideenbegriff[s] für Historiker“ siehe bei: Andreas Dorschel: *Ideengeschichte*, Göttingen 2010, S. 77 ff.

⁸³ Ebd., S. 13.

⁸⁴ Ebd., S. 43.

Institutionalisierungsprozessen.⁸⁵ Dabei sind sie zudem nie allein vorzufinden, sondern existieren sowohl synchron als auch diachron zu anderen Ideen⁸⁶. Sie können einander ergänzen, miteinander konkurrieren oder sich gegenseitig ablösen. Sie sind zueinander also Parallelerscheinungen, Nachfolger und Vorgänger oder Gegenstücke und wirken jeweils allein, aber auch gemeinsam auf die betreffende soziale Ordnung. In der Asyldebatte sind diese Ideenparallelen und -konkurrenzen immer wieder zu erkennen und letztendlich konstitutiv für den Konflikt, der als Asyldebatte in die bundesdeutsche Geschichte eingegangen ist. Die auch in der Asyldebatte erkennbare Vielzahl an Ideen bringt es dabei zwangsläufig mit sich, dass die einzelnen Ideen für die Historiografie nicht „objektiv“ im Sinne von „wahr“ sein müssen. Allerdings müssen sie intersubjektiv nachvollziehbar sein.⁸⁷ Erfüllen sie diese Voraussetzung, sind sie ein möglicher Untersuchungsgegenstand und werden als „in einem angebbaren Sinne [für eine bestimmte Gruppe] wirklich“⁸⁸ angesehen. „Wirklich“ bedeutet dabei in erster Linie, dass die jeweilige Idee für das untersuchte soziale Objekt von handlungsleitender und wirklichkeitskonstituierender Bedeutung gewesen ist.

Ideengeschichte hat also nicht den Anspruch einer „Real- oder Ereignisgeschichte“ entgegenzutreten – sie als Gegensatzpaar zu begreifen wäre vielmehr eine „methodische Illusion“⁸⁹ –, sie ist vielmehr ein Werkzeug, das zur Untersuchung der gruppenbezogenen Realitäten zu einer bestimmten Zeit, in einem bestimmten sozialen Kontext, herangezogen werden kann. Folglich ist der Anspruch nicht Real- und Ereignisgeschichte zu ersetzen, sondern vielmehr die existierenden Ideen zu identifizieren und sie in ihrer Wirkmächtigkeit auf die objektiv vorzufindende Geschichte zu untersuchen. Denn „Ideen werden nicht einfach nach Lust und Laune in die Welt gesetzt [, sondern] [...] sind in der einen oder anderen Weise Reaktionen auf Schwierigkeiten.“⁹⁰ Da gruppenbezogene Schwierigkeiten in der Regel historische Bedeutung haben, sind Ideen auch mess- und begreifbare Faktoren für den Verlauf der Geschichte.⁹¹

Die Einsichten einer weiteren historischen Teildisziplin, die dem methodischen „Werkzeugkasten“ dieser Arbeit hinzugefügt werden soll, sind die der „Wissensgeschichte“,

⁸⁵ Dorschel: Ideengeschichte, S. 41.

⁸⁶ Vgl. ebd., S. 109.

⁸⁷ Vgl. ebd., S. 83.

⁸⁸ Ebd., S. 39.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ Ebd., S. 90.

⁹¹ So zeigen sie beispielsweise die Grenzen des Sag- und Denkbaren auf, verändern sich unter dem Einfluss der Öffentlichkeit und verändern wiederum diese.

die zuvorderst durch Philipp Sarasin und Achim Landwehr entwickelt und systematisiert wurde. Der Grund, sie hier mit den Konzepten von Diskurs- und Ideengeschichte zusammenzubringen, erschließt sich rasch. Während mit einer „historischen Diskursanalyse [...] die Wissens-, Wirklichkeits- und Rationalitätsstrukturen vergangener Gesellschaften“⁹² aufgedeckt werden können und die Ideengeschichte als die Brücke hin zu sozialgeschichtlichen Fragestellungen⁹³ angesehen werden kann, stellt die Wissensgeschichte einige weitere Querverbindungen zwischen den bisher vorgestellten Ansätzen und Annahmen her. Die Untersuchung des Wissens der in der Asyldebatte beteiligten Akteure wird dabei als eine der kulturhistorischen Erweiterungen⁹⁴ einer neuen Politikgeschichte angesehen, die oben angekündigt wurde. Letztendlich den Vorstellungen über historisch wirksame Ideen sehr ähnlich, wird auch Wissen als wandelbarer Hybrid⁹⁵ angesehen, der zwischen Menschen und Gruppen zirkuliert und dabei einen stetigen Wandlungsprozess durchläuft.⁹⁶ Die Frage nach „wahr“ oder „falsch“ stellt sich dabei nicht, sondern nur die nach den Gründen für das Auftauchen von bestimmtem Wissen und nach seinen Auswirkungen.

Zentral für den Rückbezug auf Wissensgeschichte sind zwei Dinge. Erstens erklärt Philipp Sarasin, dass Wissensgeschichte Machtbeziehungen zu untersuchen und zu verstehen ermöglicht. Und zwar bei einem Verständnis von Macht, das diese als nicht rein politisch konstituiert betrachtet, sondern auch Medien und Institutionen als gesellschaftlich relevante Machtfaktoren ansieht.⁹⁷ Und zweitens betont sie laut Achim Landwehr die enge Verbindung zwischen Wissen und Sprache sowie Wissen und Ideen. Sprache ist demnach ein

„Schlüsselphänomen im Zusammenhang von Gesellschaft und Wissen, Struktur und Subjekt. Denn Sprache ‚verwirklicht‘ die Welt in einem doppelten Sinn, indem sie objektive Ordnungen begreifbar macht und gleichzeitig erzeugt.“⁹⁸

Letztendlich dient diese auf den ersten Blick nach Eklektizismus aussehende Herangehensweise also dem Ziel durch einen offenen, weiten Methodenhorizont vergrößerten

⁹² Achim Landwehr: Historische Diskursanalyse, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2009, S. 165.

⁹³ Siehe dazu oben noch einmal die Ausführungen zu gruppenbezogener Wirkmächtigkeit von Ideen.

⁹⁴ Vgl. Philipp Sarasin: Was ist Wissensgeschichte? In: Internationales Archiv für Sozialgeschichte der deutschen Literatur (36), 2011, S. 159–172, hier S. 159 f.

⁹⁵ Vgl. ebd., S. 166.

⁹⁶ Vgl. diese und nachfolgende Aussage, ebd., S. 165.

⁹⁷ Vgl. ebd., S. 172.

⁹⁸ Achim Landwehr: Das Sichtbare sichtbar machen. Annäherung an ‚Wissen‘ als Kategorie historischer Forschung, in: Achim Landwehr (Hrsg.): Geschichte(n) der Wirklichkeit. Beiträge zur Soziale- und Kulturgeschichte des Wissens, Augsburg 2002, S. 61–89, hier S. 75.

Erkenntnisgewinns zu ermöglichen. Ein geordneter und wohlüberlegter Methodenpluralismus kann – ganz im Sinne von Julia Angster – diesem Ansinnen nur zuträglich sein.⁹⁹

1.3 Literatur und Forschungsstand

Dass das Thema Asyl und all die es begleitenden Nebenthemen in Gänze nicht in einer Arbeit zu erfassen sind, wird schnell offenbar. Der Literaturfundus zu diesem Thema hat längst einen enormen Umfang angenommen.

Dass das Thema Asyl in Deutschland also nicht erst seit dem erneuten Ansteigen der Asylbewerberzahlen in den 2010er Jahren Interesse hervorgerufen hat und noch hervorruft, ist die erste nennenswerte Erkenntnis, die sich aus dem Erstellen einer Literaturübersicht zu dem Thema gewinnen lässt. Speziell Arbeiten zu politikwissenschaftlichen und gesellschaftswissenschaftlichen Fragen sind häufig zu finden. Sie bilden einen ersten Block an Literatur, der für die hier vorliegende Arbeit von großer Wichtigkeit war. Er ist dies in gleich doppelter Hinsicht. Erstens stellen diese sozial- und politikwissenschaftlichen Arbeiten die ersten systematischen Analysen zum Thema Asyl in Deutschland dar. Das gilt auch für den Zeitraum von 1987 bis 1993. Sie brachten für den hier gewählten Untersuchungszeitraum die ersten belastbaren Antworten auf wissenschaftliche Fragestellungen hervor und übernehmen damit eine Fundamentfunktion für die historische Untersuchung des Themas. Zweitens stellen all diese Arbeiten einen nicht zu unterschätzenden Quellenbestand für den Historiker dar. Hier tritt eine Doppelfunktion hervor, der man sich – arbeitet man geschichtswissenschaftlich – stets bewusst sein muss. Denn, auch wenn diese Arbeiten, zeitlich betrachtet, nur kurz nach ihrem Untersuchungsgegenstand erschienen – dies diente vor allem dem Zweck, schnelle Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus der Analyse ziehen zu können –, so ermöglichen sie doch eines nicht: das Identifizieren und Nachvollziehen größerer, längerfristiger Zusammenhänge und Abhängigkeiten. Diese zu ergründen ist nur mit zeitlicher Distanz und unter Berücksichtigung weiterer historischer Geschehnisse und Entwicklungen möglich. Studien, die diese zeitliche Distanz aufweisen und den historischen Blick auf das Geschehen in

⁹⁹ Julia Angster hat in der Keynote eines 2014 an der Universität Tübingen stattgefundenen Workshops für ein „fröhliches Raubrittertum“ in Sachen Methodenauswahl plädiert. Dies sei ein legitimes Mittel, um die „verschiedenen Facetten eines Gegenstandes aufzuzeigen“. Vgl. dazu den Tagungsbericht von Daniel Rothenburg: Workshop: „Nach dem Konstruktivismus? Aktuelle Strategien der Kontextualisierung in der neuen Ideengeschichte“, 01.10.–02.10.2014 in Tübingen: <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-5762> (Stand: 15.09.2020).

der ersten Asyldebatte in Augenschein nehmen, bilden den zweiten Block an Literatur, auf dem diese Arbeit fußt. Da aus geschichtswissenschaftlicher Sicht allerdings nur sehr wenig Zeit vergangen ist, kaum mehr als 25 Jahre, fällt er deutlich kleiner aus als der erste.

Zwei Dinge sind bei der Vorstellung der hier genutzten Literatur zu beachten. Zum einen können nicht alle Artikel und Bände, die im Zuge der Arbeit verwendet wurden, an dieser Stelle namentlich aufgeführt werden. Die erste hier vorgestellte Auswahl beschränkt sich daher auf einige zentrale Texte. Alle weiteren sind im Fußnotenapparat der Arbeit an entsprechender Stelle aufgeführt. Zum anderen sind fast sämtliche Texte, die hier Erwähnung finden werden, Untersuchungen zum Thema Asylpolitik, Asylpraxis, Asylrecht oder zu den Auswirkungen der Asylpolitik auf Deutschlands Gesellschaft. Was wissenschaftlich bisher fast nicht behandelt wurde, ist das Thema Asyldebatte, der hier vorliegende Untersuchungsgegenstand. Die wenigen Arbeiten, die sich bis heute mit Sprache und Kommunikation in der Asylfrage auseinandergesetzt haben, werden am Schluss dieser Vorstellung Erwähnung finden.

Detaillierte Untersuchungen speziell zur Rolle der SPD in der Asyldebatte bzw. zum Einfluss der Asyldebatte auf die SPD gibt es nicht. Wenige Sätze oder höchstens einige Seiten sind diesen Aspekten in entsprechenden Darstellungen gewidmet. Die hier vorliegende Arbeit wird in diesem Bereich also Neuland betreten und hofft dabei erste Erkenntnisse liefern zu können.

Ein historisch arbeitender Wissenschaftler wird allein auf Grund seines Interesses an Kontexten und diachronen Ereignisketten seine Studie nicht erst mit der eigentlichen Asyldebatte beginnen lassen, sondern fragen, in welchem Zusammenhang sie mit anderen größeren beziehungsweise längerfristigen, historischen Prozessen und Ereignissen steht. Das allgemeine geschichtswissenschaftliche Erkenntnisinteresse wird immer auch nach diesen Zusammenhängen fragen. Ausgehend vom Gedanken, dass die Asyldebatte ein relevantes Kapitel in der bundesdeutschen Geschichte darstellt, folgt die Frage, wie die großen Monografien zur Geschichte der Bundesrepublik mit dem Thema Migration im Allgemeinen und Asyl im Speziellen umgehen. Eine der kenntnisreichsten Darstellung des Geschehens rund um die Asyldebatte findet sich in Ulrich Herberts „Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert“¹⁰⁰. Diese fällt allerdings, gemessen am Gesamtumfang des Werks, relativ kurz aus. In zwei jeweils kaum mehr als zehn Seiten langen Kapiteln zeichnet er die Entwicklung

¹⁰⁰ Ulrich Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014.

einer allgemeinen Ausländerdebatte hin zur Asyldebatte rund um die deutsche Wiedervereinigung nach und erläutert, wie die

„Asylpolitik‘ [...] für viele Deutsche zum Symbol für den bis dahin vielfach noch zurückgehaltenen Verdruss über die Zuwanderung überhaupt [wurde], über die vermeintliche Privilegierung Anderer und die soziale Schieflage im Gefolge der Wirtschaftskrise und Globalisierung insgesamt.“¹⁰¹

Eine weitere zentrale These Herberts, die auch in dieser Arbeit aufgegriffen wird, ist, dass „sich die Asylkampagne verselbstständigt [hatte].“ Und das mit derartiger Tragweite, dass „Boulevard und Straße [...] die Politik [regierten].“¹⁰² Das umfangreichste Kapitel zur Geschichte der Migration in den 1980er Jahren in einer bundesdeutschen Gesamtschau stellt vielleicht Andreas Wirschings Kapitel „Gesellschaft im Umbruch“¹⁰³ in seiner Studie „Abschied vom Provisorium“ dar. Er zeichnet nach, wie in den 1980er Jahren der Streit darüber, ob Deutschland den Status „Einwanderungsland“ verdiente, auf das kulturelle Selbstverständnis der bundesrepublikanischen Gesellschaft wirkte. Dass sich der Streit über die Antwort auf diese Frage schon vor der Asyldebatte ab 1987/88 entwickelte hatte, ist dabei eine seiner zentralen Erkenntnisse. Sie unterstreicht die Bedeutung der historischen Perspektive für nachhaltigen und stetigen Erkenntnisgewinn. Nur zu leicht könnte man sonst dem trügerischen Eindruck erliegen, die Frage nach der eigenen (Einwanderungs-)Identität hätte sich erst nach der Wiedervereinigung entwickelt und sei damit ein Produkt der Wendezeit. Neben diesen beiden Arbeiten gibt es zahlreiche Darstellungen der deutschen Geschichte oder einzelner ihrer Phasen. Viele der Autoren haben dabei kleine Passagen dem Thema Asyl und Asyldebatte gewidmet. Sie bieten jedoch deutlich weniger Konkretes zur Asyldebatte als die beiden erstgenannten Monografien. Ein Umstand, den man sich durchaus wiederholt vor Augen führen sollte, um zu erfassen, wie randständig das Thema Asyldebatte bislang durch die Geschichtswissenschaft behandelt wurde. Konrad H. Jarausch eröffnet zwar sein Kapitel „Verunsicherung durch Fremdheit“ mit einem Blick auf die Ausschreitungen, welche die Asyldebatte 1991 und 1992 zu einem Fanal der jüngsten deutschen Geschichte machten, bespricht aber auf den folgenden Seiten die Migration nach Deutschland im Allgemeinen und zwar schon ab Ende des Zweiten Weltkrieges.¹⁰⁴ Er schlägt den Bogen von den frühen Jahren der Bundesrepublik über die Anwerbung der „Gastarbeiter“ vor allem in den 1960er Jahren bis

¹⁰¹ Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 995.

¹⁰² Dieses und vorausgegangenes Zitat: Ebd., S. 1174.

¹⁰³ Andreas Wirsching: Abschied vom Provisorium, München 2006.

¹⁰⁴ Vgl. Konrad H. Jarausch: Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995, München 2004, 314–346.

in die späten 1980er und frühen 1990er Jahre nach der Wende, in denen er eine „unerwartete Überfremdungskrise“, die unter anderem durch ausländerfeindliche Gewalt und einen politischen Reformstau in Einwanderungsfragen geprägt gewesen sei, den erst die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder ab 1998 aufzulösen in der Lage gewesen sei.¹⁰⁵ Ähnlich steht es mit Edgar Wolfrums Studie „Die geglückte Demokratie“, in welcher er sich zwar unter anderem ausführliche Gedanken über die „[l]angfristigen Probleme und [die] Globalisierung“¹⁰⁶ zwischen 1974 und 1989 macht, aber Migration und Asyl trotzdem sehr randständig behandelt. Nebenbei verortet er das, was heute als Asyldebatte bezeichnet wird, zeitlich vor allem in den Jahren 1991 bis 1996. Eine Einordnung, die sonst nicht geteilt wird und die aus den Quellen so nicht zu belegen ist. Dennoch sind vielleicht gerade solche Diskrepanzen in Analyse und Interpretation gewinnbringend für diese Arbeit. Eckart Conze thematisiert in seinem Buch „Die Suche nach Sicherheit“ die Asyldebatte nur sehr am Rande. Allerdings sind seine Erkenntnisse, die sich auf Grund seiner Fragestellung und seiner Perspektive ergeben, äußerst erhellend, möchte man die Dynamik der Asyldebatte verstehen. Einleitend stellt er fest: „Die Geschichte der Bundesrepublik ist bestimmt von der Suche nach Sicherheit.“¹⁰⁷ Und er fügt mit Blick auf die massiven Veränderungen, die sich in unserer und den Gesellschaften weltweit vollziehen, hinzu: „Die [damit einhergehende] Erosion von Sicherheit – genauer gesagt: von Sicherheiten – und die Wahrnehmung dieser Erosion charakterisieren den politischen Diskurs unserer Tage.“¹⁰⁸ Genau in diese Phase einer verstärkten gesellschaftlichen Wahrnehmung von Unsicherheiten¹⁰⁹ fiel die Asyldebatte und war dann auch, das wurde im Verlauf deutlich, vielfach von den Sorgen und Ängsten von Teilen der deutschen Gesellschaft geprägt.

Sieht man sich die Literatur zum Thema Migration in der Bundesrepublik an, ergibt sich ein deutlich umfangreicheres Bild. Einige der wichtigsten Migrationsforscher, deren Arbeiten grundlegende Beiträge auch für diese Arbeit sind, seien kurz vorgestellt:¹¹⁰

¹⁰⁵ Vgl. Jaraus: Die Umkehr, S. 325 und 339.

¹⁰⁶ Sporadisch kommt das Thema Asyl bei Edgar Wolfrum vor. Siehe: Ders.: Die geglückte Demokratie, Stuttgart 2006, ab S. 425–475.

¹⁰⁷ Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, S. 14.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Zum Umgang mit „Sicherheit“ bzw. „Unsicherheit“ als geschichtswissenschaftliches Forschungsfeld siehe u. a.: Eckart Conze: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung – Themen – Perspektive, Göttingen 2018.

¹¹⁰ Nicht alle zentrale Arbeiten zur migrationspolitischen Phase vor der Asyldebatte können hier aufgeführt werden. Wichtig neben den oben genannten Forschungsarbeiten sind auch die Publikationen von Karin Hunn, Karen Schönwälder und Karl-Heinz Meier-Braun unersetzbar. Siehe: Karin Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“. Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2005; Karen Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in

Das wohl umfangreichste Werk stammt aus der Feder von Klaus J. Bade, der sich auch über seine Emeritierung hinaus dem Thema intensiv widmet. Allein die Zahl seiner Publikationen zum Thema Migration ist so umfangreich, dass an dieser Stelle nur einige seiner Arbeiten erwähnt werden können. So ist zuerst der von ihm herausgegebene Sammelband „Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland“ zu nennen, in dessen siebtem Kapitel er sich dem „Paradoxon [der] Bundesrepublik“¹¹¹ widmet. Dieses war (und ist es in Teilen immer noch) durch den Umstand charakterisiert, dass Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren längst durch eine unumkehrbare Einwanderungssituation geprägt wurde, man sich aber in weiten Teilen der Gesellschaft und der Politik der Einsicht verweigerte, dass man dadurch zu einem Einwanderungsland geworden war.¹¹² Daneben stehen weitere Publikationen wie zum Beispiel seine Bestandsaufnahme „Ausländer – Aussiedler – Asyl“¹¹³, in der er diese drei Begriffe als „Leitbegriffe“ der Debatte Anfang der 1990er Jahre bezeichnet, die ineinander verschwammen und als „politische Hieb- und Stichwaffen gebraucht und missbraucht“¹¹⁴ wurden. Und auch seine Monografien „Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland“¹¹⁵, „Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart“¹¹⁶ sowie „Sozialhistorische Migrationsforschung“¹¹⁷ sind unzweifelhaft ertragreich gewesen für die bundesdeutsche historische Migrationsforschung. Allerdings muss auch im Falle seiner Arbeiten, die sich mit dem Asylstreit um 1990 auseinandersetzen, festgestellt werden, dass sie auf Grund der zeitlichen Nähe ihres Erscheinens zu den Ereignissen die historische Tragweite nur in Teilen erfassen können. Auch die Rolle der SPD als sprichwörtliches Zünglein an der Waage konnte er dementsprechend noch nicht in der wissenschaftlichen Tiefe einer Analyse unterziehen, wie dies heute möglich ist. Die Einordnung der Debatte in die sie umgebenden historischen Entwicklungen war zur Zeit der jeweiligen Publikationen noch nicht möglich.¹¹⁸ Das schmälert ihren wissenschaftlichen Wert keines Falls, es setzt ihnen nur analytische Grenzen.

Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001; Karl-Heinz Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland. Diese Texte wurden alle für die (Teil-)Kapitel dieser Arbeit herangezogen, an denen sie einschlägige Erkenntnis beitragen, und entsprechend gewürdigt.

¹¹¹ Vgl. Klaus J. Bade (Hrsg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München 1992.

¹¹² Vgl. ebd., S. 398 und 430.

¹¹³ Klaus J. Bade: Ausländer – Aussiedler – Asyl, München 1994.

¹¹⁴ Ebd., S. 9.

¹¹⁵ Klaus J. Bade: Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland. Erfahrungen und Fragen, Essen 1994.

¹¹⁶ Ders.: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2002.

¹¹⁷ Ders.: Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004.

¹¹⁸ Das betrifft besonders die Arbeiten, die bereits 1990, 1992, 1994 und auch 1996 erschienen sind. Aber selbst die Arbeiten von 2002 und 2004 können die nötige historische Distanz kaum aufweisen.

Genau wie Klaus J. Bade, aus dem Umfeld des IMIS-Instituts der Universität Osnabrück stammend, hat Jochen Oltmer ein schon jetzt umfangreiches Werk zur Geschichte der Migration herausgebracht. Neben seiner Arbeit zur sogenannten „Gastarbeitermigration“¹¹⁹ hat er sich zuletzt durch seine Rolle als Herausgeber des umfangreichen „Handbuch[s] Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert“¹²⁰ hervorgetan, genauso wie erneut Ulrich Herbert, der bereits 2001 die monografische „Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland“¹²¹ veröffentlicht hat. Kaum eine andere deutschsprachige geschichtswissenschaftliche Monografie widmet sich derart detailliert und umfassend der Ausländerpolitik der Bundesrepublik seit der direkten Nachkriegszeit. Herbert arbeitet zum einen deutlich heraus, dass die Jahre direkt vor 1993 als die zentrale Phase der Asyldebatte angesehen werden müssen.¹²² Zum anderen identifiziert er die drei zentralen strukturellen Probleme bei der Asylpolitik, die die Asyldebatte erst in solcher Weise entstehen lassen konnten. Zum Beispiel untermauerte er die These, dass das, was heute unter dem Oberbegriff Asyldebatte gefasst wird, mehrere, nicht voneinander zu trennende Debatten aus dem Themenfeld Migration umfasste.¹²³ Diese These kann in dieser Arbeit auf Basis neuer umfangreicherer Quellen bestätigt werden.¹²⁴

Die einzige geschichtswissenschaftliche Arbeit, die einen Überblick über den Themenkomplex „Asyl in der Bundesrepublik Deutschland“ zu verschaffen versucht, ist die bereits mehrfach erwähnte Studie „Umkämpftes Asyl“ von Patrice G. Poutrus.¹²⁵ Sie fällt jedoch auch knapp aus, da seine Ausführungen für die Zeitspanne vom Ende der 1980er Jahre bis 1993 nur etwa zwei Dutzend Seiten umfassen. Damit kann Poutrus nicht die tiefgehenden, neuen Erkenntnisse zur Asyldebatte zu Tage fördern. Sein Buch lässt damit ebenfalls Lücken, welche diese Arbeit schließen möchte.

¹¹⁹ Jochen Oltmer: Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Westeuropa, München 2012.

¹²⁰ Jochen Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Berlin 2016.

¹²¹ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland.

¹²² Vgl. ebd., S. 264.

¹²³ Vgl. ebd., S. 265.

¹²⁴ Herberts Arbeit basiert zwangsläufig – sie erschien nur etwa acht Jahre nach dem zwischenzeitlichen Ende der Debatte – vor allem auf Bundestagsakten, Gesetzesblättern und Presseartikeln. Diese Bestände können heute noch um vieles ergänzt werden. Z. B. durch Briefe und Dokumente aus persönlichen Deposita und Nachlässen, aber auch aus Beständen, z. B. der SPD- und CDU-Bundestagsfraktionen. Darüber hinaus erlaubt der Blick auf die frühen 1990er Jahre aus über 20 Jahren Entfernung neue Denkansätze. Man denke hier nur an die Überlegungen von Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael, die diese im Rahmen ihres Nachdenkens über die „Phase nach dem Boom“ anstellen.

¹²⁵ Poutrus: Umkämpftes Asyl.

Die Literatur, die sich konkret mit der Asylpolitik der späten 1980er und frühen 1990er Jahren auseinandersetzt, ist im Großen und Ganzen deutlich überschaubarer als allgemeine Migrationsstudien zur Bundesrepublik. Wobei sich hier die Schwierigkeit auftut, dass vieles davon bereits um 1990 herum publiziert wurde und daher für diese Arbeit auch Quelle und nicht nur Sekundärliteratur darstellt. Viele Bücher und Aufsätze aus den Jahren ab Mitte der 1980er Jahre bis zirka 1994 sind viel mehr Plädoyers, Essays und Resolutionen als umfassende wissenschaftliche Analysen, selbst dann, wenn sie mit großer Mühe Quellen und Material zusammenführen. Daher sind durch und durch wissenschaftliche Texte auch weit weniger zahlreich, als auf den ersten Blick zu vermuten wäre.

Mit konkretem Bezug zu den asylpolitischen Geschehnissen existieren unter anderem die politikwissenschaftlichen Arbeiten von Ursula Münch „Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland“¹²⁶, von Franz Nuscheler „Internationale Migration. Flucht und Asyl“¹²⁷ und der von Stefan Luft und Peter Schimany herausgegebene interdisziplinär angelegte Sammelband „20 Jahre Asylkompromiss“¹²⁸. Vor allem die ersten beiden sind für die Rekonstruktion der politischen Prozesse von damals unerlässlich und eröffnen zudem wertvolle Ansatzpunkte für geschichtswissenschaftliche Fragestellungen.

Das Kapitel über Forschungsstand und Literatur abschließend, müssen noch zwei Bücher hervorgehoben werden. Sie stammen aus der Feder des Linguisten Martin Wengeler, der sich unter anderem der Untersuchung politischer Sprache widmet und linguistische Diskursgeschichte betreibt. Sein Beitrag „Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus?“¹²⁹ aus dem von ihm und Georg Stötzel herausgegebenen Sammelband „Kontroverse Begriffe“ formuliert unter anderem die These, dass die Sprache im Asyldiskurs, beziehungsweise die vielfach metaphorische Redeweise und die mit ihr transportierten Bilder, zu einem gehäuftem Auftreten terroristischer Attacken gegen Ausländer geführt hätten.¹³⁰ Seine Monografie „Topos und Diskurs“¹³¹ geht analytisch noch tiefer. Auch wenn ihr Untersuchungszeitraum nicht ganz der hier untersuchten Asyldebatte entspricht, decken Wengelers Untersuchungen doch

¹²⁶ Ursula Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1993.

¹²⁷ Franz Nuscheler: Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995.

¹²⁸ Stefan Luft/Peter Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014. Der Sammelband vereint einige der hier bereits vorgestellten Autoren und weitere und möchte ein Fazit ziehen über die Folgen des Asylkompromisses von 1992/1993. Allerdings konzentriert sich der Band größtenteils auf politische Prozesse und Institutionengeschichte und spart daher die damalige öffentliche Debatte größtenteils aus.

¹²⁹ Wengeler: Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus?

¹³⁰ Vgl. ebd., S. 743.

¹³¹ Martin Wengeler: Topos und Diskurs.

wesentliche Aspekte der Debatte ab. Von seiner Konzentration auf Redensarten, Metaphern, Vokabularien und sprachlichen Symbolen ausgehend, identifiziert er zahlreiche Topoi, die im bundesdeutschen Diskurs über Migration und auch Asyl, von wirklichkeitskonstruierender Wirkung waren, also ganz wesentlich individuelle und gruppenbezogene Lebenswelten mitprägten.¹³² Dabei ist ihm wichtig, dass es bei der Analyse der Sprache im Asyldiskurs nicht nur um die Begriffe der Vordenker geht, sondern auch um die der gesamten Gesellschaft.¹³³

1.4 Akteure in der Asyldebatte und Quellenauswahl

Eine Herausforderung für gegenwartsnahe historische Untersuchungen ist die oftmals unscharfe Trennlinie zwischen Quelle und Literatur. Noch während die Asyldebatte, die zwischen 1991 und 1993 ihren absoluten Höhepunkt erreichte, andauerte, erschienen zahlreiche Studien zu ihr. Vielfach sind es politik- beziehungsweise sozialwissenschaftliche Studien, die auf regelgeleitete, empirische Forschungsarbeit aufbauen. Ihre Verfasser legten ihr Augenmerk hauptsächlich auf die politischen Prozesse und Entscheidungen sowie auf die zentralen politischen Akteure. Behält man sich heute in der kritischen Auseinandersetzung mit ihnen ein waches Bewusstsein dafür, dass es sich um Zeitzeugnisse handelt, so haben diese Arbeiten noch mehr zu bieten als ihre Analysen. Denn eingebettet in einen neuen, erweiterten Quellenkorpus und unter Berücksichtigung des längeren historischen Kontexts, sind zeitgenössische wissenschaftliche Arbeiten nicht nur als Sekundärtexte, sondern auch als Quellentexte von unschätzbarem Wert. Allerdings, so wichtig dies auch für diese Arbeit ist, sollen hier andere Akteure und Akteursgruppen die übergeordnete Rolle spielen.

Da die enorme Akteursvielfalt eine tiefgehende Untersuchung aller Akteure beziehungsweise Akteursgruppen in einer einzigen Arbeit unmöglich macht, muss eine Einschränkung der zu untersuchenden Debattenteilnehmer vorgenommen werden. Das lässt gleichzeitig den Quellenkorpus übersichtlicher, weil kleiner werden und ist damit aus arbeitsökonomischer Perspektive zweifach unvermeidbar.

Die Untersuchung ausgehend vom politischen Betrieb zu strukturieren, bietet sich an. Die zugehörigen Aktenbestände sind inzwischen immer häufiger einsehbar. So konnten einige neue

¹³² Vgl. bspw. Wengeler: Topos und Diskurs, S. 101, 104, 106.

¹³³ Vgl. ebd., S. 74.

Aktenbestände (Deposita, Nachlässe, Presseartikel, Vorstands- und Fraktionsakten der Parteien) eingesehen werden. Besonderes Gewicht wird dabei auf die Untersuchung der SPD und dem Verhalten ihrer Parteispitze, aber auch auf ihre Interaktion mit der Parteibasis und den verschiedenen Parteigliederungen gelegt. Daher sind es zuerst die Bestände der Fraktion, des Parteivorstands und die einiger bedeutender Einzelpersonen, die eingehender untersucht wurden. Auch ist der Quellenbestand zur SPD inzwischen gut zugänglich und dabei besonders umfangreich. Des Weiteren sind zusätzlich Blicke zur politischen Konkurrenz der Sozialdemokraten, besonders zu den Unionsparteien, äußerst vielversprechend.¹³⁴ Die Interaktion zwischen den Parteien, zwischen ihren Führungsriege und ihren Mitgliedern lässt sich auf Basis der eingesehenen Quellenbestände teilweise sehr gut nachzeichnen. Die verbesserte Zugänglichkeit archivalischer Quellen ergibt einen wirklichen Mehrwert für neuere Forschungen zur deutschen Asyldebatte.

Jedoch, das bleibt zu beachten, beschränkte sich der Diskurs über Flüchtlinge nicht ausschließlich auf politische Akteure. Dementsprechend dürfen auch die Medien und zivilgesellschaftliche Akteursgruppen nicht ausgespart werden. Vielmehr wurden sie ausgehend von der Analyse der politischen Ebene ebenfalls systematisch untersucht. Da in dieser Arbeit die wechselseitige Kommunikation zwischen Politik, Medien und Gesellschaft sowie die Wahrnehmung, Rezeption und Interpretation der jeweils öffentlich gemachten Botschaften und Bezugnahmen auf die jeweils anderen Akteure von besonderem Interesse sind, ist dieses Vorgehen unumgänglich. Dafür wurden zahlreiche Briefe, Resolutionen, Presseartikel, Dossiers, Stiftungspublikationen und sogenannte graue Literatur¹³⁵ ausgewertet.

Gerade wegen des Umfangs des vorhandenen Quellenmaterials und auf Grund des hier gewählten Themenfokus sind Einschränkungen bei der Auswahl medialer und gesellschaftlicher Akteure dennoch nötig. Der mediale Teil der Debatte ist, vor allem was den Printmedienbereich angeht, bereits gut untersucht. Was die zivilgesellschaftlichen Akteure in der Debatte angeht, so existieren hierzu zwar keine einschlägigen Studien, jedoch ist die Zahl derer, die eine Untersuchung im Rahmen des Asyldebattenkomplexes verdient hätten so groß

¹³⁴ Untersucht wurden Bestände in den Archiven der großen parteinahen Stiftungen. Die meisten Quellen stammen dabei aus den Archiven der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Heinrich-Böll-Stiftung. Hervorzuheben ist etwa das Depositum von Björn Engholm, das einen der zentralen Bestände für diese Forschungsarbeit darstellte: im AdsD, Signatur: 1/BEAA.

¹³⁵ Unter Grauer Literatur sind hier vor allem Publikationen zahlreicher Bürgerinitiativen, Vereine und NGOs zu verstehen, die sich dem Thema Asyl widmeten. Die hier untersuchten Druckerzeugnisse stammen entweder aus den Beständen der Parteiarchive oder aus der Bibliothek für Zeitgeschichte der Württembergischen Landesbibliothek.

und dabei auch unterschiedlich, dass eine eingehende Analyse dieser Akteure auf der einen und der politischen Akteure auf der anderen Seite in einer Arbeit nicht geleistet werden kann. Daher wird sich dieses Projekt darauf beschränken, die zivilgesellschaftlichen Gruppen und Einzelakteure stichprobenartig in ihrer direkten Kommunikation mit den politischen Akteuren zu untersuchen. Der in Richtung der Medien und der Öffentlichkeit gerichteten Kommunikationen der NGOs, Bürgerinitiativen, Vereinen, Gewerkschaften und anderer nichtstaatlicher Institutionen konnte folglich nur bedingt Aufmerksamkeit in dieser Arbeit eingeräumt werden.

Was die medialen Aktivitäten angeht, so baut diese Arbeit auf der Auswertung zahlreicher Interviews, Presseartikel und Themendossiers auf. Relevante Artikel wurden direkt in den (Online-)archiven der Tages- und Wochenzeitungen oder in der Zeitungsabteilung der Staatsbibliothek zu Berlin recherchiert und gesammelt. Außerdem ergänzen zahlreiche Pressefunde aus Beständen beteiligter Politiker sowie aus der Pressesammlung des Archivs für Christlich-Demokratische Politik in St. Augustin die Stichproben.¹³⁶

1.5 Zu den Begrifflichkeiten

Als besondere Herausforderung stellt sich bei der Untersuchung gegenwartsnaher Themen häufig der Umgang mit den in diesen Themen genutzten Begriffen heraus. Da nur wenige Jahrzehnte vergangen sind, haben viele Begrifflichkeiten nach wie vor Relevanz für die Gegenwart und sind daher in ihrer analytischen Schärfe stark eingeschränkt. Viele Begriffe, die in der Asyldebatte zum Standardvokabular gehörten, sind heute noch genauso in Gebrauch wie damals. Trennscharfe wissenschaftliche Definitionen, die intersubjektives Verstehen ermöglichen, fehlen nach wie vor. Zu einigen Begriffen sollten daher vorab ein paar Worte verloren werden:

¹³⁶ Bereits während der Asyldebatte wurden Studien über den Mediendiskurs zum Thema Asyl verfasst. Diese basierten auf mehr oder weniger systematischen Pressesammlungen und sollten den Verfassern zum Teil selbst als Argumentationshilfen in der Debatte dienen. Ein Beispiel für eine solche Sammlung ist zum Beispiel: Andreas Quinkert/Siegfried Jäger: Warum dieser Haß in Hoyerswerda? Die rassistische Hetze von *Bild* gegen Flüchtlinge im Herbst 1991, veröffentlicht von der Diskurswerkstatt Duisburg im Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung, Oktober 1991; vergleichbar auch bei: Ute Gerhard: Wenn Flüchtlinge und Einwanderer zu „Asylantenfluten“ werden, veröffentlicht von der Diskurswerkstatt Bochum e. V., 1991.

So ist der Begriff Asyldebatte – also der eigentliche Untersuchungsgegenstand – für sich schon schwer zu fassen und wird vielfach noch heute verschiedentlich genutzt. In dieser Arbeit ist mit Asyldebatte der Debattenkomplex gemeint, der sich von 1987 bis ins Jahr 1993 erstreckte. Auch davor und danach wurde über das Thema Asyl debattiert, jedoch war die Dominanz dieses Themas – was die Migrationspolitik der Bundesrepublik betraf – vor allem in diesen Jahren so ausgeprägt, dass jedes andere ausländerpolitische Thema vollkommen ins öffentliche Hintertreffen geriet. Gleichzeitig sorgt die heutige wissenschaftliche Nutzung dieses Begriffs teilweise für Schwierigkeiten, da er auch zeitgenössisch schon in Gebrauch war und somit auch als Quellenbegriff von Bedeutung ist. Zeitgenössische Akteure nutzten je nach subjektivem Gusto und auch politischer Perspektive synonym die Begriffe Asyldebatte, Asylproblem, Asylfrage, Asylproblematik und so weiter. Sie meinten damit teilweise die gleichen Dinge, teilweise unterschieden sie damit aber auch einzelne Aspekte des Gesamtkomplexes voneinander. Auf Grund dieser Unschärfe bedarf es hier einer Klärung des Begriffs, um ihn in dieser Arbeit als analytisches Werkzeug nutzbar zu machen:

Unter Asyldebatte werden in dieser Arbeit all jene kommunikativen Akte verstanden, die sich in irgendeiner Form mit dem Gesamtkomplex Asyl im oben skizzierten Untersuchungszeitraum befassten. Der Begriff wird daher synonym zu den Begriffen Asyldiskussion oder Asylstreit genutzt. Kommunikation wird als jede Form der Interaktion zwischen einzelnen Personen und Gruppen verstanden. In den genutzten Quellen finden sich verschiedenste Bezeichnungen für die Personen, die in den Jahren der Asyldebatte in Deutschland Asyl beantragten. Hier ist klar zwischen den Quellenbegriffen und den wissenschaftlichen Analysebegriffen zu unterscheiden. Der Begriff „Asylant“ ist ein Quellenbegriff, der meist stark negativ belegt war.¹³⁷ Personen, die in Deutschland Asyl beantragten, werden in dieser Arbeit grundsätzlich als Asylsuchende oder Asylbewerber bezeichnet. Aus Sicht des Autors sind beide Begriffe geeignet, die betroffene Personengruppe zu bezeichnen, ohne dabei emotionale oder stereotype Zuschreibungen mitzutransportieren.

Grundsätzlich wird in der gesamten Arbeit großen Wert daraufgelegt, Quellenbegriffe auch als solche zu kennzeichnen – etwa durch Fußnoten oder dadurch, dass sie wörtlich zitiert werden. Als wissenschaftlich nutzbare Analysebegriffe werden nach Möglichkeit nur solche Termini genutzt, die in der untersuchten Asyldebatte selbst als solche genutzt wurden oder noch besser,

¹³⁷ Vgl. Martin Wengeler: Asylantenflut im Einwanderungsland Deutschland – Brisante Wörter in der Asyldiskussion, in: Sprache und Literatur in Wissenschaft und Unterricht, Nr. 72, 1993, S. 2–30, S. 2.

in der Debatte so nicht vorkamen. In Fällen wie dem Begriff „Einwanderungsland“ für den sowohl in der Debatte als Quellenbegriff als auch im wissenschaftlichen Jargon keine adäquate Entsprechung existiert, wird jeweils eindeutig kenntlich gemacht, ob er im jeweiligen Fall wissenschaftlich genutzt wurde oder Quellenbegriff ist.

1.6 Aufbau und Gliederung

Als Leitschnur dieser Arbeit wurde eine in weiten Teilen chronologische Darstellung gewählt. Auf die Einleitung der Arbeit wird ein erstes Hauptkapitel folgen, das die Geschichte der Migration in der Bundesrepublik bis etwa 1984/1985 nachzeichnen soll (S. 46–90). Basierend auf den bereits umfangreichen Erkenntnissen der bundesdeutschen Migrationsforschung kann sich dieses Kapitel mehrheitlich auf eine deskriptive Darstellung der Ereignisse konzentrieren. Allerdings wird versucht die Geschehnisse, ausgehend von der direkten Nachkriegszeit, über die Auswirkungen der sogenannten „Gastarbeiter“-Anwerbung, bis hin zu den ersten asylpolitischen Auseinandersetzungen Anfang der 1980er Jahre in das Konzept von der Phase „nach dem Boom“ von Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael einzuordnen. Da die von ihnen formulierten Fragen und Thesen zentral für den Interpretationsansatz der ganzen Arbeit sind, muss auch die Vorphase des Untersuchungsgegenstandes in die Betrachtung mit einbezogen werden.

Das zweite Hauptkapitel (S. 91–130) wird sich dem sukzessiven Wandel der bundespolitischen Migrationsdebatte bis in die frühen 1980er Jahre hinein widmen. Dem Wandel von einer „Gastarbeiterdebatte“, die größtenteils die türkischstämmigen Arbeitsmigranten und ihre Familien im Auge hatte, hin zu einer Debatte über politisches Asyl und die geflüchteten Personen, die dies in Deutschland suchten. Die Phase ab 1984 bis etwa 1987 wird dabei als Übergangsphase hin zur Asyldebatte interpretiert. Während dieser Jahre kristallisierte sich heraus, dass das Thema Asyl das Potenzial in sich trug, mittelfristig die öffentlichen Debatten in der bundesdeutschen Politik und Gesellschaft zu dominieren. Darum wird in diesem Kapitel auch erstmals die Frage zu stellen sein, wie die Medien an dieser Entwicklung beteiligt waren. Außerdem wird eine erste Verortung der unterschiedlichen Akteure und Akteursgruppen vorgenommen werden. Das ist insofern von Interesse und Bedeutung für die Arbeit, da sich die Stimmungsverschiebungen in der Gesellschaft und auch innerhalb der SPD als entscheidend

für den Verlauf der Debatte entpuppten. Die Entwicklung dorthin lässt sich nur verstehen, wenn man weiß, woher Gesellschaft und auch die Sozialdemokraten beim Thema Asyl kamen.

Die drei darauffolgenden Kapitel¹³⁸ bilden den analytischen Kern dieser Arbeit. Sie widmen sich jeweils der Frühphase, der Hochphase und der Schlussphase der Asyldebatte. Die Frühphase wird zwischen 1987 und 1989 verortet und umfasst ausschließlich die westdeutschen Auseinandersetzungen über das Asylrecht (S. 131–180). Die Hochphase schließt sich – über die deutsche Wiedervereinigung hinweg – an und wird zeitlich zwischen Ende 1989 und Ende 1992 verortet (S. 181–301). In dieser Phase der Debatte wurde die Vermischung der unterschiedlichen Migrationsthemen in einer Debatte – überschrieben mit dem Schlagwort Asyl – augenscheinlich. Außerdem wird besonders der Kurswechsel der SPD, als zentrales Momentum zur Auflösung des jahrlangen Streits, herausgearbeitet werden. Die kurze Schlussphase der Debatte beschränkte sich auf die Monate Dezember 1992 bis Mitte 1993. Die Betrachtung des sogenannten Asylkompromisses und seiner Umsetzung bis Mitte 1993 wird den Hauptteil der Arbeit beschließen (S. 302–337).

Der Schlussteil (S. 338–347) dient dem Versuch eine Bewertung der Ereignisse vorzunehmen. Welche Faktoren und Eigenheiten der Debatte sind besonders hervorzuheben? Woher kam die Debatte? Und wohin führte sie? Neben der zusammenfassenden Beantwortung der anfangs gestellten Fragen, sollen Ansatzpunkte für neue Fragestellungen und damit weitere, auf diese Studie aufbauende Forschungen, aufgezeigt werden.

¹³⁸ Siehe die Kapitel 4, 5 und 6.

2. Politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland bis Anfang der 1980er Jahre

Deutschlands Geschichte ist nicht erst seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit dem Thema Flucht und Asyl verknüpft. Vielmehr gibt es eine deutlich längere Vorgeschichte. Ohne das Wissen über diesen historischen Kontext würde sich das Thema „Asyldebatte“ als von der Geschichte losgelöstes singuläres Geschehnis ohne eigene historische Herkunft und Tragweite darstellen: als einzelner Höhepunkt, ohne Entwicklungspotenzial, aber auch ohne Alternativen. Dafür muss zuerst Sensibilität geschaffen werden. Dies ist die erste wesentliche Grundannahme dieser Arbeit.

Die lange Vorgeschichte ist in einen äußerst dynamischen historischen Prozess eingebettet und steht mit zahlreichen, synchron stattfindenden Entwicklungen und Ereignissen in Beziehung. Außerdem ist die Asylfrage in der bundesdeutschen Geschichte nur ein Migrationsthema von mehreren, das lange und intensiv diskutiert worden ist. Da Überschneidungen und Vermischungen der einzelnen Themen heute offensichtlich sind, können sie auch keinesfalls voneinander getrennt betrachtet werden.

Daher lautet die zweite Grundannahme, dass gerade und vor allem in der Asyldebatte die Überschneidungen der unterschiedlichen Migrationsthemen von großer Bedeutung sind und sie daher nicht ausgeklammert werden dürfen. Außerdem ist die Asyldebatte als ein Teil der deutschen Geschichte und ihrer Migrationsgeschichte einzustufen, der historisch verortet werden muss, sowohl in der Chronologie als auch analytisch im Gesamtkontext. Die Verortung der bundesdeutschen Debatte über Asyl und Flüchtlinge in der deutschen Migrationsgeschichte soll im folgenden Kapitel erfolgen und das Fundament für die spätere Analyse bereiten.

2.1 Die Anfänge politischer Asylgewährung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Geschichte des politischen Asyls in Deutschland beginnt nicht erst in den späten 1970er Jahren und schon gar nicht erst mit dem Jahr 1987. Ein Blick zurück in die bundesrepublikanische Vergangenheit Deutschlands und noch weiter zurück macht deutlich, wie die Institution Asyl immer wieder Einfluss auf die historischen Geschehnisse Deutschlands und seiner Vorgängerstaaten hatte. Von jeher gingen Wanderungen und Fluchtbewegungen von dem Gebiet des heutigen Deutschlands aus oder Deutschland beziehungsweise seine Vorgängerstaaten waren das Ziel von Wandernden und speziell auch Flüchtenden.¹ So finden sich bereits im 17. und 18. Jahrhundert Belege für politische begründete Flucht aus und nach Deutschland und vor allem die Revolution 1848/49 zwang viele Deutsche zur Migration, allerdings waren diese Fluchterfahrungen von keinem Einfluss, was die Schaffung des modernen bundesrepublikanischen Asylrechts anging. Hier muss der Blick auf die Vertreibungs- und Fluchterfahrungen der Deutschen während der nationalsozialistischen Diktatur gerichtet werden.

Die Grundlagen für das „Asylproblem“² der frühen 1990er Jahre wurden schon damals gelegt. Zahlreiche Mitglieder des Parlamentarischen Rates, der 1949 das Grundgesetz ausarbeitete, hatten nur wenige Jahre zuvor vor den Nationalsozialisten fliehen müssen.³ Sie hatten vielfach in den angrenzenden Ländern und in Übersee Asyl gefunden und waren sich auch nach Ende des Krieges dieser für sie glücklichen Fügung sehr bewusst. Sie nahmen sich die Erfahrungen, die sie zur Zeit der Diktatur gemacht hatten, bewusst zur Lehre und legten fest, dass Deutschland qua Verfassung fortan Sicherheit für politisch Verfolgte gewähren sollte, so wie

¹ Zur Einführung in das Thema und mit weitführenden Literaturhinweisen versehen, der Essay von: Klaus J. Bade: *Homo Migrans – Wanderungen aus und nach Deutschland*, Essen 1994, S. 17 f.; *Fluchtbewegungen in den deutschen Südwesen* schildern Karl-Heinz Meier-Braun/Reinhold Weber: *Kleine Geschichte der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg*, Leinfelden-Echterdingen 2009, S. 32–49; auch: Reinhold Weber: *Auf der Suche nach einer neuen Heimat: Zur Geschichte der Aus- und Einwanderung im deutschen Südwesen*, in: Karl-Heinz Meier-Braun/Reinhold Weber (Hrsg.): *Kulturelle Vielfalt. Baden-Württemberg als Einwanderungsland*, Stuttgart 2005, S. 30–64. Dazu auch bei: Ther: *Die Außenseiter*, S. 41–76.

² Der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl sagte in einer Plenardebatte zur Europapolitik u. a.: „Die bisherigen Erfahrungen machen mehr als deutlich, daß nur ein gemeinsames europäisches Handeln das Asylproblem erfolgreich lösen kann. Wir alle wissen: Bei uns setzt dies die Änderung des Grundgesetzes voraus.“ Siehe dazu: *BT PIPr 12/108*, 25.09.1992, S. 9218.

³ Dass die Flucht aus NS-Deutschland keineswegs einfach war und viele Tausende dabei scheiterten und schließlich ihr Leben verloren, ist Teil der Geschichte. Z. T. wurden Flüchtende von den vermeintlich sicheren Aufnahmeländern, wie der Schweiz, zurück nach Deutschland und damit in den Tod geschickt. Die damalige Debatte in der Schweiz, über die Aufnahme- bzw. Abschiebep Praxis zwischen 1933 und 1945 hat Alfred A. Häslar bereits in den 1960er Jahren herausgearbeitet: Vgl. in: Ders.: *Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933–1945*, Zürich 1967.

es während des Krieges andere Staaten für sie getan hatten.⁴ Es waren das „Wissen, daß viele von ihnen nur überlebt hatten, weil [...] andere Staaten ihnen [...] Asyl gewährt hatten“ und die Einsicht, dass viele andere gestorben waren, weil „von vielen Zufluchtsländern das Ziel, eigene Belastungen zu vermeiden, stärker bewertet wurde, als der Wille, bedrohte Menschenleben zu retten“⁵, die dazu führten, dass man explizit im Grundgesetz von 1949 den Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ aufnahm. Diese Formulierung schränkten sie zudem in keiner Weise ein. Damit hatte man Deutschland „ein im Vergleich zum Völkerrecht und zu anderen nationalen Verfassungen nahezu einzigartige Recht“⁶ gegeben. Doch was die Einwanderung betraf, hatte es vorerst wenig Relevanz für die neugegründete Bundesrepublik.

Die größte Aufnahmeleistung, die (damals noch West-)Deutschland und seine Gesellschaft jemals erbrachten, liegt inzwischen über 60 Jahre zurück. Sie war genau wie die Schaffung des Grundrechts auf Asyl eine direkte Folge des Zusammenbruchs des nationalsozialistischen Deutschlands und der mit dem Kriegsende verbundenen internationalen Veränderungen. Neben all der Zerstörung, die zu verkraften war und dem vorläufigen Verlust jeder staatlichen Souveränität und den damals allgegenwärtigen Versorgungsengpässen kamen bis 1950 über acht Millionen deutschstämmige Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen Ostgebieten und der sowjetisch besetzten Zone (SBZ) nach West-Deutschland beziehungsweise in die Bundesrepublik. Angekommen in den drei westlichen Besatzungszonen, bedeuteten sie eine weitere jahrelange Herausforderung für das im Wiederaufbau befindliche Land.⁷ Es existierten Probleme, die „von den Zeitgenossen als so riesig empfunden [wurden], daß viele sich fragten, ob es jemals wieder zu Verhältnissen wie vor dem Kriege kommen werde.“⁸ Die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie der relativ rasche Abbau von Vorurteilen und Ängsten in der einheimischen Bevölkerung konnten damals nur deswegen gelingen, weil der Krieg eine

⁴ Dass zehntausende Verfolgte von den Nazis umgebracht worden waren, weil ihnen eine vergleichbare Chance Asyl zu finden gefehlt hatte, hat in den Erwägungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates ebenfalls eine bedeutende Rolle gespielt. Vgl. dazu: Ursula Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 17.

⁵ Ebd., S. 17 und 22.

⁶ Ebd., S. 17.

⁷ Das Statistische Bundesamt geht für 1960 von über 13 Millionen Vertriebenen und DDR-Flüchtlingen in der Bundesrepublik aus. Siehe dazu die Zusammenstellung von Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 194. Außerdem das einschlägige Kapitel bei: Ther: Die Außenseiter, S. 109–126. Außerdem auch bei: K. Erik Franzen: Migration als Kriegsfolge: Instrumente und Intentionen staatlicher Akteure nach 1945, in: Jochen Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, S. 721–739. Informativ sind auch die Ausführungen Frank Wolffs im gleichen Band zu den staatlichen Regulierungsversuchen auf bundesrepublikanischer und DDR-Seite seit 1945. Siehe: Frank Wolff: Deutsch-Deutsche Migrationsverhältnisse: Strategien staatlicher Regulierung 1945 – 1989, in: Jochen Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, S. 773–814.

⁸ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 192.

enorme Lücke im Arbeitskräfteaufkommen hinterlassen hatte. Millionen gefallener Soldaten, deren Arbeitskraft während des Krieges vor allem durch die Ausbeutung von Kriegsgefangenen und Zwangsarbeitern kompensiert worden waren, fehlten nach der Kapitulation für den Wiederaufbau. Die vielen Millionen deutscher Flüchtlinge aus dem Osten füllten diese Lücke. Um 1960 machten sie etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik aus. Ohne sie wäre die enorme Aufbauleistung nach dem Krieg nicht möglich gewesen.⁹

2.2 Lehren aus der Vergangenheit

Doch mussten nicht nur Menschen integriert und Häuser und Fabriken wiederaufgebaut werden. In die Zeit des strukturellen und gesellschaftlichen Wiederaufbaus fällt auch die staatliche Neuordnung Deutschlands. Am Anfang der westdeutschen Staatsgründung standen die über ein halbes Jahr dauernden, umfangreichen Verhandlungen über das Grundgesetz, welches das verfassungsrechtliche Fundament der neuen staatlichen Ordnung bilden sollte. Der Parlamentarische Rat, ein Gremium aus 65 Frauen und Männern, beriet vom 1. September 1948 bis zum Mai 1949 über den Inhalt des Grundgesetzes für die neuzugründende Bundesrepublik Deutschland.¹⁰ Der Rat setzte sich aus durch die Landtage gewählten Abgeordnete zusammen¹¹ und hatte einschließlich der fünf beratenden Mitglieder aus Westberlin über die Verhandlungen hinweg 77 Mitglieder.¹² Sie alle brachten in den Ausschüssen des Rates ihre Vorstellungen und Ideen, aber auch ihre Erfahrungen aus der Vergangenheit für die Neugestaltung des freiheitlich-demokratischen Deutschlands in die Grundgesetzberatungen ein und hatten damit entscheidenden Einfluss auf die Abfassung des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, der 40 Jahre später für die Asyldebatte, so zentral werden sollte.

Die nationalsozialistische Vergangenheit Deutschlands konnte so wenige Jahre nach dem Krieg noch von niemandem im Parlamentarischen Rates ignoriert werden. Es gab starke Fürsprecher, die ein starkes Interesse an der Aufnahme des Asylrechts in das Grundrechtkapitel des Grundgesetzes hatten. Neben einigen der KPD-Ratsmitglieder hatten immerhin auch sechs der SPD-Abgeordneten persönliche Fluchterfahrungen aus der Zeit der NS-Diktatur vorzuweisen

⁹ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 193 ff.

¹⁰ Vgl. dazu auch zu folgendem: Michael F. Feldkamp: Der Parlamentarische Rat 1949–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 2008.

¹¹ Vgl. ebd., S. 42 ff.

¹² Einige Abgeordnete mussten während den laufenden Verhandlungen ersetzt werden.

und noch mehr von ihnen konkrete Verfolgungs- und Unterdrückungserfahrungen. Der ehemalige Reichstagspräsident Paul Löbe etwa war zweimal in einem der Konzentrationslager der Nationalsozialisten interniert gewesen. Auch Georg Diederichs hatte längere Zeit im Gefängnis und Konzentrationslager verbracht, und Andreas Gayk musste zeitweise im Untergrund leben und sich verstecken.¹³ Der Sozialdemokrat und ehemalige Abgeordnete im Reichstag Friedrich Wilhelm Wagner, der bereits 1933 vor den Nationalsozialisten geflohen war und erst 1947 aus den USA nach Deutschland zurückkehrte, drückte es in den Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates so aus:

„Ich glaube, in einer so unruhigen Zeit, bei unserer politischen Zerrissenheit [damit spielte er auf den Ost-West-Konflikt an; Anm. d. A.] ist es nicht angebracht, dieses Recht auch nur im geringsten irgendwie abbauen zu wollen. Ich habe etwas Erfahrung mit solchen Rechten, genau so wie Herr Kollege Renner [Abgeordneter der KPD; Anm. d. A.]. Wir haben ja zum Teil beinahe in der gleichen Stadt, ja beinahe im gleichen Büro unser Asylrecht gemeinsam genossen. [...] Wir waren sehr glücklich, daß wir draußen unterkamen und daß wir dadurch Hitler und seinen Henkersknechten entkommen konnten.“¹⁴

Unter dem Eindruck solch kraftvoller persönlicher Schilderungen ist es kaum überraschend, dass die Frage über eine Aufnahme eines solchen Artikels im Parlamentarischen Rat mit ja beantwortet wurde, auch wenn sie nicht unumstritten gewesen war.¹⁵ Besonders die Form, in der das verfassungsmäßige Asylrecht im Grundgesetz niedergelegt werden sollte, war einer der „bedeutendsten [...] Beratungsgegenstände“¹⁶ des Ausschusses für Grundsatzfragen.

Nachdem der Asylrechtsartikel ins Grundgesetz geschrieben worden war, erfuhr er nur sehr begrenzt Anwendung. Wenn, dann wurde er vor allem angewendet, um Flüchtlinge aus dem feindlichen Ostblock aufzunehmen. Er wurde also – ein wenig zugespitzt gesagt – lange Zeit vor allem als Mittel im Kampf gegen den Kommunismus verstanden. Das blieb er so lange, wie die Zahlen der Asylsuchenden eine kritische Masse nicht überstiegen.¹⁷ Bis in die Mitte der 1970er Jahre überstiegen die Asylbewerberzahlen nur zweimal die aufs Jahr gerechnete

¹³ Vgl. zu den Biografien der Ratsmitglieder u. a. bei Erhard H. M. Lange auf: <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/39043/biografien> (Stand: 15.09.2020); auch bei Feldkamp: Der Parlamentarische Rat, S. 207–227.

¹⁴ In: Der parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Band 14(2), 44. Sitzung des Hauptausschusses, 19. Januar 1949, München 2009, S. 1413.

¹⁵ Vgl. Feldkamp: Der Parlamentarische Rat, S. 78.

¹⁶ Ebd., S. 70.

¹⁷ Die kritische Masse ist, je nachdem welche Zeit und Umstände man betrachtet, unterschiedlich und damit vor allem eine Frage der individuellen und gesellschaftlichen Wahrnehmung und Toleranzschwelle.

Zehntausender-Marke und rangierten zahlenmäßig damit im niedrigen einstelligen Prozentbereich der gleichzeitig stattfindenden sogenannten „Gastarbeitermigration“. Als Beispiel: Während bis 1969 nur etwa 75.000¹⁸ Asylsuchende insgesamt in Deutschland angekommen waren, lebten im gleichen Jahr bereits über 2,3 Millionen sogenannte „Gastarbeiter“ und ihre Familien in der Bundesrepublik. Der Asylzuzug fand folglich in so kleinem Maßstab statt, dass er im Vergleich zu den anderen Einwanderungsprozessen nach Westdeutschland schlichtweg unterging. Zahlenmäßig spielte er (noch) keine Rolle. Dies änderte sich erst ab Ende der 1970er Jahre. Doch, bevor diese Entwicklung in den Blick genommen werden kann, müssen noch zwei andere, zum Teil parallel verlaufende Entwicklungen der bundesdeutschen Migrationsgeschichte, die ebenfalls einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die späteren Entwicklungen bezüglich Asyl und Einwanderung allgemein hatten, in den Blick genommen werden.

2.3 Flüchtlinge aus der DDR und die „Gastarbeiter“-Anwerbung

Als die große Mehrzahl der Vertriebenen und Flüchtlinge aus den ehemaligen Ostgebieten des untergegangenen deutschen Reichs die westalliierten Besatzungszonen und ab 1949 die Bundesrepublik erreicht hatten und fortan nur mehr in vergleichsweise kleiner Zahl kamen¹⁹, wurde eine zweite Fluchtbewegung für einige Jahre äußerst wichtig für die bundesdeutsche Entwicklung. Es handelt sich um die sogenannten DDR-Flüchtlinge. Während Vertriebene ab 1950 in immer kleiner werdenden Zahlen alljährlich in die Bundesrepublik kamen, wuchs die Zahl der DDR-Flüchtlinge im Bundesgebiet von 1950 bis 1960 noch einmal signifikant an.²⁰ Beide Gruppen stellten zusammengenommen einerseits eine enorme Herausforderung für die westlichen Besatzungszonen, und ab 1949 für die Bundesrepublik, dar; vor allem was die Beschaffung von ausreichend Wohnraum für sie und ihre soziale, wie kulturelle Integration

¹⁸ Eigene Berechnung auf Basis der Zahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Vgl. Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Oktober 2015, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3.

¹⁹ Man geht hier trotzdem noch von meistens mehr als hunderttausend Flüchtlingen aus dem Osten pro Jahr bis 1960 aus. Vgl. Tabelle 17 bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 194.

²⁰ Nachdem bis 1950 über acht Millionen von ihnen in den Westen geflohen waren, kamen bis 1960 nur noch etwa 1,8 Millionen nach. DDR-Flüchtlinge kamen im gleichen Zeitraum zwischen 2,7 und 3,1 Millionen, was gemessen an der Größe der Gebiete, aus denen die beiden Gruppen jeweils herstammten, eine immense Zahl darstellt. Siehe dazu zuerst die einschlägigen Ausführungen bei: Ther: Die Außenseiter, S. 242–251 und bei: Wolff: Deutsch-Deutsche Migrationsverhältnisse, in: Oltmer: Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, besonders S. 778–794. Vgl. außerdem bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 194. Auch in: Ders.: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 623; oder bei: Bade: Europa in Bewegung, S. 334. Zudem bei: Wolfrum: Geglückte Demokratie, S. 146.

anging. Nachkriegsdeutschland war andererseits dringend auf sie angewiesen. Denn sie füllten eine Lücke, die Millionen Männer, die im Weltkrieg gefallen waren, hinterlassen hatten.

In der Wiederaufbaugesellschaft waren die Vertriebenen und Flüchtlinge daher unersetzlich, auch wenn sie mitunter, sowohl von den Einheimischen als auch den Verwaltungsapparaten in den Bundesländern, äußerst misstrauisch beäugt wurden.²¹ Doch auch ihr Zuzug vermochte den enormen Bedarf an Arbeitskräften, den das wirtschaftlich aufstrebende Deutschland entwickelte, nicht auf Dauer zu decken, zumal ihre Zahl nicht unbegrenzt war. Selbst der stete Nachzug aus der DDR begann schon Mitte der 1950er Jahre nicht mehr genug Arbeitskräfte in die Bundesrepublik zu bringen, sodass man sich auf wirtschaftlicher und auf Regierungsebene begann Gedanken über Alternativen zu machen.²² Wirklich dringlich erschien eine Lösung für das Problem des Arbeitskräftemangels dann vor allem ab 1961, nachdem die DDR ihre Grenzen abgeriegelt hatte und fortan ihre Bürger daran hinderte, das Land weiter in Scharen zu verlassen. Nun begann man „die Anwerbepolitik systematisch [auszubauen].“²³ Vor allem auf Grund von wirtschaftlichen Erwägungen begann man also bilaterale Anwerbeabkommen mit verschiedenen süd- und südosteuropäischen Ländern zu schließen.²⁴ Die erste solche Übereinkunft wurde mit Italien getroffen, das zahlenmäßig bedeutsamste Anwerbeabkommen in der deutschen Geschichte war jedoch das mit der Türkei. Es folgte, zeitlich gesehen, auf den Mauerbau und die damit erfolgte Abschottung der DDR ab 1961.²⁵ Obwohl zahlenmäßig schnell sehr bedeutend, ahnten damals die wenigsten, dass die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften zu grundlegenden Veränderungen in der deutschen Gesellschaft führen würde und Entwicklungen anstoßen sollte, die ohne sie nie vorstellbar gewesen wären. Prozesse wurden in Gang gesetzt, die zum Großteil nicht intendiert gewesen waren, und gerade für die Anfang der 1990er Jahre diskutierte Asylthematik von großer Bedeutung werden würden.²⁶

²¹ Vgl. Mathias Beer: Zünglein an der Waage bei der Abstimmung über den Südweststaat: Flüchtlinge und Vertriebene in Baden-Württemberg, in: Ders. (Hrsg.): Baden-Württemberg – eine Zuwanderungsgeschichte, Stuttgart 2014, S. 69–99, hier S. 76, 83 f. und 86 f.

²² Siehe dazu etwa bei: Monika Mattes: Wirtschaftliche Rekonstruktion in der Bundesrepublik Deutschland und grenzüberschreitende Arbeitsmigration von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, in: Oltmer: Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, S. 815–851.

²³ Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 229.

²⁴ Auch drei weitgehend unbekanntes Abkommen mit Südkorea, Tunesien und Marokko wurden abgeschlossen.

²⁵ Siehe dazu etwa bei: Marcel Berlinghoff: Zwischen Einwanderung und Zwangsrotation. Europäische Migrationspolitik zum Ende des 'Booms' (1972–1975). In: Themenportal Europäische Geschichte (2015). <https://www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-1658> (Stand: 15.09.2020). Auch bei: Patrice G. Poutrus: Migration. Wandel des Wanderungsgeschehens in Europa und die Illusion staatlicher Regulierung in der Bundesrepublik, in: Konrad H. Jarausch: Das Ende der Zuversicht? Göttingen 2008, S. 157–173, hier S. 166 f.

²⁶ Darunter fallen etwa die sich verfestigenden dauerhaften Bleibeabsichten von immer mehr sog. „Gastarbeitern“. Deutschland wurde vielen von ihnen und auch ihren Familien bald zur neuen Heimat.

Die „Gastarbeiterzuwanderung“ wurde von Seiten des aufnehmenden wie von Seiten der entsendenden Länder auf Basis unterschiedlicher Prämissen gewünscht und gefördert. Während die Entsendeländer ihren Arbeitsmarkt von Arbeitslosen entlasten und Devisen- sowie Wissenstransfer aus Deutschland erhofften, suchte die Bundesrepublik günstige Arbeitskräfte. Es war vorgesehen, dass die betreffenden Personen für einige Zeit in Deutschland arbeiteten sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlten, aber nach geraumer Zeit wieder in ihre Heimat zurückkehren würden.²⁷ Dementsprechend waren die Aufnahmeabkommen formuliert. Zuerst schien dieses Kalkül aufzugehen.²⁸ Deutschland und seine Wirtschaft florierten. Die Boom-Phase und die „Gastarbeiter“-Anwerbung ermöglichten vielen Deutschen erstmals einen gesellschaftlichen und auch finanziellen Aufstieg.²⁹ Die vielfach ungelerten ausländischen Arbeitskräfte bildeten eine neue Arbeiteruntergeschicht, die all jene körperlich extrem anstrengenden und damit mehr und mehr unattraktiven Tätigkeiten ausübte³⁰, welche viele Deutsche in Folge ihres sozialen Aufstiegs zunehmend nicht mehr bereit waren zu übernehmen. Betroffen waren davon vor allem Tätigkeiten in der Landwirtschaft und in der Industrie. Deutschland, so erschien es damals vielen, schien die flexible „industrielle Reservearmee“³¹ bekommen zu haben, die man sich mit dem Abschluss der Anwerbeverträge erhofft hatte. Die damals durchaus schon erkennbaren Zeichen dafür, dass bei der sogenannten „Gastarbeiter“-Anwerbung nicht alles so ablief, wie man es sich bei der Konzeption der Anwerbeprogramme vorgestellt hatte, wurden geflissentlich ignoriert oder „sehr zahm[]“³² gehandhabt. Dass etwa immer mehr der Angeworbenen immer längerfristiger in Deutschland blieben, war einer der „Vorboten des Wandels“³³ in Gesellschaft und Wirtschaft, der sich ab Mitte der 1960er immer schneller und offensichtlicher vollzog.

Die die Arbeitsmigration begleitenden sozialen und wirtschaftlichen Veränderungsprozesse verliefen so lange ohne größere Misstöne, wie es auch mit der Wirtschaft der Bundesrepublik aufwärts ging und die Arbeitslosenzahlen niedrig blieben. Denn nur solange dies der Fall war,

²⁷ Vor allem das deutsch-türkische Abkommen ist hier hervorzuheben. Es enthielt zuerst eine Klausel, das einen Aufenthalt der türkischen Arbeitskräfte auf jeweils zwei Jahre in Deutschland festschrieb. Ein Familiennachzug, wie er aber dennoch bald einsetzte, war nicht vorgesehen. Vgl. dazu: Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“, S. 30.

²⁸ Vgl. die von Conze zitierte Aussage des damaligen Staatssekretärs im Arbeitsministerium Ludwig Kottenstroht, der sich 1966 über hohe Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge (wie z. B. für die Rentenversicherung) freute. Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 230 f.

²⁹ Vgl. dazu und zum Folgenden: Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 787 f.

³⁰ Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 230.

³¹ Zitiert nach: Ebd., S. 229.

³² Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 348 f. Vgl. außerdem zum Desinteresse der Regierungen und des Bundestags an der Ausländerbeschäftigungspolitik und ihren Folgen: Ebd., S. 363.

³³ Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 747.

waren Ängste vorweniger Wohlstand, aus Sicht der Deutschen, unbegründet.³⁴ Als sich die wirtschaftlichen Vorzeichen erstmals seit der Gründung der Bundesrepublik sichtbar verschlechterten, veränderte sich auch die Sicht der Deutschen auf die Migration abrupt. Bis zur Rezession im Doppeljahr 1966/67³⁵ hatte man „die Präsenz der Ausländer zunächst [mit] [...] wenig Interesse“³⁶ bedacht. Der erste wirtschaftliche Abschwung seit der Gründung der Bundesrepublik führte allerdings sofort zu einem Erstarren nationalistischer und ausländerfeindlicher Tendenzen. Bezeichnend dafür sind die Wahlerfolge der NPD, die diese in den Jahren ab 1966 in verschiedenen Bundesländern feiern konnte. In Baden-Württemberg gelang ihr der Einzug in den dortigen Landtag, gar mit ihrem besten Landtagswahlergebnis im gesamten Bundesgebiet aller Zeiten: 9,8 Prozent der abgegebenen Stimmen entfielen bei der Landtagswahl 1968 auf sie. Und auch in anderen Bundesländern konnte sie damals bemerkenswerte Zustimmungswerte verzeichnen. In Hessen kam sie 1966 auf 7,7 Prozent, 1967 erreichte sie in Bremen 8,8 Prozent. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Bayern zog sie in die jeweiligen Länderparlamente ein.³⁷ Der Erfolg der NPD in diesen Jahren ist der politische Ausdruck dessen, was ausgelöst durch die Rezession gesamtgesellschaftlich immer mehr in den Blick geraten war und nun zunehmend diskutiert wurde. Man war nicht mehr allein unter sich in Deutschland, stellten viele Einheimische erstmals bewusst fest. Außerdem verließen Millionen von den Menschen, die über Jahre ins Land gekommen waren – anders als man das immer gedacht hatte – es nicht wieder. Viele von Ihnen waren geblieben und hatten sogar ihre Familien nachgeholt. Ein starkes Indiz dafür, dass sie gedachten, länger in der Bundesrepublik zu bleiben. Diese Erkenntnis traf nun immer mehr Verantwortliche und auch die breite Öffentlichkeit. Sie war der Anlass zur ersten – wenn auch relativ kurzen – Ausländerdebatte der immer noch jungen Bundesrepublik. Der *Spiegel* stellte damals lakonisch fest: „Schon sind 67 von 100 Deutschen der Meinung, daß es zu viele Fremdarbeiter³⁸ in Deutschland gäbe.“³⁹ Für das Nachrichtenmagazin *Spiegel* nahm das Thema allerdings noch keinen hervorgehobenen Platz in der öffentlichen Debatte ein, sodass man zum

³⁴ Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 286 f.

³⁵ Vgl. Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 790.

³⁶ Ebd.

³⁷ Vgl. alle Zahlen bei: Christian Reck/Reinhold Weber: Statistischer Anhang, in: Andreas Kost/Werner Rellecke/Reinhold Weber: Parteien in den deutschen Ländern, München 2010, S. 412–429.

³⁸ Der Begriff Fremdarbeiter ist hier bemerkenswert. Den erstens handelt es sich bei diesem Wort um einen in der NS-Zeit genutzten Euphemismus für Zwangsarbeiter (z. B. Kriegsgefangene, die während des Krieges in Deutschland arbeiten mussten) und zweitens zeigt es, wie weit die Reflexionen in Deutschland über das eigene NS-Erbe bis 1967 gekommen waren. Allerdings dürfte den wenigsten Deutschen diese Kontinuität in den 1960er Jahren bewusst gewesen sein. Die Problematisierung des Begriffs muss vielmehr im Kontext jahrzehntelanger zeithistorischer Forschung gesehen werden.

³⁹ Rechts ab zum Vaterland, in: *Der Spiegel* (17/1967), 17.04.1967, S. 72–93, hier S. 74.

Ausländer- oder, wie man damals gesagt hätte, „Gastarbeiter“-Thema ein Titelbild inklusive Titelthema veröffentlichte hätte. Das änderte sich erst ein halbes Jahrzehnt später. Allerdings wurde der mit der Rezession verbundene Aufschwung der NPD diskutiert, wobei ihre fremdenfeindlichen Positionen ein Thema, aber nicht der Kern der Diskussion waren. Es ging vornehmlich um den „neuen Nationalismus“⁴⁰ der in Form der NPD seine politische Vertretung gefunden hatte.⁴¹ Und auch diese Diskussion verebbte relativ rasch, da bereits 1968 wieder beeindruckende Wachstumsraten erreicht wurden und die Arbeitslosigkeit, die kurzzeitig ein wenig angestiegen war, bald wieder auf ihr Vorrezessionsniveau gesenkt werden konnte.⁴² Diese aus historischer Perspektive kurze Phase endete jedoch nur wenige Jahre später. Es begann der, wie Anselm Doering-Manteuffel ihn nennt, dritte Zeitbogen des 20. Jahrhunderts.⁴³ Sein Anfang markiert ebenfalls den Beginn einer Epoche, die in der zeithistorischen Forschung heute als die Phase „Nach dem Boom“⁴⁴ beschrieben wird. Der Anfangspunkt des Zeitbogens, genau wie der Beginn der Phase „nach dem Boom“ markieren die Ablösung des klassischen industriellen Zeitalters durch die Dienstleistungsgesellschaft und den frühen Beginn der Digitalisierung⁴⁵. Außerdem markiert er den zentralen Wendepunkt in der bundesdeutschen Einwanderungspolitik.

2.4 Das Ende der „Gastarbeiter“-Anwerbung

Mit dem Beginn der 1970er Jahre veränderte sich der Blick der Deutschen auf ihre ausländischen Mitbürger und deren Familien zunehmend⁴⁶; nicht nur in der Öffentlichkeit,

⁴⁰ Der neue Nationalismus, Titelbild, in: *Der Spiegel* (17/1967), 17.04.1967, S. 1.

⁴¹ Vgl. die Berichterstattung in: NPD. Ruck nach rechts, in: *Der Spiegel* (49/1966), 28.11.1966, und: NPD. Gefahr von Rechts, Titelbild, in: *Der Spiegel* (15/1966), 04.04.1966, S. 1.

⁴² Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 223 ff.

⁴³ Mit „Zeitbögen“ sind nach Doering-Manteuffel „Zeitspannen von jeweils mehreren Jahrzehnten [gemeint], die sich überlappen können, aber durch markant unterschiedliche Vorstellungen von der Ordnung in Gesellschaft und Staat gekennzeichnet sind.“ Siehe: Anselm Doering-Manteuffel: Die deutsche Geschichte in den Zeitbögen des 20. Jahrhunderts, in: VfZ, (3/2014), Jg. 62, S. 312–348, hier S. 324 und S. 341.

⁴⁴ Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom.

⁴⁵ Vgl. ebd., S. 10 f.; auch bei: Doering-Manteuffel: Die deutsche Geschichte in den Zeitbögen des 20. Jahrhunderts, S. 342. Sehr ausführlich hat sich jüngst Lutz Raphael sehr detailliert mit der Geschichte Westeuropas nach dem Boom beschäftigt, in: Ders.: Jenseits von Kohle und Stahl. Eine Gesellschaftsgeschichte Westeuropas nach dem Boom, Berlin 2019.

⁴⁶ *Der Spiegel* brachte zum ersten Mal 1972 eine Titelstory zum Thema Ausländer in Deutschland. Die Ausgabe erschien in der Woche nach der Olympiageiselnahme von München, in deren Verlauf palästinensische Terroristen elf Mitglieder der israelischen Olympiamannschaft töteten. Ob Zufall oder nicht ist kaum zu sagen, aber es passte in das Bild, dass die kritische Haltung gegenüber Ausländern, vor allem aus dem islamisch geprägten Raum, spätestens ab diesen Wochen offen kommuniziert wurde und nun nicht mehr aus den Medien verschwand. Das Schattendasein des Ausländerthemas, das bis dahin fast ausschließlich nur in direkt befassten Kreisen auf Interesse

sondern auch in der Politik. Das hing eng mit dem sich abzeichnenden Ende des Nachkriegsbooms Anfang der 1970er Jahre zusammen.⁴⁷ Erneut gingen verschlechterte wirtschaftliche Zahlen und steigende Arbeitslosigkeit mit einem zunehmend kritischen bis ablehnenden Blick vieler Deutscher auf die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer einher. Doch anders als Ende der 1960er Jahre erloschen das Interesse und die allgemeine Skepsis gegenüber den immer zahlreicher in Deutschland lebenden Ausländern⁴⁸ nicht wieder sofort. Die ohnehin weit verbreiteten Ressentiments und Vorurteile verfestigten sich mit der generellen und vor allem dauerhafteren Eintrübung der öffentlichen Stimmung. Dementsprechend entwickelten sich die Debatte dieses Mal ganz anders.

Es war erstens das erneute Ansteigen der Arbeitslosigkeit, das es für viele Menschen offensichtlich werden ließ, dass man in Deutschland vor lange nicht erlebten Problemen stand. Zweitens ließ die Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit dieses Mal ein neues und dauerhafteres Gefühl von Verunsicherung entstehen.⁴⁹ Es gab keine beruhigende Gegenentwicklung, die Sorgen und Ängste hätte abmildern können. Es war vielmehr andersherum. Die Stimmung, was den Arbeitsmarkt anging, schien sich von den Zahlen her wie auch emotional nur immer noch mehr zu verschlechtern.⁵⁰ Mit Blick auf den sich massiv verschlechternden Ausbildungsmarkt in Deutschland schrieb etwa der *Spiegel*:

„Bonner Versäumnisse und Versagen der westdeutschen Bildungspolitik, Protesthaltungen und Strukturwandlungen in der Wirtschaft trugen bei zu einer Situation, in der längst Vergessenes plötzlich wieder möglich erscheint: Jugendarbeitslosigkeit.“⁵¹

Diese Probleme wiederum waren drittens auf einen generellen Einbruch beim wirtschaftlichen Wachstum in Deutschland zurückzuführen. Hatten die 1960er Jahre im Schnitt noch deutlich

gestoßen war, fand so sein Ende. Vgl. *Der Spiegel* (39/1972): „Der Araber – dem ist nicht zu trauen“, 18.09.1972, S. 24–34.

⁴⁷ Zum Thema „Krise und Strukturwandel“ das gleichnamige Kapitel bei Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 887–912.

⁴⁸ Siehe dazu die gesamte Berichterstattung des *Spiegels* in den Jahren 1970 bis 1975. Beispielhaft für die Skepsis und die teils enormen Ressentiments in großen Teilen der deutschen Bevölkerung stehen folgende Berichte: „Die Türken kommen, rette sich wer kann“, in: *Der Spiegel* (31/1973), 30.07.1973, S. 24–34. Oder auch: „Der Araber – dem ist nicht zu trauen“, in: *Der Spiegel* (39/1972), 18.09.1972, S. 24–34.

⁴⁹ Zu der Dauer der beiden Wirtschaftsabschwünge und den Konsequenzen der raschen Überwindung der ersten siehe: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 223 f.

⁵⁰ Siehe dazu etwa die *Spiegel*-Titel: Schulentlassen – arbeitslos? 100.000 Lehrstellen weniger, in: *Der Spiegel* (28/1974), 08.07.1974. Oder auch: Wie viel Arbeitslose? In: *Der Spiegel* (51/1973), 17.12.1973. Sowie: 1,3 Millionen Arbeitslose, in: *Der Spiegel* (08/1975), 17.02.1975.

⁵¹ Schulentlassen – arbeitslos? 100.000 Lehrstellen weniger, in: *Der Spiegel* (28/1974).

über vier Prozent Wirtschaftswachstum hervorgebracht, so waren es in den 1970er Jahren im Schnitt nur mehr knapp unter drei Prozent.⁵² Diese Zahlen, die mit dem Blick auf heute relativ beeindruckend klingen, wurden damals als Ausdruck einer bedrohlichen Veränderung empfunden.⁵³ Doch trotz dieses nachweisbaren neuen Bewusstseins erfasste die Politik das „volle Ausmaß des in den siebziger Jahren einsetzenden Strukturwandels“⁵⁴ noch lange nicht in seiner vollen Tragweite.

Was die Ausländer- und Migrationspolitik angeht, trifft dieser Befund ebenfalls zu. Man konnte zwar schon in der Frühphase der Arbeitskräfteanwerbung mahnende Worte hören, und in Regierungskreisen beschäftigte man sich intern längst auch mit potenziellen Folgen der Arbeitskräfteeinwanderung, doch die Hinweise darauf, dass Lösungen für die anstehenden Herausforderungen nötig waren, drangen kaum nach außen und spielten daher in der öffentlichen Meinung kaum eine Rolle. Die Politik, obwohl dieser Mahnungen gewahr, ignorierte sie mehr oder weniger bewusst, vor allem nachdem sich die wirtschaftliche Stimmung schon 1968 wieder erholt zu haben schien.⁵⁵ Weite Teile der Politik ignorierten den sich abzeichnenden Prozess, was die Entwicklung Deutschlands hin zu einem von Einwanderung geprägten Land anging, und verschwieg diesen auch der Bevölkerung gegenüber. Dementsprechend kam die nun offensichtliche Entwicklung für viele Bürger in Deutschland Anfang der 1970er Jahre überraschend.

Dass die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte jedoch Folgen haben musste, beziehungsweise längst hatte, ließ sich spätestens ab Anfang der 1970er Jahre nicht mehr leugnen.⁵⁶ Sowohl die Angeworbenen als auch die sie aufnehmende Gesellschaft spürten die Auswirkungen der bisherigen Politik der Wenig- bis Nichtbeachtung. Beide Seiten, also Eingewanderte wie Einwanderungsland⁵⁷ mussten erkennen, dass die ursprüngliche Intention

⁵² Vgl. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 2015, Stand: August 2015.

⁵³ Sicher dienten auch deutlicher wahrnehmbare Veränderungen, wie z. B. der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Währungssystems als Indikatoren für eine sich insgesamt verschlechternde wirtschaftliche Gesamtstimmung. Vgl. Konrad H. Jarausch: Zwischen „Reformstau“ und „Sozialabbau“. Anmerkungen zur Globalisierungsdebatte in Deutschland, 1973–2003, in: Ders. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Göttingen 2008, S. 330–349, S. 330 ff. Vgl. außerdem: Conze: Suche nach Sicherheit, S. 465 ff.

⁵⁴ Jarausch: Zwischen „Reformstau“ und „Sozialabbau“, S. 335.

⁵⁵ Vgl. Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 344 f.

⁵⁶ Vgl. Marcel Berlinghoff: Das Ende der „Gastarbeit“. Europäische Anwerbestopps 1970–1974, Paderborn 2013, S. 155 ff.

⁵⁷ Der Begriff „Einwanderungsland“ wurde auch in der Asyldebatte zu einem zentralen Argument und wird daher erst an späterer Stelle genauer in Augenschein genommen. Dabei wird es sich um den Quellenbegriff „Einwanderungsland“ drehen. An dieser Stelle wird auf den inzwischen allgemeinen Konsens Bezug genommen, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland schon damals um ein Einwanderungsland – wenn auch wider

hinter den Anwerbeabkommen nicht mehr für alle Arbeitsmigranten galt. Zwar waren von zirka 15 Millionen Zugewanderten bis Mitte der 1970er etwa elf Millionen wieder in ihre Heimat zurückgekehrt, doch lebten um 1973, dem Jahr das den bis dahin entscheidenden Einschnitt in der deutschen Ausländerpolitik markieren sollte, noch um die vier Millionen von ihnen in Deutschland⁵⁸; eine stetig wachsende Zahl von ihnen bereits fünf Jahre oder noch länger.⁵⁹ Der Prozess hatte sich von einer größtenteils temporären Arbeitsmigration zu einem echten Einwanderungsprozess gewandelt. Die „Gastarbeiter“ hatten mit der länger werdenden Dauer ihres Aufenthalts immer häufiger ihre Familien nachgeholt.⁶⁰ Dieses Vorgehen markierte eine veränderte Perspektive der Einwanderer auf ihr zukünftiges Leben.

Bei vielen der Ausländer stand nicht mehr die Rückkehrabsicht im Zentrum des Denkens, sondern das Sesshaftwerden mit einer längerfristigen Bleibeperspektive in Deutschland. Dieses Recht erwarb man sich mit einer langen Bleibedauer im Land.⁶¹ Die Bundesrepublik, und in ihr zuallererst ihre politischen Vertreter, wurden damit vor neue Probleme gestellt, die man erst in dem Moment in ihrer vollen Tragweite akzeptierte, als es wirtschaftlich bereits schwieriger wurde und die Anwerbung nicht mehr einfach zurückgedreht werden konnte. Die Herausforderung Millionen von Einwanderern dauerhaft in Deutschland integrieren zu müssen, vermischte sich im Folgenden mit den ökonomischen und infrastrukturellen Problemen.⁶² Es ergab sich eine Konstellation, die in dieser Situation, genau wie auch später in der Asyldebatte, von großer Tragweite war. Da der Vorschlag, ein Rotationsprinzip für ausländische Arbeitskräfte zu erlassen, auf heftigen Widerstand stieß,⁶³ mussten andere Lösungen gefunden werden. Man erkannte an, dass die Personen, die inzwischen seit längerem in Deutschland lebten, nicht mehr einfach zurückgeschickt werden konnten, obwohl sie den Zweck als

Willen – handelte. Der Begriff wird hier also zunächst nur als Analysebegriff genutzt. Weicht die Darstellung von diesem Verfahren ab, ist dies eindeutig kenntlich gemacht.

⁵⁸ Vgl. Berlinghoff: Zwischen Einwanderung und Zwangsrotation. Außerdem für genaue Zahlen siehe bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Tab. 19, S. 198 f.

⁵⁹ Dass sich der Trend der immer länger werdenden Aufenthaltsdauer auch nach 1973 ungemindert fortsetzte, zeigt die Statistik für 1980. Damals lebten über 1,65 Millionen Ausländer bereits länger als zehn Jahre in Deutschland. 274.000 von ihnen bereits über 20 Jahre. Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt, 1981, S. 66.

⁶⁰ Vgl. Berlinghoff: Das Ende der „Gastarbeit“, S. 159. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 225.

⁶¹ Vgl. ebd., S. 226.

⁶² Vgl. ebd., S. 227.

⁶³ Karen Schönwälder: Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Jochen Oltmer (Hrsg.): Migration steuern und verwalten, Göttingen 2003, S. 123–144, S. 134.

„Konjunkturpuffer“⁶⁴, den man ihnen in der Politik lange zugehört hatte, nur mehr sehr eingeschränkt oder auch gar nicht mehr erfüllten. Auf Seite der Exekutive wurde verstärkt nach einer anderen Stellschraube gesucht.

Bei dieser Suche half es, dass die Politik, aber auch die Öffentlichkeit insgesamt mit dem Jahr 1970 ohnehin begonnen hatten, den Sinn und Zweck der Arbeitskräfteanwerbung überhaupt anzuzweifeln.⁶⁵ Die Meinung des verantwortlichen Ministers für Arbeit und Sozialordnung, Walter Arendt (SPD), fiel in dieser Diskussion darum schon bald relativ eindeutig aus.⁶⁶ Er strebte eine Begrenzung beziehungsweise den Stopp weiterer Zuwanderung insgesamt an und die internationalen Entwicklungen lieferten ihm im November 1973 auch einen willkommenen Anlass, um diese in einer spontanen Reaktion für seine migrationspolitischen Absichten zu nutzen. Der Ölboykott der arabischen Förderstaaten stürzte die westliche Welt in große Verunsicherung, zum Beispiel was die eigene Energiesicherheit betraf. Und er diente als Vorwand, um die Grenzen für weitere Arbeitsmigration zu schließen.⁶⁷ Arendt begründete am 23.11.1973 den sogenannten „Anwerbestopp“ folgendermaßen:

„Es ist nicht auszuschließen, daß die gegenwärtige Energiekrise die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Monaten ungünstig beeinflussen wird. Unter diesen Umständen ist es nicht vertretbar, gegenwärtig weitere ausländische Arbeitnehmer über die Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit für eine Arbeitsaufnahme in der Bundesrepublik zu vermitteln.

Nach Zustimmung durch das Bundeskabinett bitte ich, [...] die Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit – ausgenommen die Deutsche Kommission in Italien⁶⁸ – anzuweisen, ab sofort die Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer einzustellen. Diese Maßnahme gilt bis auf Widerruf.“⁶⁹

⁶⁴ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 226. Auch bei: Klaus J. Bade/Jochen Oltmer: Normalfall Migration, Bonn 2004, S. 83. Sowie bei: Imke Sturm-Martin: Die Europäisierung der Migration im 20. Jahrhundert, in: Dies./Jan Hecker-Stampehl (Hrsg.): Europa im Blick, Hamburg 2007, S. 167–180, hier S. 173.

⁶⁵ Vgl. Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 532 f. Außerdem bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 226. Sowie ausführlich mit zahlreichen Quellenbeispielen: Marcel Berlinghoff: Das Ende der „Gastarbeit“. Europäische Anwerbepausen 1970–1974, Paderborn 2013, S. 224 f.

⁶⁶ Vgl. Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 535 f.

⁶⁷ Bürger der EG-Mitgliedsländer waren von dieser Schließung nicht betroffen. Sie genossen bereits damals in der gesamten EG Freizügigkeit. Vgl. dazu das Kapitel: Freizügigkeit in der EWG, in: Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 277–287.

⁶⁸ Vgl. ebd., S. 352 f.

⁶⁹ Eine Beschränkung der Einwanderung von Italienern nach Deutschland war auf Grund der Mitgliedschaft Italiens in der EG nicht möglich, aber auch auf Grund der inzwischen zahlenmäßig recht geringen Neuzuzüge von dort gar nicht mehr angestrebt.

⁶⁹ BMA: Ausländische Arbeitnehmer; hier: Vermittlung durch die Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit, 23.11.1973, zur Verfügung gestellt durch: Bundeszentrale für Politische Bildung: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/anwerbeabkommen/43270/anwerbepausen-1973> (Stand: 15.09.2020).

Arendt berief sich in dieser Dienstanweisung auf ökonomische Argumente. Diese wurzelten in einer ohnehin angespannten Wirtschaftslage jedoch vor allem in der Ölkrise, die diese wirtschaftlichen Probleme noch verschärfte.⁷⁰ „Der Ölpreisschock demonstrierte den Deutschen [...] die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung von Faktoren, die sie selbst nicht steuern und kaum beeinflussen konnten.“⁷¹ Und zahlreiche Politiker argumentieren auf Basis dieser vermeintlich neuen Erkenntnis gegen eine Fortsetzung der Arbeitskräfteanwerbung, auch wenn die Idee schon etwas älter war als es die Argumente erscheinen ließen. Arendt nutzte den Ölboykott – das außenpolitische Druckmittel der arabischen Ölstaaten gegen die Unterstützung Israels durch den Westen⁷² – als innenpolitisches Argument, um sich einer unliebsam gewordenen Institution zu entledigen. Die Ölkrise war der scheinbar „günstige[] Anlaß, den Zustrom ausländischer Arbeiter ohne große Widerstände von Seiten der Entsendeländer und ohne langwierige Diskussion in der deutschen Öffentlichkeit über die sozialen Folgen dieser Maßnahme einzudämmen und die Zahl der Ausländer zu senken.“⁷³ Es war eine alte Idee, die man in ein neues Argument gepackt hatte. Dass es sich bei dieser Entscheidung um eine entscheidende Zäsur in der deutschen Migrationspolitik handeln würde, konnte kaum jemand voraussehen.

2.5 Ein Ende, mehrere Anfänge – der „Anwerbestopp“ als zentrale Zäsur

Das Ende der sogenannten „Gastarbeitermigration“ markiert gleich mehrerlei Einschnitte in der bundesdeutschen Geschichte der Migration: Erstens war es das Ende einer Episode klassischer Arbeitskräfteanwerbung.⁷⁴ Diese hatte sich ausschließlich an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes orientiert. In dieser Zeit wurden auf politischer Ebene – zumindest öffentlich – fast nur die ökonomischen Gesichtspunkte der Anwerbung erörtert. In den Medien und der Bevölkerung wurde das Thema zwar deutlich differenzierter und intensiver diskutiert, als das die Politik öffentlich vormachte, aber doch in so überschaubarem Maßstab, dass Karen Schönwälder für die Jahre bis 1972/73 immer noch von einem „eingehegte[n] Konflikt“⁷⁵ spricht. Ausnahme davon war die kurze Rezessionsphase 1966/67. Zweitens markiert der

⁷⁰ Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 467.

⁷¹ Ebd. Vgl. außerdem bei: Edgar Wolfrum: Welt im Zwiespalt. Eine andere Geschichte des 20. Jahrhunderts, Stuttgart 2017, S. 318 ff.

⁷² Man beachte die Ereignisse während und rund um den Jom-Kippur-Krieg im Oktober 1973.

⁷³ Siehe zuerst: Berlinghoff: Das Ende der „Gastarbeit“, 251 ff. Außerdem bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 229.

⁷⁴ Vgl. Berlinghoff: Das Ende der Gastarbeit, S. 264 ff.

⁷⁵ Vgl. u. a. Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 364.

23. November 1973 einen Ausgangspunkt, denn in seiner Folge bemühte sich die damals regierende sozial-liberale Koalition um eine „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“⁷⁶.

Es ging nicht mehr ausschließlich um den ökonomischen Nutzen der angeworbenen Arbeitskräfte, sondern auch um die dazugehörigen Einzelschicksale der betroffenen Migranten und ihrer jeweiligen Familien. Die Bundesregierung um Willy Brandt unternahm nach dem „Anwerbestopp“ und in der Erwartung, dass die Ausländerzahlen in Deutschland fortan stetig sinken würden, zaghafte Versuche einer Integrationspolitik, die auf die bereits in Deutschland lebenden und zum Bleiben entschlossenen Zugewanderten ausgerichtet war. Es blieb allerdings größtenteils bei Absichtserklärungen, da die Ministerien bei der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen „weitgehend passiv“⁷⁷ blieben. Dieser Befund verwundert nicht weiter, wenn man beachtet, dass in der Prioritätenrangfolge der Verantwortlichen die Integration der Ausländer und die Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse zu diesem Zeitpunkt noch nicht allzu weit oben auf der Agenda standen. Davor kamen, wie bereits angedeutet, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Argumente, die eher auf Ablehnung denn auf Integration von Ausländern hinausliefen. Als Grund wurde nun immer wieder eine allgemeine „Überlastung“⁷⁸ Deutschlands durch die Anwesenheit der Arbeitsmigranten angeführt. Außerdem war die Meinung weit verbreitet, dass diese wegen ihrer fremdländischen, kulturellen und familiären Hintergründe nicht in das deutsche Gemeinwesen zu integrieren gewesen seien⁷⁹

Damit sind zwei Wegmarken angedeutet, die der „Anwerbestopp“ setzte: Das Ende klassischer „Gastarbeiter“-Anwerbung und die ersten zaghaften bundespolitischen Versuche einer Integrationspolitik.⁸⁰ Er markierte allerdings auch eine ganz wesentliche Zäsur, die vor allem mit Blick auf das weitere Jahrzehnt und die nachfolgenden 1980er bis frühen 1990er Jahre von besonderer Tragweite sein sollte. Denn mit dem Ende der „Gastarbeiter“-Anwerbung wurde

⁷⁶ Karl-Heinz Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt a. M. 2002, S. 42.

⁷⁷ Berlinghoff: Das Ende der „Gastarbeit“, S. 242.

⁷⁸ Vgl. ebd., S. 240.

⁷⁹ Dieses Vorurteil hielt sich auch Anfang der 1980er Jahre noch hartnäckig. Vgl. dazu: Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 993.

⁸⁰ Das Ende der klassischen Gastarbeit sowie die Ausländer- und Integrationspolitik der Regierungen Brandt und Schmidt seien hier mit Hinweis auf die Literatur von Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, Berlinghoff: Zwischen Einwanderung und Zwangsrotation, Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“ und Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland nur angedeutet.

auch die einzig legale Einwanderungsmöglichkeit für Nichteuropäer⁸¹ nach Deutschland – jenseits des Asylrechts – beendet.

Weltweit deuteten sich spätestens ab 1972 die sich ständig verschärfenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten einen Zeitenwechsel an, der heute als die Schwelle zur „Phase nach dem Boom“ bezeichnet wird. Ein Beispiel für diesen Umbruch ist der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Währungssystems.⁸² Als dieses System des festen, an den Goldpreis gebundenen Dollarwertes Anfang der 1970er Jahre jedoch zunehmend in Bedrängnis geriet und im März 1973 schließlich kollabierte, war es auch mit der grenzenlosen (vornehmlich wirtschaftlichen) Zukunftszuversicht in Deutschland zu Ende.⁸³ Diese Entwicklung drückte auf die soziale wie politische Stimmung im Land.

Vor allem die alte, klassische Stütze der deutschen Wirtschaft, die Schwerindustrie war bereits zuvor in die Krise geraten und verstärkte dadurch die allgemeine Verunsicherung, vor allem weil mit ihrem Niedergang auch die Arbeitslosenzahlen stiegen.⁸⁴ Bis Ende 1973 geschah dies zwar nur langsam, aber dennoch spürbar.⁸⁵ Wie bereits 1967 nahm auch in diesem Fall das Misstrauen gegenüber den Arbeitsmigranten in Deutschland rasch zu. Ihre Zeit als flexible ökonomische Reserve, als die sie nach wie vor viele Deutsche betrachteten, schien beendet. Der Ölboykott der arabischen Ölstaaten war dann nur das offizielle Argument für das Ende der staatlichen „Gastarbeiter“-Anwerbung.

Doch obwohl die Zahlen der erwerbstätigen Ausländer in Deutschland sofort zu fallen begannen, stieg die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung weiterhin an.⁸⁶ Erklärbar ist dieses Phänomen dadurch, dass man mit der Abschottung Deutschlands gegenüber

⁸¹ Einzig der Familiennachzug ließ für eine jedoch eng begrenzte Gruppe legale Einwanderungsmöglichkeiten in die Bundesrepublik bestehen.

⁸² Dieses hatte sich in den zweieinhalb Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg als Pfeiler des Wirtschaftsaufschwungs in Europa und damit auch in Deutschland erwiesen. Vgl. Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 891.

⁸³ Wer sich im Detail mit den Zukunftserwartungen auseinandersetzen möchte, die in dieser Zeit erodierten, sei hier verwiesen an: Joachim Radkau: Geschichte der Zukunft. Prognosen, Visionen, Irrungen in Deutschland von 1945 bis heute, München 2017.

⁸⁴ Ebd., S. 897. Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 20 f.: „In den 1970er Jahren erodierte die Infrastruktur des Industriesystems der Boom-Ära. [...] [Ein Prozess], der als *Wandel von revolutionärer Qualität* zu fassen ist.“ Hervorhebung wie im Original (Anm. d. A.).

⁸⁵ Für eine Gesellschaft, die in den Jahren zuvor beinahe nur Vollbeschäftigung gekannt hatte, war dies ein einschneidendes Erlebnis.

⁸⁶ Ein Knick in der Statistik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ändert nichts an dem Befund. Insgesamt ist ein kontinuierlicher Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung bis weit in die 1990er Jahre hinein belegt, wobei die Zahl der ausländischen Beschäftigten erst seit 1991 wieder bei um die 2 Mio. schwankt.

Arbeitsmigranten einen Prozess in Gang setzte, den man erstens komplett unterschätzt hatte und der zweitens weitere migrationspolitische Konsequenzen mit sich brachte. Unterschätzt hatte man den bei vielen Einwanderern inzwischen stark ausgeprägten Willen, sich dauerhaft in der Bundesrepublik niederzulassen. Das Leben in der „deutschen“ Fremde stellte für viele Menschen eine dauerhafte Verbesserung der persönlichen Lebenssituation dar und der „Anwerbestopp“ bedeutete für diese Menschen, dass sie bei eventueller Rückkehr in die Heimat, zum Beispiel in die Türkei, später keine Chancen mehr haben würden, erneut nach Deutschland zu kommen. Immer mehr von ihnen entschieden sich also zu bleiben und zwischenzeitliche Rückkehrabsichten aufzugeben. Häufig hatten sie daher auch ein gesteigertes Interesse daran ihre Familien nachzuholen, was die deutsche Administration auf Grund der geltenden Gesetzeslage nicht verhindern konnte.⁸⁷ Dieser Familiennachzug fand in solch großem Ausmaß statt, dass er sogar größer war als die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, die Deutschland trotz des „Anwerbestopps“ oder auch aus anderen Gründen⁸⁸ verließen. So nahm die ausländische Wohnbevölkerung entgegen der Hoffnung der Politik von 1973 auf 1974 um über 150.000 zu, von knapp 3,97 Millionen auf beinahe 4,13 Millionen. Gleichzeitig fiel die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer unter ihnen im gleichen Zeitraum um beinahe 450.000, von knapp 2,6 Millionen auf nur mehr etwa 2,15 Millionen.⁸⁹

Die Politik hatte also den Zuzug in den deutschen Arbeitsmarkt für weitere nicht EG-Ausländer unterbunden, dabei aber den ungebrochenen Bleibewillen der bereits in Deutschland lebenden Ausländer vergessen oder unterschätzt. Das Ziel, die ausländische Bevölkerung in Deutschland zu reduzieren, indem man weiteren Zuzug verhinderte und auf zahlreiche Heimkehrer unter den sogenannten „Gastarbeitern“ setzte, wurde nicht erreicht. Der „Anwerbestopp“ bewirkte das Gegenteil und wurde zum ausländerpolitischen „Bumerang“⁹⁰. Der von Ämtern und Politik angenommene „mittelfristige Arbeitsaufenthalt“⁹¹ der ausländischen Arbeitskräfte wurde vielfach zum „Daueraufenthalt“⁹². Spätestens zu diesem Zeitpunkt wurde die partiübergreifende „Lebenslüge“⁹³ der bundesdeutschen Ausländerpolitik offenbar. Zwar erkannte man an, dass Deutschland Einwanderer beherbergte und diese sowie ihre Bedürfnisse

⁸⁷ Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 6, Abs. 1: „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.“

⁸⁸ Solche Gründe können z. B. ein unveränderter Rückkehrwunsch trotz Anwerbestopp, Auslaufen der Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis, Krankheit etc. gewesen sein.

⁸⁹ Vgl. dazu die Zahlen und Ausführungen bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 232 f.

⁹⁰ Bade: Europa in Bewegung, S. 336.

⁹¹ Bade: Homo Migrans, S. 38.

⁹² Ebd., S. 39.

⁹³ Ebd., S. 40.

nicht mehr ignoriert werden konnten. Grundsätzlich weigerte man sich aber weiterhin anzuerkennen, dass Deutschland zunehmend durch Einwanderung geprägt war. Dies führte dazu, dass die Migranten zu einem dauerhaften, oftmals an den Rand gedrängten Teil der deutschen Gesellschaft wurden, was sich in verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Benachteiligungen manifestierte.⁹⁴ Klaus J. Bade spricht in diesem Zusammenhang von der Formierung einer „Einwandererminorität“⁹⁵.

Dass man sich in weiten Teilen der deutschen Politik und Gesellschaft selbst verordnet hatte, dass „Deutschland kein Einwanderungsland“ sei, hatte ein für die Geschichte des Landes bedeutendes „Paradoxon“⁹⁶ erzeugt. Die Bundesrepublik war zu einem Land geworden, in dem eine bedeutende Zahl an Menschen in einer realen Einwanderungssituation lebte, ohne dass man sich offiziell selbst als Einwanderungsland verstehen konnte oder wollte.⁹⁷ Diese Haltung sollte den Grundtenor in der bundesdeutschen Ausländerpolitik bis weit in die 1990er Jahre vorgeben und damit auch ganz wesentlich werden für den späteren Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden. Ihre Bedeutung als Einwanderergruppe nahm nämlich als Konsequenz des „Anwerbestopps“ im Laufe der 1970er Jahre stetig zu und verschaffte ihnen darum vermehrt Aufmerksamkeit in den öffentlichen Debatten. Diese Entwicklung war die dritte konkrete Folge des Endes der „Gastarbeiteranwerbung“.

2.6 Flucht nach Deutschland – Asylsuchende als neue Herausforderung

Wirkung Nummer eins des „Anwerbestopps“ war, dass man entgegen der eigenen Absicht den Zuzug beziehungsweise Nachzug von Familienmitgliedern der sogenannten „Gastarbeiter“ beförderte. Der unintendierte Familiennachzug machte die ehemaligen „Gäste“⁹⁸ zu echten Einwanderern im selbsterklärten Nichteinwanderungsland Deutschland.

⁹⁴ Vgl. Bade: Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 47.

⁹⁵ Ebd., S. 46.

⁹⁶ Klaus J. Bade: Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München 1992, S. 443.

⁹⁷ Vgl. ebd. Die Feststellung „Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland“ ist an vielen Stellen aufgegriffen worden und belegt, dass die wissenschaftliche Bewertung dieses Themas in weiten Teilen unstrittig ist. Vgl. z. B. bei: Poutrus: Migrationen. Wandel des Wanderungsgeschehens in Europa, S. 169; oder bei: Wengeler: Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus? S. 724.

⁹⁸ Dass es sich bei den ausländischen Arbeitskräften, die durch die Anwerbeabkommen nach Deutschland gekommen waren, um „Gäste“ handelte, war eine weitverbreitete Ansicht in der deutschen Öffentlichkeit. Dementsprechend oft wurde betont, dass von Gästen früher oder später erwartet werde, dass sie wieder dahin zurückkehrten, wo sie herkamen. Ein anderes Verhalten, sprich die Absicht einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland anzustreben, wurde oft als „Vertragsbruch“ interpretiert. Vgl. dazu die Ausführungen in: Susanne

Die zweite Auswirkung, welche die Beendigung der Arbeitskräfteanwerbung mit sich brachte, war, dass man einwanderungswilligen Menschen, den bis dahin einfachsten und vielversprechendsten Weg verbaute, dieses Ziel zu erreichen. All den Menschen, die Deutschland zum Ziel ihrer Wanderung auserkoren hatten, blieb fortan nur noch der Weg über das bundesdeutsche Asylverfahren.⁹⁹ Von Jahr zu Jahr waren mehr Menschen bereit, diesen Weg auch zu beschreiten.

Seit seinem Bestehen wurde das im Grundgesetz verbrieftete Recht auf Asyl als Schutz vor politischer Verfolgung immer genutzt, allerdings in den ersten zwei Jahrzehnten nur in kleinem Umfang. Bis 1975 hatten die jährlichen Asylbewerberzahlen nur zweimal die Zehntausender-Grenze überschritten: 1956 nach dem Volksaufstand in Ungarn und 1969 als Folge des Prager Frühlings. Doch selbst in diesen Jahren kamen nur etwa 16.300 beziehungsweise 11.700 Flüchtlinge nach Deutschland und beantragten hier auch Asyl.¹⁰⁰ Im Vergleich zur westdeutschen Gesamtbevölkerung handelte es sich um eine winzige Zahl. Und da sie vornehmlich aus dem sowjetischen Macht- und Einflussbereich kamen, waren sie zur Zeit des Kalten Krieges als Systemflüchtlinge, die sich gegen die kommunistische Diktatur auflehnten, den meisten Westdeutschen herzlich willkommen. Klaus J. Bade beschreibt diese Form der Willkommenskultur folgendermaßen: „Beide Fluchtbewegungen wurden im Westen mit Respekt vor politischem Heroismus und einer Sympathie willkommen geheißen, die geradewegs an die Aufnahme der polnischen Revolutionäre im Deutschen Bund und im Frankreich des 19. Jahrhunderts erinnerte.“¹⁰¹ Diese Willkommenskultur fand sich ab den späten 1970er Jahren gegenüber den Zugewanderten in diesem Umfang nicht mehr wieder. Auch brachte dieser wohlwollende Blick auf die Flüchtlinge der 1950er und 1960er Jahre ein Verständnis von „politischer Flucht“ hervor, das nicht zu Flüchtlingen aus Entwicklungsländern, die ab den mittleren 1970er Jahren die größte Flüchtlingsgruppe in Deutschland stellten, passte. Diese „Dritte-Welt“-Flüchtlinge standen somit vor dem Problem, dass ihre Fluchtgründe, ganz gleich, ob sie vor dem Grundgesetz als berechtigt galten oder nicht, in der bundesdeutschen Öffentlichkeit oftmals von vorneherein als vorgeschoben

Frank: Staatsräson, Moral und Interesse. Die Diskussion um die „multikulturelle Gesellschaft“ 1980–1993, Freiburg 1995, S. 19.

⁹⁹ Ausnahmen galten – daran sei hier nochmal erinnert – für EG- bzw. EU-Ausländer sowie für Flüchtlinge aus den Ostblockstaaten, die eine deutsche Abstammung im Sinne von Artikel 116 GG nachweisen konnten.

¹⁰⁰ Vgl. hier und bei weiteren Nennungen von Asylantragszahlen: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Oktober 2015, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3.

¹⁰¹ Bade: Europa in Bewegung, S. 366.

angesehen wurden.¹⁰² Ihnen wurde in gleichem oder gar noch größerem Maße Misstrauen und Ablehnung entgegengebracht als zuvor den politischen Flüchtlingen aus dem kommunistischen Osten Anerkennung und Aufnahmebereitschaft. Es waren also zwei Problemkomplexe, die es möglich machten, dass das Asylrecht ab Mitte der 1970er Jahre zum Diskussionsfall und ab Ende der 1980er Jahre zu einem regelrechten Konfliktfall in der bundesrepublikanischen Gesellschaft wurde: Erstens die geringen Asylfallzahlen bis Mitte der 1970er Jahre und zweitens ein Verständnis von Fluchtgründen in deutscher Öffentlichkeit und Politik, das fast ausschließlich den Systemgegensatz zwischen Ost und West als Asylgrund in Betracht zog und für Menschen aus den „Elendszonen der ‚Dritten Welt‘“¹⁰³ und ihre Fluchtgründe kaum Raum ließ.

Gleichzeitig schuf der sich stetig beschleunigende weltweite Strukturwandel ein neues Potenzial für Verunsicherung und Ängste in breiten Bevölkerungsteilen.¹⁰⁴ Die Bundesrepublik machte da keine Ausnahme. Die „Ölkrise“ und der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems waren nur ein Anfang gewesen. Sie waren Symptome eines viel größer angelegten Prozesses, der auf Jahrzehnte angelegt sein würde. Eckart Conze überschreibt in seiner Studie „Die Suche nach Sicherheit“ das Kapitel zu dieser Phase mit dem Titel „Krisenjahre“¹⁰⁵. Die Jahre ab 1974 waren in Westdeutschland geprägt von einer schwächelnden, durch die globalen Entwicklungen zunehmend unter Druck geratenen Wirtschaft. Ihre Schwäche wurde durch die Folgen der „Ölkrise“ und eine stärker werdende internationale Konkurrenz befeuert.¹⁰⁶ Die klassische Industrie erlebte ganz unabhängig davon schon länger einen schleichenden Niedergang¹⁰⁷, und resultierend aus diesen beiden Entwicklungen stieg die Arbeitslosigkeit deutlich an. Außerdem sorgten sicherheitspolitische Themen, wie zum Beispiel der Terror der Rote Armee Fraktion¹⁰⁸ oder außenpolitische, wie die allgemeine Eintrübung der Ost-West-Beziehungen und die daraus resultierende Raketenkrise mit dem NATO-Doppelbeschluss und der darauffolgenden Aufrüstung an den Grenzen zum Ostblock¹⁰⁹, für massive Verunsicherung in der deutschen Gesellschaft. Die Unruhe und Erfolglosigkeit der bisherigen deutschen „Ausländerpolitik“ verstärkte die Eintrübung der Gesamtstimmung.

¹⁰² Vgl. Bade: Europa in Bewegung, S. 367

¹⁰³ Ebd., S. 367.

¹⁰⁴ Vgl. Raphael: Jenseits von Kohle und Stahl, S. 88 ff.

¹⁰⁵ Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 464–578.

¹⁰⁶ Vgl. Ebd., S. 469.

¹⁰⁷ Vgl. Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 901.

¹⁰⁸ Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 472 ff.; ebenso: Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1999, S. 584–588.

¹⁰⁹ Vgl. u. a. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 472 ff.; Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 934 f.; auch bei: Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 588–592.

Neben anderen hat sich Ulrich Herbert mit den Problemen der deutschen Ausländerpolitik in den 1970er und 1980er Jahren intensiv beschäftigt. Er identifiziert vier „Folgeprobleme der Ausländerbeschäftigung“¹¹⁰, wobei die ersten drei als die Kernursachen für Nummer vier gelten. Erster Punkt war die Bildung „regelrechte[r] Ausländerviertel“¹¹¹, die in Öffentlichkeit und Politik die Angst vor Ghettoisierung hervorrief. Zweitens hatte der „Anwerbestopp“ zu einer neuen Situation auf dem Arbeitsmarkt geführt. Arbeitslos gewordene Ausländer waren bis 1973 oft in ihre Heimatländer zurückgekehrt; in dem Wissen, dass sie später wiederkommen konnten. Wurden sie nun arbeitslos, blieben sie, da eine Rückkehrmöglichkeit in die Bundesrepublik nach ihrem Verlassen nicht mehr bestand. Die Arbeitslosenrate unter Ausländern übertraf in Folge dessen bald die der Gesamtbevölkerung Deutschlands deutlich.¹¹² Die soziale „Unterschichtung“ der deutschen Gesellschaft durch ein wenig gebildetes, ausländisches Prekariat sowie steigende Ausgaben bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Ausländer waren die Folge¹¹³. Dies schürte weiteren Unmut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Der dritte Aspekt betraf vor allem die Nachkommen der ausländischen Arbeitskräfte. Sie wurden durch die halbherzigen Integrationsbemühungen der deutschen Politik regelrecht zu „zweisprachigen Analphabeten“ herangezogen. Die Politik hatte ihnen eine „Rückkehroption“¹¹⁴ offenhalten wollen, stets in der Hoffnung, dass sich die Zahl der Ausländer in Deutschland doch noch verringern würde, man hatte ihnen damit aber auch den Weg zu einer Berufsausbildung und einer erfolgreichen Integration in Deutschland deutlich erschwert. Dass unter den Betroffenen die „Kriminalitätsrate besonders hoch [war] [...], konnte angesichts solcher Ausgangsbedingungen nicht verwundern.“¹¹⁵ Von diesen drei Folgen der bis dahin maßgeblichen bundesdeutschen Ausländerpolitik ausgehend, ist auch die vierte nachzuvollziehen. Dabei handelte es sich um ein zunehmendes Misstrauen, wenn nicht gleich um offene Ablehnung, der einheimischen Bevölkerung gegenüber den „ehemaligen Gästen.“¹¹⁶ Die Spanne der Gefühle reichte von einfachen Neidreflexen über nationalistischen bis hin zu offen rassistischen Einstellungen gegenüber den Ausländern in Deutschland.

¹¹⁰ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 234.

¹¹¹ Ebd., S. 235.

¹¹² Beispielsweise lag die Arbeitslosigkeit 1975 in der Gesamtbevölkerung bei 4,7 Prozent. Ausländer waren mit 6,8 Prozent deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Bis Mitte der 1980er stieg die Arbeitslosigkeit unter Ausländern auf um die 14 Prozent bei etwa 9 Prozent in der Gesamtbevölkerung. Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 238; außerdem die Zahlen des Statistischen Bundesamtes.

¹¹³ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 237 f.

¹¹⁴ Dieses und vorangegangenes Zitat: Ebd., S. 238.

¹¹⁵ Ebd., S. 239.

¹¹⁶ Vgl. Frank: Staatsräson, Moral und Interesse, S. 18.

Die Politik, in den 1970er Jahren die sozial-liberale Koalition unter Brandt und Schmidt¹¹⁷ und ab 1982 die konservativ-liberale Koalition unter Kohl¹¹⁸, versuchte auf die jeweils aktuellen und drängendsten Probleme zu reagieren. Allerdings entstand „insgesamt der Eindruck einer sehr kurzatmigen und zuweilen hektischen Politik [...], die durch immer neue Erlasse, Richtlinien und Gesetze soziale Prozesse kurzfristig zu steuern versuchte, ohne deren Langfristigkeit und Ausmaß immer zu erkennen und zu beachten.“¹¹⁹ Ulrich Herberts bilanziert diese Phase der Ausländerpolitik darum wie folgt:

„[...] [Nach] dem Stopp der Anwerbung ausländischer Arbeiter war die westdeutsche Ausländerpolitik durch ebenso große Betriebsamkeit wie Ratlosigkeit gekennzeichnet. [...] Andererseits waren Politik und Öffentlichkeit auch nicht bereit sich mit einem Einwanderungsprozeß auf Dauer abzufinden. Zugleich aber war die rechts- und sozialpolitische Integration der meisten der Ausländer insgesamt [...] so weit vorangeschritten, daß eine konsequente Nicht-Einwanderungspolitik eher propagiert als in der Praxis durchgeführt werden konnte. Dabei entsprach die Unschlüssigkeit der Regierung durchaus der widersprüchlichen und uneinheitlichen Haltung in der westdeutschen Gesellschaft insgesamt. [...]. Solange ein Großteil der Bevölkerung der Überzeugung war, daß sich das ‚Ausländerproblem‘ am besten dadurch lösen ließe, daß die Ausländer in ihre Heimat zurückkehrten, war an zukunftsorientierte Einwanderungspolitik nicht einmal zu denken.“¹²⁰

Alles in allem waren die Ergebnisse, die man als Ziele des „Anwerbstopps“ formuliert hatte, also nicht erreicht worden. Zudem kam zum ersten Mal in der bundesdeutschen Geschichte eine nennenswerte Anzahl der Zugewanderten nicht mehr als Arbeitskräfte oder ihre Familienmitglieder, sondern als Asylbewerber. 1980 waren es mehr als 100.000 Flüchtlinge, die nach Deutschland kamen und um Asyl ersuchten.¹²¹ An ihnen entzündete sich die erste größere gesellschaftliche Migrationsdebatte, die sich nicht vornehmlich um die sogenannten „Gastarbeiter“ und deren Familien drehte. Stattdessen waren der Umgang mit Flüchtlingen im Allgemeinen sowie der rechtliche Rahmen der Asylgewährung erstmals das Thema einer breiten gesellschaftlichen Debatte. Sie legte wesentliche inhaltliche und argumentative Grundlagen für den Streit, der sich dann rund um die Wendejahre entwickeln sollte.

¹¹⁷ Siehe dazu u. a.: Meik Woyke: Management und Krisen der sozial-liberalen Koalition 1969–1982, in: Philipp Gassert/Hans Jörg Hennecke (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017, S. 161–184. Zur SPD in den 1970er und frühen 1980er Jahren auch bei: Bernd Faulenbach: Die Sozialdemokratie im parlamentarischen System der Bundesrepublik 1973–1982, in: Detlef Lehnert (Hrsg.): SPD und Parlamentarismus. Entwicklungslinien und Problemfelder 1871–1990, Köln 2016, S. 287–315.

¹¹⁸ Erik Lommatzsch: Betrachtungen zu den Koalitionen in der Zeit der Kanzlerschaft Helmut Kohls 1982 – 1998, in: Gassert/Hennecke (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik, S.185–202.

¹¹⁹ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 243.

¹²⁰ Ebd., S. 248 f.

¹²¹ Vgl. Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Oktober 2015, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3.

2.7 Vor der Asyldebatte

Ein genauer Zeitpunkt, an dem die Asyldebatte begann, lässt sich nicht feststellen. Es gab kein einschneidendes, singuläres Ereignis, das den Beginn dieser Debatte markieren würde. Allerdings lässt sich ein knappes Zeitfenster, das die Jahre 1977 und 1978 abdeckt, als die Phase benennen, in der eine deutliche Zunahme der Intensität der öffentlichen Diskussion über das Thema Asyl festgestellt werden kann. In den folgenden Jahren löste sie sukzessive den zuvor viel allgemeineren Diskurs über Migranten in Deutschland und ihre Integration ab. Durchaus könnte man aber auch sagen, dass der allgemeine Ausländer- und Einwanderungsdiskurs sich ab dann langsam, aber stetig, zu dem deutlich spezielleren Diskurs über das Asylrecht weiterentwickelte.

In diesen Jahren wurde in den Fragestunden des Deutschen Bundestages erstmals regelmäßig das Thema „Missbrauch des Asylrechts“ angesprochen. Die CSU-Abgeordneten Ursula Schleicher und Stefan Höpfinger waren unter den ersten, welche die Fragestunden nutzten, um gezielt das Thema Missbrauch des Asylrechts durch Asylsuchende im Plenum des Bundestages anzusprechen. Erstere etwa erkundigte sich 1977 beim zuständigen Parlamentarischen Staatssekretär:

„Trifft es zu, daß eine Vielzahl von Asylgesuchen in der Regel nur vorgeschoben sind, um einem anderen Zwecken dienenden Aufenthalt, insbesondere die Arbeitsaufnahme im Bundesgebiet, zu erreichen [...]?“¹²²

Und ihr Kollege fragte wenige Tage später nach:

„Ist der Bundesregierung bekannt, inwieweit wiederholt wiedergegebene Aussagen von Asylbewerbern zutreffen, die besagen, daß ein Teil der fernöstlichen Asylbewerber nicht aus politischen und religiösen Gründen, sondern auch aus finanziellen Gründen nach Deutschland kommen, die Einschleusung organisiert wird [...], und wenn ja, könnte die Bundesregierung diesem Unwesen nicht Einhalt gebieten, daß das ‚Asylverfahren‘ zeitlich so abgekürzt wird, daß eine unberechtigte Inanspruchnahme des Asylrechts finanziell uninteressant wird?“¹²³

Noch ohne selbst von „Missbrauch“ zu sprechen, legten diese beiden den inhaltlichen Grundstein für die Aussage ihres CSU-Kollegen Carl-Dieter Spranger, der selbst zum

¹²² BT-Drs. 8/885 (09.09.1977), S. 19.

¹²³ BT-Drs. 8/902 (14.09.1977), S. 2 f.

Anstoßgeber für eine breite Nutzung des Begriffs „Asylmissbrauch“ wurde. Seine Anfrage an die Bundesregierung vom 12. April 1978 lautete folgendermaßen:

„Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die durch zunehmenden Mißbrauch des deutschen Asylrechts, durch unkontrollierten Zugang von Asylbewerbern über Ost-Berlin und durch viel zu lange dauernde Asylverfahren unerträglich angestiegene Zahl von Asylbewerbern auf das rechtsstaatlich, wirtschaftlich und politisch zumutbare Maß zu beschränken?“¹²⁴

Zehn Jahre später wurde der Begriff „Asylmissbrauch“ zum zentralen Mantra der Befürworter einer Änderung des Asylrechtsartikels 16,2,2 GG. Er wurde der Topos¹²⁵ und eines der Kernargumente, auf dem die gesamte Asyldebatte und speziell die Grundgesetzdebatte bis Mitte 1993 zu liegen kamen. Gleichzeitig deutete Sprangers Frage auch an, welchen Weg Asylpolitik und Asyldebatte in Deutschland nehmen sollten. 1977 wurde ein erster neuer Allzeithöchststand mit etwa 16.400 Asylanträgen pro Jahr erreicht, nur um 1978 bereits durch eine erneute Verdoppelung auf mehr als 33.000 Asylanträge abgelöst zu werden.¹²⁶ Auch wenn diese Zahlen im historischen Gesamtkontext, sehr gering ausfielen, so wird auf den zweiten Blick doch klar, dass zu Zeiten großer gesellschaftlicher Verunsicherung, in denen eigentlich eine Senkung der Ausländerzahlen in Deutschland angestrebt wurde, ein derart rasanter Anstieg der Zahlen wiederum äußerst bedrohlich auf die Menschen wirken konnte. Bedrohlich deshalb, weil Deutschland erstmals seit der direkten Nachkriegszeit wieder über eine Million Arbeitslose zählte und die unterschwellige, aber dennoch in großen Teilen der Gesellschaft tief verwurzelte Skepsis gegenüber Ausländern sich mit der Sorge um die eigene finanzielle und damit auch gesellschaftliche Zukunft vermischte und daher viel mehr Menschen bewegte als noch zehn Jahre zuvor. Da man sich außerdem nach wie vor nicht mit dem Status als Einwanderungsland abfinden wollte und das deutsche Asylsystem vor allem auf europäische Ostblockflüchtlinge ausgerichtet war, musste auch die veränderte Herkunftsstruktur der Asylsuchenden – immer mehr kamen aus der Türkei und Afrika und Südostasien – Einfluss auf den Umgang mit ihnen durch den deutschen Staat haben.¹²⁷

¹²⁴ BT-Drs. 8/1689 (07.04.1978), S. 4. Verhandelt in der Bundestagssitzung fünf Tage später, siehe: BT PIPr 8/82 (12.04.1978). Der Satz „Mißbrauch des Asylrechts“ wurde in einer anderen Debatte bereits 1973 einmal im Bundestag genutzt. Der damalige Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher, bezeichnete damals, ebenfalls als Antwort auf eine Nachfrage aus der CSU-Landesgruppe (Erich Riedl), die damalige Praxis der DDR, Asylsuchende gezielt über Ost- und West-Berlin in der Bundesrepublik zu schleusen, als „Mißbrauch des Asylrechts“. Die Thematik war also verwandt, sprach aber ein anderes Problem an. Vgl.: BT PIPr 7/50 (19.09.1973), S. 2846 f.

¹²⁵ Vgl. dazu Wengeler: Topos und Diskurs. Zur Bedeutung von Topoi in der Asyldebatte in dieser Arbeit an späterer Stelle mehr.

¹²⁶ Siehe: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 274.

¹²⁷ Vgl. dazu und im Folgenden: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 63 f.

Spranger hatte in seiner Anfrage die Dauer der Asylverfahren angesprochen. Ende der 1970er Jahre war es keine Seltenheit, dass die Verfahren zur Anerkennung beziehungsweise Ablehnung eines Asylantrags über sechs Jahre dauern konnten.¹²⁸ In den Jahren zuvor hatten solche Zeitspannen wenig Aufsehen erregt. Als nun aber ein deutlicher Anstieg der Neuanträge zu verzeichnen war, war dieses zeitaufwendige System in den Augen vieler Politiker nicht mehr tragbar. Zumal selbst nach solch langen Verfahren die Anerkennungsquoten für Asylbewerber aus manchen Regionen und Ländern extrem gering waren.¹²⁹ Die damals regierende sozial-liberale Koalition entschied sich an diesem Punkt des Verfahrens anzusetzen und beschloss darum das erste Asylbeschleunigungsgesetz.¹³⁰ Man hoffte zum Beispiel eine Verkürzung der Verfahren um bis zu neun Monate zu erreichen, indem man die direkten Widerspruchsmöglichkeiten für abgelehnte Asylbewerber beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abschaffte. Allerdings waren auch die neuen Regelungen derart lückenhaft, dass sich an der Dauer der Verfahren und an dem weiteren Ansteigen der Asylbewerberzahlen nichts änderte.¹³¹ Außerdem hatte man das eigentlich viel drängendere Problem der Ausländerintegration damit wiederholt nicht angegangen. Dementsprechend beließ es die Bundesregierung nicht bei diesem einen Versuch der Verfahrensanpassung in Asylfragen, sondern setzte 1978 noch eine zweite Maßnahme, die Ausländer- und Integrationsthematik betreffend, um: Es handelte sich um eine Neufassung von Verwaltungsvorschriften im Rahmen des Ausländergesetzes¹³² Bereits hier wurde deutlich, dass beide Themen parallel zueinander liefen, keineswegs losgelöst vom jeweils anderen waren oder gar strikt chronologisch aufeinander folgten. Die Verschränkung der Integrationsfrage und der Asylthematik sollte mit den Jahren noch deutlicher werden. Bis dahin wurden sie von Politik und Öffentlichkeit noch regelmäßig getrennt betrachtet.

Nachdem 1977 und 1978 ein erstes Mal seit der Nachkriegszeit ein merklicher Anstieg des Flüchtlingsaufkommens in der Bundesrepublik verzeichnet worden war¹³³ und der „Anwerbestopp“ die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland nicht signifikant hatte

¹²⁸ Vgl. Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 72.

¹²⁹ Nach Ursula Münch war dies selbst nach Ausschöpfung aller gerichtlichen Instanzen oftmals noch so. Vgl. ebd., S. 73.

¹³⁰ Vgl. ebd., S. 72 ff. Im Detail in den Protokollen des Deutschen Bundestags: BT-Drs. 8/1719 (19.04.1978), 8/1936 (16.06.1978) und 8/1945 (21.06.1978).

¹³¹ Vgl. zu den Details der Gesetzesänderung erneut bei Ursula Münch. Ebd., S. 74 ff.

¹³² Die Neufassung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes brachte für Ausländer die Möglichkeit, dass sie – nach Erfüllung bestimmter Voraussetzungen – eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung oder eine Aufenthaltsberechtigung erhalten konnten.

¹³³ Auf die leichten Anstiege der Flüchtlingszahlen Jahre 1956 und 1969 wurde weiter oben bereits hingewiesen.

schrumpfen lassen, reagierte die Bundesregierung um Helmut Schmidt in dieser Phase der „Konsolidierung“¹³⁴ mit der Schaffung des Amtes eines Ausländerbeauftragten der Bundesregierung. Erstmals hatte sich der Blick auf die im Land lebenden Ausländer so verändert, dass man erstens den sich „ausweitende[n] Trend zur Sesshaftigkeit der einstigen Gastarbeiter“¹³⁵ und zweitens auch die nach wie vor existierende, wenn auch sich wandelnde, Zuwanderung anerkannte. Die Einrichtung des neuen Amtes geschah zum 1. Dezember 1978.

Erster Amtsinhaber wurde der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Heinz Kühn (SPD).¹³⁶ Die personelle wie finanzielle Ausstattung des Amtes sowie „seine direkten politischen Einflussmöglichkeiten“ fielen dabei allerdings von Beginn an eher „bescheiden“¹³⁷ aus. Dennoch schafften es sowohl Kühn, wie auch seine Nachfolgerinnen Liselotte Funcke (1981–1991) und Cornelia Schmalz-Jacobsen (1991–1998) (beide FDP) dem Amt und seinen Aufgaben immer wieder öffentliche Aufmerksamkeit zu verschaffen. Dass ihr konkreter Einfluss in Ausländer- und Asylfragen dennoch sehr gering war und teilweise enormes Frustrationspotenzial für den oder die jeweilige Beauftragte/n mit sich brachte, unterstrich Funckes Rücktritt 1991, als sie unter anderem diesen Mangel an Handlungsmöglichkeiten als Grund für ihren Rückzug nannte.¹³⁸

Trotz dieser relativen Machtlosigkeit waren weder sie noch Kühn vor ihr, untätig gewesen. Kühn hatte nach nicht einmal einem Jahr in diesem neuen Amt einen ersten 66-seitigen Bericht zum „Stand und der Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“ vorgelegt. Dieses Papier ist heute unter dem Namen „Kühn-Memorandum“¹³⁹ bekannt. Darin stellte er als einer der ersten Offiziellen fest, dass

„[...] die künftige Politik [muss] gegenüber den heute in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien davon ausgehen, daß hier eine nicht mehr umkehrbare Entwicklung eingetreten ist und die Mehrzahl der Betroffenen nicht

¹³⁴ Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 42 ff.

¹³⁵ Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 989 f.

¹³⁶ Siehe bei: Dieter Düding: Heinz Kühn 1912–1992. Eine politische Biografie, Essen 2002. Auch bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 245 ff.

¹³⁷ Hier und davor: Ein Amt im Wandel. 30 Jahre Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2009, S. 11.

¹³⁸ Zu diesen Vorgängen und für Hinweise auf Quellenbeispiele siehe Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 311.

¹³⁹ Vgl. dazu: Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum, unter:

<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/57143/rueckblick-30-jahre-kuehn-memorandum> (Stand: 15.09.2020).

mehr ‚Gastarbeiter‘ sondern Einwanderer sind, für die eine Rückkehr in ihre Herkunftsländer aus den verschiedensten Gründen nicht wieder in Betracht kommt. Dies gilt für die in Deutschland geborene und aufgewachsene oder im Kindesalter eingereiste junge Generation in besonderem Maße, da sie – trotz aller integratorischen Defizite – zweifellos ihre stärkste Prägung bisher durch die Verhältnisse in der Bundesrepublik erfahren hat.“¹⁴⁰

Diese Beobachtungen und Prognosen subsummierte er unter dem Schlagwort „faktische Einwanderung“¹⁴¹. Außerdem stellte er bereits mit den ersten Worten seines Berichts fest, dass es ein „alarmierender Befund“ sei, „der umfassende Anstrengungen dringlich [machte] um größeren individuellen und gesamtgesellschaftlichen Schaden abzuwenden.“¹⁴² Damit widersprach er in gravierendem Maße zahlreichen Politikern, die seine Schlussfolgerungen und die daraus abgeleiteten Konsequenzen auch noch über ein Jahrzehnt später anzweifeln.

Vom Zeitpunkt des Erscheinens des Berichts an dauerte es allerdings trotzdem noch über zwanzig Jahre, bis sich diese Erkenntnis auf so breiter Ebene durchgesetzt hatte, dass eine Bundesregierung sie zu einer offiziellen Leitlinie ihrer Politik machen würde.¹⁴³ Ulrich Herbert vermutet, dass „an den ausländerpolitischen Grundlinien nicht[s] geändert“ wurde, um „keine Zustimmungseinbuße bei der eigenen Bevölkerung und Wählerschaft zu erleiden.“¹⁴⁴ Denn weder die Regierung Schmidt in ihren letzten Regierungsjahren, noch die nachfolgenden Kabinette unter Kohl machten sich Kühns Beobachtungen zu eigen. Eher Gegenteiliges war der Fall: Gerade Kohl postulierte noch bis weit in die 1990er Jahre hinein den genauen Gegensatz dazu: „Wir müssen uns [...] im klaren sein, daß wir nicht alle aufnehmen können [...]. Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.“¹⁴⁵ Zudem ergänzte er bei manchen Anlässen: „[...] und wir können es auch nicht werden!“¹⁴⁶

¹⁴⁰ Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum, S. 15.

¹⁴¹ Ebd.

¹⁴² Ebd., S. 2.

¹⁴³ Im Koalitionsvertrag der ersten rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder (SPD) drückte man das folgendermaßen aus: „Wir erkennen an, daß ein unumkehrbarer Zuwanderungsprozeß in der Vergangenheit stattgefunden hat und setzen auf die Integration der auf Dauer bei uns lebenden Zuwanderer, die sich zu unseren Verfassungswerten bekennen. Im Zentrum unserer Integrationspolitik wird die Schaffung eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts stehen.“ Siehe: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bonn 20. Oktober 1998, S. 36, abgerufen unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf (Stand: 15.09.2020).

¹⁴⁴ Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 993.

¹⁴⁵ Helmut Kohl im Deutschen Bundestag, BT PIPr 12/5, 30.01.1991, S. 84.

¹⁴⁶ Helmut Kohl im Deutschen Bundestag, BT PIPr 11/140, 27.04.1989, S. 10298.

Doch noch war es nicht Kohl, der seine Politik konträr zu den Erkenntnissen des Ausländerbeauftragten gestaltete. Bis 1982 hatte noch die sozial-liberale Koalition unter Helmut Schmidt die Regierungsverantwortung und versuchte auf die sich zusehends verändernde Lage in Deutschland und der Welt zu reagieren. Die weltweiten Entwicklungen rechtfertigten aus Sicht der Regierung jeden Versuch Ruhe in die Ausländerfrage zu bringen. Entwicklungen wie der NATO-Doppelbeschluss¹⁴⁷ Ende 1979, der eine Erneuerung der US-amerikanischen Atomraketen in Europa zur Folge hatte, die zweite „Ölkrise“¹⁴⁸, die 1979 und 1980 die Ölpreise erneut ansteigen ließ und ein erneuter Militärputsch in der Türkei sowie die islamische Revolution im Iran¹⁴⁹, hielten die weit verbreiteten vielfach diffusen Ängste und Sorgen der Menschen, die durch den ohnehin im vollen Gange befindlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel befeuert waren,¹⁵⁰ in dieser Zeit im Bewusstsein. Dieser allgemeinen Stimmung der Verunsicherung wollten die Regierenden auch in Deutschland entgegenwirken.¹⁵¹ So passt zu den rapide gestiegenen Asylanträgen 1980 die Verabschiedung des zweiten Asylbeschleunigungsgesetzes. Als Reaktion auf den geringen Erfolg des Vorgängergesetzes erlassen, bewertet Ursula Münch auch seine Resultate eher kritisch. Besonders skeptisch äußert sie sich bezüglich der Einführung einer sogenannten Sichtvermerkspflicht für Menschen aus bestimmten Ländern (z. B. aus Afghanistan und der Türkei). Sie zwang fortan auch Touristen aus diesen Ländern, ein Visum zur Einreise in die Bundesrepublik zu beantragen. Münch stellte dazu fest:

„Der Gedanke, ein tatsächlich politisch Verfolgter könne am helllichten Tag vor den Augen seiner Verfolger auf die bundesdeutsche Botschaft gehen, um dort einen auf das Asylrecht begründeten Einreiseantrag zu stellen, ist abwegig.“¹⁵²

Auch die mit dem neuen Gesetz einhergehende Verlängerung des Arbeitsverbots für Asylbewerber auf ein Jahr ab Antragstellung wurde kritisiert.¹⁵³ Denn viele der Antragsteller waren fortan auf Sozialhilfe angewiesen, nachdem sie zuvor meistens selbst für ihren

¹⁴⁷ Renate Faerber-Husemann: Der NATO-Doppelbeschluss und die Friedensbewegung: Zerreißprobe für die SPD, in: Bernd Faulenbach/Andreas Helle (Hrsg.): Menschen, Ideen, Wegmarken: Aus 150 Jahren deutscher Sozialdemokratie, Berlin 2013, S. 335–341.

¹⁴⁸ Vgl. Frank Bösch: Zeitenwende 1979, S. 305–332.

¹⁴⁹ Siehe zur Iranische Revolution und ihren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch emotionalen Folgen in der westlichen Welt: Frank Bösch: Zeitenwende 1979, S. 18–60.

¹⁵⁰ Zu den „Symptomen des [gefühlten] Strukturbruchs“, dem generellen „Wertewandel“ und den Folgen der „industriellen Risikogesellschaft“ in knapper Ausführung: Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 82 ff.

¹⁵¹ Siehe dazu etwa die Regierungserklärung von Helmut Schmidt am 24.11.1980, in der er versicherte, dass die neue Regierung ihre „Aufgaben mit Mut anpacken“ würde, und dass der von ihm propagierte „Mut in die Zukunft [...] berechtigt“ sei. BT PIPr 9/5, 24.11.1980, S. 25.

¹⁵² Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 88.

¹⁵³ Ebenfalls bei Münch: Vgl. ebd., S. 85 f.

Lebensunterhalt aufgekommen waren. Es vor allem Landespolitiker, denen „die Abschreckung der sogenannten ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ wichtig genug [war], um die damit verbundenen höheren Sozialhilfekosten hinzunehmen.“¹⁵⁴ Diese Praxis schuf nebenbei die Grundlage für die ab Ende der 1980er Jahre weit verbreitete Meinung, dass es sich bei vielen Asylbewerbern um „Sozialschmarotzer“ handelte.

Ganz nebenbei gab es allerdings schon eine ganze Reihe von Aussagen, auch aus den obersten Etagen der politischen Parteien, die solche Vorurteile mutwillig transportieren sollten und gezielt Angst vor und Ablehnung von Fremden zu erzeugen oder immerhin zu nutzen suchten. So war es zum Beispiel erneut der CSU-Bundestagsabgeordnete Carl-Dieter Spranger, der am 6. März 1980 im Bundestag den damaligen Innenminister Gerhart Baum (FDP) mit dem Zwischenruf „Sie unterstützen doch den Mißbrauch“ unterbrach, als dieser die Rechtsweggarantie für Asylbewerber verteidigte. Sein CSU-Kollege Hans Graf Huyn hatte nur wenige Augenblicke davor dieselbe Rede mit dem Einwurf „Scheinasylanten!“¹⁵⁵ unterbrochen.

In dieser Zeit waren es zunehmend Landespolitiker, die den Ton in der Diskussion bestimmten und vornehmlich eine deutlich härtere Ausländerpolitik forderten.¹⁵⁶ Auch die Bundesregierung vollzog einen Politikwechsel und setzte statt auf Integration zunehmend auf restriktive Maßnahmen. Karl-Heinz Meier-Braun bezeichnet darum das letzte Regierungsjahr unter Helmut Schmidt und auch die Jahre bis 1990, unter Helmut Kohl, als die Phase der „Wende in der Ausländerpolitik“¹⁵⁷. Der *Spiegel* stellte dementsprechend fest, dass die Länderkammer, der Bundesrat, „[b]eim Thema Ausländerpolitik [...] schon seit langem keine Parteien mehr“¹⁵⁸ kannte. Landes- und auch Kommunalpolitiker hatte die Idee, dass für Städte mit hohem Ausländeranteil Zuzugsverbote für weitere Ausländer erlassen werden könnten.¹⁵⁹ Sie verlangten zum Teil auch Wohnraumvorgaben, an deren Erfüllung mitunter weitere Aufenthaltsgenehmigungen gekoppelt wurden.¹⁶⁰ Das bekannteste, weil vermutlich umstrittenste Vorgehen, verkörperte der damalige Berliner Innensenator Heinrich Lummer

¹⁵⁴ Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 85 f.

¹⁵⁵ Sein Zitat und das Zitat Sprangers etwas weiter oben, in: BT P1Pr 8/205 (06.03.1980), S. 16479.

¹⁵⁶ Vgl. Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 50 f.

¹⁵⁷ Ebd., S. 49.

¹⁵⁸ Prämierter Abschied, in: *Der Spiegel* (19/1982), 10.05.1982, S. 28–29, S. 28.

¹⁵⁹ Vgl. ebd.; Meier-Braun führt hier das Beispiel des damaligen Frankfurter Oberbürgermeisters Walter Wallmann auf. Amtskollegen Wallmanns, wie der Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel, widersprachen ihm jedoch zum Teil deutlich.

¹⁶⁰ Vgl.: „Nimm deiner Prämie und hau ab“, in: *Der Spiegel* (34/1983), 22.08.1983, S. 26–31, S. 31. Aufgearbeitet wurde dieses Thema u. a. bereits von Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“, S. 464 f.

(CDU). Er versuchte im November 1981 mit einem umfangreichen Abschiebungsplan, dem sogenannten Lummer-Erlass¹⁶¹, durchzusetzen, dass ausländische Jugendliche, „die bei Erreichen der Volljährigkeit noch keine fünf Jahre in der Bundesrepublik gelebt hatten und ‚kein ordentliches Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis‘ nachweisen konnten, aus der Bundesrepublik ausreisen mussten.“¹⁶² Obwohl die von Lummer angestoßenen Maßnahmen auch in der Union zum Teil scharfe Kritik ernteten und er sie in der angedachten Schärfe nicht umgesetzt konnte, passten seine Ideen doch zu dem viel allgemeinen Bild, das er auch später noch von seiner Haltung zeichnete:

„Jedes Volk sucht seine Identität, und nach wie vor ist die Kraft der Kategorie ‚Nation‘ so stark, daß man sich vor Überfremdung schützen will. Die Deutschen in der Bundesrepublik müssen sich hier keine Vorwürfe machen; sie haben über 4 Mio. Ausländer aufgenommen und eine beachtliche Zahl von Asylbewerbern. Bei alledem haben sie ein hohes Maß an Toleranz gezeigt. Aber es gibt Grenzen, die man gewahrt wissen will. Die Mehrheit will weder einen Vielvölkerstaat, noch eine multinationale Gesellschaft.“¹⁶³

Er bezeichnete diese Ansichten selbst als die „Standpunkte eines Konservativen“. Allerdings können seine Positionen sicher nicht als stereotypes Beispiel für konservatives Denken hergenommen werden. Seine Aussagen müssen eher einer Richtung zugeordnet werden, die zwar ihre politische Heimat in der CDU hatte, aber selbst in ihr einer nicht mehrheitsfähigen nationalkonservativen Strömung angehörte. Das besondere an ihm und seinen Aussagen war vielmehr, dass er als Angehöriger dieser Strömung erstens in einer Machtposition war, die es ihm ermöglichte, ein gewisses Vorgehen nicht nur zu fordern, sondern auch in greifbare Maßnahmen umzusetzen, und zweitens, dass er eine politische Schlagrichtung ausformulierte, die im politischen Betrieb selten so offen und uneingeschränkt geäußert wurde. Wenige Politiker, die nicht einer rechtsextremen Partei angehörten, sprachen so deutlich aus, dass die Verhinderung eines „Vielvölkerstaats“ das erste Ziel ihrer Maßnahmen war und nicht die regelvolle Integration von Ausländern oder gar eine zukunftsorientierte Zuwanderungssteuerung. Kaum ein anderer Regierungsvertreter wurde in der Debatte so früh so deutlich.

¹⁶¹ Wahrer König, in: *Der Spiegel* (2/1984), 09.01.1984, S. 78–79, S. 78.

¹⁶² Ebd., S. 464. Vgl. außerdem: Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 50; dieses Vorgehen wurde auch von Parteifreunden Lummers, wie z. B. dem baden-württembergischen Ministerpräsident Lothar Späth, kritisiert. *Der Spiegel* sprach davon, dass Lummers Plan „im öffentlichen Protest aber unterging.“ *Der Spiegel* (02/1984), 09.01.1984, S. 78–79, S. 78.

¹⁶³ Heinrich Lummer: Standpunkte eines Konservativen, 2. Aufl., Krefeld 1989, S. 55.

Die von Lummer angedachten Maßnahmen waren in der Phase des ausländerpolitischen Kurswechsels allerdings nur die ungeschminkte und rigorose Ausformung dessen, was die sozial-liberale Bundesregierung, dem allgemeinen einwanderungskritischen Trend folgend, an Maßnahmen ohnehin anstieß. Auch sie erließ „Sofortmaßnahmen zur sozialverantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs“. Darin empfahl die Bundesregierung den Ländern Ende 1981 das Nachzugalter für Kinder von in Deutschland lebenden Ausländern auf 16 Jahre abzusenken¹⁶⁴, und zielte damit auf nichts anderes als die Verminderung der Zuzugszahlen.¹⁶⁵ Dieses Bestreben baute zwar oft auf einem allgemeinen gesellschaftlichen Gefühl der Verunsicherung und auf dem Wunsch, durch gesellschaftliche Homogenität Ordnung, Sicherheit und Ruhe zu gewährleisten, allerdings war der Schritt hin zu offensichtlichem, teils in einen pseudo-akademischen Mantel gehülltem Rassismus gar nicht so weit.

Das sogenannte Heidelberger Manifest, welches von eine Reihe teils prominenter Universitätsprofessoren verfasst worden war,¹⁶⁶ ist ein prominentes Beispiel dafür, dass solch politisches Denken vor keiner Gesellschaftsschicht Halt machte. Unter anderem ließen seine Verfasser und Unterzeichner verlauten:

„Mit großer Sorge beobachten wir die Unterwanderung des deutschen Volkes durch Zuzug von vielen Millionen von Ausländern [...], die Überfremdung unserer Sprache, unserer Kultur und unseres Volkstums. [...] Bereits jetzt sind viele Deutsche in ihren Wohnbezirken und an ihren Arbeitsstätten Fremdlinge in der eigenen Heimat. [...]. Auf dem Boden des Grundgesetzes stehend wenden wir uns gegen ideologischen Nationalismus, gegen Rassismus und gegen jeden Rechts- und Linksextremismus. [...]. Jedes Volk, auch das deutsche Volk, hat ein Naturrecht auf Erhaltung seiner Identität und Eigenart in seinem Wohngebiet. [...]. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geht nicht aus vom Begriff ‚Nation‘ als der Summe aller Völker innerhalb eines Staates. Es geht vielmehr aus vom Begriff ‚Volk‘, und zwar vom deutschen Volk. [...] Somit verpflichtet das Grundgesetz zur Erhaltung des deutschen Volkes. [...]. Die jetzt praktizierte Ausländerpolitik, welche die Entwicklung zu einer multirassischen Gesellschaft fördert, widerspricht dem Grundgesetz, das alle Deutschen der Bundesrepublik zur Bewahrung und Verteidigung der Lebensrechte unseres Volkes verpflichtet. [...] Allein lebensvolle und intakte deutsche Familien können unser Volk für die Zukunft erhalten. Nur eigene Kinder sind die alleinige Grundlage der deutschen und europäischen Zukunft. [...].“¹⁶⁷

¹⁶⁴ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 247.

¹⁶⁵ Vgl. Ausländer: „Schmerzhafte Grenze gezogen“, in: *Der Spiegel* (50/1981), 07.12.1981, S. 24 ff.

¹⁶⁶ Zu den fünfzehn Erstunterzeichnern gehörte u. a. der umstrittene, ehemalige Bundesminister für Vertriebe, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte Theodor Oberländer.

¹⁶⁷ Grundgesetzlicher Grundwert – „Deutsches Volk“. Heidelberger Manifest vom 17. Juni 1981, siehe: <http://www.apabiz.de/archiv/material/Profile/Heidelberger%20Kreis.htm> (Stand: 15.09.2020).

Als es Anfang 1982 einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde, war es bereits einige Monate in einschlägigen Kreisen im Umlauf gewesen und unter anderem in rechtsradikalen Zeitungen erschienen. Als es einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich wurde – die *Zeit* veröffentlichte den genauen Wortlaut im Februar 1982 – war das Echo deutlich. Hanno Kühnert führte in einem Kommentar in derselben Ausgabe der *Zeit* ungläubig bis konsterniert aus:

„Fünfzehn deutsche Professoren haben mit Titel und Würden ein ‚Heidelberger Manifest vom 17. Juni 1981‘ unterzeichnet, einen Text, der wegen seiner aufgeblasenen pseudo-wissenschaftlichen Sprache und rassistischer Klänge Emotionen weckt. [...]. Vorurteile, Banalitäten, Stammtischweisheiten und schwülstige Definitionen weit unter Primarniveau sind da zu lesen, gemischt mit wenigen vernünftigen Überlegungen. Wie kommt es, daß fünfzehn überwiegend reputierte, gestandene Professoren solch ein zur Problemlösung ungeeignetes Machwerk unterschrieben?“¹⁶⁸

Der völkisch-rassistische Duktus, der sich laut Ulrich Herbert an die entsprechenden Theorien der 1920er bis 1940er Jahre anlehnte, wurde allerdings nicht nur von Kühnert harsch kritisiert.¹⁶⁹ Der Tonfall erreichte dennoch, was solche Pamphlete gemeinhin zu erreichen suchen: Aufmerksamkeit; auch wenn eine solche Absicht in diesem Fall von den meisten Unterzeichnern abgestritten wurde. Das Manifest passte allerdings in eine Stimmung, die etwa zeitgleich mit seinem Bekanntwerden, auch zunehmend in der deutschen Öffentlichkeit thematisiert wurde. Das Thema Ausländer war dabei ebenfalls immer wieder einer der Kristallisationspunkte dieses „Unbehagen [...] der deutschen Bevölkerung“¹⁷⁰. Zum Thema Flüchtlinge etwa bilanzierte der *Spiegel* noch:

„Zum Politikum, das die Bundesregierung nun zum Handeln bewegte, wurde der Türken-Zuwachs indes erst durch die emotionale Verquickung mit einem ganz anders gearteten Problem: der raschen Zunahme der Asylsuchenden [...], die zwar nur einen Bruchteil der Fremden im Lande ausmachen, aber überproportional dazu beigetragen haben, bundesdeutschen Bürgerzorn zu entfachen.“¹⁷¹

Jedoch geht eine Erklärung, die auf bloßen Zorn der Bevölkerung als Argument baut, zu kurz. Es war ein Ausdruck des Misstrauens gegenüber der Politik, und der vermeintlichen Ungewissheit über das Zukünftige.

¹⁶⁸ Hanno Kühnert: Rassistische Klänge, in: *Die Zeit* (06/1982), 05.02.1982, S. 61.

¹⁶⁹ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 239.

¹⁷⁰ Ausländer: „Schmerzhaftes Grenze gezogen“, in: *Der Spiegel* (50/1981), 07.12.1981, S. 24.

¹⁷¹ Ebd., S. 26.

Die Übergangsphase in diese von neuen Unsicherheiten und Sorgen geprägte Epoche¹⁷² setzte sich auch in den früher 1980er Jahren fort. Dieser Übergang wurde dabei vielfach mit gemischten Gefühlen bedacht. Darin fügt sich etwa ein, dass der *Spiegel* am 18. Januar 1982 titelte: „Die deutsche Depression“¹⁷³. Darin wurde eine „Flut der Hiobs-Nachrichten“¹⁷⁴ erwähnt, die „Auflösung der Zivilisation“ nach Golo Mann¹⁷⁵ oder gar gleich der Zusammenbruch des ganzen Systems (Wolfgang Mommsen)¹⁷⁶ beschworen. In jedem Fall schloss man, „[fühlten sich] immer mehr Bundesbürger [...] im Stich gelassen [...] in ihren konkreten Ängsten.“¹⁷⁷

Teile der Politik setzten darauf die Themen Wohnungsnot, Arbeitslosigkeit, internationale Krisen und vieles mehr, durch das besondere Betonen der Ausländerpolitik, in den Hintergrund des Wählerbewusstseins drängen zu können. Immerhin ging es um „die wahre Stimmung im Volk“¹⁷⁸. Gleichzeitig blieb auch das speziellere Thema Asyl, obwohl sich die Antragszahlen von 1980 auf 1981 bereits wieder halbiert hatten, und obwohl man gegenteiliges immer wieder beteuerte,¹⁷⁹ nach wie vor ein Handlungsfeld der Politik.

Folge dessen war 1982 unter anderem das Asylverfahrensgesetz, das noch von der Regierung unter Helmut Schmidt auf den Weg gebracht worden war und eine Reihe gravierender Einschränkungen für Asylbewerber mit sich brachte. So wurde die Wartezeit, bis Asylbewerbern eine Arbeitserlaubnis erteilt wurde, auf zwei Jahre ausgeweitet. Dies verurteilte die Antragsteller zum einen zur Untätigkeit und zwang sie gleichzeitig zum Bezug der zusätzlich eingeschränkten Sozialhilfe.¹⁸⁰ Des Weiteren schrieb man nun eine verbindliche

¹⁷² Über den Charakter der 1970er Jahre u. a. bei Jaraus: Verkannter Strukturwandel, in: Ders. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht, S. 9–26, hier S. 12. Ausführlicher beschäftigt mit den verschiedenen Formen der Unsicherheit bzw. Angst, welche diese Zeiten prägten, hat sich Frank Biess, in seinem Buch: Ders.: Republik der Angst. Eine andere Geschichte der Bundesrepublik, Hamburg 2019. Erkenntnisbringend erweisen sich mit Bezug auf die hier geschilderten Ereignisse seine Ausführungen im vierten Kapitel zur „modernen Angst“, die als Vorgeschichte der 1970er und frühen 1980er Jahre zu verstehen sind, besonders ab S. 173. Zur „Mobilisierung von Ängsten gegen Fremde und Flüchtlinge“ nimmt er knapp Stellung ab S: 425.

¹⁷³ Jürgen Leinmann: Die deutsche Depression, in: *Der Spiegel* (03/1982), 18.01.1982, S. 56–71.

¹⁷⁴ Ebd., S. 64.

¹⁷⁵ Ebd., S. 56.

¹⁷⁶ Vgl. ebd.

¹⁷⁷ Ebd., S. 71.

¹⁷⁸ *Der Spiegel* über Hans-Jürgen Wischniewski, den damaligen stellvertretenden SPD-Parteivorsitzenden. Dazu: Hammel in der Badewanne, in: *Der Spiegel* (09/1982), 01.03.1982, S. 26–27, hier S. 26.

¹⁷⁹ So forderte zum Beispiel der Hamburger Bürgermeister Klaus von Dohnanyi, dass die Ausländerpolitik „kein Wahlkampfthema werden“ dürfe. Siehe: Ausländer: „Das Volk hat es satt“, in: *Der Spiegel* (18/1982), 03.05.1982, S. 32–44, hier S. 32.

¹⁸⁰ Vgl. Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 95. Münch unterstellt implizit Schikane vor allem für nichteuropäische Asylbewerber, deren „Integration in den bundesdeutschen Alltag [...] nicht erwünscht“ war, da die Maßnahmen in vollem Umfang nur für sie galt.

Unterbringung der Asylbewerber in Sammelunterkünften vor. Als Grundlage für diese Entscheidung nahm man laut Münch die „positiven Erfahrungen Baden-Württembergs, das seit der Einführung landeseigener Sammellager erheblich weniger Neuzugänge von Asylbewerbern zu verzeichnen hatte als andere Bundesländer“.¹⁸¹ Allerdings half dies die Vorbehalte in der Bevölkerung gegen angeblich „sozialschmarotzende“ Asylsuchende, die sich bis in die 1990er Jahre erhalten sollten, zu formen und zu verfestigen. Das ist von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit für die Debatte Anfang der 1990er Jahre.

In dieser Phase wandelte sich allerdings nicht ausschließlich die Ausländerpolitik, sondern auch die politische Landschaft Deutschlands als Ganze erfuhr große Veränderungen. Die innerparteiliche Zerrüttung der SPD schwächte die Politik der Schmidt-geführten Bundesregierung mindestens ebenso, wie die zunehmend großen Gräben zwischen den Koalitionspartnern SPD und FDP. Die Differenzen auf den verschiedensten Politikfeldern, die damals zwischen zahlreichen führenden Sozialdemokraten auftraten, waren dermaßen ausgeprägt, dass Oskar Lafontaine¹⁸² gar ein Ende der SPD-geführten Bundesregierung forderte, da seiner Meinung nach die Gesundung der SPD nur in der Opposition gelingen konnte.¹⁸³ Die FDP, in einem durch Wahlerfolge beflügelten Stimmungshoch¹⁸⁴, grenzte sich vor allem wirtschaftspolitisch zunehmend von der ursprünglich gemeinsamen Regierungspolitik ab. Im Sommer 1982 dann zeichnete sich ab, dass Schmidt nicht bereit war, die Koalition mit den Liberalen um jeden Preis fortzusetzen. Als er im September desselben Jahres die vier FDP-Minister seiner Regierung auf deren Wunsch entließ, war klar, dass die fortan bestehende Minderheitsregierung der SPD nur kurz bestehen konnte. Schon kurz nach dem Bruch der alten Koalition verhandelte die FDP mit der Union über ein neues Regierungsbündnis. Und dieses kam mit dem konstruktiven Misstrauensvotum gegen Helmut Schmidt am 1. Oktober zu Stande.¹⁸⁵ Der dabei gleichzeitig zum neuen Bundeskanzler gewählte Helmut Kohl (CDU) war fortan auch hauptverantwortlich für die ausländerpolitische Orientierung der Bundesrepublik. Er konnte an eine Politik anknüpfen, die vornehmlich auf Restriktion und Reduzierung der Ausländer in Deutschland ausgerichtet war. Welche Richtung

¹⁸¹ Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 97.

¹⁸² Lafontaine hatte sich zu dieser Zeit bereits einen Namen als erfolgreicher Oppositionspolitiker im Saarland gemacht und schickte sich an der Union im traditionell konservativen Bundesland den Rang abzulaufen. Außerdem hatte er innerparteilich eine Führungsrolle im Widerstand gegen den NATO-Doppelbeschluss.

¹⁸³ Vgl. bei Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 504 ff.

¹⁸⁴ Vor allem der Zugewinn bei den Bundestagswahlen 1980 ist hier gemeint. Die FDP hatte ihre Stimmenanteile im Vergleich zu 1976 von 7,9 auf 10,6 Prozent steigern können.

¹⁸⁵ Zu den Details und der historischen Einordnung des Regierungswechsels siehe: Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen, Band 2, Vom Dritten Reich bis zur Wiedervereinigung, München 2014, S. 392–402.

er gemeinsam mit seiner Regierungsmannschaft einzuschlagen gedachte, deutete er knapp, aber unmissverständlich, in seiner Regierungserklärung an. Die Ausländerpolitik betraf der dritte Punkt seines „Dringlichkeitsprogramms“¹⁸⁶, das er für Deutschland bis zur angestrebten Neuwahl umzusetzen ankündigte:

„Dritter Schwerpunkt unseres Dringlichkeitsprogramms bis zur Neuwahl ist die Ausländerpolitik. Das Zusammenleben einer großen Zahl von Menschen anderer Mentalität, Kultur und Religion mit Deutschen stellt uns alle, Staat und Gesellschaft, Ausländer und Deutsche, vor schwierige Aufgaben. Sie erfordern Geduld und Toleranz, Realismus ebenso wie Mitmenschlichkeit.

Die Bundesregierung läßt sich bei ihrer Politik für die Ausländer von drei Grundsätzen leiten:

Erstens. Die Integration der bei uns lebenden Ausländer ist ein wichtiges Ziel unserer Ausländerpolitik. Integration bedeutet nicht Verlust der eigenen Identität, sondern ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben von Ausländern und Deutschen. Integration ist nur möglich, wenn die Zahl der bei uns lebenden Ausländer nicht weiter steigt. Vor allem gilt es hier, eine unbegrenzte und unkontrollierte Einwanderung zu verhindern.

Zweitens. Die Bundesregierung wird den Anwerbestopp beibehalten, den Familiennachzug begrenzen, gerade auch im Interesse der Kinder, die einen Anspruch auf eigene Familie haben. Sie wird darauf hinarbeiten, daß durch das Assoziierungsabkommen keine weitere Einwanderungswelle ausgelöst wird.

Drittens. Den Ausländern, die in ihre Heimat zurückkehren wollen, muß die Rückkehr erleichtert werden. Jeder Mensch hat ein Recht, in seiner Heimat leben zu dürfen. Die Ausländer in Deutschland sollen frei entscheiden können, aber sie müssen sich auch entscheiden, ob sie in ihre Heimat zurückkehren oder ob sie bei uns bleiben und sich integrieren wollen.

Die Bundesregierung setzt zur Verwirklichung dieses Programms — gemeinsam mit Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden — eine Arbeitskommission ein, die zu Beginn des kommenden Jahres ihre Vorschläge und Empfehlungen vorlegen soll. Wir werden — um auch das noch zu diesem Thema zu bemerken — alles tun, um den Mißbrauch des Asylrechts zu verhindern.“¹⁸⁷

Kohl betonte also die Notwendigkeit der Integration der bereits in Deutschland lebenden Ausländer, allerdings ist auffällig, dass seine Ausführungen dazu kaum mehr als einen halben Absatz ausmachten. Die sich anschließenden Feststellungen zu Zuzugsbegrenzung, „Anwerbestopp“, Einschränkung des Familiennachzugs und Rückkehranreizen allerdings machten fast vollständig den Rest seines dritten Dringlichkeitsschwerpunkts aus. Dieses

¹⁸⁶ Dieses Programm beinhaltete vier Punkte: Arbeitsplätze, soziales Sicherungsnetz, Ausländerpolitik und Außen- und Sicherheitspolitik. Vgl. Regierungserklärung des Bundeskanzlers Helmut Kohl, BT PIPr 09/121, 13.10.1982, S. 7216.

¹⁸⁷ Ebd., S. 7219 f.

Ungleichgewicht reihte sich in die Politik der letzten Monate der sozial-liberalen Regierung ein.

Gleichzeitig fand man sich auf SPD-Seite durchaus zügig wieder in die Rolle der Oppositionspartei ein. Nachdem Kohl das Thema Ausländerpolitik im Schnelldurchlauf abgehandelt hatte und sich Punkt vier seines Programms zuwenden wollte, der Außen- und Sicherheitspolitik, unterbrach ihn Freimut Duve (SPD) noch einmal mit dem empörten Zwischenruf: „Ist das alles, was Sie zur Ausländerpolitik zu sagen haben!“¹⁸⁸ Kohl ließ sich nicht beirren. Mehr Aufmerksamkeit bekam das Thema in dieser Plenardebatte nicht mehr geschenkt.

Bereits am 4. Oktober, also drei Tage nach seiner Wahl, hatte Kohl sein neues Kabinett vorgestellt. Teil dessen war unter anderem der umstrittene CSU-Politiker Friedrich Zimmermann.¹⁸⁹ Er wurde zum Nachfolger des bisherigen Bundesministers des Innern Gerhart Baum (FDP). Gerade in der Ausländerfrage positionierte er sich scharf gegen eine liberale Ausländer- beziehungsweise Einwanderungspolitik und empfahl sich als Hardliner in der Asylthematik. Er prägte die Debatte über dieses Thema die restlichen 1980er Jahre ganz entscheidend mit.

Welche persönliche Bedeutung das rigide Vorgehen der Bundesregierung, aber im Besonderen das Zimmermanns für einzelne Asylbewerber hatte, zeigte sich für die bundesdeutsche Öffentlichkeit in drastischer Weise im Fall des türkischstämmigen Asylbewerbers Cemal Kemal Altun. Dieser war am 30. August 1983 aus dem sechsten Stock des Verwaltungsgerichtsgebäudes in Berlin gesprungen und gestorben, nachdem ein Widerspruch gegen seine Abschiebung erneut abgelehnt worden war. Er hatte dreizehn Monate in Abschiebehaft verbracht und hatte in dieser Zeit stets die Auslieferung an die türkische Militärjunta fürchten müssen. In der Türkei hatte ihm nach Ansicht seines Anwalts und anderer Unterstützer die Todesstrafe gedroht. Sein Suizid löste eine erste Debatte über das Schicksal

¹⁸⁸ BT PIPr 09/121 (13.10.1982), S. 7220. Duve war von 1980 bis 1998 direktgewählter Bundestagsabgeordneter der SPD aus dem Wahlkreis Hamburg-Mitte.

¹⁸⁹ Zur umstrittenen Vergangenheit Zimmermanns ebenfalls bei: Winkler: Der lange Weg nach Westen, S. 404. Zimmermann war mit 18 Jahren, 1943, noch der NSDAP beigetreten und war 1960 wegen eines Meineids verurteilt worden.

von (türkischen) Asylbewerbern in Deutschland aus, wie kein vergleichbarer Fall vorher.¹⁹⁰ Die Süddeutsche Zeitung fasste es mit diesen Worten zusammen:

„Die Betroffenheit über den Todessprung des türkischen Asylbewerbers Cemal Kemal Altun hat sich in einer Flut von Reaktionen entladen, die allenfalls in ihrer Außergewöhnlichkeit dem tragischen Geschehen entsprechen. Flugs tauschen Parteiensprecher teilweise abstruse Vorwürfe aus, versteifen sich Regierungssprecher auf die Korrektheit des Verfahrens, sehen von Empörung erfaßte Bürger in Bundesinnenminister Zimmermann den einzigen Verantwortlichen.“¹⁹¹

Bei der Suche nach den Gründen und Schuldigen für das tragische Schicksal des jungen Türken war sich die Presse schnell im Großen und Ganzen einig. Denn unabhängig davon, ob die beteiligten Ministerien allesamt dem deutschen Recht gemäß gehandelt hatten oder nicht, sei vor allem ausschlaggebend gewesen, dass sich einzelne Regierungsmitglieder für eine Auslieferung Altuns stark gemacht hatten. Die Süddeutsche Zeitung sprach von „außenpolitische[n] Interessen“¹⁹². Und sowohl *Frankfurter Allgemeine* als auch *Hannoversche Allgemeine* wiesen auf Zimmermanns „Interesse [an] einer nach wie vor guten Zusammenarbeit mit der Türkei auf polizeilichem Gebiet“¹⁹³ hin. Dass Zimmermann im Allgemeinen nicht nur die Außenbeziehungen im Blick hatte, sollte dabei jedoch nicht vergessen werden. Dass sein Vorgehen auch auf „asylfremde Kriterien“¹⁹⁴ gründete, zum Beispiel die Stimmung in der Bevölkerung, stellte nicht nur Helmut Kerscher in seinem Kommentar fest. Auch die einige Wochen zuvor im *Spiegel* erschienene Titelstory „Die Wende wird schon praktiziert“ beschrieb Zimmermann als einen Mann, der „[s]ouverän [...] eine Politik der Ausgrenzung von Minderheiten“¹⁹⁵ verfolgte. Und Zimmermann erklärte seine Ziele und die Gründe für sein Handeln am deutlichsten selbst. Über die Türken in Deutschland sagte er pauschal:

„Die kommen aus einem anderen Kulturkreis und in einer anderen Größenordnung [als Bürger anderer Staaten]. Es ist ein riesiger Unterschied, ob ich hier 1,7 Millionen Moslems vor mir habe, die in Wirklichkeit ja nicht auf die Dauer bleiben wollen, sich nicht integrieren wollen, auch nicht deutsche Staatsbürger werden wollen, sondern mit

¹⁹⁰ Über den Ablauf des Suizids und die Hintergründe des Asylverfahrens Kemal Altuns siehe Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik Deutschlands, S. 266 f. Außerdem etwas ausführlicher bei: Silke Mende: Von der „Anti-Parteien-Partei“ zur „ökologischen Reformpartei“. Die Grünen und der Wandel des Politischen, in: Archiv für Sozialgeschichte (AfS) (52), 2012, S. 273–315, hier S. 298 f.

¹⁹¹ Helmut Kerscher: Späte Einsichten nach dem Tod Altuns, in: *Süddeutsche Zeitung*, 01.09.1983.

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Zwischen Asylverfahren und Auslieferungsverträgen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01.09.1983. Auch in: Bundesregierung: Altun wurde nicht in den Tod getrieben, in: *Hannoversche Allgemeine*, 01.09.1983.

¹⁹⁴ Helmut Kerscher: Späte Einsichten nach dem Tod Altuns, in: *Süddeutsche Zeitung*, 01.09.1983.

¹⁹⁵ „Die Wende wird schon praktiziert“, in: *Der Spiegel* (28/1983), 11.07.1983, S. 18–21, hier S. 20.

dem erkennbaren Willen einreisen, hier Geld zu verdienen und dann wieder zurückzugehen.“¹⁹⁶

Über Ausländer allgemein bilanzierte er:

„Wir müssen die Zahl der Ausländer vermindern. Wir tun es nicht mit Zwang, wie mein Kollege Blüm es gerade mit Recht in Ankara erklärt hat, wir geben Rückkehrhilfe.“

Und ausgehend vom Problem der Gesellschaft mit Drogenabhängigen – das Problem Drogenkriminalität wurde häufig mit der Asylthematik verknüpft – stellte er lapidar fest:

„Die Probleme, die wir mit der Drogenabhängigkeit haben, sind ohnehin so gewaltig, daß ich dort handeln muß, wo ich kann, nämlich gegenüber Ausländern, um mir und der Bevölkerung nicht deren Probleme auf den Hals zu laden.“

Ob nun Zimmermann eine (Teil-)Schuld an dem Tod Altuns zu geben ist, wie es viele zeitgenössische Kommentatoren taten, kann und soll hier nicht geklärt werden. Dass seinen Ausführungen und seiner Politik viel Widerspruch und Widerstand entgegengebracht wurde, ist allerdings ein Indiz dafür, dass sich die Bundesrepublik bereits Anfang der 1980er Jahre zunehmend in einer schweren ausländerpolitischen Auseinandersetzung befand. Die Konfliktlinien verliefen teilweise mitten durch die Regierungskoalition und waren bis Ende der 1980er Jahre oftmals mit dem Namen Zimmermann verknüpft. Sie endeten aber nicht mit seiner Demission 1989.

Kemal Altuns Tod fiel in eine Phase, in der das Thema Asylbewerber den migrationspolitischen Diskurs allerdings nicht dominierte. Vielmehr wurde zur selben Zeit eine hitzige Diskussion über sogenannte Rückkehrprämien für ausreisewillige Ausländer geführt.¹⁹⁷ Das Zitat Zimmermanns zu den staatlichen Rückkehrhilfen deutet dies an. In dieser Frage war es vor allem die FDP-Politikerin und Ausländerbeauftragte der Bundesregierung Cornelia Funcke, die sich mit scharfer Kritik gegen den Bundesinnenminister positionierte. Sie kritisierte, dass seine Bemerkungen zur Ausländerpolitik tägliches Futter für alle Rechtsradikalen sei.¹⁹⁸ Insgesamt war der Unmut der FDP-Koalitionäre über Zimmermann in diesen Wochen überaus groß.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Dieses und die nachfolgenden zwei Zitate in: „Alles zusammen ergibt einen Kurs“, Interview mit Friedrich Zimmermann, in: *Der Spiegel* (28/1983), 11.07.1983, S. 22–29, hier S. 27.

¹⁹⁷ Mit Ausnahme des Falls Altun, der viel Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit bekam, waren Asylfragen 1983 auch deswegen so „uninteressant“ wie lange nicht und nie mehr später, weil die Bewerberzahlen in diesem Jahr nicht einmal die Zahl von 20.000 übertrafen. Es handelte sich dabei um den letzten zahlenmäßigen Ausreißer bis weit in die 2000er Jahre hinein. Es war das allgemeine Ausländerthema, das in diesem Jahr diskutiert wurde.

¹⁹⁸ Vgl. „Nimm deine Prämie und hau ab“, in: *Der Spiegel* (34/1983), 22.08.1983, S. 26–31, hier S. 26.

¹⁹⁹ Vgl. ebd., S. 26 ff. *Der Spiegel* zählt in diesem Artikel zahlreiche Beispiele auf, für den „wachsenden Zorn“ der Liberalen über den gemeinsamen Innenminister.

Konkret ging es dabei unter anderem um finanzielle Rückkehrhilfen, die für diejenigen „Gastarbeiter“ ausgelobt wurden, die freiwillig die Bundesrepublik verließen. Der Beschluss war aber aus Sicht vieler Kritiker derart ausformuliert, dass laut des ehemaligen FDP-Innenministers Gerhart Baum zwar offiziell „die Freiwilligkeit des Angebots [betont wurde], aber in Wahrheit [...] dahinter die Aufforderung [steckte]: Nimm doch deine Prämie, und hau endlich ab.“²⁰⁰ Insgesamt handelte es sich allerdings nicht einfach um eine Prämie, wie das unter Umständen den Anschein haben könnte, sondern um ein ganzes Bündel an Rückkehrförderungsprogrammen.²⁰¹ Sie waren weniger radikal als zum Beispiel die Pläne des Berliner Innensenators Lummer, peilten aber gleichermaßen eine zahlenmäßig relevante Rückführung von Ausländern in ihre Herkunftsländer an.²⁰² Sie waren damit Ausdruck des „Kampf[s] um die [...] Revision von [manifesten] Einwanderungsprozessen“²⁰³. Integration als politisches Ziel spielte auf der politischen Agenda eine zunehmend unwichtigere Rolle. Stattdessen wurde der Versuch unternommen die Zeit zurückzudrehen; zumindest nach außen hin.

Adressaten dieser „Förderprogramme“ zur Verstärkung von „Rückkehrimpulsen“²⁰⁴ waren zu allererst Türken.²⁰⁵ Politiker wie Heinrich Lummer, Friedrich Zimmermann oder der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Alfred Dregger ließen „keinen Zweifel daran, daß [sie] [...] es vor allem auf die türkischen Gastarbeiter abgesehen hatten.“²⁰⁶ Und auch andere, wie der Parlamentarische Staatssekretär Carl-Dieter Spranger, zeigten eine gänzlich andere Auffassung von der Einwanderung nach Deutschland während der Boom-Jahre, als es sich in der Realität abgespielt hatte. Folgte man seinen Ausführungen, so musste es für die Zeitgenossen erscheinen, „als seien die Südländer nur durch einen Gnadenakt in die Bundesrepublik

²⁰⁰ „Nimm deine Prämie und hau ab“, in: *Der Spiegel* (34/1983), 22.08.1983, S. 27.

²⁰¹ Obwohl es sich bei der Rückkehrförderung um die erste große ausländerpolitische Maßnahme der neuen konservativ-liberalen Regierung handelte, war sie keine alleinige Idee derselben. Vielmehr war das Gesetz zur Rückkehrförderung bereits unter der Vorgängerregierung Schmidt angestoßen worden. Allerdings waren diese Pläne vor allem unter dem massiven Druck der damaligen Unions-Opposition und der öffentlichen Stimmung zustande gekommen. Das konkrete Maßnahmenpaket kann darum als Kind der Kohl-Regierung betrachtet und bezeichnet werden. Dass es auch Fürsprache in den sozialdemokratischen Reihen fand, ist dennoch Teil der Geschichte. Ein gutes halbes Jahr vor dem Regierungswechsel fasste beispielsweise Hans-Jürgen Wischniewski mit Blick auf die vielen türkischstämmigen Einwanderer polemisch zusammen: „[Die schlachten ihren] ‚Hammel in der Badewanne‘ [...] [und so] etwas könne deutschen Nachbarn doch nicht zugemutet werden.“ In: *Der Spiegel* (9/1982), 01.03.1982, S. 26–27, S. 26.

²⁰² Vgl. Schönwälder: Einwanderung und ethnische Pluralität, S. 635.

²⁰³ Ebd.

²⁰⁴ Prämierter Abschied, in: *Der Spiegel* (19/1982), 10.05.1982, S. 28–29, S. 29.

²⁰⁵ Vgl. Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“, S. 459 ff.

²⁰⁶ „Nimm deine Prämie und hau ab“, in: *Der Spiegel* (34/1983), 22.08.1983, S. 26.

gekommen und nicht, weil die deutsche Wirtschaft [damals] dringend Arbeitskräfte [gebraucht hatte].“²⁰⁷

Es waren vor allem konservative Spitzenpolitiker, welche auf dem Feld der Ausländerfrage politische Handlungsfähigkeit zu beweisen suchten. Man rechnete sich aus, dass die Ausgaben der Rückkehrförderung die finanziellen Einsparungen bei zum Beispiel Kinder- und Arbeitslosengeld sowie Sozialhilfe und Wohngeld um ein Vielfaches übertreffen würden. Gerade für die Rentenkasse sah man enormes Einsparungspotenzial. Diese Effekte schienen sich zumindest anfangs einzustellen.²⁰⁸

Ob man in der politischen Führungsetage an die Wirkmächtigkeit solcher Maßnahmen geglaubt hatte, kann keineswegs als sicher angenommen werden.²⁰⁹ Zentraler war vielmehr das Stützen des Weltbildes, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, gewesen. Die Aufrechterhaltung dieses Bildes sollte die Befriedigung und Befriedung von Wählerklientelen sicherstellen. Nicht anders lassen sich die zahlreichen Aussagen verstehen, die darauf hinwiesen, dass es ja die Bevölkerung sei, die keine Einwanderungsgesellschaft wollte.²¹⁰

Doch auch bei den Themen Ausländer- und Asylpolitik war das Spektrum politischer Meinung deutlich ausdifferenzierter, als es so mancher Politiker in der Öffentlichkeit kolportierte. Zeugnis dafür ist der ebenfalls vielbeachtete Kölner Appell von Ende 1983. Er kann als ein gesellschaftspolitisches Gegenstück zum Heidelberger Manifest betrachtet werden, war allerdings auch, was die Trägerbasis anging, vollkommen anders konzipiert und aufgestellt. Von Beginn an war – anders als beim Heidelberger Manifest, das nur durch Zufall einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich geworden war – die öffentliche Bühne gesucht worden. Auch wollte man eine Unterzeichnerliste, die über 30.000 Menschen unterschrieben hatten,

²⁰⁷ „Nimm deine Prämie und hau ab“, in: *Der Spiegel* (34/1983), 22.08.1983, S. 27.

²⁰⁸ Vgl. Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“, S. 486 f.

²⁰⁹ Der Spiegel berichtete, dass „nur 100.000 Ausländer vom [...] Gesetz Gebrauch machen und das Land verlassen [dürften]“. Dies sei für „für Begrenzungspolitiker eine Enttäuschung angesichts einer Fremdenpopulation von 4,615 Millionen Wahl-Deutschen, davon 1,59 Millionen Türken.“ Siehe: „Nimm deine Prämie und hau ab“, in: *Der Spiegel* (34/1983), 22.08.1983, S. 26–31, S. 27.

²¹⁰ Bspw. die oben bereits aufgegriffene Aussage von Zimmermann, der feststellte, dass er die Probleme der Ausländer nicht der Bevölkerung aufladen könne. Vgl. „Alles zusammen ergibt einen Kurs“, in: *Der Spiegel* (28/1983), 11.07.1983, S. 27. Ähnliche Aussagen Kohls wurden weiter oben bereits erörtert. Siehe auch die Ausführungen bei: Biess: Republik der Angst, S. 426 f.

dem Kanzleramt übergeben; das verweigerte die Annahme der betreffenden Ordner allerdings.²¹¹

Dieses Verhalten der Bundesregierung ist insofern nachvollziehbar, da sich der „Kölner Appell gegen eine menschenfeindliche Ausländerpolitik“ vornehmlich gegen eben sie richtete und er die angestrebten Gesetzesänderungen der noch relativ jungen Regierung Kohl und vor allem des Bundesinnenministers Zimmermann scharf kritisierte. Konkret warf man der Regierung vor, dass sie in diesen Monaten „eine menschenfeindliche Wende in der Ausländerpolitik“ vollziehen würde. Als Gründe für die Veröffentlichung des Appells führten dessen Initiatoren detailliert in der *Frankfurter Rundschau* aus:

„[...] die Lasten und Folgen der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise [sollen] den sozial Schwachen und hierbei besonders den Ausländern aufgebürdet werden [...].
Wir wehren uns [Dieser und folgende Absätze wie im Original; Anm. des Autors] gegen die Trennung der Kinder von Ihren Eltern [...];
gegen das absolute Verbot des Ehegattennachzugs bzw. weiterer Beschränkungen durch unerträgliche Wartezeiten [...];
gegen das Herauslocken oder Hinausdrängen von Ausländern, auch nicht durch Zahlung von Rückkehrprämien, mit denen diese außerdem noch um einen hohen Anteil [...] der ihnen zustehenden Leistungen aus der Sozialversicherung betrogen werden; [...]
gegen den Ersatz notwendiger staatlicher Integrationsmaßnahmen durch private und ehrenamtliche Nachbarschaftshilfe; eine weitere Kürzung von unverzichtbaren Sozialleistungen. [...]
Wir wehren uns dagegen, die Ausländer zu Sündenböcken der Arbeitslosigkeit zu stempeln. Die Abschiebung von Ausländern hindert nicht die Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen und schafft keine neuen.“²¹²

Man griff also nicht nur die Politik und Ansatzpunkte der neuen Bundesregierung an und bezichtigte sie einer „ausländerfeindlichen Wende“, was möglicherweise als sarkastische Anspielung auf die von Kohl propagierte und vorangetriebene „geistig-moralische Wende“²¹³ darstellte, sondern verurteilte die Versuche der Regierung, Ausländerpolitik mit den aktuellen Problemen der Zeit in Verbindung zu bringen, zum Beispiel mit dem allgemeinen gesellschaftlichen Strukturwandel, der Wirtschaftskrise und der Arbeitslosigkeit. Man verwehrte sich scharf gegen eine Vermischung dieser Themen und schloss den Appell mit dem Aufruf:

²¹¹ Die Listen sind heute im Bestand des Kölner Appells im Historischen Archiv der Stadt Köln zu finden. Zu den Erstunterzeichnern des Appells gehörten Prominente wie Heinrich Böll, Katharina Focke (MdEP), Ingrid Matthäus-Maier (MdB) und Anke Brunn (MdB).

²¹² Dieses und nachfolgendes längeres Zitat aus: Wir brauchen Toleranz (Kölner Appell gegen eine menschenfeindliche Ausländerpolitik), in: *Frankfurter Rundschau*, 02.11.1983, S. 4.

²¹³ Vgl. dazu den Artikel: „Die Wende wird schon praktiziert“, in: *Der Spiegel* (28/1983), 11.07.1983, S. 18–21.

„Gerechtigkeit kennt nicht zweierlei Maß für Ausländer und Deutsche. Die Deutschen haben selbst leidvoll erfahren, daß die Einschränkungen der Rechte von Minderheiten die Einschränkung der Rechte aller nach sich ziehen.

Aus derselben Erfahrung heraus fordern wir uneingeschränkt Geltung des Grundrechts auf Asyl nach Artikel 16 des Grundgesetzes für politische Flüchtlinge und eine entsprechende Praxis.

[...] Wir brauchen Aufgeschlossenheit, Toleranz und Hilfsbereitschaft.

Wir fordern alle auf, mit uns entschieden Widerstand einer Ausländerpolitik entgegenzusetzen, die jetzt ausländische Mitbürger unter Verletzung von Menschenrechten und unserer einfachsten Regeln des Anstands als konjunkturelle Manipuliermasse verschieben will.“²¹⁴

Die Fronten und Gegensätze, welche bereits Anfang der 1980er Jahre existierten, blieben im Großen und Ganzen über das ganze folgende Jahrzehnt bis 1993 hinweg die gleichen. Die Argumente ähnelten sich auch nach einem Jahrzehnt noch oder waren oft noch gänzlich deckungsgleich. Allerdings, bevor die Asyldebatte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre die allgemeinere Ausländerdebatte ablöste, beruhigte sich die ausländerpolitische Diskussion noch einmal für einige Jahre, wenn sie auch nicht mehr verschwand.

Fasst man die Jahre bis 1983 zusammen, ergibt sich folgendes Bild: Nach über eineinhalb Jahrzehnten der „Gastarbeiteranwerbung“ hatte man 1973 auf die stetig zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten, den ersten Ölpreisschock und den immer deutlicher werdenden Prozess einer Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft mit dem sogenannten „Anwerbestopp“ reagiert. Dieser war Ausdruck der Bemühungen der Regierung auf die immer offenkundiger werdende Verunsicherung der Bevölkerung, angesichts der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse, zu reagieren. Den Prozess der Bundesrepublik hin zu einem von Einwanderung und Einwanderern (mit)geprägten Land versuchte man damit zurückzudrehen. Letztendlich nahmen die Ausländerzahlen im Land jedoch weiter zu, unter anderem auch auf Grund größer werdender Fluchtbewegungen in Richtung der Bundesrepublik.

Bereits 1980 vermeldete man erstmals über 100.000 Asylbewerber in einem Jahr. Bei diesem ersten Anstieg der Asylbewerberzahlen handelte es sich allerdings nur um ein erstes, sehr kurzes Hoch. Bereits 1981 fiel die Zahl wieder merklich, jedoch nicht auf ihr vorheriges Niveau.²¹⁵ Mit der Diskussion über Asylbewerber verhielt es sich ähnlich. War das Thema

²¹⁴ „Die Wende wird schon praktiziert“, in: *Der Spiegel* (28/1983), 11.07.1983, S. 18–21.

²¹⁵ Im Jahr 1983 kamen ein letztes Mal unter 20.000 neue Asylbewerber in die Bundesrepublik. Unter die 30.000er Marke fielen die jährlichen Asylbewerberzahlen nur im Jahr 2008 noch einmal.

lange relativ unbeachtet geblieben, wurde es mit dem ersten Anstieg der Bewerberzahlen auf ein zuvor nicht gekanntes Niveau gehoben. Dieses nahm zwar parallel zur Abnahme der Einreisezahlen auch wieder ab, kehrte dabei aber nicht zum Ausgangswert – also einem weitverbreiteten gesellschaftlichen und politischen Desinteresse – zurück. Das Thema verloren Politik, Medien und Gesellschaft nicht mehr aus den Augen.

Die Skepsis gegenüber Ausländern nahm von 1980 bis etwa 1983 erneut parallel zu den rapide steigenden Arbeitslosenzahlen zu. Diese stiegen in diesen drei Jahren immerhin von knapp 900.000 auf deutlich über 2,2 Millionen.²¹⁶ Außerdem sorgte erneut die angeschlagene Wirtschaft, dieses Mal war sie vom zweiten Ölpreisschock 1979 geschwächt²¹⁷, für massive Ablehnungsreaktionen in der vom „Strukturwandel“ ohnehin schon massiv verunsicherten bundesdeutschen Gesellschaft. Große Teile von ihr suchten sich ein Ventil, über das man die aufgestauten Ängste und die allgemeine Unsicherheit zu kanalisieren versuchte. Viele fanden ihren Sündenbock in den in Deutschland lebenden Ausländern.²¹⁸ Betrachtet man die „Phase nach dem Boom“ aus Sicht der Ausländer, so spielte der Strukturwandel, der sich in dieser Zeit zunehmend schneller vollzog, auch eine zentrale Rolle für sie.²¹⁹ Es waren die wirtschaftlich schwachen Zeiten, die das Thema Integration und Teilhabe von Eingewanderten aufs Tapet brachten. Dabei ging es anfänglich nur teilweise darum, Integration zu fördern und zu ermöglichen. Mit nur wenigen Ausnahmen standen Abwehrmaßnahmen im Vordergrund, weil viele Deutsche die Integration, beispielsweise von Türken, nur bedingt für möglich hielten.²²⁰

Bevor sich an diesen Einstellungen etwas in Größe änderte, stand noch eine lange Phase des „Aktionismus“, der „Ratlosigkeit“ und der „Beunruhigung“ bevor.²²¹ Ulrich Herbert hat herausgearbeitet, dass sich die sozial-liberale Koalition unter Helmut Schmidt anfänglich vor allem durch ein Schwanken zwischen Ablehnungs- sowie Rückführungspolitik auf der einen Seite und vorsichtigen bis hektischen Versuchen einer Integrationspolitik auf der anderen Seite

²¹⁶ Zu den „Probleme[n] des Arbeitsmarktes“ ausführlich: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 236 ff.

²¹⁷ Vgl. Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 608. Außerdem: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 223. Die Jahre ab 1980 waren, gemessen an den Wachstumszahlen des Bruttoinlandsprodukts, die wirtschaftlich schwächsten Jahre seit 1951. (Einzige Ausnahme: die kurze Rezession 1967.) Erst 1988 kam es wieder zu einem Wachstum von über drei Prozent. 1982 schrumpfte die westdeutsche Wirtschaft sogar leicht. Vgl. zu den genauen Zahlen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, hrsg. vom Statistischen Bundesamt.

²¹⁸ Damit ist nicht nur der rassistische Fremdenhass der Nationalsozialisten gemeint, sondern vielmehr auch die vorher bereits vorgestellten Phasen des Misstrauens gegenüber Zugezogenen in der frühen Wiederaufbauphase, während der ersten Rezession 1967/68 und in der Zeit bis zum Anwerbestopp Ende 1973.

²¹⁹ Vgl. Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 223–288.

²²⁰ Man denke hier erneut an die weiter oben angeführten Aussagen von Friedrich Zimmermann (CSU). Siehe außerdem: Ausländer: „Schmerzhafte Grenze gezogen“, in: *Der Spiegel* (50/1981), 06.12.1981.

²²¹ Vgl. zu allen drei Begriffen: Herbert: Geschichte der deutschen Ausländerpolitik, S. 244 f. und 247 f.

auszeichnete. Keiner dieser zeitweisen Trends allerdings setzte sich durch, bis, vermutlich befeuert durch die rasante Zuwanderung weiterer Ausländer im Jahr 1980 und die Reaktionen der Öffentlichkeit darauf, diese Phase der Orientierungslosigkeit ihr Ende fand. Fortan bestimmten restriktive Maßnahmen das Bild. Helmut Kohl verkündete ab 1982 immer wieder seine Absicht, die ausländische Wohnbevölkerung, die bereits 1979 die Vier-Millionen-Grenze überschritten hatte, deutlich senken zu wollen. Vor allem die Rückkehrhilfen sollten dieses Ziel zu erreichen helfen. Dass die Wende in der Ausländerpolitik mit dem ersten Anstieg der Asylbewerberzahlen zusammenfiel, muss dabei nicht weiter verwundern. Bereits in dieser Frühphase der Asyldiskussion wurde das sogenannte „Asylproblem“ immer wieder mit der viel allgemeineren Ausländerdebatte verwoben. So sprachen ja auch die Autoren des „Heidelberger Manifests“ von ihrer „großen Sorge [um Deutschland]“ auf Grund der „Unterwanderung des deutschen Volkes durch Zuzug von vielen Millionen von Ausländern und ihren Familien“.²²² Dass ein Großteil des Zuwachses aus dem Jahr 1980 inzwischen von Asylbewerbern ausgemacht wurde, war ihnen dabei keine gesonderte Erwähnung wert. Es ging ihnen also nicht um den Status der Zugezogenen, sondern um den Zuzug ganz allgemein. Damit machten sie die Asylthematik implizit bereits Anfang der 1980er zu einem selbstverständlichen Teil der Ausländerfrage. Sie befanden sich damit in großer und zum Teil prominenter Gesellschaft und stehen für einen Trend, der sich bis weit in die 1990er Jahre hinein fortsetzen und zu einem Spezifikum der Asyldebatte während der Wendejahre werden sollte.

²²² Gesetzlicher Grundwert – „Deutsches Volk“, Heidelberger Manifest vom 17. Juni 1981, zitiert aus: *Die Zeit* (6/1982), 05.02.1982.

3. Die Übergangsphase: Vom „Gastarbeiter“- und „Türken“-Diskurs zur Asyldebatte

Letztendlich lässt sich etwas wandelbares, wie eine mehrere Jahre dauernde Debatte, nur in den seltensten Fällen einem vollkommen klaren zeitlichen Rahmen zuordnen. Eindeutige Anfangs- und Endpunkte eines gesellschaftlichen Diskurses sind schwer zu identifizieren und werden häufig nachträglich durch Wissenschaft und Gesellschaft identifiziert und definiert. Für die Asyldebatte gilt das nicht weniger. Man tut sich schwer, vor allem, wenn man einen Startpunkt definieren möchte. Leichter ist es sicher, den Anfang dieser Debatte mehr als eine Art Phase zu beschreiben und nicht als Anfangspunkt. Vorangegangenes Kapitel hat deutlich gezeigt, wie weit die Ursprünge der bundesdeutschen Migrationsgeschichte zurückreichen – bis zu den eigenen Anfängen der Bundesrepublik und eigentlich sogar weit darüber hinaus. Genauso alt sind die Debatten über Migration, Migranten, Migrationspolitik und ihren Einfluss auf die einheimische Bevölkerung, mithin auf die gesamte Gesellschaft.

Wie oben gezeigt stammen die ersten Erwähnungen eines vermeintlichen „Asylproblems“ aus der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und ein erstes Hoch der öffentlichen Debatte über Asyl und Asylsuchende ist in den ersten drei Jahren der 1980er Jahre zu identifizieren. Dennoch, da die damalige gesellschaftliche Reichweite überschaubar und die politischen Steuerungsmaßnahmen halbherzig und wenig wirksam waren, erscheint es mit Blick auf das noch Folgende ratsam, diese Zeit als eine Art Vorphase der eigentlichen Asyldebatte zu betrachten.¹ Sie endete rund um den Jahreswechsel 1983/1984. Es folgte eine mehrjährige Übergangsphase bis hin zur eigentlichen bundesdeutschen Asyldebatte von 1987/88 bis 1993. Folgende Phaseneinteilung der Asyldebatte ist nach ihrer eingehenden Beschäftigung mit dem Thema naheliegend:

Auf die eben angedeutete und im zweiten Kapitel erläuterte Vorphase der Asyldebatte folgte eine vergleichsweise ruhige Übergangsphase bis etwa 1987/88. Bei einem oberflächlichen

¹ Einen Versuch die Asyldebatte analytisch zu strukturieren, ist bis dato nicht vorgenommen worden. Karl-Heinz Meier-Braun teilt die bundesdeutsche Migrationsgeschichte bis 2002 in sechs Phasen ein. Die vierte von ihm definierte Phase dauerte von 1981 bis 1990 und umfasst seiner Ansicht nach eine allgemeine „Wende in der Ausländerpolitik“ und war hauptsächlich mit den Folgen der sog. „Gastarbeitermigration“ aus den vorangegangenen Jahrzehnten befasst, v. a. mit der größten Zuwanderergruppe dieser Zeit, den Türken. Vgl. ders.: Deutschland, Einwanderungsland, S. 49–71. Erst in Phase fünf waren die Themen „Asyl- und Aussiedlerpolitik im Brennpunkt“ des Interesses. Vgl. ebd., S. 71–92.

Blick in die Literatur könnte man meinen, diese Phase sei in Sachen Asyl komplett beruhigt gewesen, doch ist inzwischen klar, dass auch in dieser Zeit, eingebettet in und teilweise verdeckt von anderen historischen Geschehnisse und Entwicklungen, das Thema Asyl nie wieder gänzlich aus dem Sichtfeld der Deutschen verschwand. Es hatte in diesen Jahren nur nicht mehr die öffentliche, tief in die Gesellschaft wirkende Relevanz, die es rund um 1980/81 kurzzeitig innegehabt hatte. Stattdessen waren die Globalisierung und die fortschreitende europäische Integration, die zunehmend Bedeutung für das Leben der Menschen gewannen und von diesen auch immer mehr wahrgenommen wurden. Insgesamt fallen beide Entwicklungen in zentrale Jahre der Phase nach dem Boom.

Die Strukturen der westeuropäischen Gesellschaften und Wirtschaften veränderten sich in immer schnellerem Maße², was auch die Beschleunigung des Strukturwandels in den europäischen und damit auch in der bundesdeutschen Gesellschaft mit sich brachte. Anselm Doering Manteuffel und Lutz Raphael sprechen hierbei von einem „Strukturbruch“, und Andreas Wirsching bewertet die Ereignisse ganz ähnlich, wenn er von der „Gesellschaft im Umbruch“³ spricht. Diese grundlegenden Veränderungen in diesen Jahren hatten zunehmend Unsicherheit und Bedrohungsgefühle bei den betroffenen Menschen zur Folge. Diese waren jedoch nicht nur das Ergebnis konkreter individuell erlebter Veränderungen ihrer Lebensumstände, sondern vielfach das Produkt von „Selektions- und Deutungsprozessen“⁴ innerhalb der Gesellschaften. Die Vielzahl der öffentlich kommunizierten Katastrophenszenarien spiegelt die scheinbar zunehmende Unübersichtlichkeit dieser Zeitenwende wider. Ein Eindruck, der nicht nur in der Retrospektive entsteht, sondern besonders die Zeitgenossen traf. Dies hatte auch direkte Auswirkungen auf die Haltung der Menschen zu den Themen Migration und im Besonderen zur Asylzuwanderung.

Die Jahre bis Mitte/Ende der 1980er Jahre brachten eine erneute Verschärfung des Ost-West-Konflikts auf Grund der kompromisslosen und auf Stärke pochenden Haltung des damaligen US-Präsidenten Ronald Reagan.⁵ Aber auch im Ostblock gärte es zunehmend, was bereits 1981

² Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 63 ff.

³ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 289

⁴ Vgl. Fabian Fechner/Tanja Granzow/Jacek Klimek/Roman Krawieliecki/Beatrice von Lüpke/Rebeka Nöcker: „We are gambling with our survival.“ Bedrohungskommunikation als Indikator für bedrohte Ordnungen, in: Ewald Frie/Mischa Meier (Hrsg.): Aufruhr – Katastrophe – Konkurrenz – Zerfall. Bedrohte Ordnungen als Thema der Kulturwissenschaften, Tübingen 2014, S. 141–173, S. 173.

⁵ Man vergleiche beispielsweise die Berichterstattung des *Spiegels*, der allein 1984 und 1985 sechs Titelbilder und -geschichten mit Ronald Reagan brachte, die alle mehr oder weniger Bezug auf den verschärften Ost-West-Konflikt nahmen. Siehe dazu: *Der Spiegel* (34/1984, 46/1984, 19/1985, 30/1985, 42/1985, 48/1985). Nach der

in der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen gegipfelt hatte. Man musste, auch hier war die mediale Berichterstattung von enormer Bedeutung, als westdeutscher Bürger den Eindruck bekommen, dass östlich und westlich der Heimat massive und teils umstürzende Veränderungen stattfanden.

Allerdings waren es bei weitem nicht nur sicherheits- und außenpolitische Themen, die Angst, Misstrauen und Unsicherheit verbreiteten. Vielmehr hatten zahlreiche Themen Konjunktur, deren Auswirkungen man auch direkt vor Ort beobachten konnte. Vermehrt wurde etwa über die Umweltverschmutzung und ihre Folgen thematisierten. Das Waldsterben vor allem als Folge des sogenannten sauren Regens war 1984 prominent in den Medien zu finden.⁶ Außerdem sorgten auch das „Ultragift“⁷ Dioxin sowie extreme Gewässerverschmutzungen, zum Beispiel die des Rheins,⁸ für einen zunehmend besorgten Blick auf die Zukunft. Zusehends bildete sich in der Breite der Bevölkerung das Bewusstsein heraus, dass die Erde auf eine „Klima-Katastrophe“⁹ zusteuerte, beziehungsweise sich längst darin befand. Das wachsende und immer bedrohlicher werdende Ozonloch bekam vom *Spiegel* Ende 1987 eine Titelgeschichte gewidmet¹⁰ und die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl vom 26. April 1986 bestimmte den Rest des Jahres immer wieder die Schlagzeilen aller deutschen Tages- und Wochenzeitungen.¹¹ Aber auch andere Themen als Natur- und Industriekatastrophen sorgten für Nachdenklichkeit und Verunsicherung. So war inzwischen die dritte Generation der RAF aktiv. Sie ermordete ab 1985 zahlreiche Personen des öffentlichen Lebens sowie mehrere US-Soldaten.¹² Doch auch Themen wie Gewalt und Kriminalität¹³, die Sorge um die Renten¹⁴ sowie wegen der „großen Seuchen“¹⁵ bestimmten in diesen Jahren immer wieder die Schlagzeilen. Hervorzuheben sind dabei die Berichterstattung und die Debatte rund um die Immunschwächekrankheit AIDS, die sich seit Anfang der 1980er Jahre immer rasanter ausbreitete.¹⁶ Sie wurde später auch zu einem

Machtübernahme durch Michail Gorbatschow in der Sowjetunion entspannte sich das Verhältnis zusehends. Andere Themen nahmen seinen Platz als Schreckgespenst der mittleren 1980er Jahre ein.

⁶ Siehe bspw. in: *Der Spiegel* (2/1984) und (51/1984).

⁷ „Auffallend, diese Parallele mit Seveso“, in: *Der Spiegel* (24/1984), 11.06.1984, S. 37–53, S. 37.

⁸ Vgl. *Der Spiegel* (49/1986); vgl. auch: Rheines Gift, in: *Die Zeit* (47/1986).

⁹ Vgl. u. a. das Titelbild und die Titelgeschichte: Die Klima-Katastrophe, in: *Der Spiegel* (33/1986), 11.08.1986. Außerdem in derselben Ausgabe den Artikel: Das Weltklima gerät aus den Fugen, ebd., S. 122–134.

¹⁰ Vgl. Ozonschicht: Leck im Raumschiff Erde, in: *Der Spiegel* (49/1987), 30.11.1987, S. 262–273.

¹¹ Vgl. *Der Spiegel* (19/1986), (20/1986), (21/1986), (36/1986). Auch in: *Die Zeit* (20/1986), (23/1986), usw.

¹² Vgl. Titelbild: Die RAF schießt wieder, in: *Der Spiegel* (6/1985), 04.02.1985, S. 1.

¹³ Vgl. bspw. *Der Spiegel* (31/1984) und (34/1985).

¹⁴ Vgl. *Der Spiegel* (10/1985), 04.03.1985.

¹⁵ „Sterben bevor der Morgen graut“, in: *Der Spiegel* (39/1985), 23.09.1985, S. 76–98, S. 76.

¹⁶ *Der Spiegel* widmete Aids zahlreiche Titelgeschichten, vor allem ab 1987. Allerdings auch schon 1985 erregte das Thema die Aufmerksamkeit der Redakteure in solchem Maße, dass sie ihm gleich mehrere Titelgeschichten widmeten. Z. B.: *Der Spiegel* (33/1985) und (39/1985); für 1986/87 außerdem: *Der Spiegel* (18/1986), (7/1987), (11/1987), (22/1987), (30/1987) und (47/1987).

Begleitthema in der Asyldebatte, indem Asylbewerbern oft eine deutlich höhere Infiziertenrate unterstellt und damit eine vergrößerte Gefahr für die einheimische Bevölkerung suggeriert wurde.

Die Aufzählung der Themen, welche die Menschen in den 1980er Jahren bewegten, könnte hier noch fortgesetzt werden, doch ist es vor allem wichtig, einen Eindruck davon zu bekommen, welche thematische Vielfalt die Debatten dieser Jahre prägte. Zwei Punkte sollten darüber hinaus festgehalten werden: erstens, dass die umfangreiche Krisen- und Bedrohungskommunikation, in den angesprochenen Jahren, ein mehr oder weniger offen zu Tage tretendes Gefühl der Verunsicherung auszulösen vermochten und zweitens, dass keines der betreffenden Themen in irgendeiner Art zu einem über Jahre hinweg dominanten Thema der öffentlichen Wahrnehmung wurde. Die Diskurse und Debatten überkreuzten sich, verliefen parallel, lösten einander ab oder wurden miteinander in Beziehung gesetzt, aber keines blieb derart langanhaltend unter den Topthemen des öffentlichen Interesses, wie das Thema Asyl nur wenige Jahre später.

Die Bundesrepublik Deutschland erlebte im Verlauf der 1980er Jahre eine langsame, aber stetige Zuspitzung des Themas Asyl zu einem in der Breite öffentlichkeitswirksamen und polarisierenden Diskussionsgegenstand. Einen letzten zwischenzeitlichen Höhepunkt stellten dabei die Monate in der zweiten Jahreshälfte 1983 dar, in welchen unter anderem die Debatte über den Tod des Asylsuchenden Cemal Altun geführt wurde und in denen auch der sogenannte Kölner Appell erschienen war. Mit dem Jahr 1983 endete diese Debattenvorphase und relative Ruhe kehrte für einige Zeit rund um das Thema ein.¹⁷

Dynamische Debattenkonjunkturen, welche schon ab dem Beginn der Diskussion über Asyl, Asylpolitik und Asylbewerber auftraten, sind bis heute typisch für den gesamten Konflikt. Für die Zeit bis 1993 lassen sich für die öffentliche Diskussion vier Phasen identifizieren, die sich jeweils in der Intensität des Debattenaustrags unterschieden. Sie werden unten näher erläutert. Klare Wende-, Tief- oder Höhepunkte in der Debatte sind dabei durchaus feststellbar, sie lassen

¹⁷ Dieser Eindruck kann zum Beispiel entstehen, wenn man sich die nach wie vor umfang- und detailreichste Darstellung der Asylpolitik in der Bundesrepublik bis 1993 ansieht. Ursula Münch widmete sich 1992/1993 aus zeitgenössischer Perspektive den Geschehnissen und Entwicklungen rund um die Asylrechtsdiskussion in der Politik. Wichtig: Die öffentliche und mediale Debatte tritt in ihrer Darstellung an Bedeutung klar hinter den politischen Diskurs zurück. Für die Jahre 1983 bis 1987 weist ihre Untersuchung deswegen auch eine deutliche Lücke auf. Denn auf politischer wie auch auf verwaltungstechnischer Ebene ereignete sich asylpolitisch in diesen Jahren sehr wenig. Hier war man für einige Zeit auf die v. a. türkischen sog. „Gastarbeiter“ fixiert und ließ das Thema Asyl, sicher auch auf Grund der erneut niedrigen Bewerberzahlen, nebenherlaufen. Vgl. dazu: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 98–103.

sich aber nicht immer eindeutig als Anfangs- oder Endpunkt einer Phase verorten. Vielmehr sind viele der Phasenübergänge fließend verlaufen und nur wenige Ereignisse können als eindeutige Ankerpunkte einzelner Phasen angesehen werden. Das trifft ebenso auf die vielfach bemühten Asylstatistiken zu. Die jeweils aktuellen Asylbewerberzahlen waren zwar relevante Argumente für die konkurrierenden Seiten in der Debatte, die monatlichen oder jährlichen Asylbewerberzahlen entwickelten sich allerdings nicht zwangsläufig synchron mit dem zeitgleichen Debattenverlauf.

Oben wurde deutlich, dass es auch im Bereich der Migrationspolitik viele Überschneidungen und Vermischungen gab. Nachdem der Militärputsch in der Türkei 1980 und unter anderem deswegen die jährlichen Asylbewerberzahlen auch in Deutschland erstmals wirklich signifikant anstiegen, beruhigte sich der darauffolgende kurze erste Streit über die Institution Asylrecht ebenso rasch wieder. Die Debatte über die Menschen türkischer Herkunft in Deutschland beruhigte sich indes nicht. Die neue Regierung unter Helmut Kohl hatte es sich zum Ziel gesetzt, erstens am weitverbreiteten Selbstbild der bundesrepublikanischen Gesellschaft festzuhalten, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, und gleichzeitig versuchte man, zweitens, die dennoch unlegbar große Ausländerbevölkerung im Bundesgebiet unter anderem durch staatliche Anreize zu reduzieren.

Eine langfristige „Lösung der Ausländerfrage“ wurde zwar von der Bundesregierung unter Kohl erwartet,¹⁸ diese Erwartungen konnten er und sein Kabinett in der Art aber nicht erfüllen. Migration und Integration sowie die sie begleitenden Konflikte sollten trotzdem zu den prägenden Schwerpunktthemen seiner Regierungszeit werden.¹⁹

Nachdem bis etwa 1986 das Thema Asyl größtenteils von Ruhe und Zurückhaltung geprägt war, änderte sich dies im Laufe dieses Jahres zusehends. Die Phase des Übergangs ging zu Ende und die Debatte über Flucht und Asyl drängte langsam alle anderen migrationspolitischen Debatten in den Hintergrund. Die nun folgende Debattenphase, welche im Laufe des Jahres 1986 zusehends an Intensität gewann, unter anderem im Bundestagswahlkampf 1987, wird hier als die erste Debattenphase, also als die Frühphase der Asyldebatte, betrachtet. In ihr manifestierten sich inhaltliche Fronten und politische Konstellationen, welche für mehrere

¹⁸ Karl-Heinz Meier-Braun berichtet, dass laut Umfragen am ehesten der neuen Kohl-Regierung eine Lösung des „Ausländerproblems“ von den Bürgern zugetraut worden war. Vgl. Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 57.

¹⁹ Vgl. nochmals die Regierungserklärung von Helmut Kohl in: BT PIPr 9/121, 13.10.1982, S. 7219.

Jahre die gesamte Debatte strukturieren und prägen sollten. Erst die Erosion und partielle Auflösung der bis dahin existierenden Debattenfronten in der Hochphase der Debatte zwischen Mitte 1991 und Ende 1992 sollten dann zur finalen Steigerung des Konflikts bis hin zu seinem Kulminationspunkt führen und andererseits danach zu seiner schlussendlichen Beendigung beitragen. Die Schlussphase der Asyldebatte endete dann im Jahr 1993 nach nur wenigen Monaten Dauer. Der Schlusspunkt der Abschlussphase wurde dann auch der Schlusspunkt der gesamten, dann schon über sieben Jahre andauernden, gesamtgesellschaftlichen Asyldebatte.²⁰

Zusammengefasst bleibt hier also folgendes festzuhalten: Die Asyldebatte wird hier als eine der zentralen politischen und gesellschaftlichen Debatte der späten 1980er und frühen 1990er Jahre angesehen. In ihrem Verlauf sind vier zentrale Phasen zu identifizieren. Das ist erstens die Übergangsphase von der allgemeinen Debatte über Migration zur speziellen Diskussion über Asylbewerber ab Mitte der 1980er Jahre. Darauf folgte zweitens die Frühphase der Asyldebatte von 1987 bis 1989. Drittens folgte auf sie – mit etwas Verzögerung wegen der Wiedervereinigung – die eigentliche Hochphase der Debatte ab etwa Ende 1990 bis Ende 1992. Zuletzt schloss sich viertens direkt die Schlussphase der Asyldebatte an. Sie dauerte bis Mitte 1993.

Sie werden jeweils in einem eigenen Kapitel behandelt, in welchem die zentralen strukturellen Aspekte, aber auch der chronologische Verlauf der einzelnen Debattenphase in den Blick genommen werden. So sollen jeweils die zentralen Charakteristika der Phasen herausgearbeitet werden. Wichtig ist zudem die Einbettung der Debatte in die begleitenden und Rahmen gebenden historischen Entwicklungen, aber auch die Berücksichtigung der akteursspezifischen Konstellationen und Strukturen. Auf Grund ihrer besonderen Rolle in der Debatte wird am Ende jedes Kapitels die Situation in und um die SPD herum, besonders beleuchtet werden. Diese Exkurse hin zur Situation der deutschen Sozialdemokratie sollen helfen Querverbindungen zwischen den Phasen und Prozessen zu veranschaulichen, die zu kennen wiederum für das Verständnis der Hochphase der Asyldebatte an späterer Stelle unerlässlich ist. Der erste detaillierte, analytische Blick fällt auf die Vorphase der Asyldebatte, in welcher der Diskurs noch keinen allgemeine gesellschaftsdurchdringende Wirkung entfalten konnte, aber in welcher der Übergangsprozess einsetzte, in welchem sich der allgemeine migrationspolitische Diskurs

²⁰ Die Asylfrage verschwand damit keineswegs von der Bildfläche. Es verlor nur seine konfliktfördernde Kraft und konnte darum als gesellschaftspolitisch relevantes Thema für etwa zwei Jahrzehnte entschärft werden. Dass ab 2013/14 ein neues Kapitel in der Frage aufgeschlagen wurde, ist zuletzt offensichtlich geworden. Geschichtswissenschaftlich zu erfassen, ist diese Episode des Asylstreits aber bislang kaum.

zu einer vermeintlich hochspeziellen Asyldebatte zu wandeln begann. Dieser Übergang setzte 1984 langsam ein.

3.1 Der westdeutsche Streit über Asyl bis 1987 im Kontext anderer politischer Herausforderungen

Obwohl bis 1983 immer wieder mit großer öffentlicher Wirkung über das Thema Asyl gestritten worden war, verliefen die Auseinandersetzungen zum Thema Asyl von 1984 bis 1986 vergleichsweise unspektakulär und meistens unter der gesamtgesellschaftlichen Wahrnehmungsschwelle.²¹ Viel prominenter, das ist oben bereits deutlich geworden, wurde noch der Streit über den fortgesetzten Bleibewillen von vielen hunderttausenden Türken in der Bundesrepublik diskutiert. Diese Diskussion, nicht die Auseinandersetzungen rund um Flucht und Asyl, hielt in den mittleren 1980er Jahren, das deutlich allgemeinere Thema Einwanderung im Bewusstsein der deutschen Öffentlichkeit.

Um zu verstehen, warum das Thema Migration auch ohne signifikante Zuzugszahlen Anfang und Mitte der 1980er Jahre immer wieder die Gemüter von Teilen der Bevölkerung erregen konnte, muss man sich vor Augen führen, dass diese Jahre von zahlreichen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Problemen und Herausforderungen geprägt waren. Das drückte sich in einer kollektiven „pessimistische[n], von Ängsten und Zukunftszweifeln geprägte[n] Zeitstimmung“²² aus.²³ Das hing nicht zuletzt mit den damaligen weltweit grassierenden wirtschaftlichen Problemen zusammen. Auch Westeuropa und Deutschland wurden schwer von ihnen getroffen. Die Ursachen der ökonomischen Krise rührten dabei zum Teil stark aus den Problemen der 1970er Jahre her²⁴, wirkten sich aber erst ein Jahrzehnt später auf zum Teil

²¹ Kleinere politische Auseinandersetzungen über Asylverfahrensfragen, die bereits wieder 1985, unter anderem auf Betreiben einiger Bundesländer im Bundesrat, über das Thema geführt wurden, widersprechen dieser Beobachtung nicht. Vielmehr zeigte sich dabei deutlich, dass mit dem Thema in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit nur wenig Aufmerksamkeit zu gewinnen war. Ursula Münch hat knapp herausgearbeitet, wie dabei vor allem der Wunsch nach einer allgemeinen Zuzugsbegrenzung (vor allem bei Unions-Politikern) in den Vordergrund rückte. Vgl. Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 101–110.

²² Vgl. Biess: Republik der Angst, z. B. S. 363 ff. und 422 f.; Herbert: Geschichte Deutschlands, S. 996 f.

²³ Man beachte zum Beispiel die Presse der 1980er Jahre. So z. B. folgende Titelgeschichte: Angst. Weltwirtschaftskrise – Börsenkrach – Dollarsturz – Millionen Arbeitslose, in: *Der Spiegel* (47/1987), 16.11.1987, S. 1.

²⁴ Vgl. Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 223. Außerdem bei: Frank Bösch: Zeitenwende 1979, besonders S. 305 ff. Ulrich Herbert hebt hervor, dass sich die Wirtschaft in den (späteren) 1980er Jahren etwas erholte, dies allerdings kaum positiven Einfluss auf den Arbeitsmarkt hatte. Tatsächlich wuchs die Wirtschaft ab 1983 kontinuierlich, allerdings änderte dieses Wachstum nichts daran, dass ganze Industriebranchen in den 1980er Jahren vor dem Ruin standen und nur durch enorme Anpassungsleistungen an den Strukturwandel überleben

krishafte Weise aus. So waren die 1980er Jahre insgesamt, aber vor allem ihre erste Hälfte aus wirtschaftlicher Perspektive die schwächsten Jahre seit 1950.²⁵ Dies wirkte sich zwangsläufig auch auf den Arbeitsmarkt und das soziale Sicherungssystem aus.²⁶ Die hinzukommende Inflation der 1970er und 1980er Jahre zwang die Industrieunternehmen in ganz Europa „zu schmerzhaften Anpassungs- und Rationalisierungsmaßnahmen und beschleunigte [damit den ohnehin schon laufenden] [...] Abbau industrieller Arbeitsplätze.“²⁷ Dementsprechend rapide stiegen in diesen Jahren auch die Arbeitslosenzahlen. Zum Anfang des Jahrzehnts war die Arbeitslosenquote in Westdeutschland nach einigen Jahren wieder unter die Vier-Prozent-Marke gefallen. 1980 waren nicht einmal mehr 900.000 Menschen in Deutschland ohne Beschäftigung, eine Folge der positiven wirtschaftlichen Entwicklungen der späten 1970er Jahre.²⁸ Allerdings kehrte sich der Trend bereits 1981 auf drastische Weise um. In diesem Jahr stieg die Arbeitslosigkeit um beinahe 50 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Und auch in den folgenden Jahren nahm die Arbeitslosigkeit weiter zu. Ab 1983 hielt sie sich bis 1988 bei um die 9 Prozent bei stets mehr als 2,2 Millionen Menschen ohne Arbeit. Die Folgen konnten teilweise selbst vom inzwischen breit aufgestellten bundesrepublikanischen sozialen Sicherungssystem nicht abgefangen werden, was gerade auch Jugendliche besonders hart traf. Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael stellen fest, dass gerade „Jugendarbeitslosigkeit [...] seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu einer gesellschaftlichen Dauerbelastung der westeuropäischen Länder“²⁹ wurde. Andreas Wirsching hat herausgearbeitet, dass Jugendliche in den 1980er Jahren überproportional häufig keine Arbeitsstelle hatten. Sie waren besonders gefährdet den „Zutritt zur Normalerwerbsbiographie“³⁰ ganz zu verpassen, was viele von ihnen einerseits an den Rand der Gesellschaft drängte und andererseits, als Folge dessen, zu großer Frustration und Verweigerungshaltung gegenüber Staat und Gesellschaft führen konnte. Hier entwickelte sich

konnten. Der Arbeitsmarkt begann sich zudem erst ab 1989 wieder zu erholen, ein Trend, der durch die Wiedervereinigung schnell gestoppt wurde. Vgl. Herbert: Geschichte Deutschlands, S. 967 ff.

²⁵ Gemessen am jährlichen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts. Vgl. dazu: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 2015, Stand: August 2015.

²⁶ Die Regierung Kohl kündigte laut Ulrich Herbert gar eine „Atempause in der Sozialpolitik“ an. Bis 1989 sei es aber nicht zu nennenswerten Kürzungen gekommen. Siehe: Herbert: Geschichte Deutschlands, S. 973.

²⁷ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 223.

²⁸ Die Wirtschaft der Bundesrepublik war nach einem kurzen Tief 1975 (-0,9 %) in den folgenden vier Jahren stark gewachsen: 1976 um 4,9 %, 1977 um 3,3 %, 1978 um 3,0 %, und 1979 um 4,2 %. Vgl. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, hrsg. vom Statistischen Bundesamt.

²⁹ Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 120 f.

³⁰ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 317.

ein nennenswertes Potenzial an Frustrierten, die teilweise auch Einwanderern eine Schuld an Ihrer Lage zusprachen.³¹

Die Probleme auf dem Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen hatten 1982 zum Bruch in der sozial-liberalen Koalition Helmut Schmidts geführt und Helmut Kohl an die Macht gebracht. Er war sich bewusst, dass eine dauerhafte Sicherung seiner Macht ganz wesentlich von einer erfolgreichen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik abhängen würde.³² Doch ihm war auch klar, dass diese Themen solche waren, mit denen sich vor allem viel verlieren, aber wenig gewinnen ließ. Denn letztendlich konnte sich auch seine Politik auf diesen Feldern nur sehr begrenzt von der Politik seiner Vorgängerregierung unterscheiden. Es bedurfte daher Abgrenzungsmöglichkeiten zum politischen Gegner, klare politische Pole, an denen sich die bundesdeutsche Wahlbevölkerung orientieren konnte. Solche programmatischen Gegensätze zur sozialdemokratischen Konkurrenz fanden sich in den zwei anderen Themen seines Direktprogramms, in der Außen- und Sicherheitspolitik und in der Einwanderungs- beziehungsweise Ausländerpolitik.

3.2 Ausländer und Asylpolitik bis 1986 – Übergang und Umbruchphase

Die Jahre nach 1982 zeigten, dass Kohl und seine Mitstreiter in Bund und Ländern ihre angekündigte ausländerpolitische Linie strikt zu verfolgen gedachten. Aber auch das Engagement der politischen Gegenseite, die einen liberalen Ausländer- beziehungsweise Einwanderungskurs anstrebte, darf nicht geringgeschätzt werden. Erstmals entwickelte sich in der bundesrepublikanischen Geschichte eine wirkliche parlamentarische Opposition gegen das ausländer-, integrations- und einwanderungspolitische Handeln einer Bundesregierung.³³ Auch sie zeigte eine rege Betriebsamkeit in dieser Frage, nicht zuletzt deshalb, weil sie in der jungen

³¹ Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 136 f. Das Thema Jugendarbeitslosigkeit und ihre Folgen lässt sich auf so wenig Raum nicht eingehend diskutieren. Dies soll hier auch nicht geschehen. Festzuhalten bleibt allerdings, dass die 1980er Jahre ein großes jugendliches Frustpotenzial produzierten. Verstärkt durch zahlreiche Jugendliche auf Ostdeutschland, die nach der Wiedervereinigung ebenfalls in die Spirale Arbeitslosigkeit und gesellschaftliche Randständigkeit gedrängt wurden, etablierten solche Jugendliche vielfach eine wichtige Akteursgruppe in der Asyldebatte, die zum Teil hauptverantwortlich für die vielen gewalttätigen Übergriffe auf Ausländer in diesen Jahren zeichnen sollte.

³² Vgl. Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 236 ff.

³³ In den Jahrzehnten zuvor wurde in der Regel nur über Einzelfälle gestritten, wie z. B. der Streit über die Aufnahme von einigen hundert chilenischen Flüchtlingen. Die großen einwanderungspolitischen Fragen, wie z. B. die „Gastarbeitermigration“ oder der Anwerbestopp waren aus Sicht der im Bundestag vertretenen Parteien relativ wenig umstritten. Schlichtweg keine Partei rechnete bis in die 1970er Jahre hinein offiziell damit, dass sich eine wirkliche Einwanderungssituation in Deutschland entwickeln könnte.

Partei der Grünen inzwischen eine parlamentarische Vertretung fand, die sich deutlich von der Regierungspolitik absetzte. Und auch die Sozialdemokraten, nun wie die Grünen in der Oppositionsrolle im Bund, konnten sich wieder deutlich leichter auf ihre internationalistischen, tendenziell eher einwandererfreundlichen Wurzeln zurückbesinnen³⁴. Sie mussten sich weniger an der Lösung realpolitischer Herausforderungen messen lassen, als in den Jahren zuvor.

3.2.1 1984: Zwischen Zuwanderungsbegrenzung und Ausländerrückführung

Die Zuwanderungszahlen des Jahres 1984, in welchem die noch 1983 verabschiedeten Rückkehrprämien für ausreisewillige Ausländer ihre Wirkung entfalten konnten, schienen den Regierungsparteien auf den ersten Blick Recht zu geben. Scheinbar existierte ein nennenswertes Potenzial an rückkehrbereiten Ausländern in Deutschland. Offenbar waren einige der sogenannten ehemaligen „Gastarbeiter“ bereit, im Falle finanzieller Anreize, die Bundesrepublik mit ihren Familien wieder zu verlassen. Die Zahlen legen dies zumindest auf den ersten Blick nahe. Von 1983 auf 1984 sank die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung von 4,53 Millionen auf 4,38 Millionen, die der arbeitenden ausländischen Bevölkerung immerhin von 1,71 Millionen auf 1,59 Millionen. Da gleichzeitig auch das Wirtschaftswachstum von 1,6 auf 2,8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr gesteigert werden konnte,³⁵ vermittelte ein oberflächlicher Blick auf die Statistik den Eindruck einer erfolgreichen Regierungspolitik. Angesichts dieser Perspektive zeigte sich das Bundesinnenministerium den ausgereisten Ausländern auch in jeder Form als „dankbar verbunden.“³⁶ Allerdings konnten schon zeitgenössische Beobachter feststellen, dass der Erfolg des „Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ doch nicht ganz so eindeutig ausfiel, wie es Befürworter der Maßnahme zuweilen suggerierten.³⁷ Denn obwohl absolut etwa 150.000 Ausländer das Land verließen und die ausländische Erwerbsbevölkerung ebenfalls deutlich sank, fiel der Rückgang der Arbeitslosenzahl von Ausländern deutlich geringer aus. Um nicht einmal 25.000 konnte sie gesenkt werden. Die Quote fiel damit nur marginal von 14,7 auf 14,0 Prozent.³⁸ Auch

³⁴ Dies galt insbesondere für die sozialdemokratische Haltung in der Asylfrage, auch wenn diese in ganzer Heftigkeit erst am Ende dieser Übergangsphase wieder durchschlug.

³⁵ Vgl. Norbert Rätz: Rezessionen in historischer Betrachtung, in: *Wirtschaft und Statistik* (3/2009), hrsg. vom Statistischen Bundesamt, S. 203–208. Zu finden unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2009/03/rezession-betrachtung-032009.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 15.09.2020)

³⁶ Harte Politik, in: *Der Spiegel* (38/1984), 17.09.1984, S. 63–67, S. 66.

³⁷ *Der Spiegel* zitierte in diesem Zusammenhang den parlamentarischen Staatssekretär Carl-Dieter Spranger, der offen die Position vertreten hatte, dass „[e]ine harte Ausländerpolitik [...] die Sozialkosten“ senke. Vgl. ebd., S. 67.

³⁸ Vgl. zur Quote der Ausländerarbeitslosigkeit Tabellen 23 bei: Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik*, S. 238. Die Zahl arbeitsloser Ausländer in der Bundesrepublik entwickelte sich zwischen 1980 und 1985 wie folgt (Zahlen

mit Blick auf den Arbeitsmarkt insgesamt hatte der Rückgang der ausländischen Erwerbsbevölkerung keinen Einfluss. Der *Spiegel* berichtete bereits Anfang 1984 von dem Beispiel „Mannesmannwerke“ aus Duisburg. Der wirtschaftlich kriselnde Stahlkonzern hatte die Möglichkeit zur staatlichen Rückkehrförderung schnell als Chance begriffen, um etwa 1000 Arbeitsplätze von türkischen Werkarbeitern abbauen zu können. Unterstützt durch eigene Abfindungszahlungen und zusammen mit einer guten Portion Druck auf heimkehrwillige türkische Mitarbeiter wirkten die Rückkehrzahlungen also immer wieder nur als „staatliche Unterstützung zur Massenentlassung“.³⁹

Da solche freiwerdenden Arbeitsplätze meistens nicht neu vergeben wurden, sondern nach der Kündigung der türkischen Mitarbeiter schlichtweg dauerhaft wegfielen,⁴⁰ sank die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik insgesamt gar nicht. Sie stieg im Gegenteil weiter an. Der vermeintliche Erfolg bei der Rückkehrförderung entpuppte sich also als Pyrrhussieg.⁴¹

Karl-Heinz Meier Braun und auch Ulrich Herbert kommen angesichts der angestrebten Einsparungen und der dagegen gehaltenen Ausgaben zu dem Schluss, dass es sich bei den Maßnahmen insgesamt vor allem um „Symbolpolitik“⁴² handelte, beziehungsweise dass in „den Statistiken [...] die Auswirkungen des Gesetzes kaum meßbar“⁴³ waren und die „ursprüngliche Zielsetzung der Bundesregierung, die Ausländerzahl [...] deutlich zu senken, mißlang [...]“. Selbst bei der Rentenversicherung, in deren Fall der damalige Arbeits- und Sozialminister Norbert Blüm vorrechnete, dass sie Einsparungen von mehreren Milliarden Mark eingebracht hätte,⁴⁴ stellt sich bei genauerer Betrachtung heraus, dass sie doch deutlich geringer ausfielen, als von der Regierung im Voraus veranschlagt.⁴⁵ Eine Neuauflage der Rückkehrprämie, wie sie

auf die Hunderterstelle gerundet): 1980: 107.400, 1981: 168.500, 1982: 245.700, 1983: 292.100, 1984: 270.300, 1985: 253.200.

³⁹ Zitat von Nikolaus Stumpfögger im *Spiegel*, damals Politologe an der FU Berlin. Zitiert nach: Harte Politik, in: *Der Spiegel* (38/1984), 17.09.1984, S. 67.

⁴⁰ Vgl. Dramatische Szenen, in: *Der Spiegel* (9/1984), 27.02.1984, S. 97–99.

⁴¹ *Der Spiegel* ging in seiner Beurteilung sogar noch weiter. Er unterstellte der Bundesregierung, dass selbst die schlechten Zahlen noch schön gerechnet worden seien. So seien Anträge von etwa 30.000 Türken, die das Land längst verlassen hatten, einfach in die Ausreisestatistik hinein gerechnet worden. Auch sei ein Mitnahmeeffekt bedient worden, da die meisten ausreisewilligen Ausländer, sich schon vor Bekanntwerden der Förderung für das Verlassen der Bundesrepublik entschieden hätten. Und von einer Fürsorglichkeit gegenüber den ausländischen Arbeitnehmern, wie sie auch von der Bundesregierung betont worden war, sei auch wenig zu spüren gewesen. Männer, wie Bundesinnenminister Zimmermann, hätten schlichtweg nur „Ausländer loswerden“ wollen. Vgl. Harte Politik, in: *Der Spiegel* (38/1984), 17.09.1984, S. 67.

⁴² Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 61. Auch bei: Bade: Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 59 f.

⁴³ Dieses und folgendes Zitat: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 256.

⁴⁴ Vgl. Harte Politik, in: *Der Spiegel* (38/1984), 17.09.1984, S. 67.

⁴⁵ Ulrich Herbert zeigt mit Bezug auf einen Spiegel-Artikel, dass deutlich mehr ausgewanderte Ausländer die Auszahlung ihrer geleisteten Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung beantragt hatten, als von der

einige CDU-geführte Bundesländer Ende 1985 forderten, lehnte die Bundesregierung auf Grund dessen dann auch kategorisch ab.⁴⁶

Allerdings wurde nicht nur die Rückkehrförderung schon von Zeitgenossen kritisch bewertet. Großer Streit entspann sich auch in der Frage der sogenannten Zuzugsbegrenzung. Hier entwickelte sich selbst innerhalb der Regierungskoalition eine Kontroverse. Vor allem die FDP wehrte sich vehement gegen die „rigide Rückführungs- und Abgrenzungspolitik.“⁴⁷ Besonders die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Liselotte Funcke, stellte sich gegen die immer wieder neuen Versuche einiger Unionspolitiker die Abschottungspolitik der Bundesregierung in aller Konsequenz auch auf den Familiennachzug auszudehnen.⁴⁸ Dem Versuch von Innenminister Friedrich Zimmerman, das Nachzugsalter für Kinder auf sechs Jahre abzusenken, setzte allerdings nicht nur Funcke, sondern weite Teile der FDP ein kategorisches Nein entgegen. Man befand diese Ambitionen grundsätzlich als familienfeindlich und blockierte sie daher so lange, bis sich die Koalition von dieser Idee gänzlich verabschiedete. Das Thema wurde dennoch vor allem von Seiten der CSU immer wieder zur Sprache gebracht, selbst dann noch, als auch aus Bayern „längst [...] Erkenntnisse darüber vor[lagen], dass das Nachzugspotential für Ausländerkinder eigentlich erschöpft war.“⁴⁹

Bezüglich des Koalitionsstreits, den Ulrich Herbert sogar als „erste Koalitionskrise“⁵⁰ der neuen konservativ-liberalen Regierung deklariert, sind zwei Aspekte besonders hervorzuheben. Diese sollten auch in der Asyldebatte in den Jahren danach immer wieder festzustellen sein. Erstens trafen in den Positionen von FDP und Union grundlegend unterschiedliche Ansichten in der Ausländerpolitik aufeinander, die bis zum Ende der Asyldebatte 1993 kaum zu versöhnen waren und beständig für neue Konflikte sorgten. Zweitens gab es eine hohe personelle und damit auch gedankliche Kontinuität bei den Protagonisten im Streit über Ausländereinwanderung einerseits und der Auseinandersetzung über das Thema Asyl andererseits.

Regierung veranschlagt. Vgl.: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 255; siehe auch: Keine Rückkehrprämie, in: *Der Spiegel* (42/1985), 14.10.1985, S. 14.

⁴⁶ Vgl. ebd.

⁴⁷ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 251.

⁴⁸ Ebd., S. 251 ff.

⁴⁹ Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 64.

⁵⁰ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 253.

Die Ausländerpolitik der Bundesregierung erschöpfte sich zwar, wie man heute weiß, häufig in Symbolpolitik und blieb vielfach ohne großen Einfluss auf die bundesweiten Entwicklungen in Sachen Integration und Migration. Allerdings machte sie deutlich, dass die tonangebenden Politiker der Koalition in Sachen Ausländer und deren Integration, sie stammten fast ausschließlich aus der Union, klare Vorstellungen von dem Verhältnis Deutschlands zu den ausländischen Menschen im Land und andersherum hatten. Diese Vorstellungen wurden auch am 5. Oktober 1984 noch einmal deutlich, als im Bundestag eine Debatte über eine Große Anfrage zum Ausländerrecht und über einen Gesetzesentwurf der Grünen zum Niederlassungsrecht von Ausländern in Deutschland stattfand. Es war Friedrich Zimmermann, der für die Bundesregierung Stellung bezog:

„Begrenzungspolitik ist Voraussetzung für die von allen Parteien getragene Integrationspolitik. Nur eine erfolgreiche Integration ermöglicht ein spannungsfreies Zusammenleben von Ausländern und Deutschen.“⁵¹

Genau wie Kohl zwei Jahre zuvor legte er die zwei zentralen Kernanliegen der Bundesregierung dar: Begrenzung und Integration. Seine Ausführungen sparten zwar mit konkreten Plänen, wie die Integration der in Deutschland lebenden Ausländer zu erreichen wäre, allerdings nannte er zahlreiche Beispiele, welche Abweichungen von einer strikten Begrenzungspolitik ihre Integration gefährden würden. Er begann mit einer allgemeinen Feststellung:

„Die **Begrenzung des Zuzugs** ist nicht nur im deutschen Interesse notwendig, sie dient auch und gerade den auf Dauer hier lebenden ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien.“⁵²

Was er konkret damit meinte, verdeutlichte er in den nachfolgenden Ausführungen:

„Die Integrationsbemühungen wären auch dann zum Scheitern verurteilt, wenn wir über Generationen hinweg zuließen, daß hier geborene und aufgewachsene Ausländer aus Nicht-EG-Staaten in großem Umfang Ehepartner aus dem Ausland nachholen.“

Denn die, so fügte er an,

„sehr dicht besiedelte **Bundesrepublik Deutschland** ist **kein Einwanderungsland**. Aus der einmaligen Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer in einer bestimmten

⁵¹ Dieses und die nachfolgenden Zitate: BT PIPr 10/89, 05.10.1984, S. 6579.

⁵² Hervorhebung im Original.

wirtschaftlichen Situation kann deshalb auch nicht die Verpflichtung hergeleitet werden, auf unabsehbare Zeit einen Zuwanderungsprozeß zu dulden.“⁵³

Und da der Nachzug von Ehepartnern aus dem Ausland nur eine Möglichkeit der Einwanderung nach Deutschland darstellte, hatte er auch noch weitere Formen ins Auge gefasst. Eine davon war die bereits diskutierte und in der Koalition abgelehnte Einschränkung des Kindernachzugs:

„Auch der **Kindernachzug** muß unter dem Blickwinkel der Integrationsbemühungen gesehen werden. Um den Kindern ausländischer Eltern zukunftsgerichte Integrationschancen zu sichern, hält es die Bundesregierung [...] für notwendig, daß Eltern ihre Kinder in einem Alter in die Bundesrepublik Deutschland nachholen, in dem diese noch eine deutsche Schulbildung erhalten können. [...] Ich sage keine Zahl, ich sage: so früh wie möglich, [...].⁵⁴

Da sich Zimmermann im Jahr zuvor nicht mit seiner Forderung hatte durchsetzen können, den Kindernachzug stark einzuschränken, verpackte er seine Idee in diesem Fall in einen deutlichen Appell an die Eltern solche Kinder. Einen Appell, den man auch als Drohung ansehen konnte:

„Die Bundesregierung hat sich darauf verständigt, an die Vernunft und an das Verantwortungsbewußtsein der Eltern und der sonstigen am Integrationsprozeß Beteiligten zu appellieren. Sie erwartet, daß dieser Appell seine Wirkung nicht verfehlt. Nur unter diesen Umständen sieht die Bundesregierung keinen Anlaß für ein gesetzliches Verbot des Nachzugs von Kindern unter sechs Jahren.“⁵⁵

Ergänzt durch Pläne zu Verschärfungen bei den sogenannten Ausweisungstatbeständen und zu Einschränkungen von Bleibemöglichkeiten für ausländische Studierende⁵⁶ hatte Zimmermann damit das gesamte ihm zur Verfügung stehende Repertoire an Abriegelungsmaßnahmen dargelegt. Die Botschaft war klar: Wer sich nicht integrierte, beziehungsweise deutliche Bemühungen dahingehend vermissen ließ⁵⁷, musste mit Restriktionen rechnen. Diese Restriktionen konnten bis zur Ausweisung reichen.

⁵³ Dies war ein direkter Verweis auf die sog. „Gastarbeiter“-Anwerbung bis Ende 1973 und gleichzeitig ein deutlicher Hinweis darauf, dass er nicht gedachte, andere Zuwanderungswege offen zu halten bzw. neu zu öffnen. Gerade der Familiennachzug, ob nun von Ehepartnern oder Kindern, war ihm in dieser Sache offensichtlich ein Dorn im Auge. Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen.

⁵⁴ Eine Zahl nannte er dann nach mehreren hitzigen Zwischenrufen von Seiten der Grünen doch noch.

⁵⁵ BT PIPr 10/89, 05.10.1984, S. 6580.

⁵⁶ Vgl. dazu: BT PIPr 10/89, 05.10.1984, S. 6580.

⁵⁷ Wie diese Bemühungen auszusehen hatten, bzw. welche Verfehlungen z. B. zu einer Ausweisung führen konnten, war dabei teilweise von Fall zu Fall unterschiedlich. Die Grünen prangerten an, dass manche Ausländer auch komplett unverschuldet in eine Situation kommen konnten, in der ihre Aufenthaltserlaubnis rückgängig gemacht werden würde. Bspw. im Falle von einer Ehescheidung oder Trennung.

Der Widerspruch kam prompt und er kam von einer Seite, die sich als parlamentarische Kraft in der Bundespolitik gerade erst zu etablieren begann, von den 1983 erstmals in den Bundestag eingezogenen Grünen:

„[...] [Man] kommt [...] nicht umhin, die gegenwärtige Praxis der Ausländerpolitik als eine bürokratisch ins Werk gesetzte kalte Vertreibungspolitik zu bezeichnen. [...] [W]ie sonst soll man es benennen, wenn Ausländer, die zum überwiegenden Teil seit mehr als einem Jahrzehnt ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik haben, wegen zu kleiner Wohnungen, des Bezugs von Sozialhilfe, wegen bereits geringer Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht, wegen Ehescheidung oder Trennung oder auch geringer Kriminalität abgeschoben werden?“⁵⁸

Diese Debatte war nicht die erste, in welcher die oftmals konträren Positionen der Union mit denen der Grünen aufeinanderprallten. Doch für die Auseinandersetzung über Ausländer und Flüchtlinge stellt sie einen Wendepunkt dar, an welchem der programmatisch-ideelle Gegensatz zwischen der jüngsten politischen Kraft der Bundesrepublik und der Union erstmals auf Bundesebene im Parlament aufeinanderprallte und eine neue Dimension des Konflikts eröffnete. Die grünen Positionen, die stark freiheitlichen Grundzügen folgten, bildeten damit fortan auch in der großen Bundespolitik das deutlichste Gegengewicht zu der auf Ab- und Begrenzung ausgelegten Politik der Bundesregierung.⁵⁹ Die Zeit, in welcher Ausländerpolitik ausschließlich als Teil der Arbeitsmarktpolitik angesehen wurde, kam damit endgültig zu einem Ende. Vielmehr spielten spätestens ab diesem Zeitpunkt auch die konkreten gesellschaftlichen Implikationen der Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland eine große Rolle in der breiten Öffentlichkeit.⁶⁰

Dies bedeutete eine Festschreibung der öffentlichen Ansprüche an die bundesdeutsche Ausländerpolitik, die sich seit den späten 1970er Jahren zunehmend abgezeichnet und entwickelt hatten. Ausländer stellten fortan nicht mehr nur eine arbeitsmarktpolitische und wirtschaftliche Reserve dar, der man sich auf dem einen oder anderen Weg zu entledigen versuchen konnte. Sie wurden von einer immer größeren Zahl der Deutschen als Teil der bundesdeutschen Gesellschaft und damit auch als Teil der alltäglichen Realität betrachtet. Gleichzeitig bekamen sie, zum Beispiel von den Grünen, das Recht auf eigene Ansprüche und öffentliches Selbstbewusstsein zugesprochen. Eine Entwicklung, die gerade den konservativen

⁵⁸ Joschka Fischer in derselben Bundestagsdebatte zu den Plänen und Motiven der Bundesregierung. Vgl. BT PIPr 10/89, 05.10.1984, S. 6581.

⁵⁹ Vgl. Mende: Von der Anti-Parteien-Partei zur Ökologischen Reformpartei, S. 299 f.

⁶⁰ Vgl. Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 49 ff, besonders ab S. 64. Ausführlich zu den Argumentationsmustern in dieser Phase bei: Wengeler: Topos und Diskurs, S. 478 ff.

Politikern in der neuen Regierungskoalition nicht gefiel,⁶¹ was im Oktober 1984 sicher dazu beitrug, dass sich der CSU-Politiker und Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann und sein grüner Widersacher Joschka Fischer vollkommen unversöhnlich gegenüberstanden.

Am Ende seiner Ausführungen in der oben bereits zitierten Plenardebatte wendete sich Zimmermann dem Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen zu, der ein neues und besonderes Niederlassungsrecht für die in Deutschland lebenden Ausländer formulierte und als Gegenstück zu den Bestrebungen Zimmermanns zu verstehen ist. Zimmermann ließ bei seiner Antwort auf den Entwurf durchblicken, dass er in dieser Diskussion weniger die inhaltliche Auseinandersetzung für geboten hielt als vielmehr den grundsätzlichen Angriff auf den politischen Widersacher und dessen Vorschläge. Dabei machte er aus seiner Verachtung für die ausländerpolitische Grundausrichtung der grünen Partei keinen Hehl:

„Zu dem **Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN** beschränke ich mich auf grundsätzliche Anmerkungen. Der Vorschlag, den hier lebenden Ausländern ein **besonderes Niederlassungsrecht** zu gewähren, ist abzulehnen. [...] Wir würden uns damit selbst auf Dauer angelegte ausländische Minderheiten schaffen. [...] ich halte [...] den Entwurf im Ansatz für verfehlt.“⁶²

Lässt sich dieser Absatz noch als sachliche Ablehnung eines oppositionellen Gesetzesantrags lesen, konnte er im Folgenden nicht umhin zu zeigen, dass er die Vertreter der Grünen im Deutschen Bundestag noch lange nicht als ernst zu nehmende Kontrahenten betrachtete und kaum mehr als Spott für sie übrig hatte und ihre Vorschläge für nicht diskussionswürdig hielt:

„Im Übrigen ist [...] gerade der allgemeine Teil der Begründung zum Teil einfältig und wenig hilfreich. Er enthält eine Vielzahl polemischer Angriffe, vermeidet ein sachliches Eingehen auf die Beweggründe, die den entgegenstehenden Positionen der Bundesregierung zugrunde liegen. Die Ausführungen zum Arbeitsmarktzugang für nachgezogene ausländische Familienangehörige, zur Gewährung des Wahlrechts, zu der Notwendigkeit eigener Integrationsbeiträge der Ausländer und zur Einführung der 35-Stunden-Woche sind unsinnig. Eine sachliche Auseinandersetzung mit diesen Punkten lohnt sich nicht.“⁶³

⁶¹ Letztendlich bedeutete dies, dass ein wachsender Teil der Menschen in Deutschland auf dem Standpunkt stand, dass Deutschland zu einem Einwanderungsland geworden war, das sich der Situation der Einwanderer auf politischer, wie gesellschaftlicher Ebene zu stellen hatte. Dem politischen Konzept Kohls und Zimmermanns, in dem die Abschottung Deutschlands vor weiterer Einwanderung und die Rückführung möglichst vieler in Deutschland lebender Ausländer in ihre Heimatländer an erster Stelle stand, widersprach die Entwicklung eines solchen Bewusstseins. Die Bundesregierung und besonders die Union standen fest zu der Ansicht, dass „Deutschland kein Einwanderungsland“ war.

⁶² Hervorhebung im Original. BT PIPr 10/89, 05.10.1984, S. 6580.

⁶³ Vgl. BT PIPr 10/89, 05.10.1984, S. 6581.

Zwar ließ Zimmermanns nicht minder wortgewaltiger Opponent Joschka Fischer diese Angriffe nicht unbeantwortet⁶⁴, noch interessanter scheint an den Aussagen des Bundesinnenministers aber, dass sie auf eine Konfrontation hinweisen, die für die parlamentarischen Bemühungen der Grünen in den Folgejahren zum Problem werden würden. Die Geringschätzung vor allem aus dem Regierungslager gegenüber den grünen Abgeordneten hatte zur Folge, dass sie als ernst zu nehmende Gesprächspartner oft gar nicht erst in Erwägung gezogen wurden. So konnten die Grünen ihre Positionen zwar gegenüber Presse und in den Plenardebatten zum Ausdruck bringen, nur wurden sie bei der parlamentarischen Arbeit jenseits des Plenarsaals vielfach bestenfalls ignoriert und schlimmstenfalls als Spinner oder Weltfremde abgekanzelt. In dieser Situation fand sich die Partei bis in die 1990er Jahre wiederholt wieder.⁶⁵

Die Übernahme der Regierungsgeschäfte ab 1982/83 durch eine konservativ-liberale Koalition war aber nicht nur für die parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten der Grünen in ausländerpolitischen Fragen von Bedeutung, sondern hatte auch Folgen, die von allgemeinerer Bedeutung waren, wie das Jahr 1984 und auch das Auftreten des Bundesinnenminister Zimmermanns zeigten. Obwohl in diesem Jahr die geringste Aufregung in ausländer- und asylpolitischen Debatten seit Jahren zu beobachten war, verfestigten sich zwei Tendenzen, die Klaus J. Bade bereits 1994 beschrieben hat. So vollzog sich zum einen nun endgültig die „Kompetenzverlagerung in der Ausländerpolitik vom Bundesarbeits- zum Bundesinnenministerium“⁶⁶, was sich besonders in der Allgegenwart des Bundesinnenministers und seiner Länderkollegen in allen ausländerpolitischen Debatten zeigte. Zugleich wurde ein neues Niveau erreicht, bei der allgemeinen „Politisierung der Ausländerthematik.“⁶⁷

Beide Entwicklungen waren Grundvoraussetzungen für die Entwicklungen in der Asylthematik, die besonders zum Ende des Jahrzehnts deutlich werden sollten. Doch bis Asyl in der bundesweiten Diskussion zum Stellvertreterthema für die gesamten ausländerpolitischen

⁶⁴ Fischer hatte schon während Zimmermanns Rede immer wieder dazwischengerufen. Z. B. hatte er auf einen Angriff des Innenministers erwidert: „Wir orientieren uns doch nicht an der heiligen Einfalt!“ Doch vor allem während seiner eigenen Redezeit legte er nach. So mutmaßte er schon in den Anfangsworten: „Herr Innenminister, Sie machen den Eindruck, als wenn Sie heute morgen eine ordentliche Portion Valium geschluckt hätten, damit Sie ruhig bleiben.“ Vgl. Ebd.

⁶⁵ An späterer Stelle wird beispielhaft deutlich werden, wie sich dies auswirkte. So wurden die Grünen beispielsweise zu einem „Allparteiengespräch“ zu dem Bundeskanzler Kohl für den 27. September 1991 einlud, eben nicht eingeladen. Man empörte sich ausgiebig darüber, an dem Resultat änderte jedoch der Protest auch nichts.

⁶⁶ Bade: Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 61.

⁶⁷ Ebd.

Herausforderungen wurde – zum Beispiel in den Themenfeldern Integration, Bleiberecht und Familienrecht – sollten noch ein paar Jahre vergehen.

3.2.2 1985: Zwischen „Türkeifrage“ und „Asyl-Überflutung“

Diejenigen Zeitgenossen, die Einblick in die konkreten Zahlen hatten, mussten nach kaum zwei Jahren sehen und akzeptieren, dass sich die Rückkehrprämie zu kaum mehr als einer Scheinlösung entwickelt hatte. Dementsprechend wenig wurde sie später noch thematisiert und wenn doch einmal die Forderung nach neuen Fördergeldern formuliert wurde, folgte von Seiten der Bundesregierung schnell ein Eingreifen, das jeglichen Absichten in dieser Richtung eine klare Absage erteilte.⁶⁸ Zu den Einsparungen im Haushalt, die man sich durch die Ausreise der betreffenden Ausländer ausgerechnet hatte, war es nie gekommen. Dementsprechend verwundert die Abkehr von diesem ausländerpolitischen Instrumentarium im Jahr 1985 auch nicht.

1985 wurde zu einem Übergangsjahr, in dem es nicht ein einzelnes dominantes ausländerpolitisches Thema gab, sondern in dem sich das Wort Asyl zum stellvertretenden Schlagwort für das viel umfassendere Thema Ausländer zu entwickeln begann. Gleichzeitig hielt sich die sogenannte „Türken- bzw. Türkeifrage“ noch prominent in der Öffentlichkeit. Die Kontextualisierung von drei Aspekten der ausländer- und asylpolitischen Entwicklungen von 1985 veranschaulicht den Übergangscharakter des Jahres.

Erstens wurde in der öffentlichen Debatte erstmals seit 1980 wieder die Ausländerstatistik wirklich relevant; konkret die jährlichen Asylbewerberzahlen. Die Zahlen stiegen erst zum zweiten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik auf über 70.000 Asylanträge in einem Jahr. Damit verdoppelte sich die Rate des Vorjahrs. Gemessen an den in den folgenden Jahren erreichten Zahlen war das zwar noch eine vergleichsweise kleine Zahl an Flüchtlingen, sie brachte aber dennoch bereits ein nennenswertes politisches Konfliktpotenzial mit sich. Denn, nachdem die Ausländerzahlen in Deutschland in den Jahren zuvor, wenn auch weniger als geplant, so doch stets ein klein wenig zurückgegangen waren, brachte die steigende Flüchtlingszahl an dieser Stelle eine grundsätzliche Trendwende mit sich. Nicht nur die

⁶⁸ Vgl. Keine Rückkehrprämie, in: *Der Spiegel* (42/1985), 14.10.1985, S. 14.

Flüchtlingszahlen stiegen fortan von Jahr zu Jahr weiter an⁶⁹, sondern auch die ausländische Wohnbevölkerung insgesamt.⁷⁰ Dabei waren es nicht die Einwandererzahlen, die Deutschland vor Probleme stellten, sondern der öffentliche Umgang mit ihnen.

Es war also zweitens die veränderte gesellschaftliche, mediale und politische Wahrnehmung, die das Asylthema prominenten Raum einnehmen ließen. Erst die intensive mediale und politische Diskussion über den zunehmenden Asylbewerberzuzug und die dabei vorherrschenden kritischen bis polemischen Deutungen der Materie vermittelten den Menschen in Deutschland den Eindruck, dass dies ein relevantes Thema war. Der „breiten Ausländer-Stopp-Stimmung“⁷¹, wie sie der *Spiegel* nannte, hatten die vorangegangenen Jahre einen fruchtbaren Boden bereitet. Die Unionsparteien nahmen diese Stimmung, die sie zum Teil selbst intensiv befördert hatten, auf und die anderen Parteien zogen nach. Dabei wurden die prägenden politischen Positionen der Parteien und ihrer Vertreter auch für die kommenden Jahre bereits deutlich. Die Grundlagen für die folgende Asyldebatte waren folglich nicht in wenigen Monaten rund um das Jahr 1985 gelegt worden, sondern stammten aus mehr als einem Jahrzehnt sukzessiver Stimmungsverschärfung, welche 1985 nun zu Ihrem zwischenzeitlichen Höhepunkt gelangte.

Während sich die Union und besonders ihre asylopolitischen Hardliner auf die stetige Verschärfung der Asylrechtsbestimmungen einschossen, positionierten sich drittens die ehemaligen Koalitionäre FDP und SPD in Opposition zu diesen Bestrebungen. Die an der Regierung beteiligte FDP befeuerte damit eine Fortsetzung des ohnehin schon schwelenden Konflikts über Einwanderung in der neuen Regierungskoalition unter Kohl. Die SPD wiederum fand in der sogenannten Ausländerfrage ein Thema, in welchem sie sich deutlich von der Regierungspolitik abgrenzen konnte. Der *Spiegel* bewies bereits Anfang 1985 ein feines Gespür für diese sich anbahnende Konfliktlinie⁷²; freilich ohne zu ahnen, welche nachhaltigen Folgen die Entwicklungen des Jahres haben würden. Überhaupt dürften selbst die Protagonisten der Debatte ihre Tragweite und Dauer unterschätzt haben. Für die Intensität der Debatte indes sorgten in großem Maße sie selbst und auch hierfür legten sie bereits Mitte der 1980er Jahre

⁶⁹ Die einzige Ausnahme stellt dabei das Jahr 1987 dar. Hier fiel die Zahl im Vergleich zum Vorjahr ein letztes Mal signifikant ab, von knapp 100.000 (1986) auf etwa 57.000 (1987).

⁷⁰ 1985 war sie bei knapp unter 4,4 Mio. gewesen, 1986 bei knapp über 4,5 Mio., 1989 erreichte sie etwa 4,85 Mio. und 1990 bereits 5,35 Mio. Vgl. für einen knappen Überblick die Aufstellung bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 233.

⁷¹ Offenes Bekenntnis, in: *Der Spiegel* (08/1985), 18.02.1985, S. 78–80, hier S. 80.

⁷² Siehe dazu: Ebd.

die Grundlage. Franz Josef Strauß fasste die Lage 1985 auf ganz eigene Weise zusammen: „Es strömen die Tamilen zu Tausenden herein, und wenn sich die Situation in Neukaledonien zuspitzt, dann werden wir bald die Kanaken im Land haben.“⁷³

Und so radikal und polarisierend er es auch formulierte, von der Schlagrichtung her fand er zahlreiche Mitstreiter in seiner Partei und in ihrer Schwesterpartei, der CDU. Dass auch Männer wie der bereits oben vorgestellte Berliner Innensenator Heinrich Lummer eine „Überflutung“ befürchteten, vor der man Deutschland schützen müsse, war 1985 nicht neu, wurde aber in neuer Deutlichkeit der Öffentlichkeit vor Augen geführt.⁷⁴ Der Eindruck jedoch, dass es betreffende Personen oftmals nur bei Polemiken beließen, greift allerdings deutlich zu kurz. In aller politischen Ernsthaftigkeit wurden auch unzählige restriktive, konkrete Verfahrensvorschläge formuliert, wobei besonders die unionsregierten Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Berlin hier eine Art Führungsposition einnahmen.⁷⁵ Diese hielten sie bis in die Hochphase der Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre bei.

Bei den politischen Forderungen schlug man Mitte der 1980er Jahre im Übrigen keineswegs mildere Töne an als Anfang der 1990er Jahre dann. So konnte man etwa einer Vorlage aus dem Südwesten des Landes den Vorschlag entnehmen, dass Asyl in bestimmten Fällen, zum Beispiel bei Verfolgung auf Grund der Zugehörigkeit „zu einer sozialen, ethnischen oder religiösen Gruppe“ nur noch für zwei Jahre erteilt werden sollte.⁷⁶ Dies hätte eine grundsätzliche Umkehrung der bisherigen Asylpraxis und der ihr zugrunde liegenden Gesetzgebung bedeutet. Es handelte sich also um einen Vorschlag, der kaum weniger radikal anmutet als die Rufe nach einer allgemeinen Grundgesetzänderung in Bezug auf das Asylrecht einige Zeit später. Die Forderung, dass „Asylsuchende [die] [...] ‚nur aus wirtschaftlichen Gründen, wegen einer allgemeinen Notsituation oder wegen kriegerischer Auseinandersetzungen ihr Herkunftsland verlassen haben‘ [...] gleich wieder abgeschoben werden“ sollten⁷⁷, passte ebenfalls in dieses Bild. Die Politik hatte also in der Annahme, dass eine nennenswerte Verschärfung der

⁷³ Zitiert nach: Offenes Bekenntnis, in: *Der Spiegel* (08/1985), 18.02.1985, S. 78.

⁷⁴ Vgl. ebd.

⁷⁵ Vgl. ebd.; außerdem: Grüne Algenpolster, in: *Der Spiegel* (14/1985), 01.04.1985, S. 25–27.

⁷⁶ BR-Drs. 99/85, 26.02.1985, S. 2.

⁷⁷ Zitiert nach: Offenes Bekenntnis, in: *Der Spiegel* (08/1985), 18.02.1985, S. 80. Die Berliner Landesregierung von Eberhard Diepgen (CDU) brachte im Bundesrat den Antrag ein folgende Formulierung in das Gesetz zum Asylverfahren einzubringen: „Ein Asylantrag ist [...] offensichtlich unbegründet, wenn offensichtlich ist, daß der Ausländer nur aus wirtschaftlichen Gründen oder um einer allgemeinen Notsituation oder kriegerischen Auseinandersetzung zu entgehen, in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingereist ist.“ Siehe: BR-Drs. 91/85, 15.02.1985, S. 3. Die beinahe gleiche Formulierung findet sich auch in dem Antrag von Baden-Württemberg und Bayern, den diese wenige Tage später in den Bundesrat einbrachten: BR-Drs. 99/85, 26.02.1985, S. 1.

Asylsituation eintreten würde, das Thema wieder auf die Agenda gesetzt und neben die anderen ausländerpolitischen Themen gestellt. Der mögliche Eindruck, es seien vor allem die konservativen Parteien gewesen, die das Thema bedient hätten, ist dabei nicht zu bestätigen. Die deutsche Sozialdemokratie entzog sich der asylpolitischen Debatte nicht, sondern hatte ihre eigenen Protagonisten und Themenschwerpunkte.⁷⁸

Allerdings gab es nicht nur den allgemeinen Anstieg der Asylbewerberzahlen und ein systematisches Agenda Setting der Politik, welche die Stimmung in diesem Jahr bestimmten und steuerten, sondern drittens auch eine internationale politische Entwicklung, die man nicht einfach so zu kontrollieren im Stande war. Die türkische Regierung hatte den ausdrücklichen Wunsch geäußert, dass der europäische Binnenmarkt für ihre Bürgerinnen und Bürger geöffnet würde. Allerdings sorgte die „Aussicht, daß ab 1986 ein ungebremster Zustrom von Türken in die Bundesrepublik zu erwarten sei, [...] in den Ministerien ebenso wie in der Öffentlichkeit für erheblich Beunruhigung.“⁷⁹ Auf der einen Seite war die Europäische Gemeinschaft laut des Assoziierungsabkommens mit der Türkei von 1963 formal dazu verpflichtet, Türken die gleichen Rechte einzuräumen wie den Bürgern der Mitgliedsstaaten. Das hätte also auch die Freizügigkeit in Sachen Wohnort und Arbeitsplatz bedeutet. Andererseits war der politische Wille in Deutschland und auch sonst in der EG keineswegs vorhanden, diesem Wunsch nachzukommen. Doch konnten die türkischen Ambitionen auch nicht einfach ignoriert werden. Der *Spiegel* sprach von einem „[h]arten Feilschen“ in diesem „für Ankara und Bonn wichtigste[n] Problem“⁸⁰ und Theo Sommer, damals Chefredakteur der *Zeit*, stellte fest, dass „wie ein Alp [...] auf Regierung und Volk die Erwartung [lastete], daß nach dem 1. Dezember 1986 sich ein neuer Strom von Türken in die Bundesrepublik ergießen könnte.“ Er legte nahe, dass man bei dem Versuch „die Türken zu überreden, daß sie ihre Freizügigkeitsrechte nicht in Anspruch [...] nehmen“, entweder „ein Geschäft nach gut levantinischer Art“ gemacht oder auch ein „Vertragsbruch in Kauf“⁸¹ genommen werden sollte. Das Thema in jedem Fall war

⁷⁸ Vgl. dazu das Spiegel-Interview mit dem damaligen Hamburger Innensenator Rolf Lange: „Hunger ist keine Eintrittskarte“, in: *Der Spiegel* (39/1985), 23.09.1985, S. 83–92. Was der SPD lediglich fehlte, war die bundespolitische Position, um Themen in der Form politischen auf die Agenda zu bringen, wie es die regierende Union Mitte der 1980er Jahre konnte. Überhaupt entsteht schon hier der Eindruck, dass die Sozialdemokraten in Sachen Ausländer- und Asyldebatte der Union stets ein wenig hinterherhinkten.

⁷⁹ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 258.

⁸⁰ Dieses und vorausgegangenes Zitat bei: Hartes Feilschen, in: *Der Spiegel* (36/1985), 02.09.1985, S. 107–110, hier S. 107.

⁸¹ Dieses und vorausgegangene Zitate: Theo Sommer: Vertragsbruch oder aber Dammbbruch? In: *Die Zeit* (30/1985), 19.07.1985.

auch in der öffentlichen Diskussion derart prominent verortet⁸², dass die Gespräche der Bonner Regierung mit der türkischen Seite, zeitweise von Bundeskanzler Helmut Kohl persönlich geführt wurden. Die Unruhe, die diese Frage in der Bundesrepublik erzeugt hatte, konnte jedoch nicht von der Bundesregierung allein beseitigt werden, da sie eine bilaterale Lösung mit der Türkei nicht erzielen konnte. Es war letztlich ein Beschluss des EG-Ministerrats auf Initiative der deutschen Bundesregierung, der das Problem aus deutscher Sicht löste. Der Rat unterband eine Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer in der EG kurz bevor der Passus Ende 1986 in Kraft getreten wäre und schob diesen türkischen Ambitionen dauerhaft einen Riegel vor.⁸³

Das einseitig verfügte Ende dieses internationalen Konflikts bedeutete für die Bundesrepublik nebenbei den vorläufigen Abschluss der sogenannten „Gastarbeiterdebatte“⁸⁴, welche längst hauptsächlich eine Debatte über den Zuzug von Türken nach Deutschland gewesen war.

3.2.3 1986: Die neue Dominanz des Asylthemas

Auf den ersten Blick war das politische Jahr 1986 ein unscheinbares Jahr, zumindest was die Themen Migration und Asyl betraf. Das spiegelt sich unter anderem darin wider, dass die wissenschaftliche Literatur diesem Jahr in Sachen Einwanderung bis dato bestenfalls im Vorbeigehen Aufmerksamkeit geschenkt hat. Letztendlich deckt erneut vor allem Ulrich Herberts Buch zur Ausländerpolitik der Bundesrepublik die Ereignisse dieses Jahres ab.⁸⁵ Den Eindruck, es habe im Jahr 1986 auf migrations- und asylpolitischer Ebene keine relevanten Entwicklungen gegeben, kann aber auch sein Beitrag nicht verhindern. Doch sollte auch diesem Jahr in bundesrepublikanischen Migrationsfragen, so unbedeutend es auf den ersten Blick anmuten mag, durchaus einige Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denn wohingegen im Jahr zuvor noch die Zuwanderung aus der Türkei das vorherrschende Thema in der öffentlichen Migrationsdebatte gewesen war, veränderte sich dies 1986 grundlegend. Das heißt nicht, dass

⁸² Vgl. ebd.: Die Zeit berichtete, dass alle damaligen Meinungsumfragen ergeben hätten, dass 80 Prozent der Bundesbürger der Meinung waren, dass zu viele Ausländer in Deutschland lebten und noch mehr gefordert hätten, dass der weitere Zuzug strikt begrenzt werden sollte. Eine Diskussion dieser Zahlen ist hier weniger wichtig, der Trend, den sie bei aller möglichen Unschärfe darstellten, ist jedoch eindeutig.

⁸³ Vgl. bei Marcel Berlinghoff: Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik, in: Jochen Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Berlin 2016, S. 931–966, S. 962 f.; auch bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 259.

⁸⁴ Die Debatte setzte sich in anderer Form über einen EG- bzw. EU-Beitritt der Türkei fort, allerdings in anderer Form und an anderer Stelle.

⁸⁵ So fehlt in den Bänden „Deutschland, Einwanderungsland“ von Karl-Heinz Meier-Braun und „Ausländer, Aussiedler, Asyl“ von Klaus J. Bade, die sich an einer Periodisierung der bundesdeutschen Migrationsgeschichte versuchen, quasi jedweder Hinweis auf die Geschehnisse des Jahres 1986 oder auf die Relevanz des Jahres für den migrationspolitischen Diskurs.

die Einwanderung aus der Türkei oder die bereits in Deutschland lebenden Türken plötzlich aus dem Fokus der Politik verschwunden waren. Allerdings übernahm das Asylthema fortan die diskursive Vormachtstellung in der deutschen Öffentlichkeit. Ab 1986 war Asyl das Schlagwort, das stellvertretend auch für alle anderen Migrationsthemen stand. Die inzwischen jahrzehntealte Migrationsdebatte trat nun in eine neue Phase ein. Nun wurde vornehmlich von der Asylproblematik oder der Asyldebatte gesprochen und deutlich seltener von „Gastarbeitern“ oder dem sogenannten „Türkenproblem“. Und dennoch dachten viele Deutsche – Politiker genauso wie Bürger, das eine mit dem anderen mit und brachten diese doch durchaus unterschiedlichen Teilthemen und -aspekte auch immer wieder in Zusammenhang zueinander. Die Asyldebatte löste also die „Gastarbeiterdebatte“ nicht ab. Sie überlagerte sie vielmehr und führte neue Leitvokabeln ein.

Das deutsche Grundrecht auf Asyl und diejenigen Menschen, die um dieses ansuchten, waren ab 1986 der zentrale diskursive Kristallisationspunkt aller Fragen und Probleme rund um das Thema Migration allgemein. Mit dem Begriff Asyl ließ sich das Thema Migration zukünftig pauschal ansprechen. Ein Indikator für diese Entwicklung ist beispielsweise die deutlich gestiegene Zahl an parlamentarischen Vorgängen zum Thema Asyl im Deutschen Bundestag, darunter unter anderem die Debatte über so öffentlichkeitswirksame Themen, wie die Frage nach dem Umgang mit den Flüchtlingen, die das Schiff *Cap Anamur II* im chinesischen Meer rettete.⁸⁶ Außerdem wurde auch das Thema Grundgesetzänderung, also der Streit über die Veränderung oder Abschaffung des Asylartikels 16 Absatz 2 Satz 2 im Grundgesetz, im Jahr 1986 mit zunehmender Intensität ins Gespräch gebracht.⁸⁷ Und auch die Berichterstattung der Medien, hier die des *Spiegels*, passt in dieses Bild. Während er Artikel zum Thema Arbeitsmigranten im Jahr 1986 nur genau einmal mit diesem Schlagwort „Gastarbeiter“ überschrieb, war das Wort Asyl nun ungleich öfter Thema in den Artikeln der Wochenzeitschrift.⁸⁸ Still und von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt hatte sich also Themenwechsel vollzogen, die aus heutiger Sicht wenig spektakulär verlief, aber von enormer Bedeutung für die darauffolgenden Jahre sein sollte.

⁸⁶ Vgl. dazu: BT-Drs. 10/5894, 28.07.1986.

⁸⁷ Vgl. z. B. den Antrag der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag: „Asylrecht politisch Verfolgter“, BT-Drs. 10/6047, 23.09.1986.

⁸⁸ Mindestens elf Mal. Die Zahlen basieren auf eigenen Zählungen des Autors, beanspruchen keine Vollständigkeit und geben lediglich eine Tendenz wieder.

Wie sich diese Entwicklungen in die historischen Prozesse des Jahres 1986 einordnen lassen, ist gerade wegen dieser vermeintlichen Unscheinbarkeit von einigem Interesse: Warum vollzog sich der Stimmungs- und Themenwechsel gerade in diesem Jahr? Welche Bedeutung hatten die Entwicklungen für die Zukunft? Welche Begleiterscheinungen und Querverbindungen gab es zu anderen Themen? Und welche Themen jenseits dieser Streitpunkte bewegten die öffentlichen Meinungen 1986 noch und wie sind diese im Verhältnis zum Thema Migration und Asyl zu bewerten?

Obwohl diesem Kapitel die These voransteht, dass das Jahr 1986 für die Asyldebatte von nicht unwesentlicher Bedeutung war, wurde die öffentliche Wahrnehmung in der Bundesrepublik in diesem Jahr hauptsächlich von anderen Themen bestimmt. Das waren zum Beispiel die sich andeutende Entspannung des Ost-West-Konflikts,⁸⁹ das Reaktorunglück von Tschernobyl vom 26. April⁹⁰ sowie die globale Panik vor dem HI-Virus⁹¹. Und auch der erneute Terror der Rote-Armee-Fraktion⁹² sowie grundsätzliche Fragen zum Thema Ökologie und Umweltschutz⁹³ sowie die damit verbundenen Sorgen und Ängste spielten eine öffentlichkeitswirksamere Rolle in der Bundesrepublik.

Damit war das Asylthema höchstens einer der vielen verschiedenen Streitpunkte in den Wahlkämpfen, die im Jahr 1986 geführt wurden, und nicht der dominierende. Das waren zum einen die Wahlkämpfe für die Landtagswahlen in Niedersachsen am 15. Juni und in Bayern am 12. Oktober sowie für die Bürgerschaftswahl in Hamburg am 9. November. Zum anderen ist auch der Wahlkampf für die Bundestagswahl vom 25. Januar 1987 zu nennen, der mindestens die zweite Jahreshälfte 1986 bestimmte. Es war diese Ausgangslage, von der aus sich Migration und Asyl langsam, aber stetig zu politisch dominanten Themen entwickeln konnten. So wurde im Jahr 1986 eine diskursive Basis für den Asylstreit, geschaffen, auf den er bis 1993 bauen konnte. Freilich ohne, dass sich die Zeitgenossen dessen bewusst waren.

⁸⁹ Vgl. Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 544 ff. und 563 ff.

⁹⁰ Vgl. Ebd., S. 378 ff.

⁹¹ Vgl. Edgar Wolfrum: Welt im Zwiespalt. S. 145 f.

⁹² Zum Gesamtkomplex „Terror der RAF“ seit den 1970er Jahren und dessen Auswirkungen auf die Bedrohungsgefühle der Deutschen bei: Biess: Republik der Angst, S. 342–358. Zur „dritten Generation“ der RAF bei: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 404 ff.

⁹³ Vgl., auch wenn er sich stark auf die 1970er Jahre bezieht, die eindrücklichen Ausführungen zu den emotionalen Folgen „ökologischer Angst“ bei: Biess: Republik der Angst, S. 365–372 und 383–391. Dazu ebenfalls ausführlich und mit Fokus auf die mittleren 1980er Jahre bei: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 361–392. Außerdem bei: Edgar Wolfrum: Welt im Zwiespalt, S. 125–131.

Letztendlich bot das Jahr 1986 den idealen Rahmen, um ein Thema wie die Asylfrage für eine jahrelange Präsenz im Bewusstsein der Deutschen und für eine zeitweise Dominanz des öffentlichen Raums in Stellung zu bringen. Da war einmal der erneute Anstieg der Asylbewerberzahlen, der aber für sich genommen kaum ausgereicht hätte. Nötig waren zudem der Bedarf an einem politisierbaren und polarisierenden Thema, aus Sicht der zentralen politischen Akteure sowie die konkrete Erkenntnis derselbigen, dass es sich in der Asylfrage um genau solch ein Thema handelte. Die zentralen Akteure waren in diesem Fall die politischen Parteien und die in ihnen organisierten Abgeordneten und Politiker. Die Medien waren die ersten Rezipienten der offen ausgetragenen Streitigkeiten und Debatten und zudem ihre wesentlichsten Multiplikatoren in der Sache. Der Bedarf an Wahlkampfthemen war in einem Jahr mit drei Landtagswahlen⁹⁴ sowie dem Wahlkampf für eine Bundestagswahl in jedem Fall gegeben. Ausländer sowie ihre Leben in Deutschland und die Auswirkungen ihres Kommens und Bleibens im Land waren bestens für politischen Streit und einen oder gleich mehrere Wahlkämpfe geeignet.

Zwar lässt sich nicht belegen, dass das Asylthema auch nur in einem der vier aufgezählten Fälle wahlentscheidend war⁹⁵, doch in jedem Fall gibt es unzweifelhaft Zusammenhänge zwischen den Wahlen und der Entwicklung der Asylfrage zu einem in verschiedenen Wahlkämpfen wichtigen Thema.

In Niedersachsen war die Ausgangslage folgendermaßen: Dort regierte nach einem deutlichen Wahlsieg 1982 die CDU unter dem langjährigen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht in einer Alleinregierung. Als es 1986 zur Landtagswahl kam, war Albrecht bereits das zehnte Jahr in Folge Ministerpräsident in Niedersachsen und hatte nun – nach drei deutlichen Wahlsiegen hintereinander – mit Gerhard Schröder einen ernst zu nehmenden sozialdemokratischen Gegner. Allerdings spielten die Themen Migration und Asyl im niedersächsischen Wahlkampf eine deutlich untergeordnete Rolle.⁹⁶

⁹⁴ Genau genommen handelte es sich bei den Wahlen in Hamburg um Bürgerschaftswahlen, da sie sich allerdings vom Status her nicht von den Landtagswahlen in den anderen westdeutschen Bundesländern unterscheiden, wird hier und ggf. auch im Folgenden auf die begriffliche Vereinfachung zurückgegriffen.

⁹⁵ Der Frage, ob das Thema Asyl für die Wahlen des Jahres 1986 von entscheidender Bedeutung war, muss an anderer Stelle geklärt werden.

⁹⁶ Die parlamentarischen Vorgänge der ersten Jahreshälfte 1986 malen von beiden Beobachtungen ein klares Bild. Auf der einen Seite waren mehrere migrationspolitische Aspekte in dieser Zeit in parlamentarischen Beratungen begriffen, auf der anderen Seite waren die dafür vorgesehenen Redezeiten in den Plenardebatten von ausgesprochen kurzer Dauer und die Debattenintensität der späteren Jahre wurde lang nicht erreicht: Vgl. z. B. dazu: Niedersächsischer LT PlPr (10/106), 19.03.1986, S. 10177–10183.

Die Landtagswahl war allerdings für die weiteren politischen Entwicklungen in der Bundesrepublik in diesem Jahr – vor allem mit Blick auf die weiteren Wahlen – von großer Bedeutung. Vorausschauend auf den anstehenden Bundestagswahlkampf und die damit verbundenen politischen Auseinandersetzungen hatte der damalige CDU-Generalsekretär Heiner Geißler die erste der drei Landtagswahlen früh als „Richtungswahl“⁹⁷ bezeichnet. Sie wurde als erster Grad- und Stimmungsmesser betrachtet und die Reaktionen der großen Parteien auf den Ausgang der Wahl waren dementsprechend. Ernst Albrecht und die CDU konnten fortan nur noch in einer Koalition mit der FDP an der Macht bleiben und auch das nur mit einer einzigen Stimme Vorsprung gegenüber der sozialdemokratischen und grünen Opposition. Gerhard Schröder, der angetreten war um „hier Ministerpräsident [zu] werden“⁹⁸ und seine SPD mussten zwar weiter in der Opposition verharren, doch ging von den deutlichen Zugewinnen für die SPD und dem knappen Ausgang der Wahl dennoch ein Signal in Richtung der ganzen Republik aus. Man hatte die Union an den Rand einer Niederlage gebracht und dementsprechend groß war fortan die Zuversicht, Kohl und seine Regierungskoalition im Januar 1987 ablösen zu können. Die Union wiederum war von gegensätzlichen Gefühlen betroffen. Auf der einen Seite war man froh, dass man weiterhin die Regierung in Niedersachsen stellen durfte, gleichzeitig sah man nach den nennenswerten Verlusten mit Sorge auf die weiteren Landtagswahlen und vor allem auf die Bundestagswahl. Während Altkanzler Willy Brandt stellvertretend für den Rest seiner Partei davon sprach, dass Gerhard Schröder „ein richtig schönes Gesellenstück hingelegt“⁹⁹ hatte, haderte Franz Josef Strauß, der im Oktober selbst noch eine Landtagswahl gewinnen wollte, dass das Ergebnis in Niedersachsen vor allem daher gerührt habe, dass sich „die Bonner Politik nicht von allen Seiten her im besten Lichte zeigt[e]“.¹⁰⁰ Heiner Geißler wiederum wollte kaum Negatives in den Stimmenverlusten der Union sehen und so ging er direkt in den Gegenangriff über und erklärte, dass die „Bundestagswahl [...] – genauso wie die niedersächsische Landtagswahl – eine Richtungswahl“¹⁰¹ werden würde.

In den folgenden Monaten wurde vehement um die politische Deutungshoheit in den verschiedensten Themen gestritten. Das Streitthema Asyl fand in dieser Atmosphäre die besten Bedingungen, um sich zu einer ausgewachsenen Debatte zu entwickeln. Dass es im nächsten

⁹⁷ Zitiert nach: „Ein Schiff kann lange brennen“, in: *Der Spiegel* (25/1986), 16.06.1986, S. 11–25, S. 12.

⁹⁸ Zitiert nach: „Ich wollte hier Ministerpräsident werden“, in: *Der Spiegel* (25/1986), 16.06.1986, S. 22–23.

⁹⁹ Willy Brand im *Spiegel*-Interview, in: *Der Spiegel* (25/1986), 16.06.1986, S. 25–26, S.26.

¹⁰⁰ Franz Josef Strauß im *Spiegel*-Interview, in: *Der Spiegel* (25/1986), 16.06.1986, S. 29–30, S. 29.

¹⁰¹ Heiner Geißler im *Spiegel*-Interview, in: *Der Spiegel* (25/1986), 16.06.1986, S. 30–31, S.31.

Landtagswahlkampf, dem für die Wahl in Bayern am 12. Oktober 1986, um das Bundesland des streitbaren Ministerpräsidenten Franz Josef Strauß ging, leistete dieser Entwicklung noch Vorschub. Strauß hatte bis dato jede Landtagswahl mit deutlichem Vorsprung gewonnen und 1978 wie 1982 eine Alleinregierung bilden können. Diesen Trend wollte er auch nach den Wahlen 1986 fortsetzen, und obwohl er sich schon vor der Landtagswahl sicher sein konnte, dass ihr Ausgang der Fortsetzung seiner Arbeit als bayerischer Ministerpräsident nicht im Wege stehen würde, fürchtete er größere Verluste seiner CSU. Dementsprechend nachdrücklich führte er den Wahlkampf. Das betraf auch das Thema Asyl. Der *Spiegel* attestierte Strauß, in diesen Tagen einer der „besonders laute[n] Trommler für ein verschärftes Asylrecht“¹⁰² gewesen zu sein. Sowohl die oben zitierte Aussage des bayerischen Ministerpräsidenten wie auch die Äußerungen seiner CSU-Parteifreunde, untermauern das Bild des Spätsommers 1986, welches Edgar Wolfrum von diesem zeichnet:

„Im Sommer 1986 gab es eine regelrechte Kampagne gegen Flüchtlinge: Als Gegenbild zum edlen, heroischen, aber fiktiven politischen Flüchtling entstand das Klischee des mißtrauisch beargwöhnten ‚Scheinasylanten‘ und ‚Asylbetrügers‘.“¹⁰³

Der bayerische Landtagswahlkampf und auch der Bundestagswahlkampf waren dafür wesentlich mitverantwortlich. In ihnen manifestierten sich mehrere Aspekte, die in den nachfolgenden Jahren zu Kernfaktoren des gesamten Asylstreits werden sollte: Das war zum Beispiel ein in zwei große Lager aufgespaltener Kampf um eine, wie auch immer ausgestaltete, „Grundgesetzänderung“¹⁰⁴. Und zum anderen war es die zentrale Bedeutung von Begriffen, wie denen des „Scheinasylanten“ oder des „Asylbetrügers“. Sie begannen nun in immer breiteren Gesellschaftsschichten salonfähig zu werden.¹⁰⁵ Das entsprach in dieser Wahlkampfphase auch dem Kalkül, das zahlreiche Politiker ihren Aussagen zu Grunde legten.¹⁰⁶ Der damalige Bundesinnenminister Zimmermann wurde mit den Worten zitiert, dass dieses „Thema, das die Menschen landauf, landab bewegt“ auf keinen Fall „tabuisiert“¹⁰⁷ werden dürfe. Und auch Strauß betonte, dass seiner Meinung nach, im Falle einer Ablehnung der Unionsforderungen zum Asylthema im Bundestag durch SPD und FDP, „das deutsche Volk wissen [sollte,] wer

¹⁰² An die Grenzen, in: *Der Spiegel* (36/1986), 01.09.1986, S. 98–99, S. 99.

¹⁰³ Wolfrum: Die geglückte Demokratie, S. 427.

¹⁰⁴ „Der Druck muß sich erst noch erhöhen“, in: *Der Spiegel* (35/1986), S. 76–79, S. 76. Die Lager waren in diesem Fall (noch) folgendermaßen aufgeteilt: Auf der einen Seite die große Mehrheit in den Unionsparteien und auf der anderen Seite die größten Teile der SPD, der FDP und der Grünen sowie vereinzelte Unionspolitiker. Zur konkreten Bedeutung der Grundgesetzfrage innerhalb der Asyldebatte im Späteren mehr.

¹⁰⁵ Dies geschah also nicht erst um die Dekadenwende 1990, sondern bereits zu dieser frühen Phase der Asyldebatte. Dazu an anderer Stelle mehr.

¹⁰⁶ Vgl. „Der Druck muß sich erst noch erhöhen“, in: *Der Spiegel* (35/1986), 25.08.1986, S. 76.

¹⁰⁷ Friedrich Zimmermann zitiert nach: Ebd.

daran schuld ist“¹⁰⁸. Im Bayerischen Landtag kam es zu ähnlich klingenden Appellen und Aussagen, als ein Dringlichkeitsantrag mehrerer CSU-Abgeordneter zur „Verbesserung des Asylrechts“¹⁰⁹ diskutiert wurde:

„Wir wollen, daß auch in Zukunft gewährleistet ist, daß die Bundesrepublik Deutschland, die bekanntlich kein Einwanderungsland ist, politisch Verfolgten Asyl gewähren kann, daß aber der Mißbrauch des Asylrechts eingedämmt wird [...]. Nicht zuletzt, meine sehr geehrten Kolleginnen und Kollegen von der SPD, wollen wir aber auch, daß Sie Flagge zeigen. [...] Sie haben heute gehört, wie die Asylantenflut zugenommen hat [...]. Die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung [...] nimmt zudem laufend ab.“¹¹⁰

An dem Ausgang der Bayern-Wahl änderte jedoch auch der raue Ton aus den Unionsreihen zum Thema Asyl kaum etwas.

Zwar hatte die CSU deutlich ihre absolute Mehrheit verteidigt, mit über 55 Prozent der Stimmen konnte man auch fortan komfortabel allein weiter regieren, doch hatte man im Vergleich zur Wahl 1982 etwa 2,5 Prozent der Stimmen verloren. Da auch die SPD deutliche Verluste hatte hinnehmen müssen, 4,4 Prozent der Wählerinnen und Wähler hatten ihr den Rücken gekehrt, gab es laut dem *Spiegel* vor allem ein Thema, das den bayerischen Ministerpräsidenten ärgerte: das Erstarken der rechtsextremen Republikaner.¹¹¹ Da änderte auch Strauß‘ Hinweis nichts, dass „durch ‚manches Hin und Her zum Thema Asyl‘ aus Bonn und aus der CDU“¹¹² die Wähler „verwirrt worden seien“. Nun stellte sich vielmehr die Frage, nicht nur für die CSU, sondern auch für die CDU, welche Folgen sich aus dem Erstarken der Republikaner für die Bundestagswahl ergeben würden und ob auch dort Verluste zu Gunsten der Rechten zu erwarten waren. Letztendlich traten die Republikaner gar nicht zur Bundestagswahl an, doch direkt nach der Bayernwahl sorgte allein der Gedanke an die Möglichkeit daran für Sorgen bei so manchem Unionspolitiker.

Doch auch aus anderem Grund hatte die bayerische Landtagswahl Signalcharakter für alle etablierten Parteien. Sie egalisierte den im Juni kolportierten Richtungscharakter der Niedersachsenwahl und ließ vor allem die Sozialdemokraten ernüchert zurück, da diese sich auch von Bayern ausgehend eine gewisse Aufbruchsstimmung erhofft hatten. Die deutlichen

¹⁰⁸ Franz Josef Strauß zitiert nach: Ebd.

¹⁰⁹ Bayerischer LT Drs. 10/11225, 22.07.1986.

¹¹⁰ Herbert Huber (CSU) im Bayerischen Landtag: Bayerischer LT PIPr 10/115, 23.07.1986, S. 7432.

¹¹¹ Vgl. Gewisse Sätze, in: *Der Spiegel* (43/1986), 20.10.1986, S. 53–56.

¹¹² Hier und im Folgenden: Ebd., S. 53.

Verluste in Bayern bereiteten dieser Hoffnung allerdings ein rasches Ende.¹¹³ Die kaum einen Monat später folgenden Bürgerschaftswahlen in Hamburg bestätigten diesen Trend aus SPD-Perspektive auf besonders schmerzhaft Weise. Dort konnte der regierende Bürgermeister Klaus von Dohnanyi nur deshalb im Amt bleiben, weil er trotz beinahe zehn Prozent an Stimmenverlusten immer noch fast gleichauf mit der Union blieb – man lag trotz dieser Entwicklungen nur 0,2 Prozent hinter der CDU – und gleichzeitig keine neue Regierungskoalition zustande kam. Bei darum notwendigen Neuwahlen im Mai 1987 konnten Dohnanyi und die SPD wieder einen souveränen Wahlsieg erringen. Für die Bundestagswahl jedoch bedeutete das Ergebnis vom 9. November 1986 de facto das Ende aller Ambitionen der SPD, die Regierung Kohl abzulösen. Das Thema Asyl fand allerdings auch weiterhin einen fruchtbaren Boden zur weiteren Ausbreitung in der Gesellschaft.

Im Bundestagswahlkampf setzte sich die Themenzuspitzung der Landtagswahlkämpfe fort. Einer dieser Aspekte, der nur knapp fünf Jahre später der zentrale Diskussionspunkt bei der Frage nach den Möglichkeiten zur Bewältigung des sogenannten Asylproblems werden sollte, stach dabei bereits 1986 immer wieder hervor und erlebte im Bundestagswahlkampf 1986 seine Einführung in den sich anbahnenden gesellschaftsdurchdringenden Diskurs: es ging um die Möglichkeit einer Abänderung des bundesdeutschen Asylgrundrechts. Fortan kam es immer häufiger zu Auseinandersetzungen darüber, ob die Bundesrepublik ihren Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, der das grundsätzliche Recht auf Asyl für politische Verfolgte festschrieb, ändern sollte.¹¹⁴ Die Meinungsfronten zu einer solchen Änderung verliefen dabei bereits sehr ähnlich wie auch noch von 1989 bis 1993.

Die Grünen lehnten von Beginn an jede Änderung des Asylrechts ab.¹¹⁵ Diese Haltung war allgemeiner Konsens in der Partei und fiel trotz der teils gravierenden Entwicklungen in der Asylfrage auch in den kommenden Jahren, bis zum Ende der Debatte, keiner Positionsanpassung zum Opfer. Der Koalitionspartner der Union, die FDP, vertrat 1986 ebenfalls eine klar ablehnende Haltung gegenüber einer Änderung von Artikel 16, genauso wie die SPD, die sich gerade auch im Bundestagswahlkampf deutlich gegen die Ambitionen vieler Unions-Politiker in dieser Richtung aussprach. Allerdings änderten beide Parteien diese

¹¹³ Vgl. Eh so vui, in: *Der Spiegel* (43/1986), 20.10.1986, S. 43–47. *Der Spiegel* titelte: „Die CSU abgemagert, die SPD halb verhungert, [...] – ein bayrisches Präludium für die Bundestagswahlen im Januar.“

¹¹⁴ Vgl. Asyl – „Bis an die Grenze des Zulässigen“, in: *Der Spiegel* (31/1986), 28.07.1986, S. 22–23.

¹¹⁵ Siehe dazu ausführlich bei: Mende: Von der Anti-Parteien-Partei zur Ökologischen Reformpartei, besonders ab S. 301.

Haltung bis Ende 1992. Dies geschah unter dem Eindruck des sich enorm verändernden Einwanderungsdrucks im Zuge des Zusammenbruchs des Ostblocks und der deutschen Wiedervereinigung sowie der allgemeinen Krise der SPD, die 1986 bereits deutlich perzipiert wurde und trotz zwischenzeitlich gegenläufiger Tendenzen bis weit in die 1990er Jahre anhalten sollte.¹¹⁶ Im Falle der Sozialdemokraten war dieser Positionswechsel ein besonders bemerkenswerter Vorgang.

Doch bevor es so weit war, musste noch einiges geschehen, selbst bei der Union. Während die CSU schon 1986 mehrheitlich klare Befürworter einer Grundgesetzänderung in ihren Reihen hatte, war man bei der CDU deutlich zurückhaltender. Zwar fanden sich auch in ihren Reihen zahlreiche Unterstützer dieser Idee, allerdings bremste vor allem die Parteispitze noch deutlich bei diesem Thema. Der *Spiegel* berichtete von einer Aussage Helmut Kohls vom August 1986, in der dieser einer Grundgesetzänderung eine deutliche Absage erteilte, zumindest für den Moment:

„Es könne ‚ja wohl nicht die Philosophie einer von mir geführten Regierung sein‘, schlug Kohl den Bogen zur aktuellen Diskussion, ‚das Asylrecht grundsätzlich einzuschränken‘.“¹¹⁷

Besonders deutlich wurde er demnach vor allem den Christsozialen gegenüber und rief sie auf, das „sensible Thema“ keinesfalls emotional hochzuspielen.¹¹⁸ Rückendeckung bekam er in dieser Sache von seinem Generalsekretär Heiner Geißler, der in der gemeinsamen Bundestagsfraktion „maßvolles“ Verhalten anmahnte. Dieser vertrat folgenden Standpunkt:

„Die Frage der Asylbewerber und ihre Behandlung in der Bundesrepublik Deutschland zu dem Wahlkampfthema zu machen, würde ich für einen schweren Fehler halten. In keiner anderen Frage ist mehr die sprachliche Führung der politisch Verantwortlichen gefragt als gerade hier. Wenn jemand den Ratschlag gibt, dieses Thema zum Wahlkampfthema zu machen bis zum 25. Januar [1987], dann muß er sich darüber im klaren sein, daß es in der innenpolitischen Auseinandersetzung zu einer Eskalation der Emotionen und der Gefühle kommen muss. [...] Der Bundeskanzler hat nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, daß, wenn eine solche Entwicklung einträte, wir nach dem 25. Januar die Geister, die da gerufen werden, nicht mehr loswerden.“¹¹⁹

¹¹⁶ Vgl. „Sonst schaffen die Rechten den Durchmarsch“, in: *Der Spiegel* (47/1986), 17.11.1986, S. 20–24.

¹¹⁷ Zitiert nach: An die Grenzen, in: *Der Spiegel* (36/1986), 01.09.1986, S. 98–99, S. 98.

¹¹⁸ Vgl. ebd.

¹¹⁹ Hervorhebungen im Original. Aus dem Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 08.09.1986, zitiert nach: „Ich empfehle, maßvoll zu sein“, in: *Der Spiegel* (38/1986), 15.09.1986, S. 116.

Seine Aussagen sind mit Blick auf die Debatte um die Jahre 1989 bis 1993 gleich in mehrerlei Hinsicht interessant: Erstens verdeutlicht Geißlers Mahnung, dass die emotionalisierende Wirkung vieler in der Asylfrage genutzter Begriffe, also der Sprache, keineswegs unbekannt oder unintendiert war. Seine Aussage belegt, dass in dieser Sache bereits 1986 ein hohes Maß an Bewusstsein für die mögliche agitatorische, aber auch die wirklichkeitsbildende Wirkung bestimmter Vokabeln oder Sätze in der Asyldebatte bestand.¹²⁰ Zweitens ist die Position Kohls und mit die weitere Teile der CDU in dieser Phase hervorzuheben. Erst durch die Veränderung ihrer Einstellungen hinsichtlich einer Grundgesetzänderung war es etwa fünf Jahre später möglich, dass sich die Asyldebatte zu einer Grundgesetzdebatte weiterentwickelte. Dementsprechend ist die Ausgangslage, dass Kohl einer Grundgesetzänderung noch kritisch gegenüberstand, bemerkenswert. In diesem Verhältnis ist nun drittens auch Geißlers Haltung interessant. Seine Meinung zur Asylfrage und damit auch zur möglichen Änderung von Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 änderte sich nämlich nicht derart wie die der restlichen Union. Er stellte sich Anfang der 1990er Jahre wiederholt gegen die große Mehrheit in seiner Partei und wurde damit – mehr oder weniger – zu einem Einzelkämpfer innerhalb der Union. In dieser Zeit zerrüttete auch sein Verhältnis zu Helmut Kohl.

All dies war für den Ausgang der Bundestagswahl am 25. Januar 1987 ohne große Bedeutung. Zwar büßten Kohl und die Union mehrere Prozentpunkte im Vergleich zur Wahl 1983 ein, doch da auch die SPD Stimmen verlor und die FDP sowie die Grünen etwa gleichauf landeten, konnte die bisherige Koalition aus Union und FDP mit einer nach wie vor stattlichen Mehrheit weiterregieren. Allerdings hatten der Bundestagswahlkampf und andere Entwicklungen des Jahres 1986 eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die sich entwickelnde Asyldebatte.

So hatte sich erstens ein Trend umzukehren begonnen. Die ausländische Wohnbevölkerung war in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn des Jahres 1982 jährlich zurückgegangen. Das Jahr 1986 brachte in dieser Entwicklung eine Kehrtwende. Mit dafür verantwortlich war der signifikante Anstieg der Asylbewerberzahlen auf beinahe 100.000 in diesem Jahr. Diese Zahl ließ sich nicht nur trefflich durch Politik und Medien instrumentalisieren, sondern war

¹²⁰ Hier wird der Ansicht Achim Landwehrs gefolgt, der feststellt „dass es sich bei Sprachen, Bildern und anderen semiotischen Systemen nicht, wie vielfach immer noch unterstellt, um transparente Phänomene handelt, die die Welt einfach abbilden, sondern dass sie Strukturen, Beziehungen, Kausalitäten, Identitäten, Wissensformen, mit anderen Worten: Wirklichkeiten jeglicher Art produzieren, reproduzieren und transformieren.“ Siehe noch einmal: Landwehr: Historische Diskursanalyse, S. 163.

tatsächlich auch eine psychologische Herausforderung für die bundesdeutsche Gesellschaft.¹²¹ Schon während des Jahres hegte man die Sorge, dass man zahlenmäßig das bisherige Asyl-Rekordjahr 1980 übertreffen könnte.¹²² Das geschah zwar nicht, allerdings blieb der immer noch signifikante Anstieg der Zahlen nicht ohne Folgen und auch Probleme. Dabei war schnell nicht mehr klar zu unterscheiden, ob es sich bei diesen um reale Probleme handelte oder eher um gruppenspezifische Ängste vor vermeintlichen Problemen. So oder so wurden die Diskussionen über diese Probleme für viele zu gruppenbezogenen oder individuellen Wahrheiten.¹²³

Zweitens löste bei vielen die Praxis Unverständnis aus, dass zahlreiche Asylbewerber, deren Anträge abgelehnt wurden, trotzdem – zumindest zeitweise – ein Bleiberecht in Deutschland zugesprochen bekamen. Dass dieses Vorgehen der gültigen Rechtslage entsprach und dass sich die Bundesrepublik durch die Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention sogar international dazu verpflichtet hatte, Menschen nicht in Länder zurückzuschicken, in denen Ihnen Gewalt oder gar der Tod drohte, spielte für viele Deutsche keine Rolle. Bei vielen dominierte das Gefühl oder gar eine feste Überzeugung, dass das bundesrepublikanische Asylverfahren defizitär war und kein probates Mittel darstellte, um die Asylbewerberzuwanderung zu kanalisieren und zu steuern. Die nicht abgeschobenen De-facto-Flüchtlinge wurden gerade in den asylkritischen Kreisen zum Sinnbild für das angeblich insuffiziente Asylverfahren.¹²⁴

Diese Wahrnehmung wurde drittens dadurch nur noch verstärkt, dass mit den steigenden Zuwandererzahlen konkrete strukturelle Probleme und – damit verbunden – Sorgen und Ängste einhergingen. So gab es an vielen Orten von Anfang an immer wieder Probleme, alle Ankommenden sofort mit einem Schlafplatz zu versorgen. Berichte über „tagelang obdachlos

¹²¹ Über die „Zunahme kriegs- und bürgerkriegsähnlicher Zustände“ in der Welt, über eine angeblich „häufig geringere“ Integrationsfähigkeit „auf Grund der kulturellen und ethnischen Unterschiede“ und eine abnehmende „Toleranz und Aufnahmebereitschaft“ der deutschen Bevölkerung berichtete 1986 auch die Bundeszentrale für politische Bildung in ihrem Themenheft „Menschenrechte“. Siehe dazu: Menschenrechte für Flüchtlinge und Vertriebene? In: Informationen zur politischen Bildung, (210) 1986, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 21–25, hier S. 24.

¹²² „Im Lager ist es besser als daheim“, in: *Der Spiegel* (31/1986), 28.07.1986, S. 23–32, S.25.

¹²³ Der Begriff Wahrheit ist schwieriger zu fassen, als es auf den ersten Blick anzunehmen wäre. Jedoch ist unbestreitbar, dass Gruppen und Einzelpersonen auch schon 1986 ihr jeweiliges Wahrheitsverständnis nicht zwangsläufig an intersubjektiv nachprüfbaren Fakten orientierten. Ganz oft kamen, damals wie heute, Mentalitäten und Gefühle als wahrheitsformende Faktoren dazu oder dominierten gar den subjektiven Meinungsbildungsprozess zum Thema Asyl. Zur „Wahrheit definierenden Macht von Diskursen“ siehe: Landwehr: Historische Diskursanalyse, S. 73.

¹²⁴ Dazu: „Unser Traumland ist die Heimat“, in: *Der Spiegel* (38/1986), 15.09.1986, S. 104–105.

durch die Stadt“¹²⁵ irrende Asylbewerber machten die Runde und erzeugten den Eindruck, die Regierenden hätten zuweilen vor der neuen Situation kapituliert. Auch dass Gemeinden immer wieder meldeten, sie fänden keine Wohnstätten für die ihnen zugewiesenen Asylsuchenden¹²⁶ mehr, ließ gerade bei den Personengruppen in Deutschland, die ihren ohnehin nur geringen Wohlstand zu verlieren hatten, in dieser Situation des Wohnungsmangels den Eindruck entstehen, dass sie sich in einer neuen Konkurrenzsituation befanden. Nachdem es bis dahin die sogenannten „Gastarbeiter“ gewesen waren, waren es nun die Asylbewerber, mit denen sie um bezahlbaren Wohnraum zu konkurrieren fürchteten. Die Folge war eine zum Teil systematisch beförderte Verstärkung der ohnehin nie aus Deutschland verschwundenen Fremdenangst und -feindlichkeit in nennenswerten Teilen der Bevölkerung.¹²⁷

Für Unruhe sorgte viertens die zunehmende Einwanderung von Asylsuchenden über Ostberlin. Hier hatte sich ein Tor gebildet, geduldet und sogar gefördert durch die DDR-Führung, über das Flüchtlinge ungehindert ihren Weg in die Bundesrepublik finden konnten. Die Praxis der DDR, Flüchtlinge ungehindert nach Westberlin zu lassen oder sie gar dorthin zu schleusen, wurde von vielen Wahlkämpfern heftig kritisiert: „Solange die DDR diese mit den internationalen Gepflogenheiten unvereinbare Haltung nicht ändert, macht die gegenwärtige Entwicklung neue Überlegungen notwendig.“¹²⁸

Doch noch deutlich einprägsamer war für die bundesdeutsche Öffentlichkeit fünftens eine grundsätzliche Veränderung der Herkunftsländer der Asylsuchenden, weg von den Entwicklungsländern der Dritten Welt und der Türkei hin zu den Staaten Osteuropas und der Sowjetunion. 1986 hatte sich diese Entwicklung abzuzeichnen begonnen, um bereits im Laufe des darauffolgenden Jahres 1987 mehr als deutlich zu werden.¹²⁹ Dabei wurden die Asyl-Zuwanderung aus dem Osten mit dem zunehmenden Zuzug von Aussiedlern aus der gleichen Richtung in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion zunehmend vermischt. Die offensichtlichen Parallelen der beiden Migrationsbewegungen wurden von der großen Mehrheit der Deutschen anfangs wenig zur Kenntnis genommen. Das lag zum einen daran, dass die eine

¹²⁵ „Im Lager ist es besser als daheim“, in: *Der Spiegel* (31/1986), 28.07.1986, S. 25.

¹²⁶ Vgl. ebd., S. 27.

¹²⁷ Zu den Aspekten Fremdenfeindlichkeit und Fremdenangst wird an späterer Stelle einzugehen sein.

¹²⁸ Der damalige innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Werner Broll (CDU), in: Pressemitteilung CDU/CSU Fraktion im Bundestag, (4034S) 16.07.1986, gefunden in: AGG, Sig.: B.II.1, Fraktion Die Grünen im Bundestag 1983–1990, Akte Nr.: 3161. Broll setzte sich in diesen Ausführungen für Asylentscheidungen direkt an der Grenze durch sog. „Grenzrichter“ ein.

¹²⁹ Siehe zu dieser Entwicklung: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 273 ff.

Form der Zuwanderung staatlich gewollt beziehungsweise gefördert wurde,¹³⁰ und die andere Form zusehends unwillkommen war und zum anderen daran, dass für viele Bürger die eine Form der Zuwanderung wie die andere Form war: Fremde waren Fremde. Da die Aussiedler-Zuwanderung jedoch ab 1987 Ausmaße annahm, welche die Asylzuwanderung zahlenmäßig teilweise weit übertraf,¹³¹ war eine Vermischung der beiden Themen und eine konkurrenzhaftere Bearbeitung und Bewertung durch die Politik und die Gesellschaft spätestens um die Wiedervereinigung herum ein unumkehrbarer Fakt. Beide ließen sich, was gemeinsame Probleme und Herausforderungen anbetraf, schon bald nicht mehr voneinander trennen.

Auf Grund dieser Vielzahl an Entwicklungen konnte „sich das politische [und gesellschaftliche] Interesse von den ehemaligen ‚Gastarbeitern‘ [...] zunehmend auf diese Gruppe von Zuwanderern“¹³² verlagern. Das wiederum war nur möglich, da auch die richtigen Multiplikatoren an der Diskursentwicklung beteiligt waren. Es waren dabei nicht nur rechtsradikale Hardliner, die für die Intensivierung der Diskussion über das Thema Asyl verantwortlich waren. Vielmehr wurde die Asylfrage durch die öffentlichkeitswirksame Thematisierung quer durch alle Parteien und Medien hindurch spätestens 1986 der gesamten bundesdeutschen Gesellschaft zugänglich.

Warum sie diese Wirkung entfaltete und nicht wie so viele andere Themen schnell wieder verschwand, hatte sicher nicht nur mit den oben geschilderten Entwicklungen zu tun, sondern auch mit der Art, wie man in Deutschland sprachlich, inhaltlich und programmatisch mit dem Thema umging. Da war einmal die gezielte Emotionalisierung des Themas oder einzelner Aspekte davon. Besondere Bedeutung spielte dabei der Einsatz von Sprache beziehungsweise sprachlich erzeugter Bilder und Stereotype, die auf der einen wie der anderen Seite der Debatte die Entstehung gruppenspezifischer Wahrheiten beschleunigte.¹³³ Unter anderem wurde ein komplett eigenes Vokabular salonfähig gemacht. Darunter waren Begriffe wie „Scheinasylant“¹³⁴, „Wirtschaftsflüchtlinge“ oder „Asylschmarotzer“. Sie waren alle nicht neu, doch bekamen sie in dieser Phase der Diskussion über Asyl ihren festen und eigenen Platz im

¹³⁰ Artikel 116 GG ließ die Zuwanderung sog. „Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit“ aus Osteuropa und der SU ausdrücklich zu und garantierte auch ihre offizielle Anerkennung als deutscher Staatsangehörige.

¹³¹ Vgl. dazu noch einmal die Zahlen bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 275 f.

¹³² Ebd., S. 263.

¹³³ Zum Einfluss von Sprache und sprachlicher Metaphern auf den Asyldiskurs bereits 1993: Wengeler: Asylantenflut im Einwanderungsland Deutschland – Brisante Wörter in der Asyldiskussion. Darüber hinaus: Matthias Jung/Martin Wengeler/Karin Böke (Hrsg.): Die Sprache des Migrationsdiskurses, Opladen 1997.

¹³⁴ Einen Teil zum Aufstieg dieses Wortes trug sicher die Spiegel-Reihe „über Asylanten und Scheinasylanten in der Bundesrepublik“ bei. Siehe die Ausgaben und Serien-Artikel ab: „Die Spreu vom Weizen trennen“, in: *Der Spiegel* (35/1986), 25.08.1986, S. 80–89.

Bewusstsein der beteiligten Akteure zugewiesen. Sie wurden zu zentralen Topoi¹³⁵ der gesamten Debatte.

Außerdem führte auch die wenig erfolgreiche und dabei auch noch integrationsfeindliche Ausländerpolitik der 1980er Jahre dazu, dass das Ansehen der größtenteils unbescholtenen Zufluchtssuchenden systematisch beschädigt wurde.¹³⁶

Wichtig für die Etablierung und Polarisierung der Asyldebatte war bei alledem ein teilweise systematischer und teilweise willkürlicher „Terror der Zahlen“¹³⁷. Er wurde sowohl von zentralen Protagonisten befördert als auch durch zahlreiche mediale Kommentare. Vermeintlich nüchterne und objektive Zahlenaufzählungen wie die von Werner Broll hatten da das gleiche Resultat wie polemisch aufgebauschte Horrorstatistiken. Der damalige innenpolitische Sprecher der Unions-Fraktion im Bundestag etwa erläuterte:

„In den ersten 6 Monaten dieses Jahres sind mit über 42.000 Asylbewerbern bereits 45 % mehr als im Vergleichszeitraum des Vorjahres eingereist. Eine genau Analyse dieser Zahlen ergibt, daß davon fast 17.000, d. h. 39 % zu Personengruppen gehören, bei denen derzeit zwischen 0 % und höchstens 1,5 % als politisch verfolgt anerkannt werden.“¹³⁸

Mit derartigen Darstellungen von Statistiken erzielte er ähnlich emotionale Reaktionen wie so mancher Fremdenfeind, der Botschaften verbreitete, die in Duktus und Argumentation stark an Blut-und-Boden-Thesen nationalsozialistischer Herkunft anlehnten. So lassen sich etwa in Zuschriften an die Parteien Aussagen finden, die Zahlen zur Untermauerung Ihrer Thesen nutzten:

„Der elementarste Reichtum eines Volkes ist Besitz von Grund und Boden, also Landbesitz. In diesem Sinne sind wir aber eines der ärmsten Völker der Welt, dessen Ländchen jetzt schon mit etwa 300 Personen pro qkm. [sic] eines der am dichtesten bevölkerten Länder der Welt ist, das auch noch an Vergiftung stirbt.“¹³⁹

¹³⁵ Vgl. Wengeler: Topos und Diskurs.

¹³⁶ Herbert führt konkret die Arbeitsverbots- sowie Unterbringungsbestimmungen an, welche die Integration der Asylsuchenden massiv erschwerten, wenn nicht gänzlich unmöglich machten. Vgl. dazu: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 271.

¹³⁷ Ein Zitat nach: Nuscheler: Internationale Migration. Er benutzt diesen Begriff für den Umgang mit den Asylbewerberzahlen Anfang der 1990er Jahre.

¹³⁸ Pressedienst der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag, 16.07.1986, in: AGG, Sig.: B.II.1, Fraktion Die Grünen im Bundestag 1983–1990, Akte Nr.: 3161.

¹³⁹ Bürgerzuschrift an die Fraktion der Grünen im Bundestag, 07.10.1986, in: AGG, Sig.: B.II.1, Fraktion Die Grünen im Bundestag 1983–1990, Akte Nr.: 3518.

Einzelne Zahlen und Statistiken in solcher Weise aus dem Zusammenhang zu reißen und derart eindimensionale Argumentationen zu unterfüttern, war ein probates Mittel (und ist es heute immer noch), um die einfache und verfängliche Botschaft „Deutschland hat keinen Platz für Asylbewerber“ öffentlichkeitswirksam zu platzieren. Derartige Weisheiten gehörten darum schon 1986 für viele Deutsche zu ihrer jeweils individuellen Wahrheit.¹⁴⁰

Zusammengefasst muss das Jahr 1986 also als Wendepunkt für die bundesdeutsche Diskussion über Migration im Allgemeinen angesehen werden. Hier wurde endgültig die sogenannte „Gastarbeitermigration“ als Hauptgesprächsthema durch das Thema Asyl abgelöst. Die eigentliche Asyldebatte wiederum nahm in diesem Jahr den Schwung auf, den sie in den folgenden Jahren benötigte, um sich endgültig fest in der breiten Öffentlichkeit zu verwurzeln. Denn auf der einen Seite entwickelte sich das Thema 1986 aus einem Nischendasein heraus zu einem öffentlich breit diskutierten Kernstreitpunkt in der deutscher Politik, es überlagerte aber noch nicht die anderen zentralen politischen Themen in dieser Phase der deutschen Geschichte. Das geschah dann einige Jahre später.

3.3 Die SPD von 1978 bis Anfang 1987: Von der Regierung in die Opposition – auch in der Ausländer- und Asylfrage

Die gesamten 1970er Jahre hindurch zeichnete die SPD in der Bundesrepublik für die Gestaltung der Ausländer- und Einwanderungspolitik verantwortlich. In diese Zeit fiel der für die weitere Migrationspolitik bedeutende und richtungsweisende „Anwerbestopp“ von 1973¹⁴¹ genauso wie auch die Schaffung des Amtes eines Migrationsbeauftragten der Bundesregierung. Zudem unternahm sie um die Dekadenwende hin zu den 1980er Jahren den ersten zögerlichen, wenn auch wenig erfolgreichen Versuch einer gezielten Integrationspolitik für die in Deutschland inzwischen zahlreich lebenden Einwanderer.¹⁴² Allerdings mussten sich die Sozialdemokraten im Bund ab 1982 mit der – für sie lange nicht gekannten – Situation arrangieren, fortan in der Opposition arbeiten zu müssen und damit nicht mehr den

¹⁴⁰ Die Bemühungen der Gegenseite, Zahlen zur Entkräftung der asylfeindlichen Positionen zu nutzen, waren demgegenüber von wenig Erfolg gekrönt.

¹⁴¹ Laut Franz Walter begann 1973 „die Welt der alten Sozialdemokratie unterzugehen“. Siehe: Franz Walter: Vorwärts oder abwärts, Berlin 2010, S. 7. Fortan haderten demnach „die Sozialdemokraten in den folgenden Jahrzehnten mit sich, weil sie in der Realität selbst nicht mehr so waren, wie sie sich in den Erzählungen gern noch darstellten.“ Siehe ebd., S. 17. Ob in der Asylfrage im Laufe der Jahre ebenfalls diese Diskrepanz zwischen Realität und Selbstbild zu Tage trat, wird im Folgenden noch deutlich werden.

¹⁴² Vgl. dazu noch einmal: Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 46 ff.

ausländerpolitischen Ton angeben zu können. Dies befreite sie zwar von so manchen realpolitischen Zwängen, entsprach allerdings nicht den eigenen politischen Ansprüchen. Dementsprechend hoch war die Motivation, den neuen Kanzler, Helmut Kohl und die Union schnellstmöglich wieder an der Regierung abzulösen.

Die Gründe für das Scheitern der rot-gelben Koalition unter Schmidt schließen neben den zahlreichen externen Faktoren wie den wirtschaftlichen Problemen der Bundesrepublik und der steigenden Arbeitslosigkeit auch die nicht minder wichtigen SPD-internen Faktoren ein.¹⁴³ So begann die SPD zwar schnell, den neuen Bundeskanzler und lang für seine angebliche Provinzialität belächelten Politiker Helmut Kohl politisch heftig zu attackieren, jedoch verflog dieser Elan immer wieder sehr schnell; auch zu einem Gutteil deshalb, weil man sich innerparteilich selbst häufig nicht einig war. Die Folge war, dass die Sozialdemokraten im Bund dem pragmatischen Regierungsstil Kohls¹⁴⁴ schon bald und für längere Zeit kaum mehr etwas entgegenzusetzen hatten.¹⁴⁵ Das von einem althergebrachten Idealismus getragene Selbstbewusstsein der Sozialdemokraten erodierte dabei beinahe unbemerkt in den innerparteilichen Konflikten.

Tatsächlich war der innerparteiliche Bruch, der nach dem Wechsel in die Oppositionsrolle vonstattenging, wenig überraschend. Schon vorher hatten sich zahlreiche Sozialdemokraten von ihrer eigenen Parteiführung und vor allem von Helmut Schmidts Regierungskurs zu entfremden begonnen. „Binnen weniger Monate distanzierte sich die sozialdemokratische Oppositionspartei von allen zentralen Richtungsentscheidungen der sozialdemokratischen Regierungspartei aus den Jahren“¹⁴⁶ seiner Kanzlerschaft. Franz Walter stellt in seiner Studie zur SPD fest, dass es den Sozialdemokraten „in jenen ersten Jahren nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition gar nicht [um unmittelbare Regierungsfähigkeit]“¹⁴⁷ ging, sondern, dass sie „wieder Teil der sozialen Bewegungen sein und an den gesellschaftlichen Bündnissen

¹⁴³ Vgl. Meik Woyke: Zweckbündnis auf Zeit. Das Ende der sozial-liberalen Koalition, in: Faulenbach/Helle (Hrsg.): Menschen, Ideen, Wegmarken, S. 342–351. Siehe zu den für die SPD schwierigen 1980er Jahren auch das einschlägige Kapitel bei: Peter Brandt/Detlef Lehnert: „Mehr Demokratie wagen“. Geschichte der Sozialdemokratie 1830–2010, Berlin 2013, S. 224–265.

¹⁴⁴ Siehe dazu: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 23–26.

¹⁴⁵ Auf Landesebene sah dies hingegen z. T. deutlich anders aus. Die Landesverbände der SPD und mit ihnen ihre Führungspersonlichkeiten erzielten in den Jahren nach 1982 so manchen beeindruckenden Erfolg. Franz Walter vermutet nicht zu Unrecht, dass diese landespolitische Stärke in den 1980er und frühen 1990er Jahren möglicherweise auch für die bundespolitische Schwäche der Sozialdemokratie mit verantwortlich war. Vgl. Franz Walter: Die SPD: Vom Proletariat zur Neuen Mitte, Berlin 2002, S. 213.

¹⁴⁶ Ebd., S. 201.

¹⁴⁷ Dieses und folgendes Zitat, siehe: Ebd.

„fortschrittlicher Menschen‘ gegen Atomenergie und Rüstungsprojekte mitwirken“ wollte. Selbst wenn man dieser pauschalen Aussage über die SPD der mittleren 1980er Jahre nicht vollständig folgen möchte, so ist doch viel Wahres in seiner Beurteilung der Situation der Partei in den mittleren 1980er Jahren zu finden. Es scheint, als hätte die Partei ein einengendes Korsett abgeworfen, und dass sie sich – gerade auch in der Ausländer- beziehungsweise Einwanderungspolitik – wieder auf ihre pluralistischen und internationalistischen Wurzeln zurückbesinnen konnte. Man konnte sich aus dem „Rennen um eine Begrenzungspolitik“¹⁴⁸ zurückziehen, wie es unter Schmidt und unter dem Druck der Unionsparteien 1981 begonnen hatte. Dabei gibt es auch hier kein homogenes Bild einer kollektiv „einwanderungs- und ausländerfreundlichen“ Sozialdemokratie, allerdings sind die parteipolitischen Kerneinstellungen, trotz einiger gegenteiliger Meinungen in der Partei, dennoch klar erkennbar. Die SPD wollte sich – in Opposition zur Union – wieder als Vertreter der Anliegen der Einwanderer in Deutschland verstanden wissen.

Personell veränderte sich das Gefüge innerhalb der Partei ebenfalls grundlegend. Schmidt zog sich nach anfänglichen Versuchen, seine Position in der Partei wieder zu festigen, bereits ab 1983 größtenteils aus der aktiven Politik zurück. Stattdessen erlebte die „Lichtgestalt sozialdemokratischer Neuerungen und Aufbrüche“, Willy Brandt, „einen zweiten politischen Frühling.“¹⁴⁹ Doch führte seine Reaktivierung als sozialdemokratische Identifikationsfigur nicht zu dem parteipolitischen Aufbruch, den sich viele Sozialdemokraten erhofft hatten. So waren es andere, die die Geschicke der SPD auf dem Weg in die 1990er Jahre gestalteten. Sie werden noch heute als die „Enkel“ Willy Brandts bezeichnet: Björn Engholm aus Schleswig-Holstein, Jahrgang 1939, Oskar Lafontaine aus dem Saarland, Jahrgang 1943, Gerhard Schröder aus Niedersachsen, Jahrgang 1944 und Rudolf Scharping aus Rheinland-Pfalz, Jahrgang 1947. Jeder einzelne von ihnen verdiente sich seine parteipolitischen Meriten jeweils im eigenen Bundesland. Alle stiegen dort bis 1991 jeweils zu mächtigen Ministerpräsidenten auf. Ihre Strahlkraft, sowohl partei- als auch bundespolitisch, reichte weit über ihr jeweiliges Bundesland hinaus. Und obwohl mit Hans-Jochen Vogel und Johannes Rau zwei andere SPD-Granden die Kanzlerkandidaturen 1983 und 1987 übernahmen, waren es die erstgenannten vier, die in der Öffentlichkeit mit besonderem Interesse verfolgt wurden. Laut Franz Walter lag das nicht zuletzt an ihrem Hang zur „Provokation“ und an ihren unernsten, verspielten und zum

¹⁴⁸ Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 49.

¹⁴⁹ Dieses und vorangegangenes Zitat: Walter: Die SPD, S. 203. Zu den „Problemen“ und Misserfolgen Willy Brandts zwischen 1983 und 1987: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 146 f.

Teil verwöhnten Attitüden.¹⁵⁰ Was sie außerdem vereinte, war ein ausgeprägter Machttrieb, der jedoch nicht dazu geeignet war, eine verunsicherte Bundes-SPD wieder nachhaltig aufzurichten. So entsteht der Eindruck, dass sie alle immer wieder zuerst ihr eigenes Süppchen kochten. Eine Beobachtung, die immer wieder und vor allem auf Oskar Lafontaine zutraf. Ihm war von Willy Brandt persönlich die Führungsrolle in der SPD zugedacht worden war. Und zumindest in den Jahren bis zur deutschen Wiedervereinigung gelang es ihm, diese Rolle eines Primus inter pares auszufüllen, unter anderem durch politisches Geschick, aber vor allem auf Grund seines ausgeprägten Kommunikationstalentes und eines besonderen Gespürs für den Umgang mit den deutschen Medien. Der gezielte und wohl kalkulierte „Tabubruch“ wurde zu einer Art Markenzeichen seines politischen Auftretens.¹⁵¹

Spätestens nach der verlorenen Bundestagswahl 1987 konnte man an Lafontaines Ambitionen kaum mehr Zweifel haben. Gekonnt profilierte er sich innerhalb der SPD und auch nach außen hin. Er wurde daher rasch zum „SPD-Hoffnungsträger.“¹⁵² Jedoch mussten viele Sozialdemokraten schnell feststellen, dass er nicht der von sozialdemokratischen Idealen und Grundeinstellungen geprägte Typ Politiker war, der die SPD als Ganze wieder aufzurichten in der Lage war. Vielmehr eckte er auf Grund seiner machtbewussten und auf Konflikt und Konfrontation geprägten Persönlichkeit immer wieder auch innerparteilich an und trug damit selbstredend nicht zu der erhofften neuen, großen Parteieinigkeit bei. Durch seine häufigen, bewusst provokanten Positionierungen, die nur zu oft konträr zur eigentlichen Parteilinie standen, erregte er zwar den Eindruck eines zupackenden Erneuerers, stieß jedoch auch immer wieder zahlreiche Mitglieder seiner eigenen Partei vor den Kopf.¹⁵³ Diese oft konfliktbehaftete Konstellation zwischen Lafontaine und der SPD sollte gerade auch in der sich zuspitzenden Asylfrage, also ab etwa 1987, immer wieder deutlich werden, was ein Grund dafür ist, warum für den folgenden Zeitraum ein intensivierter Blick auf die Rolle und Lage der SPD in der Asyldebatte lohnt.

Für die Phase von 1983 bis 1986/87 lässt sich festhalten, dass es sich mit Blick auf das Thema Asyl eine Übergangsphase handelte. Das Thema Asyl löste in dieser Zeit endgültig die

¹⁵⁰ Vgl. Walter: Die SPD, S. 207.

¹⁵¹ Vgl. ebd., S. 207 ff. Gerhard Schröder besaß ein ähnliches Talent für den Umgang mit den Medien. Seine „erfolgreichste“ Zeit kam bekanntermaßen jedoch noch einmal zehn Jahre später. Seine drei Mitstreiter, aber auch Konkurrenten hatten 1998 den politischen Zenit, was ihre politische Bedeutung und Macht anging, bereits überschritten.

¹⁵² Vgl. Fahne voran, in: *Der Spiegel* (23/1988), 06.06.1988, S. 31–32.

¹⁵³ Siehe zur häufig nicht einfachen Beziehung von Oskar Lafontaine zur SPD bei Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 148–152.

„Gastarbeiterfrage“ als das dominierende bundesrepublikanische Migrationsthema Nummer eins ab. Auch neben anderen vieldiskutierten Themen, gewann es an Bedeutung und hatte bereits 1986/87 eine bemerkenswerte Emotionalisierung erfahren. Trotzdem dominierte es die deutsche Politik noch nicht in der Art wie einige Jahre später. Die SPD befand sich in dieser Phase ebenfalls in einem Umbruch, personell wie programmatisch. Während Helmut Schmidt sich bald aus der vordersten Reihe der Partei zurückzog, versuchte Willy Brandt die Partei wiederaufzurichten. Jedoch waren es vielmehr seine „Enkel“, die sich zunehmend in Stellung brachten und die Geschicke und die Geschichte der Partei im nächsten Jahrzehnt bestimmen sollten. Besonders hervor stach in dieser Phase Oskar Lafontaine, selbst ohne die Kanzlerkandidatur 1987.

4. Die frühe Asyldebatte – 1987 bis 1989: Ein Konflikt (in) der alten Bundesrepublik

Die mittleren 1980er Jahre, aber besonders das Wahlkampfjahr 1986, hatten für eine erhebliche Intensivierung der ausländerpolitischen Debatten in der Bundesrepublik gesorgt. Im Jahr 1987 und auch in den darauffolgenden letzten Jahre der Bonner Republik setzte sich dies fort. Es waren die Jahre nach dem GAU in Tschernobyl, in denen die Angst vor und die Zweifel an der Kernenergie sich in großen Bevölkerungskreisen manifestierte. Außerdem grassiert in diesen Jahre zum Teil eine regelrechte Hysterie wegen Aids beziehungsweise des HI-Virus, in ihnen zeichnete sich außerdem der Umbruch im gesamten Ostblock zusehends ab und vollzog sich bereits teilweise. Und es waren eben auch die ersten Jahre dessen, was als Asyldebatte in das kollektive Gedächtnis der bundesdeutschen Gesellschaft eingegangen ist. Die Debatte fügte sich in turbulente Jahre und gewann immer weiter an Strahlkraft, bis sie relativ abrupt – wenn auch nur kurzzeitig – von den umstürzenden Veränderungen im Ostblock und der DDR 1989/90 aus dem Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit verdrängt wurde.

Warum diese Phase der Asyldebatte als ihre „Frühphase“ bezeichnet wird, wird im Laufe des folgenden Kapitels deutlich werden, doch sollen zwei zentrale Gründe für diese Benennung bereits hier hervorgehoben werden. Das war erstens, dass sich diese Phase der Debatte ausschließlich in der Bonner Republik abspielte – die DDR kannte vergleichbare Debatten nicht – und es war zweitens der Umstand, dass sie durch den Zusammenbruch der DDR und die darauffolgende Wiedervereinigung Deutschlands klar von der Hochphase der Asyldebatte abgetrennt stattfand. Dieser Befund trifft trotz allen hier noch zu besprechenden Parallelen, Kontinuitäten und unzweifelhaft bestehenden Bezügen, über die Zäsur des Mauerfalls hinweg, zu. Auch wenn die Wiedervereinigung und ihre Folgen hier noch keinen Einfluss auf den Verlauf der Debatte nahmen, kann die Asyldebatte im Zeitraum von 1987 bis 1989/90 durchaus als virulent bezeichnet werden. Dass dieser Befund auch beträchtliche Wirkung auf die bundesdeutsche Sozialdemokratie hatte, wird am Ende des Kapitels im Detail beleuchtet.

4.1 Die späten 1980er Jahre – Die Asyldebatte im historischen Kontext: Zahlen, Maßnahmen und Entwicklungen

Während der Zuzug von Arbeitskräften und ihrer Familienangehörigen Ende der 1980er Jahre nicht mehr von vordringlicher Bedeutung für die Einwanderungszahlen nach Deutschland war, gewannen gleich zwei Einwanderungsbewegungen in dieser Zeit eine neue, bis dahin beispiellose Bedeutung. Das war zum einen die Asyl- beziehungsweise Fluchtmigration in die Bundesrepublik und zum anderen, das wird häufig vergessen oder gar ignoriert, die sogenannte Aussiedlerzuwanderung. Ihre Zahlen stiegen parallel zu einander in rasantem Tempo an.

Der Aussiedlerzuzug, also die Einwanderung deutschstämmiger Personen aus den Staaten des Ostblocks im Sinne des Artikels 116 Grundgesetz, hatte sich von 1986 auf 1987 zwar nur verdoppelt, jedoch erreichten die Zahlen damit ein neues Allzeithoch. Sie stiegen von etwa 43.000 auf etwa 78.500. Viel drastischer fielen dann die folgenden Jahre aus. 1988 wurde bereits die 200.000er-Marke übertroffen, um sich 1989 beinahe noch einmal zu verdoppeln, auf über 375.000. Auch die folgenden 1990er Jahre erlebten ähnlich hohe Zuzugszahlen.¹

Was den Zuzug von Asylbewerbern 1987 anging, so waren die Zahlen im Vergleich zum Vorjahr noch einmal gefallen: auf unter 57.500. Im Jahr darauf erreichten sie zum ersten Mal seit 1980 wieder über 100.000 und stiegen 1989 auf über 120.000.² Damit fiel der Anstieg zwar deutlich, allerdings nicht annähernd so sprunghaft und ausgeprägt aus wie bei der Aussiedlerimmigration. Eine bemerkenswerte Beobachtung, denn erstens fand die Parallelität dieser Entwicklungen keine Entsprechung in den öffentlichen Darstellungen und Debatten, und zweitens wurden die unterschiedlichen Migrantengruppen von der Politik höchst unterschiedlich beurteilt und mit Unterstützung bedacht.³ Dennoch fand diese politische Bevorzugung der Gruppe der Aussiedler in der Gesellschaft keine adäquate Entsprechung. Hier wurde weitestgehend der Unterschied zwischen einheimisch auf der einen Seite und ausländisch beziehungsweise fremd auf der anderen Seite aufrechterhalten. Deshalb blieb auch das Schlagwort „Asyl“ die ganze Zeit über dominant und viele Deutsche subsummierten schließlich fast alle Formen der Zuwanderung unter diesem Überbegriff.⁴

¹ Für alle Zahlen vergleiche bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 276.

² Vgl. ebd., S. 274.

³ Siehe dazu die Ausführungen dazu in Kapitel 3.2.3.

⁴ Beispiele für eine solche Vermischung bzw. Pauschalisierung folgen in dieser Arbeit weiter unten.

Diese Diskrepanz setzte sich in den frühen 1990er Jahren fort und sollte dann von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Hochphase der Asyldebatte werden. Vor der Wiedervereinigung jedoch stellte sich die Lage schlicht so dar: Während Asylbewerber spätestens mit den beginnenden 1980er Jahren einen größtenteils schlechten Ruf in der deutschen Öffentlichkeit hatten und kaum beziehungsweise wenig schlagkräftige politische wie mediale Unterstützung erfuhren, konnten die aus den Ostblockstaaten stammenden Aussiedler zumindest damals noch auf eine nennenswerte Lobby aus den Reihen der an der Bundesregierung beteiligten Parteien bauen.⁵ Die Opposition kritisierte diese Bevorzugung zwar deutlich, jedoch fehlten ihr jegliche Hebel, um ihr in irgendeiner Form entgegenwirken zu können.⁶

Die Gegensätzlichkeit der Behandlung von Asylbewerbern und Aussiedlern gewann darüber hinaus dadurch an Brisanz, dass sich die Hauptherkunftsgebiete der Asylbewerber, welche die Bundesrepublik erreichten, ebenfalls stark veränderten. Bis Mitte des Jahrzehnts waren prozentual die meisten Asylsuchenden aus Asien gekommen. Sie machten zum Beispiel 1985 etwa 60 Prozent der Gesamtzahl aus, bei knapp 25 Prozent Asylsuchenden aus europäischen Ländern. 1987 hatte sich dies komplett umgekehrt. Nun kamen über 60 Prozent der Immigranten aus europäischen Ländern und nur noch etwa 28 Prozent aus Asien. Bis 1993 nahmen die Fluchtzahlen aus Asien noch weiter ab, wobei die aus Europa noch bis über 72 Prozent stiegen.⁷ Folglich vollzogen sich Ende der 1980er Jahre zwei unterschiedliche Einwanderungsbewegungen – Asylsuche und Aussiedlerzuzug – aus den gleichen Herkunftsregionen nach Deutschland, und das jeweils unter sehr verschiedenen Vorzeichen. Dass der Aussiedlerzuzug sich in dieser Weise entwickeln konnte, baute, wie angedeutet, erstens auf einer politischen Protektion der besagten Personengruppe durch die damalige Bundesregierung unter Helmut Kohl⁸, die sich zweitens auf das deutsche Grundgesetz stützte, welches in Artikel 116, Absatz 1 definiert:

„Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling

⁵ Vgl. bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 277. Außerdem auch bei Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 306 ff. Die (regierungs-)politische Bevorzugung der Aussiedler verringerte sich spätestens ab 1989 zwar ebenfalls zusehends, allerdings konnten bis dahin Millionen von Aussiedlern von ihr profitieren.

⁶ Vgl. ebd., und bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 276.

⁷ Vgl. die Zahlen ebd., Tab. 25, S. 270.

⁸ Vgl. Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 306.

in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.“⁹

Diese Definition umfasste seit 1957 auch offiziell die Personengruppe der Aussiedler, die damit, was ihre Staatsangehörigkeitsrechte in der Bundesrepublik anging, den Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten gleichgestellt wurden.¹⁰ Sie hatten folglich mit ihrer Einreise, sofern sie ihre deutsche Abstammung belegen konnten, das Anrecht auf die deutsche Staatsbürgerschaft und auf umfassende staatliche Unterstützung.

Auf der anderen Seite wurden das Asylverfahren und die Rechte der Asylantragssteller Ende des Jahrzehnts immer weiter verschärft.¹¹ Vorreiter in dieser Sache waren erneut die südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg sowie Berlin. Allerdings zielten diese nun nicht mehr nur auf die angebliche „Mißbrauchs-Verhinderung“ ab, sondern hatten nun „allgemein die Zuwanderung in die Bundesrepublik“ im Auge.¹² So wurden Asylbewerber zunehmend in abgelegenen Massenunterkünften untergebracht und das generelle Arbeitsverbot für Asylbewerber auf bis zu fünf Jahre nach Ankunft ausgedehnt.¹³ Das bedingte eine weitere Isolation der Asylsuchenden in Deutschland von der einheimischen Bevölkerung und verstärkte bei vielen Deutschen das Bild von den „faulen Fremden“.¹⁴ Doch trotz dieser Maßnahmen stiegen die Asylbewerberzahlen weiter an. Dementsprechend wurden die Gesetzgebung sowie die bundesdeutsche Asylpraxis weiterhin von Politik und Gesellschaft kontrovers und emotional diskutiert.

Die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik über die Asylgesetzgebung, über die ankommenden Flüchtlinge und über den Umgang mit ihnen wurde auch nach der Bundestagswahl im Januar 1987 fortgesetzt, ohne dass eine nennenswerte Beruhigung der Stimmung zu verzeichnen gewesen wäre. Der deutliche Sieg Helmut Kohls und der Union bei den Wahlen änderte daran nichts. Zu deutlich waren trotz des erneuten Wahlsiegs die Stimmenverluste der Unionsparteien gewesen und zu eindringlich schienen den konservativen

⁹ Vgl. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 116, Abs. 1.

¹⁰ Vgl. dazu die Ausführungen bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 276.

¹¹ Siehe dazu noch einmal: Nuscheler: International Migration, S. 147 f.

¹² Vgl. dazu auch die Zitate bei Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 105 ff., besonders S. 106.

¹³ Für eine chronologische Auflistung der gesetzlichen und verfahrensrechtlichen Maßnahmen zwischen 1987 und 1990 siehe die (nicht ganz unmissverständliche) Darstellung bei Nuscheler: Internationale Migration, S. 146 ff.

¹⁴ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 271.

Politikern der Ruf der Öffentlichkeit nach politischem Handeln zu sein.¹⁵ Ein Indiz dafür war aus Sicht so mancher Unions-Funktionäre das erschreckend starke Abschneiden der Republikaner bei den Landtagswahlen 1986 gewesen¹⁶, und auch die anstehenden insgesamt sieben Landtagswahlen in den Jahren 1987 und 1988 ließen ein dementsprechendes Wachhalten des Themas opportun erscheinen. Ganz davon abgesehen, dass es zahlreiche bundes- und landespolitisch profilierte Politiker gab, die schon deutlich länger als seit dem Bundestagswahlkampf auf eine Verschärfung der Asylgesetze und härteres Vorgehen gegen Asylbewerber drangen. Mit Regierungs- und Parteigrößen wie unter anderem Franz Josef Strauß¹⁷, Alfred Dregger und Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann¹⁸ kam genug politische Schlagkraft an entscheidender politischer Stelle zusammen, sodass eine Abschwächung der Diskussionen trotz abnehmender Asylbewerberzahlen 1987 weder zu erwarten war noch in der Realität eintrat. Eine innerparteiliche Opposition gegen dieses Vorgehen und diese Positionen gab es zu diesem Zeitpunkt in der Union längst nicht mehr, auch wenn der damalige CDU-Generalsekretär Heiner Geißler immer wieder zur Mäßigung in der Frage aufrief und im Bundestagswahlkampf für ein Heraushalten des Themas aus den öffentlichen Debatten und Wahlkampfauftritten plädiert hatte. Sein Standpunkt ist – das wurde oben schon angedeutet – als eine seltene Ausnahme auf der CDU/CSU-Seite anzusehen.¹⁹ Entsprechend wenig Einfluss hatte er auf die Position seines Parteivorsitzenden und Kanzlers und noch weniger auf die der asylnpolitischen Hardliner in den Reihen der Union.

Die Maßnahmen, welche von der Bundesregierung zwischen 1987 und 1989 auf den Weg gebracht wurden, fielen – verglichen mit den Jahren davor – äußerst drastisch aus. Neben der bereits erweiterten Möglichkeit, Arbeitsverbote für Asylsuchende von bis zu fünf Jahren zu

¹⁵ In seiner Regierungserklärung nach der Bundestagswahl 1987 ging Kohl nur sehr oberflächlich auf das Thema ein. Allerdings lässt sich selbst dort ein Eindruck von dem vorgesehenen politischen Schwerpunkt in der Asylpolitik gewinnen: „Wir gewähren weiterhin jenen Asyl, die aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen verfolgt werden. Wir können aber die wirtschaftlichen Probleme der Welt nicht durch Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland lösen. Für die Menschen in der Welt, die hungern und wirtschaftliche Not leiden, ist und bleibt die beste Hilfe die Hilfe vor Ort.“ BT PIPr (11/4), 18.03.1987, S. 71. Indirekt machte er auf diesem Wege deutlich, dass er Asylnmigration weiterhin von Deutschland fernhalten wollte und nicht dort zu lösen gedachte.

¹⁶ Vgl. „Wäre ich Deutscher, würde ich schreien“ in: *Der Spiegel* (02/1987), 05.01.1987, S. 22–30.

¹⁷ Siehe ebd., S. 25. *Der Spiegel* berichtete, dass Strauß Asylbewerber als „Sozialhilfeschnorrer“ beschimpfte.

¹⁸ Zimmermann warnte bspw. in einem Interview, dass sollten die Abschiebemöglichkeiten nicht neu gefasst werden, „zu befürchten [sei], daß der Flüchtlingsstrom sich weiter auf die Bundesrepublik Deutschland zubeweg[e].“ Er stellte fest: „Um uns herum haben alle wichtigen Länder ihr Asyl- und Ausländerrecht verschärft. Wir [Deutschland] können nicht die einzigen sein, die da außen vor bleiben.“ Siehe: Zimmermann will dem Asylbewerberstrom das Wasser abgraben. Interview mit Karl-Hugo Pruys, Frankfurter Neue Presse, 26.01.1988.

¹⁹ *Der Spiegel* unterstellte Geißler: „[I]hn [plagt] nur scheinbar ein Anfall von Liberalität. Dahinter steckt die simple Einsicht, also Taktik, daß die Union ja doch nicht über die Zweidrittelmehrheit im Bundestag verfügt, um das Verfassungsrecht auf Asyl aufzuheben.“ Vgl. „Wäre ich Deutscher, würde ich schreien“ in: *Der Spiegel* (02/1987), 05.01.1987, S. 27.

verhängen, wurden die „aus dem Ost-West-Konflikt erwachsenen Sonderrechte“ die Flüchtlinge aus dem Ostblock bis dahin genossen hatten, quasi komplett beseitigt. Sie waren bis dahin pauschal und ohne spezielle Prüfung als politische Flüchtlinge anerkannt worden.²⁰ Zudem wurde für zahlreiche Staaten eine Visumpflicht eingeführt und generell schärfere Regeln für abgelehnte Asylbewerber und bezüglich unterschiedlicher Asylgründe erlassen.²¹ Dieses Vorgehen sorgte nicht nur für Widerstand aus den Reihen der Opposition, sondern auch in der Regierungskoalition. Vor allem von Seiten der FDP²², aber auch aus den Reihen der CDU wurden Ende 1988 Stimmen laut, die nicht jeden Weg, den vor allem der aus Bayern stammende Bundesinnenminister Zimmermann zu gehen gedachte, mitgehen wollten. Doch letztendlich setzten sich in dieser Phase die Hardliner aus der Union oftmals durch. Die ab Ende 1986 bis 1988 erlassenen Asylmaßnahmen und Gesetzes- sowie Verfahrensverschärfungen zeigen dies deutlich.

Die ungleich lautstärkeren und vehementeren Widerstände aus den Reihen der Sozialdemokratie und der Grünen änderten an dieser Entwicklung ebenfalls nichts. Zu breit war in dieser Zeit das parlamentarische Fundament, auf das die Bundesregierung im Bundestag bauen konnte.²³ Vor allem die sozialdemokratischen Proteste waren dennoch deutlich zu vernehmen. Ende der 1980er Jahre positionierte man sich nach wie vor deutlich konträr zur Unionspolitik und sparte dabei auch nicht mit harter Kritik. Zum Beispiel äußerten sich Bürger in der sozialdemokratischen Zeitung Vorwärts kritisch über die zunehmend öffentlich und polemisch geführte „Asylkampagne“²⁴ der Union. Ein Leser schrieb: „Leider wird seitens der CDU, die sich ‚christlich‘ nennt, über sämtliche Medien Stimmung gegen Asylbewerber gemacht.“²⁵ Doch es waren nicht nur Kommentare, in denen das Christliche in der Union angezweifelt wurde. Vielfach wurden Unionspolitiker auch in die Nähe der damals erstarkenden rechtsradikalen und nationalistischen Republikaner gerückt. So zum Beispiel durch den amerikanischen Musiker Ron Williams in einem Interview:

²⁰ Vgl. bei Nuscheler: Internationale Migration, S. 157 f. Und ebenso pauschal wurde bei ihrer illegalen Einreise in die Bundesrepublik auf eine Abschiebung verzichtet. Dieses Vorgehen wurde unter anderem auf Druck der CSU 1987 eingestellt. Nuscheler erläutert, wie unter anderem die politische Entspannung im Ost-West-Konflikt zu diesem politischen Umdenken beigetragen hat.

²¹ Vgl. ebd., S. 147 f.

²² Siehe dazu und zu Folgendem: Bis an die Grenzen, in: *Der Spiegel* (48/1988), 28.11.1988, S. 34–38. Klaus Kinkel (FDP) kritisierte laut dem Spiegel die „weitgehende[] Rechtlosstellung“ der betroffenen Ausländer. Heiner Geißler (CDU) stellte fest, dass er „[n]ationale Abschottung“ für falsch halte. Auch in: FDP will Asyl-Scharfmacher bremsen, in: *taz*, Nr. 2725, 03.02.1989, S. 2.

²³ Union und FDP konnten 282 Bundestagssitze gegen 237 der sozialdemokratischen und grünen Opposition aufbringen. Selbst mit einigen Abweichlern, war so jede Gesetzesabstimmung problemlos zu gewinnen.

²⁴ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 296 ff.

²⁵ Aus einem Leserbrief in: Vorwärts. Sozialdemokratisches Magazin, Juni 1989, S 4.

„Ich lebe seit `79 in München und habe dort über die Jahre hinweg die rechten Reden von Leuten wie Stoiber [...] oder Strauß mitbekommen, [...]. Vieles von dem, was sie geredet haben, sagen nun die Republikaner.“²⁶

Und am vehementesten, weil am regelmäßigsten, kritisierten die offiziellen Parteigruppierungen der SPD die Maßnahmen der Bundesregierung. Im Namen der Bundestagsfraktion etwa ließ der Abgeordnete Gerd Wartenberg mitteilen, dass: „alle ‚Abschreckungsmaßnahmen‘ [...] ihre Wirkung verfehlen, andererseits aber zu einer inhumanen Belastung der Betroffenen führen.“ Außerdem vertrat er den Standpunkt: „Die Asylpolitik der CDU/CSU beschäftigt sich seit Jahren fast ausschließlich mit der Frage, wie ein angeblicher Mißbrauch des Asylrechts verhindert werden kann. Konzeptionelle zukunftsweisende Überlegungen fehlen völlig.“²⁷ Vielfach richtete sich die Kritik – das vorangegangene Wartenberg-Zitat lässt das erkennen – also nicht nur gegen die durch die Maßnahmen der Bundesregierung entstehenden Härten für Asylbewerber, sondern auch gegen einen Mangel an Zukunftsfähigkeit.

Die Asylbewerberzahlen stiegen von Jahr zu Jahr auf neue Rekordhöhen, und diese Entwicklung konnte auch nicht gestoppt werden. Nach wie vor beantragten zehntausende Personen pro Jahr in der Bundesrepublik Asyl, obwohl ihre Fluchtgründe nicht durch den Asylgrundrechtsartikel gedeckt waren.²⁸ Es ist jedoch zu vermuten, dass sich die Regierung der begrenzten Wirksamkeit der Maßnahmen durchaus bewusst war. Ursula Münch hat schon 1993 herausgearbeitet, dass die Union bereits Ende der 1980er Jahre ihren Plan, auf eine Grundgesetzänderung hinzuwirken, mit verstärktem Engagement nachging. Darin war das Scheitern der vorangegangenen Gesetzesanpassungen und Maßnahmen einkalkuliert, denn es sollte allen offenbar werden, dass das 1988 „geplante [Asylverfahrensg]esetz die anstehenden Probleme nicht lösen könne“. Die einer angestrebten Grundgesetzänderung vorangehenden politischen Maßnahmen sollten also „lediglich dazu beitragen [...] ein weiteres Stück Boden für die [...] Änderung des Grundgesetzes [zu bereiten] [...]“.²⁹ Die Maßnahmen der späten

²⁶ Als Reaktion auf den Wahlerfolg der Republikaner bei den Europawahlen im Juni 1989 der amerikanische Sänger Ron Williams in einem Interview mit Stephan Gorol. In: Vorwärts, September 1989, S. 26.

²⁷ Pressemitteilung: Die SPD im Deutschen Bundestag, Nr. 490, 23.02.1989, S. 2.

²⁸ Siehe dazu noch einmal oben: Asyl konnte/(kann) in Deutschland nur erhalten, wer in seinem Herkunftsland mit politischer Verfolgung zu rechnen hat. Bürgerkrieg, wirtschaftliche Not oder Hunger sind keine solchen Gründe; auch wenn sie dennoch oft ein, zumindest zeitweiliges, Bleiberecht für die Betroffenen in der Bundesrepublik bedeuteten. Vgl.:

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl182s0946.pdf
(Stand: 15.09.2020)

²⁹ Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 109.

1980er Jahre blieben damit – von den Verantwortlichen durchaus erwartet und einkalkuliert – hinter den mit ihnen verbundenen großen Ankündigungen zurück und reihten sich in die das ganze Jahrzehnt über betriebene eher resonanz- denn ergebnisorientierte „Ankündigungspolitik“³⁰ in Sachen Ausländer und Asyl ein.

Die Jahre 1987 bis 1989 brachten neben den bereits aufgezählten Gesetzesänderungen und Verschärfungen auch zahllose weitere Entwicklungen mit sich. Diese waren nicht alle direkt mit dem Thema Asyldebatte verknüpft, jedoch hatten sie oft Einfluss auf sie; oder andersherum, die Debatte hatte Einfluss auf sie.

Obwohl die Bundestagswahl Anfang 1987 erneut eine komfortable Regierungsmehrheit für Union und FDP erbracht hatte,³¹ blieb das Thema Asyl weiter akut. Dazu trugen auch die Medien bei. Allerdings wäre ohne das Interesse der Union das Thema weiter am Leben zu erhalten, wäre die Asyldebatte kaum zu dem geworden, was sie nun wurde. Zumindest nicht zu dieser Zeit. Zu unbedeutend waren in dieser Phase die Belastungen für die öffentlichen Haushalte und, lokal betrachtet, für die Kommunen und Bürger, die durch die ohnehin noch relativ geringen Asylbewerberzahlen entstanden. Demnach musste es andere Gründe gegeben haben.

So ließ sich erstens mit Fremden und der Angst vor ihnen zu allen Zeiten gut Politik machen, man blieb im Gespräch, und zweitens standen mehrere zentrale Landtagswahlen an. In Hessen, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein wurde bereits 1987 gewählt, 1988 noch einmal in Schleswig-Holstein³², Baden-Württemberg und Berlin. Das waren immerhin mehr als die Hälfte der Länder der alten Bundesrepublik. Ein dritter Grund, das ist angeschnitten worden, war, dass man auf Unionsseite in Sachen Grundgesetzänderung neue Möglichkeiten erkannte. Die steigenden Asylbewerberzahlen reichten aus, um zu begründen, warum man dem Thema eine besondere Aufmerksamkeit widmete. Zudem blieb mit Friedrich Zimmermann einer der zentralen Wegbereiter der Debatte auch nach der Bundestagswahl Bundesinnenminister. Bis zu dem Zeitpunkt im April 1989, als er dieses Amt zugunsten von Wolfgang Schäuble räumen musste, blieb die Asylfrage auch auf Grund seiner Initiativen von

³⁰ Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 62.

³¹ Siehe oben. Die Regierung konnte 282 Abgeordnete gegenüber 237 der Opposition aufbringen.

³² Die erneuten Landtagswahlen in Schleswig-Holstein 1988 wurden nötig, nachdem nach den Landtagswahlen 1987 keine stabile Regierung gebildet werden konnte.

vordringlicher Bedeutung. So teilte er in seinem Amt als Bundesinnenminister im September 1987 vor dem Deutschen Bundestag mit:

„Ein weiteres wichtiges innenpolitisches Thema ist der immer noch besorgniserregende **Zustrom der Asylbewerber**. [...]

Unsere Bemühungen zur Eindämmung der illegalen Einreisen, zur Beschleunigung der Asylverfahren und zur einheitlichen Handhabung der Abschiebemöglichkeiten müssen wir konsequent weiterführen.“³³

Eine gewisse Rolle sollte außerdem auch die europäischen Entwicklungen auf diesem Gebiet spielen. Das war neben dem Schengener Abkommen von 1985, das den innereuropäischen Abbau von Grenz- und Zollkontrollen regelte, besonders das Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 1. Juli 1987. In ihr drückten die damals zwölf Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) ihren Willen zu einer verstärkten europäischen Integration aus und legten damit den Grundstein für die Schaffung der Europäischen Union (EU).³⁴ Diese Entwicklung hatte im Konkreten noch keinen oder nur sehr geringen Einfluss auf die deutsche Asylgesetzgebung, jedoch noch vor Gründung der EU sollte der europäische Aspekt in der Debatte immer wieder und von Jahr zu Jahr dringlicher durchscheinen.³⁵

Noch interessanter und auch relevanter in dieser Debattenphase sind jedoch die Landtagswahlen, die von 1987 bis 1989 stattfanden. Ohne sie im Detail zu analysieren, sticht eine Sache deutlich heraus, die im Zusammenhang mit den nach Deutschland gerichteten Migrationsbewegungen in dieser Zeit gesehen werden muss. Nimmt man alle Wahlen dieser drei Jahre, einschließlich der Europawahl im Sommer 1989 und der beiden Landtagswahlen in Schleswig-Holstein, so errangen bei sechs von neun dieser Wahlen rechtsextreme Parteien, konkret die NPD, die Republikaner und die DVU, zum Teil beachtliche Wahlerfolge.³⁶ Zwar zogen nur die Republikaner mit einigen Parlamentariern in die Berliner Bürgerschaft und das Europaparlament ein, doch fielen die Wahlergebnisse immerhin so hoch aus, dass zumindest

³³ BT PIPr (11/24), 10.09.1987, S. 1635. Hervorhebung im Original.

³⁴ 07.02.1992 mit dem Vertrag von Maastricht beschlossen und am 01.11.1993 durch sein Inkrafttreten gegründet. Mehr zur Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union auf:

<http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/> (Stand: 15.09.2020).

³⁵ Siehe dazu: Nuscheler: Internationale Migration, S. 250–262. Auch Meier-Braun attestiert Europa, dass es – damals wie heute – auf Dauer von Zuwanderung (von Flüchtlingen) betroffen sein wird. Siehe dazu: Meier-Braun: Schwarzbuch Migration, S. 128. Gerne vorgebrachtes Argument der Asylkritiker war, man wolle das deutsche Asylrecht dem europäischen angleichen, was ein natürlicher und notwendiger Prozess bei der Vertiefung der politischen europäischen Union darstelle. Da das deutsche Asylrecht eines der liberalsten in ganz Europa war, bedeutete dieses Argument im Klartext jedoch, dass man eine Verschärfung der eigenen Asylgesetzgebung, samt Streichung eventueller Privilegien für Asylsuchende anstrebte.

³⁶ In Schleswig-Holstein traten 1987 keine rechten Parteien an. Nur knapp acht Monate später traten mit der NPD und den Republikanern gleich zwei derartige Parteien an.

jeweils die Wahlkampfkosten zurückerstattet und die jeweilige Partei mit neuen Finanzmitteln versorgt wurde, was für weitere Wahlkämpfe und -erfolge nötig war. Die deutlichsten Erfolge verbuchten dabei die Republikaner, allerdings erst 1989, bei den Landtagswahlen in Berlin (7,5 Prozent) und bei den Europawahlen (7,1 Prozent). Die NPD verbuchte im Flächenland Baden-Württemberg 1988 immerhin mit über zwei Prozent ebenfalls einen nennenswerten Gewinn.³⁷

Dass die drei großen rechtsradikalen Parteien dabei meist nicht am gleichen Strang zogen und nur die sogenannte Liste D in Bremen als Beispiel für eine politische Allianz zwischen zwei von ihnen, der DVU und der NPD, gelten kann, so sind ihre Erfolge vor allem für eines ein Indiz: Die Frustration einer steigenden Anzahl von Wählern mit der Politik, und im speziellen mit der Ausländer- und Asylpolitik, wurde immer größer.³⁸ Die Bereitschaft, die etablierten Parteien, und im Besonderen die Unionsparteien abzustrafen, wuchs. Und genau wie bei Wahlen die Bereitschaft wuchs, radikalen Parteien die eigene Stimme zu geben, wuchs in den besagten Jahren auch die Bereitschaft, Gewalt gegen Ausländer beziehungsweise Einwanderer anzuwenden. Am bekanntesten sind sicher die zahlreichen Anschläge und Überfälle, die ab 1991 die dann wiedervereinigte Bundesrepublik erschütterten, doch auch ein ausländerfeindlicher Brandanschlag auf ein größtenteils von türkischstämmigen Menschen bewohntes Haus in Schwandorf in der Oberpfalz am Jahresende 1988 kostete vier Menschenleben.³⁹ Insgesamt fanden bereits Ende der 1980er Jahre dutzende Brandanschläge auf Wohnheime von Immigranten statt, wobei die Täter dabei nicht zwischen Asylsuchenden, Aussiedlern oder Übersiedlern (geflohenen DDR-Bürgern) unterschieden.⁴⁰ Auch mehrere gezielte Angriffe auf Einzelpersonen, die zum Teil mit deren Tod endeten, sind für diese Zeit belegt.⁴¹ Rechtsextremistische Gewalt war dabei keineswegs ein allgegenwärtiges Phänomen, doch war in dieser Phase eine deutliche Zunahme zu verzeichnen.⁴²

³⁷ Der damalige Baden-Württembergische Ministerpräsident Lothar Späth bemühte sich zwar diesen Eindruck herunterzuspielen, immerhin hatte er die absolute Mehrheit bei den Landtagswahlen verteidigt, allerdings sah so mancher die „CDU [...] schwer geschwächt“. Eine Folge der deutlichen Verluste von fast 3 Prozent, die sich stattdessen bei NPD (2,09 Prozent) und Republikanern (0,96 Prozent) wiederfanden. Siehe: „Der große Kohl an Späths kleiner Hand“, in: *Der Spiegel* (13/1988), 28.03.1988, S. 18–21.

³⁸ Zum Erfolg der NPD und der Republikaner in Baden-Württemberg bei der Landtagswahl am 20.03.1988 siehe: „Die Leute suchten ein Ventil“, in: *Der Spiegel* (13/1988), 28.03.1988, S. 26–27.

³⁹ Siehe: <http://www.br.de/nachrichten/rechtsaussen/schwandorf-brandanschlag-100.html> (Stand: 15.09.2020).

⁴⁰ BT-Drs. 11/6323, 26.01.1990, S. 5.

⁴¹ Vergleiche zu einigen Vorfällen in West-Berlin: Brisante Kiste, in: *Der Spiegel* (26/1989), 26.06.1989, S. 47–51.

⁴² Vgl. die Zahlen des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Jahr 1989. Siehe: Verfassungsschutzbericht 1989, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1990, S. 138 ff.

Es waren immer wieder – wie in allen politisch polarisierenden Debatten – die gleichen Akteure, die durch ihre Handlungen und Aussagen eine sich stetig verstärkende Emotionalisierung der Asyldebatte herbeiführten. Ein Meister der Provokation und Steuerung von Emotionen war Franz Josef Strauß, der sich bis Ende 1988 regelmäßig in der Debatte zu Wort meldete und einige denkwürdige Sätze in die Streitigkeiten einbrachte.⁴³ Sein plötzlicher Tod im Oktober 1988 bedeutete eine signifikante Veränderung in der Akteurskonstellation der Asyldebatte. Denn sein Nachfolger Max Streibl hielt sich mit Beiträgen zur Asyldebatte – zumindest solchen, die bundesweit Beachtung fanden, weitestgehend zurück. Dafür rückte sein Innenminister, Edmund Stoiber, zu einem der prominentesten Asylkritiker in der nachfolgenden Debattenphase auf. Aufsehen erregte er unter anderem mit seiner Warnung vor einer „durchraßten Gesellschaft“⁴⁴. Von dieser Wortwahl distanzierte er sich alsbald wieder, doch war es von bayerischer Seite nunmehr vor allem er, der für eine Verschärfung der bundesdeutschen Asylgesetze trommelte und dabei gezielt die Emotionalisierung der Debatte betrieb. Denn mit dem Ausscheiden von Friedrich Zimmermann aus dem Amt des Bundesinnenministers – er wechselte 1989 ins Verkehrsressort – schied ein zweiter CSU-Politiker aus der ersten Reihe der Asylkritiker aus. Er wurde durch Wolfgang Schäuble ersetzt, der in der Asyldebatte nicht weniger bestimmt, aber doch deutlich gemäßigter im Ton, das Unions-Ziel der Grundgesetzänderung verfolgte. Seine Nominierung als Zimmermanns Nachfolger brachte neue Bewegung in die Asyldebatte, da Schäuble vor allem von der SPD als Gesprächspartner akzeptiert wurde und ihm nicht der Ruf eines unnachgiebigen Hardliners anhaftete. Der SPD-Bundestagsabgeordnete Gerd Wartenberg lobte die Berufung Schäubles und dessen Initiativen dementsprechend:

„Die Einigung der Koalition in ausländerrechtlichen Fragen scheint Elemente zu enthalten, die die bisherige Polarisierung in der Ausländerpolitik überwinden könnten. Die SPD-Bundestagsfraktion begrüßt es, wenn der neue Bundesinnenminister die ausländerfeindlichen Tendenzen innerhalb der CDU/CSU eindämmen sollte.“⁴⁵

Klaus J. Bade skizziert, wie Schäuble in dieser Zeit die Diskussion in neue Bahnen lenkte und deutlich zielgerichteter vorging als sein Vorgänger. Schäuble verzettelte sich nicht in der Agitation gegen Asylsuchende und ihre Unterstützer, sondern zeigte ein großes strategisches

⁴³ Siehe dazu nochmal weiter oben seine bereits zitierten Aussagen, etwa im Rahmen und nach dem Landtagswahlkampf in Bayern 1987.

⁴⁴ Vgl. u. a.: „Im Jahr 2000 ein türkischer Kanzler“, in: *Der Spiegel* (07/1989), 13.02.1989, S. 28 f.

⁴⁵ Pressemitteilung: Die SPD im Deutschen Bundestag. Wartenberg: SPD dringt auf besseres Ausländergesetz, Nr. 994, 20.04.1989.

Geschick⁴⁶ bei dem Versuch, ein neues Ausländergesetz durch den Bundestag zu bringen.⁴⁷ Allerdings, so stellt Ulrich Herbert fest, handelte es sich bei diesem Gesetz um ein „Zwischenergebnis, [...] [das] in den meisten Feldern den Status quo fest[schrieb].“⁴⁸ So hatte die Personalie Schäuble eher beruhigenden, denn umstürzenden oder beschleunigenden Einfluss auf die Debatte.

Viel einschneidender hätte im September 1989 ein innerparteilicher Umsturzversuch gegen Helmut Kohl auf die Asyldebatte wirken können. Der sich gerne als asylopolitischer Hardliner inszenierende damalige baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth hatte zusammen mit Heiner Geißler und einigen anderen CDU-Granden versucht, Kohl von dessen Führungspositionen als Parteivorsitzender und Kanzler zu verdrängen, nachdem dieser nach mehreren verlorenen Wahlen auch noch angekündigt hatte, Geißler nicht mehr als Generalsekretär der CDU behalten und durch Volker Rühle ersetzen zu wollen. Jedoch scheiterte diese Fronde. Geißler hingegen – ohnehin in der Ausländer- und Asylfrage ein Einzelkämpfer in der Union – verlor zunehmend an Einfluss in der Partei und damit auch in der Diskussion um die bundesdeutschen Asylgesetze. Auf dem Parteitag in Bremen deutete sich zudem eine programmatische Veränderung bei der CDU an, die sich wenige Wochen später, nach dem Mauerfall am 9. November noch weiter verfestigen sollte.⁴⁹ Man reagierte schon vor der Wende auf die „dramatischen Entwicklungen in Osteuropa und dem Massenexodus der jungen DDR-Deutschen“. Eine deutsche Wiedervereinigung schien plötzlich wieder im Bereich des Möglichen zu sein. Niemand ahnte zu diesem Zeitpunkt, dass schon zwei Monate später die Mauer fallen würde. Die Wochenzeitung *Zeit* beschrieb die Wiederentdeckung dieses Themas in der Union so:

„Plötzlich entdeckt die CDU das ‚ganze Deutschland‘ als Thema, ja eben als Wahlkampf-Munition, mit neuer Vehemenz. [...] Kohl hatte ja [...] auf das Wörtchen ‚Wiedervereinigung‘ im Programm der Union verzichten wollen. Das ist vergessen. Die Union übertrumpft sich nun geradezu selbst in Einheits- und Freiheitsrhetorik. Vaterland, Patriotismus, Nation – oft läßt sich die Sprache jener der fünfziger Jahre kaum noch unterscheiden.“

⁴⁶ Bade spricht gar von einem „strategischen Geniestreich“. Siehe: Bade: Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 64.

⁴⁷ Es wurde am 26.04.1990 im Bundestag und am 11.05.1990 im Bundesrat beschlossen, trat am 01.01.1991 bereits im wiedervereinigten Deutschland in Kraft. Für einige nähere Informationen zu diesem Gesetzesprojekt siehe bei: Nuscheler: Internationale Migration, S. 186 ff sowie bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 282 ff.

⁴⁸ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 283 f.

⁴⁹ Im Bundesvorstand der CDU wurde das Thema bereits im Juni desselben Jahres diskutiert. Helmut Kohl berichtete u. a. welche Hochkonjunktur der Begriff „Wiedervereinigung“ zu dieser Zeit in der bundesdeutschen Öffentlichkeit erfahren habe. Siehe dazu: Helmut Kohl: Bericht zur Lage vom 19. Juni 1989, in: Helmut Kohl/Günter Buchstab/Hans-Otto Kleinmann (Hrsg.): Berichte zur Lage 1982–1989. Der Kanzler und Parteivorsitzende im Bundesvorstand der CDU Deutschlands, Düsseldorf 2014, S. 743.

[...] die Union [scheint] [...] sich an die Spitze der Perestrojka-Bewegung setzen [zu wollen] [...].⁵⁰

Die Vorzeichen der Asyldebatte änderten sich also schon kurz vor dem Mauerfall. Nach der Öffnung der Grenze wurde die Asyldebatte – zwar nur kurzzeitig, aber doch relativ rigoros – durch die Ereignisse in der DDR aus dem Bewusstsein der Menschen verdrängt. Zu umstürzend waren die Geschehnisse, die auf den Mauerfall folgten, als dass ein derart künstlich emotionalisiertes Thema wie der Asylstreit in dieser Phase unter den Prioritäten der Menschen bleiben konnte. Die Ereignisse im eigenen Land überschlugen sich. Auch die Politik, nicht einmal die Protagonisten in der Debatte, hatten da noch Kapazitäten für das Fortführen eines Streits über Asylsuchende. Da das politische Führungspersonal in den folgenden Monaten jedoch weitestgehend das gleiche blieb und selbst nach der Wende irgendwann wieder relative deutschlandpolitische Ruhe einkehrte, war weiterhin ein solides Fundament dafür bereitet, um spätestens ab Ende 1990 den Streit über das Asylrecht und Asylsuchende wieder aufnehmen zu können; dann im wiedervereinigten Deutschland.

4.2 Die Asyldebatte Ende der 1980er Jahre – eine systematische Einordnung

Mit zeitlich größerem Abstand lässt sich heute deutlich mehr über das Wesen und die Charakteristika der ersten deutschen Asyldebatte sagen, als dies den Zeitgenossen möglich war. Die langen historischen Linien sind inzwischen deutlicher zu sehen, als dies mit nur kurzem zeitlichem Abstand der Fall war. So muss diese Untersuchung sich nicht auf die Darstellung der diachron verlaufenden Ereignisse rund um das Thema Asyl in dieser Zeit beschränken, sondern kann versuchen, die Asyldebatte in Bezug zu den langen historischen Verläufen zu setzen. Beim Versuch die unterschiedlichen Phasen der Asyldebatte zu identifizieren, helfen die sie umgebenden historischen Prozesse als Orientierungspunkte und -linien. Wie sich die in diesem Kapitel untersuchte Phase der Asyldebatte in deren Gesamtperiodisierung und in die Zeit insgesamt fügt, wird nachfolgend deutlich werden. Zudem sollen ausführlich die Spezifika und Charakteristika der Asyldebatte von 1987 bis 1989 herausgearbeitet werden. Die wichtige Rolle von emotionalisierter Sprache wird dabei deutlich werden. Außerdem wird zum ersten Mal ausführlicher auf die von den Unionsparteien angestrebte Grundgesetzänderung

⁵⁰ Dieses und vorangegangenes Zitat: Kanzlerstark, aber kopflös, in: *Die Zeit* (38/1989), 15.09.1989.

einzuweisen sein. In welcher Form die deutsche Sozialdemokratie in diesen Jahren mit der Asylthematik umging und wie sie sich programmatisch entwickelte, wird anschließend ausführlich in einem eigenen Teilkapitel beleuchtet werden.

4.2.1 Die frühe Asyldebatte als Teilepisode der deutschen Migrationsgeschichte

Karl-Heinz Meyer-Braun identifiziert, es wurde oben bereits angesprochen, bis 2002 insgesamt sechs Phasen der Einwanderungspolitik in Deutschland auf.⁵¹ Die vierte Phase, die er von 1981 bis 1990 verortet, ist die Phase, in welcher die Anfänge der Asyldebatte zu finden sind. Dass dabei nicht alle Jahre, in denen bereits über Asyl und Asylsuchende gestritten wurden, schon als Asyldebatte bezeichnet werden können und sollten, ist bereits deutlich geworden. Die Asyldebatte hatte sich aus der Diskussion über „Gastarbeiter“ und den damit zusammenhängenden Problemen heraus entwickelt und diese schließlich abgelöst.⁵² Die mittleren 1980er Jahre waren Übergangsjahre, in denen die eine durch die andere Debatte sukzessive überlagert und schließlich in den Hintergrund gedrängt wurde. Ab 1987 begann dann das, was hier als Asyldebatte verstanden wird. Ihre Frühphase dauerte bis Ende 1989. Diese erste Phase der Asyldebatte endete zeitgleich mit der vierten Phase der bundesdeutschen Ausländerpolitik. Was laut Meier-Braun ab 1981 stattfand, ein „Rennen um eine Begrenzungspolitik“⁵³, prägte damit auch den Beginn der Asyldebatte.

Dabei darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass die Asylummigration in dieser Phase nicht die einzige Form der Einwanderung in die Bundesrepublik Deutschland darstellte. Zwar wurde die Anfangsphase der Asyldebatte dominiert von einem Dualismus der Befürworter- und der Gegner einer Einschränkung der deutschen Asylgesetze, doch zeigten sich auch in dieser Phase die Einflüsse der anderen Einwanderungsbewegungen in die Bundesrepublik auf die Debatte. Dass das Thema Asyl zu keiner Zeit allein im bundesdeutschen Diskursraum stand, ist dabei ein erstes zentrales Charakteristikum der Debatte insgesamt, aber auch im Speziellen dieser ersten ihrer Phasen. In Kapitel 4.1 wurde bereits ausführlicher auf die Parallelität der Entwicklungen in der Asyl- und in der Aussiedlerimmigration hingewiesen. Nachdem dort nun vor allem über die zahlenmäßigen Entwicklungen und die ähnlichen Herkunftsgebiete

⁵¹ Vgl. Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland. Auch Klaus J. Bade bezieht sich in seiner Darstellung auf einen früheren Titel von Meier-Braun; siehe: Bade: Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 53 ff.

⁵² Bade spricht hier davon, dass sich in der vierten Phase der deutschen Ausländerpolitik die allgemeine „Ausländer- und [die] Asylpolitik immer gefährlicher überschneiden“. Siehe ebd., S. 57.

⁵³ Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 49.

gesprochen wurde, soll an dieser Stelle eine Einordnung aller nach Deutschland stattfindenden Immigrationsbewegungen der späten 1980er Jahre in den historischen Kontext unternommen werden.

Eines der zentralen Merkmale der Asyldebatte war von Anfang an, dass es nie ausschließlich um das Asylrecht oder Asylbewerber ging. Immer hatten auch andere Migrationsformen und die Diskussionen darüber enormen Einfluss auf die Asyldebatte. Sie waren stets ein zentraler Debattenbestandteil, der bei der Beurteilung der Asyldebatte nicht ausgeklammert werden kann. Der Zuzug von Millionen von Aussiedlern und Spätaussiedlern⁵⁴ stellt die wichtigste, weil zahlenmäßig größte Einwanderungsbewegung aus dem Ausland nach Deutschland dar. Sie übertraf im Zeitraum 1987 bis 1993 sogar den Zuzug von Asylsuchenden um mehrere Hunderttausend.⁵⁵ Herkunftsstaaten der Aussiedler waren die Staaten Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas, die mit dem sich abzeichnenden Zusammenbruch der kommunistischen Regime nicht mehr in der Lage waren, ihre Einwohner im Land zu halten – unabhängig davon wie sie dies zuvor getan hatten, ob mit Gewalt oder auf Grund des staatlich geordneten Lebens. Der Eisernen Vorhang hatte längst Schlupflöcher offenbart, bevor er auch offiziell fiel.⁵⁶

Eine weitere Personengruppe, die häufig mit besonderen Schwierigkeiten in der Bundesrepublik zu kämpfen hatte, waren die sogenannten Übersiedler.⁵⁷ Also Deutsche aus der DDR, die „scheinbar nur von Deutschland nach Deutschland umzogen“⁵⁸ und doch „im Eingliederungsprozeß häufig unter einen außerordentlichen Problemdruck [gerieten], dem viele nicht gewachsen waren.“⁵⁹ Klaus Bade hat herausgearbeitet, dass es in der Bundesrepublik in dieser

⁵⁴ Spätaussiedler werden im Gegensatz zu Aussiedlern diejenigen deutschstämmigen Einwanderer genannt, die erst nach dem 01.01.1993 nach Deutschland kamen (und noch kommen). Siehe: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/kriegsfolgen/spaetaussiedler/spaetaussiedler-node.html> (Stand: 15.09.2020). Außerdem bei: Jannis Panagiotidis: Postsowjetische Migration in Deutschland: Eine Einführung, Weinheim 2021. Einzelne Aspekte der (Spät-)Aussiedlermigration nach Deutschland werden in dreizehn Aufsätzen beleuchtet bei: Victor Dönninghaus/Jannis Panagiotidis/Hans-Christian Petersen (Hrsg.): Jenseits der "Volksgruppe": neue Perspektiven auf die Russlanddeutschen zwischen Russland, Deutschland und Amerika, Berlin 2018.

⁵⁵ Diese Aussage orientiert sich an den Zahlen bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 263 und 276. Während von 1987 bis 1993 etwa 1.470.000 Asylsuchende in die Bundesrepublik kamen, waren es im gleichen Zeitraum etwas über 1,7 Millionen Aussiedler.

⁵⁶ Vgl. zu den Herausforderungen und Problemen der Aussiedler bei der Integration in der Bundesrepublik: Klaus J. Bade: „Einheimische Ausländer“ und „fremde Deutsche“ im vereinigten Deutschland, in: Ders.: Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004, S. 417–435, hier besonders S. 427 ff. An gleicher Stelle zu den Gründen für die zunehmende Durchlässigkeit des Eisernen Vorhangs vor 1989/90.

⁵⁷ Siehe ausführlich dazu: Bettina Effner: Der Westen als Alternative: DDR-Zuwanderer in der Bundesrepublik und in West-Berlin 1972 bis 1989/90, Berlin 2020.

⁵⁸ Bade: Sozialhistorische Migrationsforschung, S. 420.

⁵⁹ Ebd., S. 430.

„neuen Einwanderungssituation mehr oder minder latente Spannungen [und] [...] Ängste [gab,] davor zwischen einheimischer Bevölkerung und zugewanderten Minderheiten en bloc, [sowie] zwischen einheimischen Gruppen und bestimmten Gruppen innerhalb der zugewanderten Minderheiten. Hierher gehört z. B. der Schulterschluss zwischen einheimischen Ausländern und bundesdeutschen Einheimischen gegenüber Asylsuchenden, aber auch fremdsprachigen Aussiedlern. Schließlich gibt es Gruppenspannungen innerhalb der zugewanderten Minderheiten selbst, die jeweils unterschiedlich lang und mit unterschiedlichen Problemen die Übergangsphase der Einwanderungssituation durchleb[t]en.“⁶⁰

Diese Konfliktlinien manifestierten sich in

„kulturell und ethnisch geprägte[n] oder unterlegte[n] ‚Fremdhierarchien‘ und Rangspannungen um die ‚Hackordnung‘ in der neuen Einwanderungssituation [...] Übersiedler gegen Aussiedler, [...] Aussiedler gegen ‚Ausländer‘ (‚Türken raus‘) und allgemein gegen ‚Asylanten‘ [...].“

Resultierend aus den drei parallel verlaufenden Wanderungsbewegungen und der zuvor bereits größtenteils abgeschlossenen Arbeitskräfteimmigration, spiegelten sich diese Kämpfe deutlich in den öffentlichen Debatten wider.

Einzelne Akteure, die besonders an diesen Auseinandersetzungen beteiligt waren, wurden im vorangegangenen Kapitel bereits ausführlicher vorgestellt. Wichtig ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass zwischen 1987 und 1989, genau wie um das Jahr 1980 herum, stets aus allen Teilen der Gesellschaft Beteiligung an der Asyldebatte zu verzeichnen war. Das heißt: neben Politik und Medien beteiligten sich auch Gruppen und Einzelpersonen aus allen sozialen Schichten an der Debatte. Spätestens ab 1987 war die Debatte ein Breitendiskurs und hatte alle Merkmale eines Elitendiskurses verloren.

Die Positionen der politischen Parteien waren Ende der 1980er Jahre deutlich voneinander getrennt. Die Unionsparteien strebten bereits in diesen Jahren eine Grundgesetzänderung an, die den weiteren Zuzug von Flüchtlingen unterbinden sollte. Unterschieden werden muss dabei noch zwischen den vornehmlich in der Bundespolitik aktiven Politikern und der auf Landesebene agierenden. Oftmals gebärdeten sich gerade Landespolitiker besonders lautstark und entsprechend radikal.⁶¹ Abgesehen von den bundespolitischen Hardlinern in den

⁶⁰ Dieses und nachfolgendes Zitat: Bade: Sozialhistorische Migrationsforschung, S. 420 f.

⁶¹ Beste Beispiele sind dabei Franz Josef Strauß und Heinrich Lummer. Aber auch Lothar Späth und später auch Edmund Stoiber sind für ihre harte Linie in Sachen Asyl und ihre z. T. scharfe Wortwahl aufgefallen.

Unionsreihen fielen die öffentlich hörbaren Aussagen auf Bundesebene meist deutlich gemäßiger aus. Das war nicht zuletzt auf Helmut Kohls anfängliche Zurückhaltung in Sachen Grundgesetzänderung zurückzuführen. Der Koalitionspartner der Union, die FDP, lehnte eine Änderung des Grundgesetzartikels 16 zwar noch ab, trug dafür aber einige Gesetzes- und Asylverfahrensänderungen im Laufe der 1980er Jahre mit.⁶² Aus den Reihen der Liberalen kam weiterhin die deutlichste Opposition von Seiten der damaligen Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Liselotte Funcke. Sie stellte sich wiederholt und häufig gefolgt von großem Medienecho gegen die offizielle Regierungslinie.⁶³ Ihre Einflussmöglichkeiten erschöpften sich aber auch am Ende des Jahrzehnts weiterhin vor allem in öffentlich geäußertem Protest. Ihrem Amt waren auch Ende der 1980er Jahre keine neuen Befugnisse erteilt worden.

Den Bestrebungen der Union standen mit der SPD und den Grünen⁶⁴ zwei Oppositionsparteien im Bundestag gegenüber. Beide wandten sich demonstrativ gegen eine Grundgesetzänderung, wobei die Sozialdemokraten immer wieder versuchten, mit der Union ins Gespräch zu kommen, wenn es um die Modifizierung des Asyl- und Ausländerrechts ging.⁶⁵ Auch fünf Jahre nach dem Verlust der Regierungsverantwortung auf Bundesebene hatte man in ihren Reihen vielfach den Anspruch, gestaltend in der bundesdeutschen Politik mitzuwirken. Dies unterschied sie deutlich von den Grünen, die sich Ende der 1980er Jahre auf Bundesebene noch in ihrer Oppositionsrolle gefielen. Hier war man noch weit von einer potenziellen Regierungsbeteiligung entfernt. Dementsprechend vertrat man in der Asylfrage eine harte und kompromisslose Haltung gegenüber der Regierung.

Als weiteres Charakteristikum dieser Phase war das langsame, aber auffällige Erstarren der rechten Parteien. Die von dem ehemaligen SS-Mann Franz Schönhuber geführten

⁶² Siehe für eine umfassende Liste der in den 1980er Jahren umgesetzten Gesetze zum Thema Asyl bei: Nuscheler: Internationale Migration, S. 146 ff.

⁶³ Vgl. dazu die oftmals wohlwollende Berichterstattung des *Spiegel* über Funckes Arbeit als Ausländerbeauftragte, etwa in: Recht absonderlich, in: *Der Spiegel* (18/1988), 02.05.1988, S. 52. Funcke wurde auf Grund ihrer teils vehementen Opposition gegen Zimmermann und die offizielle Regierungspolitik teilweise auch als „Engel der Türken“ bezeichnet. Siehe dazu: Schon komisch, in: *Der Spiegel* (43/1983), 24.10.1983, S. 22–25, S. 23.

⁶⁴ Vgl. dazu erneut: Mende: Von der „Anti-Parteien-Partei“ zur „ökologischen Reformpartei“, S. 301.

⁶⁵ Siehe dazu, wenn auch nur sehr knapp und cursorisch: Brandt/Lehnert: „Mehr Demokratie wagen“, S. 245 f.

Republikaner⁶⁶ sorgten für einiges Aufsehen, aber auch die DVU und die NPD⁶⁷ erzielten in den Jahren vor der Wende einige nennenswerte Wahlerfolge. Da sich die Wahlerfolge nicht in größeren Parlamentsbeteiligungen niederschlugen – noch nicht – muss das (Wieder-)Erstarken der rechten Parteien in einem anderen Licht gesehen werden. Es war nicht die konkrete politische, beziehungsweise parlamentarische Macht, welche die anderen Parteien so aufschreckte. Es war vor allem auf Seiten der Union die Angst davor, einen signifikanten Teil der eigenen Wählerbasis an die radikalen Emporkömmlinge zu verlieren.⁶⁸ Es folgte vielfach ein Reflex, der auch in der heutigen Zeit immer wieder in solchen Situationen zu erkennen ist: So mancher Politiker versuchte durch die Verschärfung der eigenen Positionen, den Wählerzulauf zu den rechten Parteien zu stoppen. Diese Praxis wurde in dieser Phase vor allem in den Reihen der Christdemokraten offenbar, sie erfasste aber in den frühen 1990er Jahren auch immer wieder – durchaus auch prominente – Sozialdemokraten.

Die Medien hatten in der gesamten Debatte und so auch in ihrer Frühphase eine wichtige Bedeutung als Multiplikator der durch die Politik gesetzten Themen und Diskussionsbeiträge. Sie boten die Infrastruktur, die eine rasche Weiterverbreitung der politischen Ereignisse ermöglichte. Zusätzlich waren sie allerdings auch viel mehr noch als bloße Boten. Besonders die großen Druckmedien wie *Spiegel*, *Zeit*, *Bild* und zahlreiche weitere auflagenstarke Tageszeitungen traten vielfach als politisch klar positionierte Akteure auf, denen zum Teil eine regelrechte Agenda unterstellt werden kann.⁶⁹ Sie setzten zum Teil neue Themen und boten Interpretationen und Positionen an, die von der bundesdeutschen Gesellschaft weiterverarbeitet werden konnten. Viele der zahllosen Krisenszenarien, welche Teile der bundesdeutschen Gesellschaft agitierten und auch durch Teile der Politik instrumentalisiert wurden, konnten

⁶⁶ Schönhubers Partei reüssierte vor allem auf Grund der bundesweiten Spannungen in Ausländer- und Migrationsthemen, und im Besonderen wegen des Streits über Asyl. Schönhuber selbst gerierte sich als „Türkeikenner“ was er in seiner kulturalistischen Studie von 1989 heraushebt. Siehe: Ders.: *Die Türken – Geschichte und Gegenwart*, München 1989. *Der Spiegel* reagierte auf diese Entwicklung unter anderem mit einer eigenen Titelgeschichte: Der rechte Verführer, in: *Der Spiegel* (22/1989), 29.05.1989, S. 1. Im zugehörigen Leitartikel wird Schönhuber als „Biedermann und Brandstifter“ bezeichnet. Siehe: Ebd., S. 45–56.

⁶⁷ Zu den Wahlerfolgen der rechtsextremen Parteien am Ende der 1980er Jahre weiter unten an mehreren Stellen im Detail.

⁶⁸ Dass es dabei nur um den sog. „rechten Rand“ der Wähler ging, ist ein weitverbreiteter Irrglaube. Die Friedrich Ebert Stiftung (FES) hat herausgearbeitet, dass rechtes bzw. ausländerkritisches/-feindliches Gedankengut bis weit in die politische Mitte verbreitet ist. Siehe dazu die Studien der FES, die belegen, dass es auch in der politischen „Mitte“ ein relativ stabiles Potenzial für ausländerfeindliche Ansichten existiert: <https://www.fes.de/forum-berlin/gegen-rechtsextremismus/mitte-studie> (Stand: 15.09.2020). Nicht umsonst musste auch die SPD später massive Stimmenverluste an rechte Parteien hinnehmen. Ein Umstand, den auch die Presse bereits früh reflektierte und dementsprechend dazu beitrug, diesen Aspekt auch zu einem Teil der Asyldebatte zu machen. Siehe dazu u. a.: „Der Deutsche ist der Dumme“, in: *Der Spiegel* (41/1989), 09.10.1989, S. 50–55.

⁶⁹ Vgl. dazu etwa Ulrich Herberths Hinweis auf die systematische Unterstützung der Unions-Kampagne durch *Bild* und *Welt am Sonntag*, siehe dazu: Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik*, S. 299.

ihren polarisierenden Siegeszug nur unter Mitwirkung der deutschen Medien beginnen. Sie wirkten dabei an der Erst- sowie der Weiterverbreitung solcher Nachrichten mit und bereiteten damit wiederholt den Boden für kollektive Bedrohungsgefühle in Teilen der Gesellschaft.⁷⁰

Dabei ist festzustellen, dass bei weitem nicht nur Ängste vor und Ablehnung einer Einwanderung von Asylsuchenden in der bundesdeutschen Gesellschaft existierten. Auch hier waren alle Formen des denkbaren Meinungsspektrums zu finden, die sich unter anderem in vielfältigen Zusammenschlüssen sowie Publikations- und Aktionsformen niederschlugen. Neben der stets existierenden sogenannten Mitte der Gesellschaft, die sich weder in die eine noch die andere Richtung durch Radikalität auszeichnete, waren vor allem an beiden politischen Rändern extreme Positionen in die eine oder andere Richtung zu verzeichnen. Diese reichten von ausländerfeindlicher Gewaltanwendung einschließlich der Bereitschaft zum Mord bis hin zu libertärsten Forderungen nach einer sofortigen Grenzöffnung für alle potenziellen Einwanderer auf der Gegenseite. Ersteres betreffend verzeichnete der Bundesverfassungsschutz bis zum Jahr 1989 einen merklichen Anstieg von Gewalttaten gegenüber Ausländern sowie Aussiedlern und Übersiedlern,⁷¹ wenn auch noch nicht derart signifikante Zunahmeraten wie nochmal drei Jahre später. Mit der Zahl der Asylbewerber stieg auch die Zahl der eindeutig zuzuordnenden rechtsextremistischen Gewalttaten und Gewaltandrohungen. So stiegen etwa von 1988 auf 1989 die Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund bundesweit von 73 auf mindestens 103, wobei von 52 Körperverletzungen immerhin 19 gegen Asylbewerber und andere Ausländer gerichtet waren.⁷² Von 102 rechtsextremistischen Gewaltandrohungen richteten sich 1989 immerhin 59, also über 57 Prozent, gegen „ausländische Personen und Objekte.“⁷³ Allerdings war bei weitem der Großteil der asylkritischen Maßnahmen nicht gewalttätiger Natur, sondern äußerte sich meist in Plakat- oder Flugblattaktionen⁷⁴, wobei die große Zahl der Asylgegner zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht auf den Plan getreten war. Auf der anderen Seite der Gesellschaft positionierten sich zahlreiche private Initiativen, die sich in Vereinen und sonstigen Organisationen zusammenfanden. Die berühmteste und aktivste Initiative, welche sich bis heute für Flüchtlinge und Asylsuchende einsetzt, ist der Verein Pro Asyl mit ihrem damaligen Sprecher, Pfarrer Herbert Leuninger. Er meldete sich stellvertretend

⁷⁰ Beispiele für solche Bedrohungsgefühle waren Angst vor Konkurrenz um Arbeitsplatz und Wohnung sowie vor Kriminalität, Krankheiten oder kultureller und sozialer Orientierungslosigkeit. Wie berechtigt solche Ängste waren, ist dabei wenig relevant.

⁷¹ Auch „Deutsche“ im engsten Sinne des GG wurden Opfer fremdenfeindlicher Angriffe.

⁷² Andere Gewalttaten richteten sich meist gegen politische Gegner oder „Stadtstreicher“. Zu den Zahlen siehe: Verfassungsschutzbericht 1989, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn 1990, S. 138 f.

⁷³ Siehe ebd., S. 140. Auch diese Zahl stieg von 1988 auf 1989 signifikant, von 83 auf 102.

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 138.

für den Verein und alle Befürworter des Erhalts des bundesdeutschen Asylrechts immer wieder an prominenter Stelle zu Wort und begleitete die gesamte Asyldebatte als kritischer Kommentator und Aktivist.⁷⁵ Doch auch zahlreiche weitere Vereine und Asylgruppen traten als Fürsprecher des deutschen Asylrechts auf. Darunter war beispielsweise der Verein Die Brücke e. V. aus Saarbrücken, der eine im zweimonatigen Turnus erscheinende Zeitschrift herausgab. Aber auch der Hamburger Arbeitskreis Asyl e. V., der Förderverein Flüchtlingsrat Niedersachsen oder der Verein Ausländerhilfe Siegen-Wittgenstein sind Beispiele für lokale Initiativen, die sich für das bestehende Asylrecht einsetzten und dazu eigene Publikationen herausgaben.⁷⁶ Die verschiedenen Initiativen agierten dabei in strenger Opposition zur Bundesregierung und behielten ihren Charakter als mehr oder weniger lose Gruppen von Privatpersonen in aller Regel über die gesamte Debatte hinweg bei. Ihr Organisationsgrad war dementsprechend von Gruppe zu Gruppe äußerst verschieden. Auf Seiten der Asylbefürworter fanden sich aber nicht nur Graswurzelgruppen, sondern auch zahlreiche große gesellschaftliche Vereinigungen wie Kirchen, Gewerkschaften, bürgerliche Initiativen sowie andere Nichtregierungsorganisationen. Dieses Spektrum stellte im Übrigen eine bemerkenswerte Parallelität zu den Gruppen dar, die sich ebenfalls in den 1980er Jahren in der Friedensbewegung engagiert hatten.

Das hier nur grob umrissene Akteursspektrum in der Asyldebatte veränderte sich bis zum Ende der Debatte 1993 nicht signifikant. Die Fronten blieben über die Jahre hinweg weitestgehend bestehen. Nur das Gewicht der Meinungen verschob sich vor allem in der Öffentlichkeit hin zu den offenen Kritikern des verfassungsmäßigen Asylrechts. Dementsprechend zahlreicher wurden die entsprechenden Meinungsäußerungen und auch die Angriffe auf all jene, die manchem Deutschen zu fremd erschienen.⁷⁷

⁷⁵ Ein markantes Textbeispiel für Leuningers Arbeit aus den Jahren 1987 bis 1989 ist: Herbert Leuninger: Die Erosion des Grundgesetzes: Asylrecht, in: Frankfurter Hefte, (5) 1989, S. 416–419. Darin prangert er u. a. einen seiner Ansicht nach „schamlosen Wahlkampf CDU in Hessen“ (Anm. d. A.: Kommunalwahlkampf Hessen 1989) an. Siehe ebd., S. 418.

⁷⁶ Die hier aufgegriffenen Beispiele wurden nicht repräsentativ ausgewählt. Sie stehen exemplarisch für eine Vielzahl weiterer, unterschiedlicher Gruppen. Beispiele für die Publikationstätigkeit dieser Vereine bzw. Gruppen finden sich im Bestand der Bibliothek für Zeitgeschichte (BfZ) der Württembergischen Landesbibliothek (WLB). Siehe u. a.: Die Brücke, WLB/BfZ, Signatur: DZ 248; Flüchtlings-Rat Rundbrief, WLB/BfZ, Sig.: DZ 894; ‚Asyl‘ – Zeitschrift des Hamburger Arbeitskreis Asyl, WLB/BfZ, Sig.: DZ 180; Grenzen-Los – Zeitschrift der Ausländerhilfe Siegen-Wittgenstein, WLB/BfZ, Sig.: DZ 731.

⁷⁷ Diese Entwicklung wurde durch die Wiedervereinigung noch einmal eklatant befeuert. Gerade in Ostdeutschland waren mit dem Anwachsen der wirtschaftlichen Probleme und auf Grund der weitverbreiteten Vorurteile gegenüber Ausländern, die Vorbehalte und Ablehnung gegenüber jeder Form der Zuwanderung besonders ausgeprägt.

Allerdings waren es bei weitem nicht nur die Akteure und die Ordnung, in der sie agierten, welche der frühen Asyldebatte ihren Stempel aufdrückten. Externe Einflüsse wirkten stets auch auf die Asylummigration und damit auch auf die Debatte in Deutschland. Hatte man sich Mitte der 1980er Jahre in der Bundesrepublik über die DDR-Politik echauffiert, als diese tausendfach Asylbewerber über die Berliner Grenze nach West-Berlin und damit in die Bundesrepublik einreisen ließ⁷⁸, so hatte man dieses Schlupfloch schlussendlich mit ein wenig Diplomatie und mit Geld schließen können.

Ende der 1980er Jahre sprach man vielmehr über die großen Prozesse, von denen man annahm,⁷⁹ dass sie das Leben der Menschen massiv beeinflussten. Dass die rasanten politischen und wirtschaftlichen Umbrüche in den Staaten des Ostblocks auch die wohl weitreichsten Veränderungen im globalen Machtgefüge und auch den nationalen Gesellschaften der westlichen Welt bedingten, ist historisch längst keine Frage mehr. Auch, dass das sich anbahnende Ende des Ost-West-Konflikts und die sich stetig verstärkende Durchlässigkeit der Grenzen mit verantwortlich für den starken Anstieg der Asylbewerberzahlen in der Bundesrepublik war, ist oben deutlich geworden. Dass sie jedoch auch noch in anderer Weise Dynamik in die deutsche Debatte bringen würde, war bis weit in das Jahr 1989 nicht abzusehen. Denn mit der Wiedervereinigung rechnete beinahe niemand. Selbst diejenigen, die sie sich erträumten, waren noch lange Zeit in der Minderheit. Doch der Mauerfall, die damit verbundene Öffnung der innerdeutschen Grenze und die anschließende Wiedervereinigung, wurden zu einem zentralen Faktor in der Hochphase der Asyldebatte. Für die Frühphase der Asyldebatte bedeuteten die sich manifestierenden Veränderungen im deutsch-deutschen Staats- und Gesellschaftsgefüge ab September 1989 vor allem eines: Sie markierten ihr zwischenzeitliches Ende. Der Wendeprozess und das Ringen um die Wiedervereinigung unterbrachen für eine Weile den Parteienstreit und den gesamtgesellschaftlichen Diskurs über die ankommenden Asylsuchenden. Nun ging es um die deutsche Einheit.

Der Mauerfall und die sich anbahnende Wiedervereinigung brachten Ereigniskomplexe mit sich, die durchaus als beispiellos bezeichnet werden können, doch bestätigt sich auch der Eindruck, dass die Asyldebatte deutlich heftiger geführt wurde, als es die tatsächlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen des unzweifelhaft hohen Asylzuzugs eigentlich

⁷⁸ Vgl. Nur Chuzpe, in: *Der Spiegel* (39/1986), 21.07.1986, S. 66–67.

⁷⁹ Diese Annahme war nicht falsch.

verlangt hätten. Besonders vor der Wende drängt sich diese Feststellung auf. Tatsächlich hatte die Asyldebatte, wie sie sich heute darstellt, vieles von einer Stellvertreterdebatte, auch wenn dieser Begriff den Kern der Sache nicht ganz trifft. Sie wurde weniger stellvertretend für eine oder mehrere andere Debatten geführt, sondern ist eher als Rahmendebatte zu verstehen, deren umspannendes Thema zwar die Asylummigration beziehungsweise das Asylrecht darstellte, die im Kern aber mit zahlreichen weiteren Themen und Aspekten aufgeladen war. Gerade in der Wendephase, also an der Schwelle von der Früh- zur Hochphase der Debatte, wird das besonders deutlich. Die Frage zur zukünftigen staatlichen Konstitution, der dann wieder vereinigten Bundesrepublik, die Suche nach einer gemeinsamen nationalen Identität nach Jahrzehnten der Teilung und das mit der Massenauswanderung aus der DDR verbundene Aufeinandertreffen zweier eigenständiger deutscher Kulturen und Gefühlswelten brachten neue Fragen, Perspektiven und Herausforderungen.⁸⁰ Die alte Bonner Republik wurde in einer Phase, in welcher sie sich ohnehin in einem Prozess des „sozialen Wandel[s] von revolutionärer Qualität“⁸¹ befand, auf Grund der neuen Migrationsbewegungen und der Prozesse rund um die Wiedervereinigung umso tiefer in eine konflikthafte Suche nach der eigenen nationalen und kulturellen Identität gestürzt.⁸² In diesem Konglomerat historisch parallel verlaufender Prozesse und Veränderungen wurde die „Anpassungsfähigkeit [...] [vieler] Menschen bis an die Grenzen der Belastbarkeit“⁸³ gebracht.

Am Ende des formalen und politischen Wiedervereinigungsprozesses stand die neue Berliner Republik, jedoch ohne auf gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene ebenfalls schon wiedervereinigt zu sein. Die Ende 1989 ausgeblendete Asyldebatte der alten Bonner Republik und die neu hinzugekommenen Herausforderungen für die neue Berliner Republik mussten sich

⁸⁰ Vgl. das Kapitel bei Conze „Sicherheit – Gemeinschaft – Identität“ in: Ders.: Geschichte der Sicherheit, S. 150–159.

⁸¹ Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 16. Außerdem bei: Raphael: Jenseits von Kohle und Stahl; sowie zu zahlreichen verschiedenen Themen und Perspektiven aus der Phase nach dem Boom bei: Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael/Thomas Schlemmer (Hrsg.): Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, Göttingen 2016. Mit einem Blick auf die europäische Dimension dieser Entwicklungen bei: Christian Marx/Morten Reitmayer (Hrsg.): Gewinner und Verlierer nach dem Boom. Perspektiven auf die westeuropäische Zeitgeschichte, Göttingen 2020.

⁸² Rund um die Wiedervereinigung feierte man sich in einen nationalen Taumel, der schon kurz darauf breiter Ernüchterung – vor allem aus ostdeutscher Seite – wich. Siehe zu den Kurzfristigen Ereignissen und längerfristigen Prozessen u. a.: Manfred Görtemaker: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin 2019; Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009.

⁸³ Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 136. Erhellend sind außerdem die verschiedenen Aufsätze im Sammelband „Geteilte Geschichte“, in welchen ost- und westdeutschen Entwicklungen in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft und Wirtschaft vor und auch nach der Wende beleuchtet werden. Siehe dazu: Frank Bösch (Hrsg.): Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970–2000, Göttingen 2015. Erhellend sind auch die Ausführungen Philipp Thers zum „Preis der Einheit“ in dem gleichnamigen Kapitel in seinem Buch: Ders.: Das andere Ende der Geschichte. Über die Große Transformation, Berlin 2019, S. 73–96.

über kurz oder lang vermischen, gerade da die Asylbewerberzahlen ebenfalls immer dramatischer wuchsen. Es erwies sich, dass die Asyldebatte nach wie vor einen passenden Rahmen für den Streit über andere Themen hergab.

Damit sind die zentralen Merkmale umrissen, welche der Frühphase der Asyldebatte ihre Prägung gaben. Neben mehreren parallel stattfindenden Wanderungsbewegungen in die Bundesrepublik Deutschland waren das die oben aufgezeigten Akteurskonstellationen sowie deren jeweilige Positionen. Zudem wurde deutlich, dass mit dem Umbruch in den Ländern des Ostblocks eine Kette von externen Einflüssen zu wirken begann, die in unterschiedlichster Weise Einfluss auf die Entwicklung der Asyldebatte in der Bundesrepublik nahmen. Gleichzeitig markierten die Monate rund um den Mauerfall das Ende der Frühphase der Asyldebatte und den Wendepunkt, an welchem sie von einer Diskussion in der alten Bonner Republik zu einem gesamtdeutschen Diskurs wurde. Wie sich die Debatte konkret in diesem historischen Umfeld entfaltete, zeigt das nachfolgende Teilkapitel.

4.2.2 Charakteristika und Besonderheiten der Asyldebatte am Ende der 1980er Jahre

In den direkt vorangegangenen Ausführungen wurde erläutert, von welchen Entwicklungen und Ereignissen die Asyldebatte in den späten 1980er Jahre geprägt wurde und welche strukturellen sowie zeitlichen Merkmale dafür verantwortlich sind, dass hier von der Frühphase der Asyldebatte gesprochen wird. Über die strukturellen Einflussfaktoren und historischen Entwicklungen hinaus, stellt sich nun die Frage, wie die Debatte in diesen Jahren verlief. Dabei geht es nicht um einzelne Ereignisse, sondern vielmehr um Mentalitäten, Wissensbestände, Gruppendynamiken und Argumentationsstrategien. Auch die Folgen der massiven Emotionalisierung der Debatte sind im Folgenden Thema. Drei zentrale Merkmale der Debatte seien zuvor noch einmal erwähnt: Erstens handelte es sich bei der Asyldebatte nicht um eine Debatte ausschließlich über Asylsuchende und Asylrecht. Sie bildete vielmehr einen diskursiven Rahmen, in welchem auch andere Themen mitgedacht, aber nicht immer ausgesprochen wurden. Zweitens sprach man über Asyl in einer Zeit, da es mindestens noch zwei weitere signifikante Migrationsbewegungen in Richtung West-Deutschland gab, die sogenannte Aussiedlereinwanderung und die zahlenmäßig immer größere Einreise von DDR-Deutschen in die Bundesrepublik. Damit ist drittens hervorgehoben, dass die Frühphase, anders als die Hochphase und die Schlussphase der Asyldebatte, eine rein westdeutsche Debatte war, in welche das sich abzeichnende Ende der DDR eine ganz neue Dynamik brachte.

Während allen Phasen der Auseinandersetzung waren die Möglichkeiten der einzelnen Akteure zur Einflussnahme relativ ungleich verteilt. Die Machtverhältnisse stellten sich zwar bis zu einem gewissen Grad wandelbar dar, jedoch veränderten sich die Einflussmöglichkeiten nur sehr bedingt. Das betraf die konkreten politischen Handlungsmöglichkeiten ebenso wie die Informations- und Partizipationsmöglichkeiten in der Diskussion. Während auf der einen Seite die Bundesregierung in der Debatte auf Grund ihrer deutlichen parlamentarischen Mehrheit auf einen signifikanten Machtvorteil bauen konnte und diesen auch nach Möglichkeit ausnutzte, konnten auf der anderen Seite die eigentlich betroffenen Asylbewerber kaum selbst daran teilnehmen. Hundertausendfach waren sie, beinahe stimmenlos auf die Unterstützung vor allem der gesellschaftlichen Akteure wie Vereine, Gewerkschaften, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen angewiesen. Mit den Grünen konnten sie jedoch auf wenigstens einen im Bundestag vertretenen politischen Akteur bauen, der uneingeschränkt für den Erhalt des bestehenden bundesdeutschen Asylrechts eintrat, ja zuweilen gar die komplette Öffnung der Grenzen forderte.⁸⁴ Die SPD wandte sich zwar auch gegen eine Grundgesetzänderung, jedoch befand man sich, anders als die Grünen, in zahlreichen Bundesländern in der politischen Verantwortung, und auch auf Bundesebene wollte man sich nicht auf die Oppositionsrolle beschränken, sondern aktiv Politik mitgestalten.⁸⁵ Ganz abgesehen davon, dass es noch die letzte Regierung Schmidt gewesen war, die sich mit Einschränkungsmaßnahmen gegen weitere Einwanderung nach Deutschland positioniert hatte.⁸⁶

Jenseits der Politik waren es insbesondere die Medien, die eminenten Einfluss auf die Asyldebatte nahmen, vor allem die großen Tages- und Wochenzeitungen und -zeitschriften beteiligten sich an den Auseinandersetzungen. Dabei tat sich besonders die *Bild*-Zeitung durch eine zum großen Teil äußerst polemische und teilweise auch hetzerische Berichterstattung über die Asylthematik hervor. Da sie die mit Abstand größte Leserschaft erreichte, kann sie mit Recht als eines der zentralen Presseorgane in der Asyldebatte bezeichnet werden.⁸⁷ Sie verbreitete dabei nicht nur Meinungen einer bestimmten politischen Couleur weiter, sondern

⁸⁴ Vgl. Grüne wollen Flüchtlingen aus aller Welt Grenzen öffnen, in: *Münchener Merkur*, 22.05.1989. Außerdem: Grüne: Flüchtlingen die Grenze öffnen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 22.05.1989.

⁸⁵ Beispielhaft für diesen Anspruch stehen die Verlautbarungen der SPD-Bundestagsfraktion, die auf der einen Seite Kooperationsbereitschaft mit der Bundesregierung verdeutlichten, aber auch klare Forderungen für das Entgegenkommen anmeldeten. Siehe dazu etwa: Wartenberg: SPD dringt auf besseres Ausländergesetz, Pressemitteilung: Die SPD im Deutschen Bundestag, Nr. 994, 20.04.1989.

⁸⁶ Vgl. die Darstellung bei: Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 55–57.

⁸⁷ Vgl. Jürgen Wilke: *Bild*-Zeitung. Die Bilderwelt einer umstrittenen Boulevardzeitung, in: Gerhard Paul (Hrsg.): Das Jahrhundert in Bildern. 1949 bis heute, Göttingen 2008, S. 64–71.

sie agierte selbst als Meinungsmacher, indem sie aktiv Nachrichten und Meldungen platzierte, die zuvor nicht zwangsläufig durch die Politik aufgebracht worden sein mussten. Vor allem die Kritiker des Asylrechts profitierten von der Berichterstattung der *Bild*. Besonders ab 1991/1992 wurde die *Bild* dementsprechend zum wichtigsten medialen Förderer einer Grundgesetzänderung.⁸⁸ Neben *Bild* tat sich über die gesamte Debatte hinweg auch die Wochenzeitschrift der *Spiegel* hervor. In den späten 1980er Jahren setzte er sich, als eines der deutschen Leitmedien schlechthin⁸⁹, unter anderem intensiv mit den in der Asyldebatte genutzten Argumenten auseinander.⁹⁰ Auch das Thema Rechtsextremismus wurde regelmäßig aufgegriffen und vor allem die Ambitionen der Republikaner kritisch betrachtet.⁹¹ Die Reichweite des *Spiegels*, mit einer Auflage von immerhin etwa einer Million Ende 1989, und die Informationsdichte ihrer Berichterstattung machten ihn zu einem der mächtigsten Akteure in der Asyldebatte.⁹²

Was die Frage nach Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure angeht, so fällt eine eindeutige Antwort hier deutlich schwerer als bei den vorher genannten Akteursgruppen. Zwar mangelt es nicht an entsprechenden Eingaben, Pamphleten, Petitionen und Aufrufen. Auch war nennenswertes privates Engagement für Asylbewerber zu verzeichnen, allerdings fehlten konkrete Hebel, um auf die Politik der Regierung einwirken zu können. Daran änderten auch Tausende Briefe an Regierungsstellen und Parlamentarier aller Parteien und auf allen politischen Ebenen wenig. Selbst so angesehene und gut vernetzte Nichtregierungsorganisationen wie Pro Asyl oder Amnesty International hatten der dominierenden politischen Meinung wenig entgegenzusetzen; dass sie durchaus laut ihre Bedenken gegen die Regierungspolitik Koalition aus Union und FDP vorbrachten und auch zahlreiche bekannte Namen unter ihren Unterstützern waren, änderte daran nichts; weder Ende der 1980er Jahre noch Anfang der 1990er Jahre.

Auf Seiten der Bundesregierung war man sich bewusst, dass viele, wenn nicht fast alle Asyl-Maßnahmen, die man seit Ende 1986 auf den Weg gebracht hatte, ins Leere liefen oder

⁸⁸ Dazu im nachfolgenden Kapitel 5 ausführlich mehr.

⁸⁹ <http://www.deuframmat.de/de/kulturbeziehungen/medien-und-kommunikation/die-ueberregionale-presse-in-frankreich-und-deutschland-eine-vergleichsstudie/die-leitmedien.html> (Stand: 15.09.2020).

⁹⁰ Siehe u. a.: „Wenn je ein Problem voraussehbarer war“, in: *Der Spiegel* (10/1989), 06.03.1989, S. 86–104.

⁹¹ Z. B.: Der rechte Verführer, Titelstory in: *Der Spiegel* (22/1989), 29.05.1989; „Die Leute suchten ein Ventil“, in: *Der Spiegel* (13/1988), 28.03.1988, S. 26–27; Gleich Massenmord, in: *Der Spiegel* (04/1989), 23.01.1989, S. 57–61.

⁹² Siehe zu den Auflagezahlen und dem Einfluss des *Spiegels*: Jens Schröder: Historische Analyse: Spiegel und Stern im 66-Jahre-Auflagentrend, unter: <http://meedia.de/2016/02/12/historische-analyse-spiegel-und-stern-im-66-jahre-auflagentrend-rekorde-mit-kennedy-und-dem-irak-krieg/> (Stand: 15.09.2020).

zumindest nicht den Effekt hatten, den viele von ihnen erwarteten. Weder die Verschärfung des Arbeitsverbots, auf zum Teil bis zu fünf Jahre, noch die Verschärfungen bei der bundesdeutschen Visavergabe resultierten in einem Rückgang der Asylbewerberzahlen.⁹³ Auch wenn es viele Personen gab, die tatsächlich an die Wirksamkeit solcher Maßnahmen glaubten, so wussten die informierten Spitzen der Asylgegner besser Bescheid. Welche weiteren Intentionen lassen sich dann hinter solchen scheinbar wirkungslosen Maßnahmen mit Blick auf die Debatte erkennen?

Sachkundige Autoren wie Ulrich Herbert, Ursula Münch, Karl-Heinz Meier-Braun und viele andere sind zu dem Schluss gekommen, dass es der Union mit ihren Maßnahmen zuallererst um Abschreckungseffekte ging.⁹⁴ Damit konnte natürlich nicht der Asylbewerberzuzug an sich verlangsamt oder gestoppt werden, jedoch wirkten sich die Maßnahmen auf die Einzelpersonen zum Teil massiv aus. Die Einschränkungen, die der jeweilige Asylbewerber hinzunehmen beziehungsweise zu ertragen hatte, waren teilweise gravierend. Offenbar konnten die Maßnahmen also die Lebenssituation der Einzelnen verschlechtern, das Anwachsen der Gruppe als Ganzes jedoch nicht verhindern. Daher muss noch auf einen weiteren Effekt der Maßnahmen hingewiesen werden, der zwar oftmals schon erwähnt, in seinen Auswirkungen aber bisher unterschätzt wurde: das Licht, in das Asylsuchende durch die Einschränkungsmaßnahmen in der bundesdeutschen Öffentlichkeit gerückt wurden. Es führte zu einem vielfach schlechteren Bild der betroffenen Personen, als es vor den Einschränkungen ihrer Rechte der Fall war.

Die durch das langjährige Arbeitsverbot erzwungene Tatenlosigkeit der Asylbewerber und die daraus folgende Notwendigkeit, Sozialleistung in Anspruch nehmen zu müssen, verstärkten das ohnehin stark von Vorurteilen geprägte Bild vieler Deutscher, dass es sich bei Asylsuchenden vor allem um „Sozialschmarotzer“ und „Schnorrer“ handelte, massiv.⁹⁵ Dadurch, dass die Asylbewerber immer häufiger in Sammellagern in den Außenbezirken der Städte und Gemeinden untergebracht wurden und damit auch Kontakte mit Einheimischen, die Vorurteile

⁹³ Vergleiche dazu: Nuscheler: Internationale Migration, S. 148 ff.

⁹⁴ Siehe u. a.: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 282; Nuscheler: Internationale Migration, S. 174; Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 171; Dies.: Asylpolitik in Deutschland, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 69–86, S. 78; außerdem eine frühe Kritik bei Heiko Kaufmann: Die Politik der Abschreckung, in: Ders. (Hrsg.): Kein Asyl bei den Deutschen, Hamburg 1986, S. 91–113, z. B. S. 103. Die Liste ließe sich noch fortführen. Die Argumentationstendenz der verschiedenen Autoren sollte hier trotzdem bereits deutlich geworden sein.

⁹⁵ Vgl. bei: Herbert: „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“ – der zeitgeschichtliche Kontext, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 87–103, S. 90.

hätten auflösen können, zunehmend unterblieben, wurde dieser Eindruck noch einmal verstärkt. Die daraus verfestigten Vorurteile ließen sich bestens instrumentalisieren und dementsprechend wurden sie in der Debatte immer wieder und über Jahre als Argument genutzt. All jene, die in der Asylmigration eine Form des „Schmarotzertums“ entdeckt zu haben glaubten, konnten sich spätestens ab Ende der 1980er Jahre auf die nun offensichtlichen Fakten stürzen. Nur wurde dabei oftmals geflissentlich unterschlagen, dass ein Gutteil der sozialen Hilfeleistungen, welche die Kommunen und Landkreise für Asylsuchende aufbringen mussten, nur notwendig waren, da man auf Bundes- und Landesebene die Asylgesetze dementsprechend verändert hatte. Zuvor waren von den in Deutschland lebenden Asylbewerbern immerhin drei Viertel ohne staatliche Unterstützung ausgekommen, da sie sich in Eigenregie Wohnungen und Arbeitsplätze hatten suchen dürfen. Mit den Verschärfungen der Gesetze war dies nicht mehr möglich, was die Betroffenen zwangsweise zu Sozialhilfeempfängern machte. Die Schlagworte „Wirtschaftsasyllant“, „Scheinasyllant“ oder „Wirtschaftsflüchtling“ waren spätestens jetzt zu einem Synonym für „Sozialschmarotzer“ geworden und wurden in immer größeren Teilen der Gesellschaft zu einem zentralen Teil des eigenen Vokabulars.⁹⁶

Martin Wengeler bezeichnet die zahlreichen, negativ konnotierten, in der Asyldebatte genutzten Begriffe, als „Stigmawörter“.⁹⁷ Seine umfassenden sprachgeschichtlichen Analysen zu den bundesdeutschen Debatten über „Gastarbeiter“ und Einwanderung insgesamt soll und muss hier nicht wiederholt werden.⁹⁸ Vielmehr wird aber der Frage nachgegangen, warum diese Begriffe zu so einem zentralen Teil der Asyldebatte wurden und welche politischen Absichten konkret mit ihrer Nutzung verbunden waren.

Wendet man sich den in der Debatte vorkommenden Denk- und Argumentationsstrukturen zu, so ist festzustellen, dass die oben beispielhaft genannten Begriffe sowie zahlreiche weitere dieser Art, stets zur Unterfütterung konkreter inhaltlicher Aussagen beziehungsweise Themenkomplexe genutzt wurden. Erneut Martin Wengeler bezeichnet diese als „Topoi“. Er versteht unter einem Topos nicht eine „singuläre Tatsache[], [...] Fakten oder inhaltlich voll spezifizierte Argumente, sondern [...] Sachverhaltszusammenhänge.“⁹⁹ Für den Zeitraum zwischen 1960 und 1985 hat er eine umfassende Analyse, der in der Debatte über „Gastarbeiter“

⁹⁶ Vgl. dazu: Bade/Oltmer: Normalfall Migration, S. 87.

⁹⁷ Wengeler: Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus? Hier S. 734.

⁹⁸ Siehe u. a. auch sein Buch: Wengeler: Topos und Diskurs, oder auch: Ders.: Asylfluten im Einwanderungsland Deutschland.

⁹⁹ Kursivsetzung im Original; siehe: Wengeler: Topos und Diskurs, S. 184.

auftauchenden Topoi, vorgelegt. Diese Topoi finden sich zu einem großen Teil ab etwa 1980 auch in den Diskussionen über Asyl wieder.

Gegner wie auch Befürworter des bundesdeutschen Asylrechts bedienten sich über den gesamten Zeitraum hinweg dieser immer gleichen Topoi. Beide Gruppen nutzten implizite Bedrohungsbilder und Katastrophenszenarien, um ihren Argumenten Ausdruck zu verleihen. Nahezu jeder vorkommende Topos beinhaltete das Argument, dass der Verlust einer wie auch immer konstituierten Ordnung drohte.¹⁰⁰ Auf der einen Seite befürchtete man zum Beispiel das Ende der liberalen demokratischen Grundordnung, in welcher Menschenrechte ganz oben auf der Prioritätenliste stehen. Und auf der anderen Seite sah man das Ende des abendländischen, christlich geprägten Deutschlands kommen.

Da die von Wengeler herausgearbeiteten Topoi auch in der Asyldebatte von zentraler Bedeutung waren und die Kenntnis von ihnen grundlegend ist für das Verständnis der extremen Emotionalisierung der Asyldebatte ist der hier folgende, kurze Exkurs sinnvoll. Zuerst soll auf einige zentrale Topoi der Befürworter eines liberalen deutschen Asylrechts eingegangen werden.¹⁰¹

Erstens der sogenannte Realitäts-Topos: Die Bundesrepublik und ihre Bevölkerung müssten sich mit der Tatsache abfinden, dass Deutschland längst ein Einwanderungsland geworden sei. Das fortgesetzte Ignorieren dieser Entwicklung würde demnach unter anderem zu massiven Integrationsdefiziten bei vielen Einwanderern führen, was wiederum zum Beispiel in Kriminalität oder sozialen Verteilungskonflikten enden könnte.

Zweitens der Humanitätstopos: Dieser Topos beinhaltete unter anderem den Standpunkt, dass Deutschland mit einer Einschränkung des Asylrechts seine liberalen und republikanischen, auf Menschenrechten basierenden Fundamente gefährdete. Manch einer sah in diesem Zuge die Bundesrepublik auf dem Weg zurück in die faschistische beziehungsweise nationalsozialistische Diktatur. Hier war es nichts anderes als das demokratische Gemeinwesen, das zu verlieren befürchtet wurde.

¹⁰⁰ Siehe exemplarisch die in Kapitel 5.3.3 zitierten Quellen, die eindrücklich die Furcht der Autoren zeigen, dass die Kommunen in Deutschland an ihre Belastungsgrenzen gelangen würden.

¹⁰¹ Die hier im Folgenden aufgezählten Topoi finden sich laut Wengeler auch in den Debatten zwischen 1980 und 1985. Siehe: Wengeler: Topos und Diskurs, S. 442–514.

Drittens bezogen sich Befürworter des liberalen Asylrechts immer wieder auf die bestehenden Gesetze beziehungsweise sie bedienten sich „(quasi-) juristische[r] Argumentationsmuster“¹⁰². So verwies man entweder auf nationales Recht und nationale Gesetze, wie beispielsweise auf den besonderen Schutz der Familie¹⁰³ – Stichwort Familiennachzug – oder auf das ebenfalls im Grundgesetz festgeschriebene Asylrecht; also auf die selbstgegebene bundesdeutsche Verpflichtung, politischen Verfolgten Asyl zu gewähren. Außerdem wurde immer wieder auf internationale Rechtsvereinbarungen verwiesen, wie zum Beispiel auf die Genfer Flüchtlingskonvention, der die Bundesrepublik 1954 beigetreten war. In diesem Fall war das Argument, dass die Bundesrepublik schon auf Grund dieser Selbstverpflichtung keine Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge unternehmen dürfe. Tatsächlich waren es häufig die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention, die die Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern verhinderten. Artikel 33(1) der Konvention lautet dementsprechend:

„Keiner der vertragschließenden Staaten wird einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“¹⁰⁴

Einer weiterer zentraler Topos, der gegen die Abwehrpolitik der Union vorgebracht wurde, war viertens der weit zu fassende Gefahren-Topos. Die Befürworter des Asylrechts argumentierte dabei, dass die Asyl- und speziell die halbherzige Integrationspolitik, die Ende der 1980er Jahre¹⁰⁵ in der Bundesrepublik dominierte, deutlich größere Probleme in der Zukunft bedingen würde als ein gezieltes Integrations- und Hilfsprogramm für Einwanderer. Wengeler subsumiert das Argument mit der zeitgenössischen Aussage: „Was wir heute nicht für Lehrer ausgeben, werden wir morgen für Polizisten ausgeben müssen.“¹⁰⁶ Der betreffende Topos lässt sich in verschiedenster Form verstehen. Unter anderem wird auch argumentiert, dass durch integrierende Maßnahmen auch Fremdenfeindlichkeit in der einheimischen Bevölkerung eingedämmt werden könne. Nach der Devise: Was der Mensch kennt, fürchtet er nicht (oder weniger). Da xenophobe Tendenzen in der Bevölkerung zu erhöhten Gewaltzahlen gegen Einwanderer führten, wäre in der Folge auch eine Reduzierung der begleitenden Gewalttaten

¹⁰² Wengeler: Topos und Diskurs, S. 460 ff.

¹⁰³ „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“, in: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, Stand: 23.12.2014.

¹⁰⁴ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (in Kraft getreten am 22. April 1954), hrsg. vom UNHCR, Artikel 33, Absatz 1.

¹⁰⁵ Dieses Argument galt auch in den frühen 1990er Jahren weiter.

¹⁰⁶ Wengeler: Topos und Diskurs, S. 465 ff.

denkbar. So die Theorie. Jedenfalls zielt dieser Topos auf die Gefahr eines Erodierens des gesellschaftlichen Zusammenhalts ab. Auch hier wurde mit dem Schreckensbild einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung gespielt.¹⁰⁷

Fünftens wurde der Topos von der deutschen Geschichte oder der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands bisweilen zu einer „Frage von Schuld und Sühne hochstilisiert“¹⁰⁸, mit der man auch den letzten Asylgegnern beizukommen hoffte. Er fußte auf dem Gedanken, dass die Bundesrepublik eine besonders historische Verantwortung gegenüber Flüchtlingen aus der ganzen Welt habe. Als Nachfolgestaat des sogenannten Dritten Reiches müsse sich die Bundesrepublik auf die Seite der Verfolgten stellen und könne sich eine Ablehnungspolitik gegenüber Asylsuchenden daher nicht leisten. Das Argument war dabei eng verbunden mit dem oben bereits dargestellten Humanitäts-Topos. Zusammengenommen lautete der Topos damit: Für einen Staat, der sich als verantwortlicher Nachfolgestaat der Vernichtungsdiktatur der Nationalsozialisten ansah, konnte die Verpflichtung der Humanität nur noch mehr gelten als für jeden anderen demokratischen Staat.

Diese Liste der von den Asylbefürwortern genutzten Topoi ist mitnichten vollständig. Man könnte sie noch erheblich erweitern. Man denke zum Beispiel an die auf christlichen Werten basierenden Argumentationen vieler Menschen. Doch auch so wird deutlich, wie vielschichtig und vielseitig die Herangehensweisen an den Asyldiskurs auf der Pro-Seite waren. Die Aufzählung der auf der Gegenseite verwendeten Topoi fällt noch umfangreicher aus. Wichtig ist bei den nachfolgenden von den Asylgegnern genutzten Topoi, dass sie besonders in Kombination miteinander ihre volle argumentative Kraft entfalteten.¹⁰⁹

Erstens ist der Gefahren-Topos auch auf der Seite der Asylgegner einer der dominierenden Topoi in der gesamten Asyldebatte. Auch wenn Martin Wengeler's Zählung für die Jahre 1980 bis 1985 nicht für die Jahre 1987 bis 1989¹¹⁰ nicht eins zu eins wiederholt werden kann, ist

¹⁰⁷ Der Gefahren-Topos findet sich auch auf Seite der Asylgegner.

¹⁰⁸ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 306.

¹⁰⁹ Nahm man z. B. Missbrauchs-, Belastungs- und Gefahren-Topos zusammen, so lautete das Argument: Durch die unzähligen Flüchtlinge, die sich in Deutschland zu Unrecht auf das Asylrecht beriefen, verblieb eine große Zahl an gefährlichen Subjekten in der Bundesrepublik, die durch Kriminalität und/oder durch die unrechtmäßige Inanspruchnahme der sozialstaatlichen Hilfeleistungen die öffentliche Ordnung gefährdeten und die Sozialkassen belasteten.

¹¹⁰ Siehe bei Wengeler: Topos und Diskurs, S. 478 ff.

davon auszugehen, dass sich die Dominanz des Topos fortsetzte.¹¹¹ Die „Beschwörung von Gefahren [...] [blieb die wohl] wichtigste Form der Begründung einwanderungsablehnender Maßnahmen und Einstellungen.“¹¹² Um welche Gefahren es sich dabei angeblich handelte, hing stark von dem jeweiligen Autor der entsprechenden Aussage ab. Sowohl statistisch beziehungsweise quantitativ belegbare Gefahren wie auch angebliche Bedrohungen, die größtenteils auf Vorurteilen fußten, wurden argumentativ genutzt, um gegen das Asylrecht der Bundesrepublik mobil zu machen. Die Vorhersagen reichten von Kriminalitäts- oder Gewaltzunahme, über das Potenzial von sozialen Konflikten und steigender Arbeitslosigkeit, bis hin zur Andeutung von Bürgerkriegsgefahren. Zudem wurde auch die zunehmende ausländerfeindliche Gewalt immer wieder als Gefahrenpotenzial, welches durch eine gestiegene Zunahme der Einwandererzahlen ausgelöst werde, angeführt, um für eine Einschränkung der Asylummigration zu plädieren.

Eng verknüpft mit dem Gefahren-Topos sind zweitens die sogenannten Belastungs- oder Kosten-Topoi. Letztendlich spielen auch sie auf eine Gefahr an: Sie basieren auf dem Argument, dass ein zahlenmäßig großer Zuzug von Flüchtlingen die öffentlichen Kassen zu sehr belasten könnte und damit Geld für die Einheimischen fehlen würde. Auch fehlende strukturelle Voraussetzungen, wie ausreichend bezahlbaren Wohnraum oder entsprechend ausgestattet Schulen, wurden im Zuge dieser Argumentation wiederholt angeführt. Zwei Gedanken lagen diesen Topoi zu Grunde, nämlich dass man erstens auch keine Möglichkeiten hätte, diese strukturellen Defizite schnell genug beseitigen zu können und zweitens, dass die Einheimischen stets den Vorrang vor Einwanderern haben müssten. Diese Ansichten lagen auch zu Grunde, wenn der Belastungstopos ganz allgemein geäußert wurde: „[D]ie Aufnahmefähigkeit, die Grenze der Belastbarkeit, die Integrationsfähigkeit (in) der Bundesrepublik [sei] erreicht oder überschritten [...] und daher [sei] weitere Zuwanderung zu verhindern [...]“¹¹³ Die Asylgegner konnten sich dieser Argumentation relativ ungeniert bedienen, da eine objektive Feststellung einer Belastungsgrenze nie geleistet werden konnte und kann. Das Argument entzieht sich jeder objektiven Überprüfung.¹¹⁴

¹¹¹ Für die Jahre 1987 bis 1989 liegt keine systematische Stichprobe, wie bei Wengeler, vor. Jedoch vermitteln auch die für diese Arbeit ausgewerteten Zeitungs- und Zeitschriftenartikel den deutlichen Eindruck einer Fortsetzung der gängigen Argumentationsmuster seit 1980.

¹¹² Wengeler: Topos und Diskurs, S. 481.

¹¹³ Ebd., S. 488.

¹¹⁴ Vgl. ebd.

Der Mangel an Überprüfbarkeit war bei dem dritten hier aufgeführten, zentralen Topos der Asyldebatte nicht gegeben. Der sogenannte Missbrauchs-Topos basierte auf dem Argument, dass mit den Jahren eine immer größer werdende Zahl Asylverfahren mit einer Ablehnung des Gesuchs endeten. Die Nutzer dieses Arguments sahen diese hohe Zahl der negativ beschiedenen Verfahren als Beleg für ihre Missbrauchsthese. Ein großer, wenn nicht der größte Teil der Asylsuchenden, hieß es, missbrauchte das bundesdeutsche Asylrecht.¹¹⁵ Sie seien nicht politische Flüchtlinge, sondern würden aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik kommen. Selbst Bürgerkriegsflüchtlinge, die laut Artikel 16 GG keine politischen Flüchtlinge waren, sahen sich dem Vorwurf des Asylmissbrauchs immer wieder ausgesetzt. Auch von Seiten der Politik. Überhaupt war der Missbrauchs-Topos sicher Teil eines der beliebtesten Argumente. Die Ablehnungsstatistiken schienen die scheinbar offensichtliche Rechtmäßigkeit des Vorwurfs zu belegen. Dass das Beantragen von Asyl und die mögliche Ablehnung eines Antrags jedoch – juristisch betrachtet – nicht mit Missbrauch gleichzusetzen ist, störte dabei nicht.¹¹⁶ Auch dass andere Schutzmechanismen viele abgelehnte Bewerber vor der Abschiebung schützten, wie zum Beispiel die Genfer Flüchtlingskonvention, wurde dabei regelmäßig ignoriert.¹¹⁷

Der vierte, der Kultur- und Überfremdungs-Topos, beruft sich, anders als die drei vorangegangenen Topoi, nicht auf quantifizierbare Daten, sondern vielmehr auf subjektiv empfundene, scheinbar offenkundige, kulturelle Unterschiede. Zwecks einer besonderen Betonung der Argumente wurde in den Topoi zu Gefahren, den Missbrauch von Asylverfahren und die Existenz struktureller und wirtschaftlicher Belastungen immer wieder auf Statistiken zurückgegriffen. Zahlen sollten die Aussagen belegen. Im Falle des Kultur-Topos jedoch hatte sich das qualitative Argument von der Inkompatibilität der Einwanderer mit der Bundesrepublik auf Grund kultureller und auch ethnischer Andersartigkeit gehalten.¹¹⁸ Dieses Argument hatte über Jahrzehnte hinweg speziell auf „Gastarbeiter“ gezielt und wurde in dem fließenden Übergang von der allgemeineren Einwanderungsdebatte auf die spezielle Asyldebatte transferiert. Neben der Aussage, dass die meisten Asylsuchenden auf Grund ihrer ethnischen und kulturellen Verschiedenheit sich nicht in das Leben und die Strukturen in

¹¹⁵ Vgl. Wengeler: Topos und Diskurs, S. 490 ff.

¹¹⁶ Unter Missbrauch wäre viel mehr das illegale Erschleichen einer Anerkennung als Asylbewerber zu verstehen, z. B. auf Basis von Falschangaben im Asylverfahren. Nicht jedoch der gescheiterte Versuch den Status als anerkannter Asylbewerber zu erwerben.

¹¹⁷ Zahlreiche Flüchtlinge wurden auf Grund der unsicheren Sicherheitslage in ihren Heimatländern ebenfalls in der Bundesrepublik dauerhaft aufgenommen und nicht zurückgeschickt. Sie erlangten ihren Duldungsstatus schlicht auf Basis einer anderen Begründung: z. B. als Bürgerkriegsflüchtlinge.

¹¹⁸ Vgl. ebd., S. 498.

Deutschland einfügen könnten, schwang noch ein zweites Postulat mit: die drohende „Überfremdung“¹¹⁹ des deutschen beziehungsweise christlich-mitteleuropäischen Kulturkreises. Da das Denken in kulturalistischen und, in radikaleren Fällen, in völkisch-rassistischen Kategorien in keiner Weise verschwunden war, fiel dieses stark auf Emotionalisierung abzielende Argumentationsschema bei einer ganzen Reihe von Personengruppen auf fruchtbaren Boden. Bis weit in die sogenannte bürgerliche Mitte hinein wurden Ende der 1980er Jahre kulturalistische Thesen zusehends übernommen und weitergegeben.¹²⁰ Einige Vorreiter dieser argumentativen Entwicklung waren unter anderem in der Führungsspitze der regierenden Unionsparteien zu finden. Unter anderem berichtete die *Zeit* von Alfred Dreggers „Leitfaden“: Die Türken [...] Afrikaner und Asiaten [...] [sind] nicht integrierbar wegen Kultur und Mentalität.“¹²¹

Fünftens war es ein gängiges Argumentationsschema, sich eines Topos zu bedienen, der auf der Annahme gründete, dass mit den massiv ansteigenden Asylbewerberzahlen eine angeblich „neue Realität“ entstanden war, deren bloße Möglichkeit durch die Väter und Mütter des Grundgesetzes nicht vorher zu sehen gewesen war. Allein die Tatsache, dass man 1949 nicht habe ahnen können, wie sich Ende der 1980er Jahre die Einwandererzahlen entwickeln würden, und da ein Großteil der Zuziehenden das bundesdeutsche Asylrecht bemühten, gebe der heutigen Generation das Recht, das Asylrecht an die Realität anzupassen. Beispiel stehen für solches Denken Schreiben wie das folgende:

„Es hilft nur noch **eines**: Ersatz- und vorbehaltlose Streichung des Artikels 16 GG und **sofortige Schließung aller** Grenzen [...].

Das Asylanten- bzw. Zuwandererproblem muß ab sofort **Thema Nummer eins** für unserer Politiker sein [...] Den Artikel 16 GG hätte es nie gegeben – [...] wenn dessen ‚Väter‘ auch nur geahnt hätten, was da auf uns zukommt, ganz abgesehen davon, daß der Artikel 16 GG ganz anders gedacht war [...].“¹²²

Der Realitäts-Topos war dabei allerdings keineswegs neu, wie Martin Wengeler zeigt. Schon als Argument gegen die weitere Einwanderung von Türken, war er in den eineinhalb

¹¹⁹ Vgl. Wengeler: Topos und Diskurs, S. 498 sowie auf S. 517.

¹²⁰ Bundeskanzler Helmut Kohl stellt in seinem Bericht zur politischen Lage in der Bundesvorstandssitzung der CDU vom 30.01.1989 fest, dass es „auch in der CDU [diejenigen gibt, die sagen] Fremde raus.“ Siehe: Helmut Kohl/Günter Buchstab/Hans-Otto Kleinmann (Hrsg.): Berichte zur Lage 1982–1989. Der Kanzler und Parteivorsitzende im Bundesvorstand der CDU Deutschlands, Düsseldorf 2014, S. 687.

¹²¹ Siehe: Gerhard Spörl: Wir bleiben gern liberal, aber ..., in: *Die Zeit*, 24.02.1989.

¹²² Schreiben eines Hamburger Bürgers vom 14.12.1992 an Bundespräsident Richard von Weizsäcker. Hervorhebungen im Original. Nachweisbar in: AGG, Sig. B.II.2 Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen 1990–1994, Akte Nr. 679.

Jahrzehnten davor immer wieder genutzt worden.¹²³ Da er sich auf das pseudo-juristische Argument stütze, dass Recht und Gesetz zu jeder Zeit an die jeweils momentanen Bedingungen angepasst werden könnten und müssten, fand er beinahe in allen Gruppen der Asylkritiker und -gegner Anwendung. Anders als viele andere Contra-Argumente in der Asyldebatte ließ sich dieses weniger als nationalistisch oder gar rassistisch brandmarken. Ein nicht zu unterschätzendes Plus für diesen Topos und seine Nutzer. Denn oftmals zeigten sich diese betont getroffen durch den Vorwurf, ihre Intentionen hätten Nationalismus und Rassismus zum Ursprung.

Einer ähnlichen Schlagrichtung bediente sich sechstens auch der letzte hier umrissene Topos. Der Mehrheits-Topos bediente sich des Arguments einer – angeblichen – demokratischen Mehrheit in der deutschen Bevölkerung, die weiterem Zuzug von Asylsuchenden kritisch bis ablehnend gegenübergestanden habe. Martin Wengeler stellt fest, dass

„dieser Argumentationszug in der Diskussion um das Asylrecht bis in die 90er Jahre eine gewichtige Rolle gespielt hat [...].

Die *Mehrheit* wird zumeist von konservativen Zeitungen, aber auch von Politikern erwähnt oder auch aus Meinungsumfragen angeführt als eine, die über zu viele Ausländer in der Bundesrepublik besorgt sei, die eine Rückkehr der Ausländer wünsche, die asylrechtliche Verschärfungen bis hin zur Grundgesetzänderung wolle, um Einwanderung über das Asylrecht zu beschränken, und die Verschärfung der Ausländergesetze wünsche, um weniger Ausländer hereinzulassen oder in der BRD zu belassen.“¹²⁴

Auch der Bezug auf den Standpunkt eines demokratischen Mehrheitswillens unterstreicht die Bemühungen zahlreicher Asylkritiker die Argumente der Gegenseite, die häufig Hass oder Neid auf Ausländer als Hauptantrieb für Kritik am bundesdeutschen Asylrecht vermuteten, zu entkräften, indem man sich auf den gemeinsamen republikanischen und demokratischen Grundkonsens berief. Allerdings führten die Bemühungen eine demokratische oder gar juristische Legitimation für die Ablehnung des Grundrechtartikels 16 zu belegen keinesfalls zu einer Beruhigung der Debatte. Die Argumente standen auf beiden Seiten fest und die Konfliktlinie in der Asylthematik blieb bis 1993 bestehen, als die Asyldebatte mit der Änderung des 16. Grundgesetzartikels schlagartig beendet wurde.

¹²³ Vgl. Wengeler: Topos und Diskurs, S. 500 ff.

¹²⁴ Ebd., S. 504.

Betrachtet man die Argumentationsstrategien der Akteure in der Asyldebatte, so fällt auf, dass kaum eines der vorkommenden Pro- oder Contra-Argumente für sich genommen neu war. Beinahe jedes war bereits in den vorangegangenen Jahrzehnten in den bundesdeutschen Diskussionen über Migration und Migranten aufgetaucht. Oftmals entsprachen sie denen aus den Debatten über die sogenannten „Gastarbeiter“ oder auch die Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten nach dem Krieg. Dabei wurden Vorurteile und Ressentiments gleichermaßen reproduziert, genauso wie Hoffnungen und Erwartungen, die mit den verschiedenen Einwanderungsbewegungen verbunden gewesen waren.

Jenseits der inhaltlichen Ausformung der Debatte müssen noch einmal zwei weitere Aspekte betrachtet werden, um die ganze Tiefe der Auseinandersetzung begreifen zu können. Das sind die Rolle von emotionalisierter Sprache und weiterhin der Einsatz von Zahlen zur Untermauerung der jeweiligen Argumente.

Wie bereits deutlich wurde, entwickelte sich in der Asyldebatte ein regelrechter „Terror der Zahlen“.¹²⁵ Die gezielte Instrumentalisierung von Zahlen und Statistiken, also ihr Einsatz als argumentative Waffen, lässt sich in vielerlei Weise zeigen. Es finden sich Beispiele für Zahlen, die aus dem Zusammenhang gerissen wurden, deren Hintergründe unterschlagen oder, die stark über- beziehungsweise untertrieben wurden. Selbst wenn die Akteure belastbare, seriös erhobene Zahlen nutzten, um ihre Argumente zu untermauern, waren sie einer der zentralen Faktoren, die zu der extremen Emotionalisierung der Debatte beitrugen. Zur Erinnerung: die Asylbewerberzahlen entwickelten sich von 1986 bis 1989 folgendermaßen: 1986: 99.650, 1987: 57.380, 1988: 103.080, 1989: 121.320.¹²⁶ Da allerdings diese Zahlen kaum den zahlreichen Katastrophenprophezeiungen gerecht wurden, die landauf und landein kolportiert wurden, waren andere Strategien im Umgang mit Zahlen nötig. So beharrte beispielsweise Bundesinnenminister Zimmermann im Februar 1989:

„Es geht nicht an, daß Polen und Jugoslawien an der Spitze der Asylbewerber des Monats Januar stehen, obwohl über 99 Prozent keine politische Verfolgung nachweisen können.“¹²⁷

¹²⁵ Siehe dazu noch einmal die betreffenden Passagen in Kapitel 3.2.3 und die Ausführungen bei Nuscheler: Internationale Migration, S. 27 ff.

¹²⁶ Vergleiche nochmal bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 274.

¹²⁷ Friedrich Zimmermann im Interview mit dem *Münchener Merkur*, in: Bundesrepublik darf nicht Reserve-Asyl Westeuropas werden, *Münchener Merkur*, 14.02.1989.

Dieses Beispiel sollte verdeutlichen, dass vor allem Personengruppen das deutsche Asylrecht in Anspruch nehmen wollten, die keine Aussicht auf Anerkennung hatten.

Doch auch die Befürworter von Zuwanderung setzten auf den Einsatz von Zahlen und Statistiken, wie etwa der Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel in einem Beitrag für *Die Zeit*. Er zitierte pessimistische Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung deutscher Großstädte, sollte der Rückgang der deutschstämmigen Bevölkerung nicht durch Einwanderer kompensiert werden:

„Deshalb unterstellt die pessimistischste von drei Varianten der Bevölkerungsprognose für die Stadt Stuttgart, daß die Einwohnerzahl von gegenwärtig 560.000 auf 280.000 zurückgehen wird.“¹²⁸

Je nachdem, welche Position und Perspektive der jeweilige Leser einnahm, konnte bei diesem bei derlei Zahlen durchaus negative Emotionen evoziert werden. Dass solche Gefühle folgten, war dabei sicher nicht immer intendiert. So hatte eben zitierter Manfred Rommel für sich immer in Anspruch genommen, eher den positiven Prognosen zuzuneigen. Allerdings waren Angstgefühle und Sorgen in der Asyldebatte nie zu vermeiden, wenn Katastrophen oder Krisenszenarien ausgemalt wurden. Und gerade auf Seiten der Asylgegner wurde gezielt auf eine Emotionalisierung der Diskussionen gesetzt.¹²⁹ Dies geschah nicht erst ab 1991, sondern bereits deutlich vor der deutsch-deutschen Wende. Zum Einsatz kam dabei zusätzlich zu Zahlen der Gebrauch einer auf Emotionalisierung und Polarisierung ausgerichteten Sprache. Karl-Heinz Meier-Braun stellt in seinem Buch „Deutschland, Einwanderungsland“ fest:

„Wenn von der weltweiten Migration in den Medien die Rede ist, steht oft das Bedrohliche im Vordergrund. ‚Ansturm auf die Wohlstandsfeste‘, ‚Ansturm der Armen‘, ‚Sturm auf Europa‘ – so lauteten die Schlafzeilen von Nachrichtenmagazinen. Bereits unmittelbar nach Öffnung des Eisernen Vorhangs warnten die Medien vor einer neuen Völkerwanderung.“¹³⁰

Zwar war diese Beobachtung nicht neu, was den Umgang mit Migration in der Bundesrepublik anging, allerdings brachte die Asyldebatte Ende der 1980er Jahre einen neuen Höhepunkt

¹²⁸ Manfred Rommel, in: An Weltoffenheit gewinnen, in: *Die Zeit*, 17.02.1989.

¹²⁹ Die Instrumentalisierung von Zahlen war auch den Zeitgenossen keineswegs entgangen. Die *taz* reagierte u. a. mit einem anklagenden Artikel, in welchem sie „die Zahlen, die konservative Politiker als Kronzeugen für ‚Asylantenflut‘ und ‚Asylmißbrauch‘ bemühen“ heftig kritisierte. Auch kritisierte der Artikel, dass „die [konservativen] Politiker an [den] [...] niedrigen [Anerkennungs-] Quoten selbst mitgestrickt“ hätten. Siehe: Mißbrauch von (Asyl-) Zahlen, *taz*, Nr. 2741, 22.02.1989, S. 3.

¹³⁰ Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 191. Ähnliches findet sich bei Bade: Europa in Bewegung, S. 367.

hervor, was die gezielte Nutzung emotionalisierender Sprache angeht.¹³¹ Dabei muss zum einen davon ausgegangen werden, dass diese Sprache erstens Ausdruck wirklicher Besorgnis beziehungsweise Angst bei vielen Akteuren belegt und zweitens – dieser Befund ist noch zentraler –, dass es sich bei der Nutzung dieses Vokabulars vielfach um eine wohl intendierte und planmäßig geführte Strategie handelte, mit der konkrete politische Ziele verfolgt wurden.¹³²

Die Gesetzes- und Verfahrensanpassungen hingegen, welche von der Kohl-geführten Bundesregierung im Laufe der 1980er Jahre auf die Wege gebracht wurden, waren in der Regel nicht von Erfolg gekrönt oder verloren schnell ihre Wirkung. Man war sich auf Regierungsseite auch bewusst, dass solche Veränderungen kaum zu erwarten gewesen waren. Mit einfachen Verfahrensänderungen ließ sich der stete Zuzug von Geflohenen in die Bundesrepublik nicht unterbinden, solange das Asylrecht an sich noch die Verheißung einer potenziellen neuen sicheren Heimat lieferte. Gleichzeitig waren Eingriffe, die direkt den Artikel 16 Grundgesetz betrafen, ohne verfassungsändernde Mehrheit im Bundestag von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Allerdings erfüllten die kontinuierlichen Bemühungen um kleinere Gesetzes- und Verfahrensanpassungen dennoch einen konkreten Zweck. Sie lieferten stetigen neuen Gesprächsstoff und sorgten zusammen mit den steigenden Asylbewerberzahlen dafür, dass das Thema bis zum Fall der Mauer kontinuierlich für Aufmerksamkeit und auch Unruhe sorgte; und das in zunehmendem Maße. Man setzte in den Unionsreihen darauf, für potenzielle Anpassungen des Grundgesetzes zu einem zukünftigen Zeitpunkt eine Grundlage schaffen zu können.¹³³ Das Induzieren von emotionaler Verbundenheit weiter Teile der bundesdeutschen Bevölkerung mit dem Thema und die zielgerichtete Instrumentalisierung dieser Emotionen für das politische Ziel Grundgesetzänderung¹³⁴ war zentraler Teil dieser Strategie.¹³⁵ Dafür waren allerdings die Aufnahme und Weitergabe des einschlägigen Vokabulars durch eine reichweitenstarke Presse nötig. Ohne die Beteiligung der entsprechenden Presseorgane hätte die Asyldebatte nicht den Weg nehmen können, den sie Ende der 1980er Jahre eingeschlagen

¹³¹ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 272 f. Auch bei Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 609 f.

¹³² Vgl. Bade: Europa in Bewegung, S. 367.

¹³³ Dass diese vielen „defensiven Steuerungsmaßnahmen“, wie Bade vermutet, 1987 für die kurzzeitige Senkung der Asylantragszahlen verantwortlich waren, ist aus heutiger Sicht nicht zu belegen. Vgl. dazu ebd., S. 373.

¹³⁴ Das Schlagwort „Grundgesetzänderung“ wurde ab 1991 zu einem Mantra in der bundesdeutschen Öffentlichkeit. Bis dahin war die Grundgesetzfrage nur ein Teil der Asyldebatte. Ab 1991 beschränkte sich der öffentliche Diskurs ganz wesentlich auf das Thema.

¹³⁵ Bade beschreibt es mit Blick auf das gesamte Parteienspektrum sinngemäß wie folgt: Die Asyldebatte wurde gezielt von den Parteien instrumentalisiert und politisiert, damit sie sich im Kampf um die Wählergunst in Retterpose gegenüber fragwürdigen Schreckbildern wie der „Asylantenflut“ gerieren konnten. Vgl. Ders.: Ausländer. Aussiedler. Asyl, S. 94.

hatte. Die entscheidenden Entwicklungen allerdings setzten erst nach, beziehungsweise teilweise mit der Wende und der deutschen Wiedervereinigung ein. Dabei ist kaum denkbar, dass die Asyldebatte auch ohne den revolutionären politischen Umbruch in Deutschland und Osteuropa so verlaufen wäre, wie sie dann ab 1990/91 verlaufen sollte. Warum dem so ist, wird in Kapitel fünf deutlich werden. Doch zuvor noch ein letzter zusammenfassender Blick auf die Asyldebatte Ende der 1980er Jahre.

Der Gedanke daran, das Grundgesetz oder genauer dessen Artikel 16 zu ändern, war keine Erfindung der 1990er, nicht einmal der 1980er Jahre. Aber ab Ende der 1980er Jahre war es vor allem in Reihen der Union nicht mehr nur eine bloße Idee, sondern immer breiter werdender Konsens, dass eine Grundgesetzänderung der einzige Weg zur Begrenzung der Einreise von Asylsuchenden, vor allem aus Osteuropa, war. Beide Unionsparteien, CDU wie CSU, waren sich mehrheitlich einig, was das anging. Die kleineren Abweichlergruppen, die wie Heiner Geißler, einen schweren Fehler in der asylfeindlichen Haltung ihrer Parteien sahen, fielen in den parteiinternen Debatten ebenfalls kaum ins Gewicht. Sie waren in dieser Frage weitestgehend isoliert, nicht zuletzt, da Bundeskanzler Helmut Kohl eine klare Haltung in der Frage einnahm und sich breiten parteiinternen Rückhalts erfreute. Gravierender fielen die Konflikte mit dem Koalitionspartner, der FDP aus. Hier gab es, was den Umgang mit Asylsuchenden im Jetzt und in der Zukunft anging, wenig Konsens.

Es ist bereits angeklungen, ein weiteres Symptom der Asyldebatte zeigte sich nicht erst in den 1990er Jahren, sondern bereits Ende der 1980er Jahre. Die zunehmende Bereitschaft zu Gewalt gegen Einwanderer. Wenn auch noch keineswegs so massiv wie dann 1991 bis 1993, war doch eine steigende Zahl ausländerfeindlicher Angriffe zu verzeichnen.¹³⁶ Wichtig zu beachten ist dabei, dass diese Angriffe keineswegs zielgenau nur Asylsuchenden galten, sondern auch Personen aus allen anderen Einwanderergruppen trafen. Das waren demnach auch Ausländer, die schon lange in der Bundesrepublik lebten und einstmals als Arbeitskräfte in die Bundesrepublik geholt worden waren, genauso wie die Aussiedler und in kleinerem Umfang auch die deutschen Flüchtlinge aus der DDR. Andreas Wirsching stellt fest, dass „die Antwort auf die Frage, wer für die seit 1986 zunehmenden ausländerfeindlichen Übergriffe die politische Verantwortung trug, dem Parteienstreit überlassen [blieb].“¹³⁷ Das sorgte neben der zunehmenden Gewalt dafür, dass das Asylthema anhaltend große Aufmerksamkeit in der

¹³⁶ Siehe dazu exemplarisch: BT-Drs. 11/6323, 26.01.1990, S. 4 f.

¹³⁷ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 306.

bundesdeutschen Öffentlichkeit geschenkt bekam. Zudem war das Thema auch deswegen so prominent in den Medien vertreten, da mit den Republikanern und der DVU gleich mehrere rechtsgerichtete Parteien in dieser Zeit politische Erfolge feierten. Ihr Erstarken wurde immer wieder mit einer zunehmenden Akzeptanz von Gewalt gegen Fremde in Verbindung gebracht.¹³⁸

Was aber ließ die Asyldebatte ab etwa 1987 wirklich so virulent und auch intensiv werden? Diejenigen, welche die Debatte massentauglich machten, waren nicht neu an der politischen und medialen Spitze Deutschlands und auch war es nicht die erste nennenswerte Zuwanderungsbewegung in die Bundesrepublik. Wo lag neben den bereits angesprochenen Faktoren also der hervorstechende besondere historische Moment ab 1987?

Es war der politische Umbruch im Ostblock und die rasante Zunahme von Flüchtlingen aus dessen Staaten. Nicht mehr Flüchtlinge aus Dritte-Welt-Ländern dominierten unter den Asylbewerbern, die in der Bundesrepublik ankamen, sondern sie kamen ab 1987 zu jeweils deutlich über 40 Prozent aus den Staaten Osteuropas.¹³⁹ Bis dahin hatte man Flüchtende aus den kommunistischen Staaten aus politischen Gründen anderen Flüchtlingen gegenüber bevorzugt, was vor allem ihre Aufnahme und ihre Aufenthaltsrechte anging. Es wurde als Zeichen politischer und wirtschaftlicher Überlegenheit gegenüber den kommunistischen Staaten gewertet, wenn Personen von dort in den Westen flüchteten. Doch die neuen jährlichen Zuzugzahlen vornehmlich aus dem Ostblock stellten diesen „Grundpfeiler der westdeutschen Asylpolitik“¹⁴⁰ komplett in Frage.

Der politische Umbruch in den Ostblockstaaten und all seine Begleiterscheinungen waren zentrale, wenn nicht sogar die zu diesem Zeitpunkt wichtigsten externen Einflussfaktoren für die bundesrepublikanische Asyldebatte. Der rapide Anstieg der Asylbewerberzahlen aus Osteuropa ist nur einer der Indikatoren für diese Feststellung. Die Wende fungierte allerdings nicht nur als Katalysator für die Debatte, sondern strukturierte sie auch. Von 1986 auf 1987 vervielfachte sich der Anteil der osteuropäischen Asylbewerber von 16 auf 44 Prozent.¹⁴¹ Diese Veränderung bei den Hauptherkunftsländern der Asylsuchenden markiert dann auch den

¹³⁸ Vgl. u. a. bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 311; Nuscheler: Internationale Migration, S. 131.

¹³⁹ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 274.

¹⁴⁰ Dieses Zitat und mehr zu den vorangegangenen Aussagen finden sich ebenfalls bei Ulrich Herbert. Vgl. daher Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland.

¹⁴¹ Vgl. ebd., S. 274.

Beginn der eigentlichen Asyldebatte beziehungsweise den Anfang ihrer Frühphase. Gleichzeitig markiert der nächste Höhepunkt in den politischen Entwicklungen im Ostblock, nämlich der Zusammenbruch des Staatssozialismus in der DDR Ende 1989 eine zentrale Zäsur in der Asyldebatte. Erst wurde das Thema kurzzeitig aus dem Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrängt; es drehte sich für einige Monate alles nur noch um die sogenannte deutsche Frage. Doch schon nach wenigen Monaten wurde die 1990 vollzogene Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten auch zu einer der zentralen Voraussetzung für das Wiederaufkommen der Asyldebatte. Der einschneidende Wendepunkt in der bundesrepublikanischen Geschichte wurde so auch zum Startpunkt der Hochphase einer noch einmal intensivierten Asyldebatte. Ab 1990/1991 tobte ein offener Kampf zwischen den politischen Lagern über den nun noch rasanter zunehmenden Asylbewerberzuzug. Das Wort Grundgesetzänderung wurde zum Kampfbegriff, im negativen wie positiven Verständnis der konkurrierenden Positionen und die Auswirkungen und Begleiterscheinungen der Debatte ab 1990 übertrafen die der späten 1980er Jahre noch einmal deutlich; sowohl was das Thema Sprache als auch das Thema fremdenfeindliche Gewalt anging.

4.3 Die Sozialdemokratie bis zum Ende der 1980er Jahre

Die Zusammenarbeit der Regierung mit der auf Bundesebene oppositionellen SPD erwies sich in der Asylfrage bis 1989 als zumeist wenig fruchtbar. Zwar sendeten die Sozialdemokraten in dem öffentlichen Bemühen, Gestaltungswillen zu zeigen, immer wieder Signale, dass man sich an der Lösung der sogenannten Asylfrage beteiligen wolle, doch war man in den Reihen der Sozialdemokratie noch längst nicht bereit, die klare Position vor allem beim Thema Grundgesetz zu räumen. Auch Einschränkungen auf Gesetzes- oder Verfahrensweg wollte man nur in bestimmtem Rahmen mittragen.¹⁴² Die Union schätzte die Situation zu diesem Zeitpunkt richtig ein, dass Chancen, mit der SPD eine Grundgesetzänderung zu vereinbaren, nicht existierten. Dass sich an dieser Grundsatzposition etwas ändern würde, war damals kaum zu erwarten gewesen. Doch mit dem überraschenden Mauerfall und der 1990 vollzogenen

¹⁴² Hier war die Regierungskoalition aber gar nicht auf die Mitwirkung der Bundes-SPD angewiesen, da man im Bundestag über eine komfortable Mehrheit verfügte und nicht, wie in der Grundgesetzfrage, auf eine Zweidrittelmehrheit angewiesen war. Dementsprechend konnten die Sozialdemokraten nur bedingt Einfluss nehmen. Wichtiger waren hier die von der SPD regierten Bundesländer, die im Bundesrat gewissen Gestaltungsspielraum für die Bundesgesetzgebung hatten.

Wiedervereinigung veränderten sich auch in Sachen Asyl die politischen Voraussetzungen massiv.

Bereits „1973 [...] [hatte] die Welt der alten Sozialdemokratie unterzugehen [begonnen].“¹⁴³ Mit diesen Worten beginnt Franz Walter sein Buch „Vorwärts oder abwärts?“ aus dem Jahr 2010. Eine Beobachtung, welche den Zeitgenossen unter anderem durch noch weitere neun Jahre, bis die Sozialdemokraten ihre Regierungsmehrheit verloren, weitestgehend verborgen blieb. Und doch ist sie ein Teil der Geschichte der deutschen Sozialdemokratie in den 1980er Jahren.¹⁴⁴ Die Umbrüche, die sich seitdem „schleichend, allmählich – immer [...] von Episoden scheinbarer Erholung unterbrochen“¹⁴⁵ vollzogen, hatten die SPD fest im Griff, und spätestens als man 1983 die Macht an die Union und Helmut Kohl verloren hatte, mussten sie allen Genossen offenbar geworden sein. Doch das änderte nichts daran, dass – trotz zahlreicher Versuche der Anpassung und parteiinternen Reform – auch bis zur Bundestagswahl 1987 keine Stabilisierung der eigenen Parteipositionen und -strukturen eintrat.¹⁴⁶ Nach dem Verlust der Regierungsverantwortung war die SPD fortan von stark nach innen gerichteten Konflikten gelähmt und konnte trotz teilweise ermutigenden Wahlerfolgen zwischen 1984 und 1986 kaum Profit für die Bundestagswahl 1987 daraus schlagen. Im Gegenteil: Die Bundestagswahl wuchs sich zu einem regelrechten Debakel für die Sozialdemokraten aus. Das Wahlergebnis war das schlechteste seit 1961 und weit von der vom SPD-Kanzlerkandidaten Johannes Rau angestrebten absoluten Mehrheit entfernt.¹⁴⁷ Wirsching attestiert der deutschen Sozialdemokratie daher eine „wenig ermutigende[], ja fast schon trostlos zu nennende[] politische[] Situation.“¹⁴⁸ Was folgte, waren innerparteiliche Machtkonflikte zwischen dem jungen, erfolgreichen und vor allem selbstbewussten Ministerpräsidenten des Saarlands, Oskar Lafontaine, und der alten bundespolitischen Führungsriege um Willy Brandt. An ihrem Ende folgte der Rückzug Brandts aus der ersten Reihe der SPD und die Beschleunigung des „sozialdemokratischen Personalkarussell[s].“ Dass mit Hans-Jochen Vogel ein ruhiger Stratege und akribischer Arbeiter in das Amt des Parteivorsitzenden gewählt wurde, beruhigte die Lage

¹⁴³ Walter: Vorwärts oder abwärts? S. 7.

¹⁴⁴ Für einen knappen Überblick zu den nachfolgenden Ausführungen lohnt die Lektüre des Bands von Bernd Faulenbach in der Reihe Beck Wissen: Geschichte der SPD, München 2012, und die der betreffenden Kapitel bei Wirsching: Abschied vom Provisorium, u. a. S. 135–154 und S. 306 ff.

¹⁴⁵ Walter: Vorwärts oder abwärts? S. 7.

¹⁴⁶ 1984 hatte man auf dem Parteitag in Essen versucht neue Programmschwerpunkte zu definieren und festzuschreiben. Als dies nicht gelang, vertagte man sich bis 1986. Vgl. dazu: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 142 f.

¹⁴⁷ Siehe: „Es ist drin, bundesweit vorn zu sein“, in: *Der Spiegel* (47/1986), 17.11.1986, S. 24–27.

¹⁴⁸ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 145.

wenig. Er verkörperte nach „allgemeiner Auffassung [...] [eine] Übergangslösung“.¹⁴⁹ Er war mit Blick auf die bundespolitische Zukunft der Partei kein natürlicher Kanzlerkandidat. Ohnehin standen ihm gleich vier junge und ambitionierte SPD-Landesvorsitzende gegenüber, die sich für die Zukunft als Kanzlerkandidaten empfahlen: Oskar Lafontaine, Björn Engholm, Rudolf Scharping und Gerhard Schröder.¹⁵⁰

Oskar Lafontaine etwa hatte 1985 das Saarland für die SPD gewonnen und war zumindest in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre der sozialdemokratische Politiker, der am öffentlichkeitswirksamsten, aber auch provokantesten auftrat. Sein erklärtes Ziel war in dieser Phase die Kanzlerkandidatur; dafür war er bereit, gegebenenfalls auch klassische sozialdemokratische Standpunkte aufzugeben oder zumindest in Frage zu stellen. Dabei kalkulierte er auch die direkte Konfrontation mit den traditionelleren Kreisen in der SPD oder auch mit den Gewerkschaften und Sozialverbänden ein.¹⁵¹ Die Hoffnung allerdings, dass dieser charismatische, aber eben auch polarisierende „Modernisierer“ der SPD wieder eine programmatische Richtung geben könnte und damit für Beruhigung in den eigenen Reihen sorgen würde, erfüllte sich nicht. Zwar punktete er am Ende der 1980er Jahre mit guten Umfragewerten,¹⁵² allerdings galt auch hier: Der Mauerfall und die Wiedervereinigung zwangen die Sozialdemokraten genau wie die Union zurück auf Start. Letztendlich verschafften sie der Wahlkampagne Kohls Aufwind und führten schließlich zu dessen erneutem Sieg.

Die Bundestagswahl 1987 hatte die Sozialdemokraten in eine Krise gestürzt. Diese wurde durch eine weitere Niederlage, im April 1987 bei der Landtagswahl in Hessen, noch einmal vergrößert. Dort verlor man nicht nur sechs Prozent der Stimmen im Vergleich zur Wahl 1983, sondern vor allem zum ersten Mal seit der Gründung der Bundesrepublik das Bundesland an die CDU. Bereits im Vorjahr, also noch vor der Bundestagswahl, hatte man eine noch schlimmere Wahlniederlage hinnehmen müssen. In Hamburg waren beinahe zehn Prozent an Wählerstimmen verloren gegangen und ein politisches Patt hatte das Bundesland seither gelähmt.¹⁵³ Doch die Neuwahl am 17. Mai 1987 markierte einen scheinbaren Wendepunkt aus

¹⁴⁹ Dieses und vorangegangenes Zitat bei: Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 148.

¹⁵⁰ Jeder von ihnen wurde später offiziell auch als solcher bezeichnet: Lafontaine führte die SPD in den Bundestagswahlkampf 1990, Engholm firmierte anschließend als Kanzlerkandidat (wobei er keinen Wahlkampf anführte), Scharping wurde 1994 zum Kandidaten bei der Bundestagswahl und Schröder errang bekanntermaßen 1998 das Kanzleramt.

¹⁵¹ Vgl. ebd., S. 148 ff.

¹⁵² Vgl.: Kohls zweiter Sieg schon sicher? In: *Der Spiegel* (14/1990), 02.04.1990, S. 36–48.

¹⁵³ Ergebnis der Landtagswahl in Hamburg vom 09.11.1986: CDU 41,9 %, SPD 41,7 %, Grüne/GAL 10,4 %, FDP 4,8 %. Die SPD verlor im Vergleich zu Wahl vom 19.12.1982 etwa 9,6 % ihrer Stimmen. Vgl. bei: Reck/Weber: Statistischer Anhang, in: Kost/Rellecke/Weber: Parteien in den deutschen Ländern, S. 419.

Sicht der SPD. Man schien doch noch gewinnen zu können. Mit Zugewinnen von etwa 3,3 Prozent konnte man sich wieder etwas Abstand zur Union verschaffen und ein stabiles Regierungsbündnis mit der FDP bilden. Der *Spiegel* berichtete über den Wahlsieger in Hamburg:

„Einen neuen Dohnanyi erlebten auch seine Parteifreunde am Abend der Wahl. Als der Sieg der Sozis feststand, griff sich der Genosse in der SPD-Zentrale im Kurt-Schumacher-Haus ein Mikrofon und stimmte ein altes Lied der Arbeiterbewegung an: ‚Wann wir schreiten Seit' an Seit!‘.“¹⁵⁴

Und jenseits der Erleichterung der hanseatischen Genossen bedeutete dieser Wahlerfolg für die SPD die ersehnte bundespolitische Trendwende. Man hatte verhindern können, dass die Union die Zweidrittelmehrheit im Bundesrat errang.¹⁵⁵ Die nachfolgenden vier Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, Bremen, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg sorgten zwar keineswegs für rauschende Feste bei der SPD, doch fielen die Verluste der Union dabei teilweise deutlich gravierender aus. Als man dann 1988 bei der Neuwahl in Schleswig-Holstein¹⁵⁶ und 1989 bei der Wahl zum Abgeordnetenhaus in Berlin die beiden Bundesländer zurückgewinnen konnte, war ein neues Stimmungshoch in der SPD perfekt. Der *Spiegel* fasste das Ergebnis der Berliner Wahl wie folgt: „Die SPD [...] spürt den Aufwind und erstmals eine realistische Chance, 1990 in Bonn wieder an die Macht zu gelangen.“¹⁵⁷ Endlich, so musste es den Sozialdemokraten vorkommen, hatte man die Trendwende geschafft. Mit Oskar Lafontaine als zu dieser Zeit natürlichem Kanzlerkandidaten und mit dem Rückenwind aus den Bundesländern schien ein Sieg gegen die Union bei den Bundestagswahlen tatsächlich möglich.

Man hatte also in den späten 1980er Jahren aus SPD-Sicht mit einem Wechselbad der Gefühle zu tun. Die Wahlen fielen sehr unterschiedlich aus, deuteten aber ab 1988 einen Stimmungsumschwung in der Wahlbevölkerung an. Die personellen Veränderungen, die sich nach der Bundestagswahl 1987 vollzogen, sorgten allerdings zu keiner Zeit für die erhoffte innerparteiliche Beruhigung.

¹⁵⁴ Seit` an Seit`, in: *Der Spiegel* (22/1987), 25.05.1987, S. 38–43, S. 42. Vgl. bei: Reck/Weber: Statistischer Anhang, in: Kost/Rellecke/Weber: Parteien in den deutschen Ländern, S. 419.

¹⁵⁵ Seit` an Seit`, in: *Der Spiegel* (22/1987), 25.05.1987, S. 38.

¹⁵⁶ In Schleswig-Holstein hatte mit Björn Engholm einer der späteren Kanzlerkandidaten einen historischen Sieg für die SPD errungen und mit einem Zugewinn von beinahe 10 Prozent der Stimmen die absolute Mehrheit gewonnen. Die Führung des Bundeslandes lag damit erstmals seit 1950 wieder in Händen der Sozialdemokraten.

¹⁵⁷ „1990 wird neu gemischt“, in: *Der Spiegel* (06/1989), 06.02.1989, S. 16–22, S. 16.

Zwar fehlte es Ende der 1980er Jahre nicht an ambitionierten und charismatischen Kandidaten für potenzielle Kanzlerkandidaturen, allerdings fehlte ein zeitgemäßes Parteiprogramm. An diesem arbeitete man bereits seit Mitte des Jahrzehnts und am 20. Dezember 1989 war man auf dem Parteitag in Berlin so weit und verabschiedete den dort vorgelegten neuen Programmwurf. Allerdings hatten die historischen Ereignisse die SPD regelrecht überholt. Auf die sich wenige Monate später vollziehende Wende hatte das neue Programm keinerlei Antworten. Es wurde vielmehr in einem regelrecht ungünstigen Moment verabschiedet, da der Umbruch in Ostdeutschland derart rasant und unvorhersehbar vollzog, dass zu diesem Zeitpunkt keiner zu sagen gewusst hätte, auf welche Weise und wie schnell er sich auch auf die Bundesrepublik auswirken würde. Andreas Wirsching kommentiert die Situation der SPD folgendermaßen:

„Mit ihrem Berliner Programm machte sich die SPD zentrale Elemente [...] des gesellschaftlichen ‚Wertewandels‘ zu eigen [...]. Tatsächlich hätte die formelle Ablösung des Godesberger Programms durch ein neues Grundsatzprogramm zu jedem anderen Zeitpunkt das eminente Interesse der Öffentlichkeit auf sich gezogen. Ende Dezember 1989 wies die politische Agenda jedoch wichtigere Fragen auf. [...] In jedem Fall warf es ein eigentümliches Licht auf den Berliner Parteitag, daß sich die SPD just in den Wochen ein neues Grundsatzprogramm gab, da die Zukunft der deutschen Politik offener und unsicherer erschien als seit Jahrzehnten. [...]

In gewisser Weise aber symbolisierte dies die Lage, in der sich die SPD während den gesamten achtziger Jahren immer wieder befand: Sie lief der Entwicklung hinterher [...].“¹⁵⁸

Dieser Umstand wuchs sich schnell zu einer politischen Katastrophe für die SPD aus. Kaum dreieinhalb Monate später fragte der *Spiegel* bereits: „Kohls zweiter Sieg schon sicher?“¹⁵⁹ Der gesamte wahlpolitische Schwung der beiden Vorjahre war in wenigen Monaten verpufft.¹⁶⁰

Andreas Wirsching stellt fest, dass die Frage, „wie viele Ausländer die bundesdeutsche Gesellschaft aufnehmen könne und wolle [...] [,] das kulturelle Selbstverständnis der bundesrepublikanischen Gesellschaft“¹⁶¹ in den 1980er Jahren mehr als andere berührt habe. Diese allgemein auf die gesamte westdeutsche Gesellschaft bezogene Aussage gilt genauso für die SPD. Anders als bei der Union, in welcher sich die große Mehrheit der Mitglieder hinter

¹⁵⁸ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 153 f.

¹⁵⁹ Kohls zweiter Sieg schon sicher? In: *Der Spiegel* (14/1990), 02.04.1990, S. 36–48, S. 36.

¹⁶⁰ Neben der Herausforderung passende und dem Wahlvolk genehme Antworten auf die Wende bzw. Wiedervereinigung zu finden, kämpfte die SPD auch mit dem Problem, dass ihr Spitzenkandidat Oskar Lafontaine am 25.04.1990 bei einem Attentat beinahe getötet worden wäre. Nach seiner Genesung entfaltete der sozialdemokratische Wahlkampf keine Strahlkraft mehr.

¹⁶¹ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 296.

der These „Deutschland ist keine Einwanderungsland“ sammelte und bei den Grünen, die in allergrößten Teilen eine für Einwanderer offene multikulturelle Gesellschaft anstrebten, waren die Positionen in der SPD deutlich heterogener. Allerdings traten diese auch erst mit den steigenden Asylbewerberzahlen Anfang der 1990er Jahre deutlicher hervor. Bis zur Wende wurde zumindest in den Führungsreihen der SPD eine klare und einheitliche Linie in der Asylfrage vertreten. So orientierte man sich, was die Leitlinien in der allgemeinen Ausländerpolitik anging, an folgenden Standpunkten:

„1. Die Bundesrepublik war über mehr als ein Jahrzehnt ein Einwanderungsland. Dem hat der Gesetzgeber endlich Rechnung zu tragen.

[...]

3. Wir wollen den unter uns lebenden Ausländern eine langfristige Lebensplanung ermöglichen.“

[...]

[...]

6. Wir wollen keine Beschränkungen des Familiennachzuges für Ehegatten und für Kinder bis 18 Jahre.

7. Wir wollen eine Wiederkehroption für die hier aufgewachsenen ausländischen Jugendlichen.“¹⁶²

Mit den hier aufgezählten Aussagen distanzierte sich die SPD klar von der Politik der Regierung Kohl. Hervorzuheben ist der direkte Aufruf, dass sich die Bundesrepublik ihrer Realität als Einwanderungsland zu stellen habe. Ähnlich konträr stellten sich zu diesem Zeitpunkt auch die Positionen in Sachen Asyl dar. Unter dem Schlagwort „zukunftsweisende Asylpolitik“ stellte die SPD-Bundestagsfraktion Anfang 1989 zu dem von der Regierung eingeführten langjährigen Arbeitsverbot für Asylsuchende fest:

„Das gegenwärtige lange Arbeitsverbot führt zur illegalen Arbeitsaufnahme, läßt die Kriminalität anwachsen und steigert die Sozialhilfebelastungen des Staates. Es ist ferner geeignet, in der deutschen Bevölkerung Vorurteile gegen ‚faule‘ Ausländer hervorzurufen und Ausländerfeindlichkeit zu fördern und widerspricht nicht zuletzt der Menschenwürde.“¹⁶³

Man wandte sich also strikt gegen die Abschreckungsmaßnahmen, die den Zuzug weiterer Flüchtlinge unterbinden sollten und stellte ebenso klar, dass insbesondere eine von Teilen der Union bereits offen angestrebte Grundgesetzänderung des Asylrechtsartikels 16 keine

¹⁶² Pressemitteilung: Die SPD im Deutschen Bundestag, Ausländergesetzentwurf der SPD setzt Maßstäbe, Nr. 1010, 21.04.1989.

¹⁶³ Pressemitteilung: Die SPD im Deutschen Bundestag: Wir brauchen eine zukunftsweisende Asylpolitik, Nr. 490, 23.02.1989.

Unterstützung der SPD zu erwarten habe; auch trotz gewisser Signale der zwischenparteilichen Verständigung:

„Was über die neuen Vorstellungen der Koalitionsarbeitsgruppe zum Ausländerrecht bekanntgeworden ist, bedeutet einen gewissen Fortschritt gegenüber den inakzeptablen und allseits abgelehnten Positionen des Herrn Zimmermann. Da stimme ich insbesondere der Bewertung der FDP zu.

Daß mit uns keine Grundgesetzänderung zu machen ist, habe ich schon gesagt. Ich höre zu meiner Freude: mit der FDP auch nicht.“¹⁶⁴

Dieses Zitat des damaligen SPD-Parteivorsitzenden Hans-Jochen Vogel zeigt in aller Deutlichkeit, welchen Spagat die Sozialdemokraten Ende der 1980er Jahre versuchte. Sie bemühten sich einerseits den strikten Oppositionskurs gegen jede Form der Veränderung des Grundgesetzes aufrecht zu erhalten und andererseits weiterhin konstruktive Arbeitsansätze der Regierung ebenfalls aufzunehmen und politischen Gestaltungswillen zu zeigen. Der Hinweis auf die Position der FDP unterstreicht in diesem Fall zweierlei: Zum einen der Versuch auf die regierungsinternen beziehungsweise koalitionsinternen Streitereien, ganz im Sinne klassischer Oppositionsarbeit, und zum zweiten der Versuch zu unterstreichen, dass FDP und Union in Sachen Asyl zum Teil weiter voneinander positioniert waren, als die SPD und die FDP. Sicher war dabei die Position der FDP nicht von Nöten, um die eigene Ablehnung einer Grundgesetzänderung zu rechtfertigen, da jedoch 1992 beide Parteien von dieser Haltung abkommen sollten, erscheint diese Parallele durchaus interessant.

Auf dem anderen großen bundespolitischen Feld der Einwanderungspolitik, in der Aussiedlerthematik, kritisierte die SPD nahezu geschlossen die Politik der Bundesregierung und dabei speziell das Hofieren der qua Grundgesetz deutschen Staatsangehörigen¹⁶⁵ aus den Ostblockstaaten. Besonders vehement wandten sich die Sozialdemokraten dabei gegen die Bevorzugung der Aussiedler gegenüber anderen Einwanderergruppen.¹⁶⁶ Dass die Union dabei auf die deutsche Abstammung der Aussiedler hinwies und die damals gängige Praxis damit rechtfertigte¹⁶⁷, ließ man von Seiten des politischen Gegners nicht gelten. Oskar Lafontaine stellte im Oktober 1988 etwa fest:

¹⁶⁴ Hans-Jochen Vogel im Deutschen Bundestag, BT PIPr (11/140), 27.04.1989, S. 10313.

¹⁶⁵ Vgl. Art. 116 Abs. 1 GG zur Definition des Begriffs „Deutscher“.

¹⁶⁶ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 276.

¹⁶⁷ Alfred Dregger etwa stellte bei einer Bundestagsrede fest: „Sie sind glücklich, daß sie nach jahrzehntelanger nationaler Unterdrückung unter kommunistischer Herrschaft jetzt als Deutsche mit Deutschen hier bei uns frei leben können. Wir sollten sie herzlich empfangen.“ Siehe: BT PIPr (11/140), 27.04.1989, S. 10319 f.

„1987 wurde mit rund 105.000 Menschen der höchste Stand des Zuzuges von Aussiedlern seit Jahrzehnten erreicht. Diese Rekordzahl wird sich 1988 noch einmal verdoppeln: In diesem Jahr werden fast 200.000 Menschen aus Ost- und Südosteuropa in die Bundesrepublik aussiedeln und hier eine Existenz aufbauen wollen. Dieser Zustrom von Menschen, die häufig Jahre und Jahrzehnte auf ihre Ausreise gewartet haben und mit großen Hoffnungen jetzt in die Bundesrepublik kommen, wird anhalten; er wird vielleicht noch größer. Obwohl diese Entwicklung seit längerer Zeit absehbar war, ist die Bundesrepublik auf die Aufnahme und Integration der Aussiedler nur unzureichend vorbereitet. Dies ist vor allem ein Versäumnis der Bundesregierung, die Länder und Gemeinden bei der Bewältigung dieser nationalen Kraftanstrengung bislang alleingelassen hat.“¹⁶⁸

Man kritisierte also, dass der „Einladung“ an deutschstämmige Osteuropäer keine adäquate Politik, zum Beispiel beim Wohnungsbau, gefolgt war. Der *Spiegel* zitierte die Kritik des baden-württembergischen SPD-Fraktionschef Dieter Spöri in einem Zeitschriftenartikel:

„In unübertrefflicher Plumpeheit‘ habe Kohls Regierung auf diese Weise ‚gefährlichen sozialen Sprengstoff‘ angehäuft, [...]. ‚Immer häufiger‘ würden ‚Einheimische, die seit Jahren vergeblich nach einer Wohnung suchen, vor die Tatsache gestellt, daß sie zusehen müssen, wie sie gegenüber Aussiedlern das Nachsehen haben‘. [...]: Bonns Politik schürt fahrlässig den Sozialneid.“¹⁶⁹

Und die Bundesgeschäftsführerin der SPD, Anke Fuchs, kritisierte, dass die Bundesregierung keinerlei Absicht erkennen ließ, das Bundesvertriebenengesetz, welches die gesetzliche Grundlage für den Aussiedlerzuzug bot, zu ändern. Sie argumentierte:

„Die Aussiedler aus dem Osten sind nach dem Gesetz Vertriebene, nach diesem Gesetz werden sie behandelt. Die heute hier ankommen sind eigentlich längst keine Vertriebenen mehr wie die in den vierziger und fünfziger Jahren.“

Und auf Nachfrage präziserte sie noch einmal: „45 Jahre nach Kriegsende ist das Bundesvertriebenengesetz mit seinen besonderen Rechten und Vergünstigungen nicht mehr zeitgemäß – das ist meine Auffassung.“¹⁷⁰

Aus heutiger Sicht ist diese Kritik an der Bundesregierung auch in der Asylfrage von Bedeutung, da der Aussiedlerzuzug 1992 ebenfalls zu der Verhandlungsmasse gehörte, aus welcher der spätere Asylkompromiss bestehen sollte. Das Wissen über die sozialdemokratische Haltung in dieser Frage ist daher erstens von besonderer

¹⁶⁸ BT PIPr (11/102), 26.10.1988, S. 7004.

¹⁶⁹ Zitiert nach: Goldener Osten, in: *Der Spiegel* (09/1989), 27.02.1989, S. 28–29, S. 28.

¹⁷⁰ Dieses und vorangegangenes Zitat aus einem Interview im *Spiegel*; siehe: „Keine Sonderangebote“, in: *Der Spiegel* (41/1989), 08.10.1989, S. 55–58, S. 58.

Bedeutung, wenn man sich dem Asylkompromiss von 1992 heute wissenschaftlich nähern möchte. Zweitens war dieser Aspekt bereits für die Zeitgenossen von eminenter Wichtigkeit, da die virulent werdende Ausländerfeindlichkeit eben nicht vor den auf dem Papier als Deutsche geltenden Aussiedlern aus dem Ostblock Halt machte, sondern diese ebenso betraf wie die zahlreichen Asylsuchenden und ehemaligen „Gastarbeiter“. Oskar Lafontaine kritisierte die Union bei einer Rede im Bundestag mit den Worten:

„Auf jeden Fall gilt: Wer Ausländerfeindlichkeit in der Bundesrepublik schürt, verstärkt auch die Vorbehalte gegen die Aussiedler, die die deutsche Sprache nicht beherrschen. Dies ist das Dilemma, in dem sich diejenigen befinden, die auf der einen Seite glauben, auf der Welle der Ausländerfeindlichkeit reiten zu können, und auf der anderen Seite wiederum verstärkt für den Zuzug deutscher Aussiedler in die Bundesrepublik werben. [...] Darauf habe ich mehrfach in den letzten Tagen aufmerksam gemacht und vor überzogener Deuschtümelei — nach dem Duden: „aufdringliche Betonung des Deuschtums“ — gewarnt.“¹⁷¹

Überhaupt war der Vorwurf der Sozialdemokraten gegenüber der Union, diese würde mit ihrer rigiden Asylpolitik vor allem den Rechtsradikalen und Ausländerfeinden im Land nachlaufen beziehungsweise – was noch schärfer kritisiert wurde – Vorschub leisten, eines der zentralen Argumente auf ihrer Seite. Die zunehmenden gewaltsamen Angriffe auf in Deutschland lebende Ausländer lasteten zwar nicht nur die Sozialdemokraten der Union an, aber auf Grund ihrer öffentlichen Sicht- und Hörbarkeit war es oftmals doch vor allem ihre Kritik, die am deutlichsten zu vernehmen war. Nachdem es am 17. Dezember 1988 im bayerischen Schwandorf zu einem ausländerfeindlichen Brandanschlag mit vier Toten gekommen war, wandte sich der damalige Schwandorfer Landrat und SPD-Mann Hans Schuierer gegen die seiner Meinung nach existierenden bayerischen Verhältnisse, in welchen – so der *Spiegel* sinngemäß – der politische Hintergrund der Tat heruntergespielt wurde:

„Der streitbare Schwandorfer SPD-Landrat Hans Schuierer, 57, [...] zeigt sich durch eine solche Einschätzung nicht überrascht: ‚Das ist typisch.‘ Neonazistische Aktionen und Gruppen würden von bayrischen Behörden oft übersehen (‚Es gibt sie angeblich gar nicht‘), Linken und Liberalen hingegen gelte die gesteigerte Aufmerksamkeit der Obrigkeit [...].“¹⁷²

Doch nicht nur die Gewalttaten einzelner ausländerfeindlicher Täter oder Kleingruppen lasteten die Sozialdemokraten der Union an. Auch das Erstarken der politisch rechten oder

¹⁷¹ Oskar Lafontaine in seiner Aufgabe als Ministerpräsident des Saarlandes bei einer Rede im Bundestag. Siehe: BT PIPr (11/102), 26.10.1988, S. 7005.

¹⁷² Gleich Massenmord, in: *Der Spiegel* (04/1989), 23.01.1989, S. 57–61, S. 57.

rechtsradikalen Parteien ging, so die Ansicht der Sozialdemokraten, auch zu einem Gutteil auf das Konto der Unions-Parteien. Das war im Übrigen ein Vorwurf, der insgesamt bei den Befürwortern eines weitreichenden Asylrechts in Richtung der Christdemokraten vorgebracht wurde. Hans-Jochen Vogel forderte von Bundeskanzler Kohl in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. April 1989:

„Herr Bundeskanzler, [Sie] müssen [...] diejenigen in Ihren eigenen Reihen zum Schweigen bringen, [...] die — und nun kommen lauter wörtliche Zitate — sagen, die sogenannten Republikaner hätten in ihrem Programm nichts Neues erfunden, sondern das meiste bei Ihnen abgeschrieben — ein Wort, Kollege Dregger, das aus Ihrem Munde zu hören ich sehr bedauert habe —, [...] oder die sagen, die sogenannten Republikaner seien zumindest grundsätzlich koalitionsfähig; Herr Lummer hat ja auf Ihrem Parteitag diesen Gedankengang neuerdings entwickelt, und zu meinem Erstaunen hat sich nach der Rückkehr von den Agrarpreisverhandlungen auch Herr Kiechle an dieser Diskussion beteiligt. [...] Sie werden auch die zum Schweigen bringen müssen, die selber von einer ‚durchraßten Gesellschaft‘ — ich meine Herrn Stoiber — oder einem ‚Bevölkerungsgulasch‘ — ich meine den europäischen Parlamentsabgeordneten Herrn Alber — sprechen und auf diese Weise diesen Parteien den Boden bereitet haben. Es spricht auch Bände, daß sich in Frankfurt am Main — Herr Bundeskanzler, ich würde an diesem Punkt wirklich zuhören — der Vorsitzende der NPD bei der örtlichen CDU für den dortigen Wahlkampfstil — wörtlich — ‚bedankt‘ hat, weil er — wieder wörtlich — einen ‚Seriositätsbonus‘ für die NPD beinhalte und deren Wahlkampfparolen dadurch glaubwürdiger geworden seien. Herr Bundeskanzler, [...] die Verwirklichung dessen, was Sie sagen, wird an Hand solcher Ereignisse von uns weiter sorgfältig verfolgt werden.“¹⁷³

Die Positionen in Sachen Asyl beziehungsweise Ausländer- und Einwanderungspolitik waren auf sozialdemokratischer Seite also – zumindest was das offizielle Programm anging – klar definiert. Doch die politischen Verhältnisse und Rahmenbedingungen sollten sich bis in kaum drei Jahren derart verändern, dass bereits 1992 nichts mehr viel von dieser klaren Orientierungslinie übrigbleiben sollte. Dass die Entwicklung derart verlief, ist bekannt. Doch welche Einflüsse für diesen Stimmungsumschwung verantwortlich waren, und wie die in den 1990er Jahren folgende Phase der Asyldebatte insgesamt einzuordnen ist, wurde bislang bestenfalls randständig untersucht und erfasst.

Eckart Conze stellt fest, dass die „deutsche Einheit [...] Oskar Lafontaine und mit ihm der SPD einen Strich durch die Rechnung [im Kampf um das Kanzleramt] machte.“¹⁷⁴ Die politische

¹⁷³ Hans Jochen Vogel im Deutschen Bundestag, siehe: BT PIPr (11/140), 27.04.1989, S. 10315. Der letzte hier zitierte Satz bezieht sich auf die Aussage Kohls, dass die Union unter seiner Führung weder mit der NPD noch mit den Republikanern zusammenarbeiten werde.

¹⁷⁴ Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 602.

Wende in Osteuropa und die deutsche Wiedervereinigung und die Unfähigkeit der Sozialdemokraten rasch und adäquat auf diese Entwicklung zu reagieren – innerparteilich war man sich nicht einig über den Umgang mit den Entwicklungen¹⁷⁵ –, führten dazu, dass Kohl ein weiteres Mal – wie schon 1987 – bei Bundestagswahlen reüssieren konnte. Nachdem die Sozialdemokraten in der frühen Asyldebatte von 1987 bis 1989 ihre Position strikt gehalten hatten und durch einige Wahlerfolge auf Landesebene auch wieder ein gewisses Selbstbewusstsein in die Waagschale werfen konnten, verpuffte die innerparteiliche Euphorie in den Monaten vom Mauerfall bis zur Wiedervereinigung wieder vollkommen. Die Union gewann nicht nur die Bundestagswahl, sondern hatte in den drei Jahren vor 1990 zentrale Grundlagen für die spätere, vertiefte Auseinandersetzung über den Grundgesetzartikel 16 geschaffen. Das waren zum einen die personellen Wechsel, die Helmut Kohl an der Spitze der Union, aber auch in seinem Kabinett vollzog,¹⁷⁶ aber auch die politischen Voraussetzungen, wie die wenig erfolgreichen Änderungen im Asylverfahren und das Arbeitsverbot für Asylsuchende, welche vor allem der emotionalen Aufladung des Themas Vorschub leisteten. Als nach wenigen Monaten im Jahr 1991 die Union ansetzte, um nun endlich doch die Grundgesetzänderung zur erkämpfen, traf sie auf eine in weiten Teilen verunsicherte SPD und ein gemachtes politisches Feld, in dem sich aus Unions-Sicht bestens agieren ließ. Wie es bis Ende 1992 unter anderem zum Stimmungsumschwung in der SPD und damit zur Grundgesetzänderung kommen konnte, möchte das nächste Kapitel zeigen.

¹⁷⁵ Brandt/Lehnert: „Mehr Demokratie wagen“; S. 236–244. Man beachte besonders die Haltung Lafontaines, nachzulesen: Ebd., S. 240.

¹⁷⁶ Man denke an den Austausch von Zimmermann durch Schäuble im Amt des Bundesinnenministers oder die Entmachtung Geißlers als Generalsekretär und die Installierung von Volker Rühle als dessen Nachfolger.

5. Die Hochphase der Asyldebatte – Verfassungstreit im wiedervereinigten Deutschland

Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael haben herausgearbeitet, wie einschneidend sich die Jahrzehnte, über welche sich die erste bundesdeutsche Asyldebatte und ihre Vorläufer erstreckten, für die Zeitgenossen darstellten. Von den 1970er bis in die 1990er Jahre erlebten die westeuropäischen Staaten und Wirtschaften einen derart einschneidenden strukturellen Wandel, dass sich in weiten Teilen ihrer Gesellschaften massive Verunsicherung und Ängste vor Wohlstandsverlust, sozialem Abstieg¹ und – auf Grund großer Migrationsbewegungen – vor kultureller Entfremdung entwickelten. Der politische und wirtschaftliche Umbruch in den Staaten des Ostblocks rund um das Jahr 1990 bewirkte dabei eine nicht zu unterschätzende Verstärkung dieser Gefühle in den westlichen, marktwirtschaftlichen Gesellschaften; nicht zuletzt in der an ihrer Wiedervereinigung arbeitenden Bundesrepublik. Doering-Manteuffel und Raphael betrachten die „drei Jahrzehnte seit 1970 als einen zusammengehörigen Zeitraum“², in welchem sich der Zusammenbruch des Ostblocks nicht als zentrale ursächliche Zäsur darstellt, sondern eher als „Begleiterscheinung des Übergangs“ in eine neue Epoche.

Die Herangehensweise an diese Frage an dieser Stelle lässt es bereits vermuten und die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln machen es ebenfalls deutlich: Der politische, soziale und wirtschaftliche Umbruch in den Staaten des Ostblocks und speziell die Folgen der deutschen Wiedervereinigung im Doppeljahr 1989/90 markierten in der Asyldebatte trotzdem eine Zäsur. Die Untersuchung der Folgen dieser Umbruchphase sowie ihre Einflüsse auf die Asyldebatte sind gut zu untersuchen, da eine Vielzahl auswertbarer, damals noch nicht zugänglicher Quellen vorliegen. Grundsätzlich ist es dabei eine Herausforderung, dass sich bei der Untersuchung solch zeitnaher Geschichte „die Grenzen zwischen Quelle und Sekundärliteratur häufig verflüssigen.“³ Doch stellt diese teilweise doppelte Nutzbarkeit, zum einen als Quelle und zum anderen als Sekundärliteratur, für diese Arbeit kaum ein Problem, sondern eher einen Gewinn dar, sofern der wissenschaftlich-kritische Blick auf das

¹ Dazu u. a.: Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 115.

² Anselm Doering-Manteuffel und Lutz Raphael im Vorwort zur zweiten Auflage ihres Buches. Siehe: Ebd., S. 26. Auch nachfolgendes Zitat auf dieser Seite weiter unten.

³ Andreas Wirsching zur Quellenlage für die 1980er Jahre. In: Ders.: Abschied vom Provisorium, S. 14. Gleiches gilt auch für die 1990er Jahre, wenn nicht sogar noch ein wenig mehr.

zeitgenössisch Geschriebene stets gewahrt wird und man sich deren doppelte Rolle vergegenwärtigt.

Was bedeutete nun aber der sich in den Jahren 1989 und 1990 vollziehende politische und wirtschaftliche Umbruch in Ostdeutschland und Osteuropa für die Asyldebatte? Dieser Frage wird im ersten Teil dieses Kapitels nachgegangen werden. Dabei soll die Einordnung der Asyldebatte in diese großen historischen Veränderungsprozesse versucht werden. Weitergehendes Ziel ist es dabei, einen weiteren Schritt in dem Versuch zu machen, eine Periodisierung der Debatte zu erreichen. Die Kapitelüberschrift verrät es: Die Arbeit fußt auf dem Standpunkt, dass es sich in den Jahren von 1990 bis Ende 1992 um die Hochphase der ersten Asyldebatte handelte. Welche Faktoren für diese Phaseneinteilung Voraussetzung sind, wird neben der Betrachtung der Ereignisgeschichte dieser Jahre also Kerninteresse dieses ersten Teils des Hauptkapitels sein.

Nach diesem mehrheitlich chronologischen Überblick über diese Jahre werden im zweiten Teil dieses Kapitels einige analytische Tiefenbohrungen vorgenommen werden. Hier wird nicht versucht werden, ein vollständiges Bild aller Aspekte der Asyldebatte nachzuzeichnen. Vielmehr werden die zentralen Begleitprozesse und Variablen, die sich bis heute als entscheidend für den Verlauf der Asyldebatte herausgestellt haben, genauer in den Blick genommen werden. Sie sollen den Blick in das Wesen beziehungsweise den programmatischen Kern der Debatte ermöglichen und gleichzeitig das Verständnis dafür schärfen, welche externen und internen Einflüsse konstitutiv für die Asyldebatte und ihren Verlauf waren. Von besonderem Interesse wird dabei der Streit über eine Änderung des Asylgrundrechtsartikels 16 sein. Anfangs nur ein Aspekt der Gesamtdebatte, wurde diese Teildiskussion in den frühen 1990er Jahren zum zentralen Orientierungsstrang der gesamten Diskussion über Asyl und Asylsuchende und verdient daher besondere Aufmerksamkeit.

Der Grundgesetzstreit und die im zweiten Teil hervorgehobenen anderen Aspekte der Asyldebatte sind des Weiteren für den letzten Teil dieses Kapitels zentral. Dieses stellt sich der Herausforderung, die bisherigen Erkenntnisse darüber zu überprüfen, welche Gründe die SPD dazu bewogen, sich 1992 zu einer derartigen programmatischen Kehrtwende in ihrer Asylpolitik durchzuringen. Wie verliefen die internen Auseinandersetzungen zum Thema Asyl, wie bewerteten die Sozialdemokraten die auf sie wirkenden externen Einflüsse und welche Kontroversen und Verwerfungen löste die asylpolitische Kehrtwende innerhalb der Partei aus?

Diesen Fragen wird besonderes Gewicht beigemessen, da die Arbeit zu einem Gutteil auf der Hypothese fußt, dass die SPD und speziell ihre Positionsveränderung in der Grundgesetzfrage zentral für die Beilegung des gesamten Asylkonflikts und auch für dessen Strukturierung waren.

Um zu ergründen, warum dies so war, ist eine genaue Kenntnis der damaligen parteiinternen Strukturen, Personalien und Auseinandersetzungen von Nöten. Nur, wenn man auch sie in den Blick nimmt, ergibt sich ein kohärentes Bild von der bundesdeutschen Asyldebatte bis 1993 als Ganzes.⁴

5.1 Die Hochphase der Asyldebatte in ihrem historischen Kontext

5.1.1 Die Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre – eine historische Einordnung in Bezug auf ihre Vorgeschichte

Über das Ende des Ost-West-Konflikts, den Fall der Berliner Mauer, die Öffnung der Grenzen der Staaten des Ostblocks und über die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten liegt längst eine große Menge an Literatur vor. Auch die zeithistorische Forschung ist in dieser Epoche längst über bloße Erstbetrachtungen hinaus. Inzwischen werden auch die 1990er Jahre tiefgehend untersucht und die gewonnen Erkenntnisse mit dem Wissen über die vorangegangenen Jahrzehnte in Beziehung gesetzt. Wie bereits erläutert, begreifen Doering-Manteuffel und Raphael den Zusammenbruch des Ostblocks als ein Symptom des Übergangs, von der Phase nach dem Boom in die Jahre der Gegenwart. Und obwohl sie feststellen, dass der Zusammenbruch des Ostblocks und mit ihm die deutsche Wiedervereinigung einer allgemein hörbaren Startglocke gleichkamen, die immerhin den Beginn einer „neuen Epoche“⁵ einläutete, ist die Asyldebatte sicher als ein Teil der Phase nach dem Boom zu begreifen. Dass Teile von ihr auch in die nachfolgende Epoche ausstrahlen und ihre Folgen bis heute anhalten, macht diese Feststellung nicht falsch.⁶ Überhaupt machte die Asyldebatte mit dem politischen

⁴ Dass die Asylfrage Anfang der 1990er Jahre nur über die Haltung der SPD zu lösen war, hatten bereits die Zeitgenossen und insbesondere die strategischen Vordenker in der CDU/CSU erkannt. Nicht umsonst, hatte die Union bereits „im Vorfeld der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen vom Dezember 1990 mit einer Kampagne für eine Veränderung des Grundrechts auf Asyl [begonnen] und [besonders] [...] auf die unschlüssige SPD“ gezielt. Siehe: Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 1172.

⁵ Doering-Manteuffel/Raphael: Nach dem Boom, S. 26.

⁶ Folgt man Anselm Doering-Manteuffel weiter, so bietet sein in Kapitel zwei bereits vorgestelltes Modell von den historischen Zeitbögen einen Ansatz dafür an, wie auch zwischen den verschiedenen historischen Epochen

Umbruch in Ost und West auch in Deutschland einen massiven Wandel durch. War sie zuvor eine Debatte der alten Bundesrepublik gewesen, wurde sie nach der Wende nun auch zu einer wichtigen gesellschaftlichen Streitfrage in den neuen Bundesländern.⁷ Die Menschen dort waren Jahrzehnte lang kaum Einflüssen durch Menschen aus anderen Ländern ausgesetzt gewesen. Die wenigen Tausend Vertragsarbeiter aus Vietnam, Angola und einigen weiteren „sozialistischen Bruderländern“ waren durch die Staatsmacht in der Regel scharf von den ostdeutschen Einheimischen abgeschirmt worden. Außerdem waren die neuen ostdeutschen Bundesbürger jahrzehntelang von einer vollkommen andersartigen politischen Kultur und Sozialisation beeinflusst und geprägt gewesen.⁸ Auseinandersetzungen der Einheimischen mit den aus ihrer Sicht Fremden waren in diesem Spannungsfeld also vorprogrammiert. Die extreme Gewalttätigkeit, welche sich gerade in Ostdeutschland gegen Asylsuchende und Ausländer allgemein immer wieder entlud, ist dafür ein nach wie vor erschreckender Beleg.

Doch die Probleme gingen – und gehen auch weiterhin – über die Frage nach deutscher oder nichtdeutscher Herkunft hinaus. Insgesamt induzierte die Wiedervereinigung und der anstehende Aufbau Ost sowie ihre zahlreichen Begleiterscheinungen, gepaart mit der sich weiterhin beschleunigenden Flüchtlingsmigration, neue Fragen nach zwischenmenschlicher Solidarität und nach der eigenen Identität, die man sich so zuvor nicht hatte stellen müssen. Viele Zeitgenossen, vor allem aus den ostdeutschen neuen Bundesländern, waren plötzlich in der zuvor undenkbaren Situation, ihr eigenes Verständnis von Deutsch-Sein überdenken und gegebenenfalls auch verändern zu müssen. Welchen Personengruppen außer der eigenen war man zur Hilfeleistung und aus welchen Gründen verpflichtet? Und wo endete die Pflicht zur Unterstützung und Solidarität? Auch radikalste Formen von nationalistischem und völkisch geprägtem Deutschtumsdenken wurden dabei reaktiviert.⁹ Diese Entwicklung wurde für das gerade wiedervereinigte Deutschland und seine Gesellschaft vielfach zu einer schockhaften Erkenntnis. Auch die durchaus positiven und befreienden Elemente der friedlichen Revolution in der DDR, die, wie Wirsching feststellt, wichtige Teile „einer künftigen ostdeutschen Identität“¹⁰ begründeten, konnten diese gewalttätigen und fremdenfeindlichen Tendenzen in

bestehende Bezüge zu verstehen und zu erklären sind. Siehe: Ders.: Die deutsche Geschichte in den Zeitbögen des 20. Jahrhunderts, in: VfZ, (3/2014), S. 341.

⁷ Siehe zum Weg von der Deutschen Einheit bis zum Asylkompromiss das entsprechende Kapitel auch bei: Poutrus: Umkämpftes Asyl.

⁸ Siehe zu den gravierenden Auswirkungen jahrzehntelanger staatlicher Repression auf die Menschen in der DDR, die bereits 1990 veröffentlichte sozialpsychologische Arbeit von: Hans-Joachim Maaz: Der Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR, Berlin 1990.

⁹ Diesen Aspekten in der Hochphase der Asyldebatte widmet sich die Arbeit ausführlich in Kapitel 5.2.2.

¹⁰ Wirsching: Abschied vom Provisorium, S 696.

Teilen der ostdeutschen Gesellschaft, welche sich in der Asyldebatte entluden, nicht abfedern oder hemmen.¹¹ Dass es die Regierung Kohl in den 1980er Jahren nicht geschafft hatte, „das bundesdeutsche Steuer- und Sozialsystem im Kern zu reformieren, sollte zudem weitreichende Folgen haben“¹². Das galt gerade auch in der Situation neuer Bedürftigkeit vor allem auf Seiten der unterschiedlichen Einwanderergruppen, aber auch vermehrt auf der Seite der neuen Bundesbürger aus Ostdeutschland.

Die beginnende politische, aber auch gesellschaftliche Umsetzung der deutschen Wiedervereinigung sowie der Zusammenbruch des Ostblocks reichten dabei in den Zeitraum hinein, in welchem Meier-Braun die fünfte Phase der bundesdeutschen Ausländerpolitik verortet.¹³ Diese Phase stand ganz im Zeichen der hohen, in der Bundesrepublik in diesem Ausmaß bis dahin nicht gekannten Asyl- und Aussiedlerzuwanderung. Meier-Braun hat herausgearbeitet, dass mit dem politischen Umbruch auch der Startschuss für eine neue Runde im Asylstreit gegeben wurde. Er verortet das Ende von Phase fünf der bundesdeutschen Ausländerpolitik im Jahr 1998. Damit dauerte sie weit über das Ende der Asyldebatte im Sommer 1993 hinaus an. Aber ihr Beginn ist zeitgleich mit der Hochphase des deutschen Asylstreits zu verorten. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass sowohl die Veränderung der Migrationspolitik als auch die Zuspitzung der Asyldebatte den gleichen Auslöser hatten und sie damit nicht voneinander zu trennen sind. Laut Meier-Braun wurde in der von ihm beschriebenen Phase fünf der deutschen Ausländerpolitik rigoros das umzusetzen versucht, was in den 1980er Jahren auf politischer Ebene vorbereitet worden war: die Begrenzung des Zuzugs von Ausländern auf allen Ebenen. Waren es in den 1980er Jahren noch vor allem die nach Deutschland ziehenden Türken gewesen, die im Fokus dieser Begrenzungspolitik¹⁴ gestanden hatten, waren es nach der Wiedervereinigung vor allem die aus Osteuropa nach Deutschland fliehenden Asylbewerber. Aber auch die von der Bundesregierung lange Zeit protegierten Aussiedler waren von zunehmenden Zuzugsbeschränkungen betroffen.¹⁵

¹¹ Nochmals sei hier betont, dass Gewalt und Fremdenfeindlichkeit keine singulären Phänomene aus den neuen, ostdeutschen Bundesländern waren. Aber es waren speziell die Geschehnisse dort – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – die sowohl im In- wie auch im Ausland auf extreme Resonanz stießen. Dementsprechend zu betonen ist diese Entwicklung.

¹² Wirsching: Nach dem Boom, S. 700.

¹³ Vgl. Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 71 ff.

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Siehe dazu die Ausführungen zur Aussiedlereinwanderung und ihre Vermischung mit der Asylzuwanderung weiter oben. Der Vollständigkeit halber sei hier nochmal erwähnt: Teile der Bevölkerung konnten oder wollten oftmals nicht zwischen Asylbewerbern und Aussiedlern unterscheiden. Fremde wurden in einigen Gesellschaftsgruppen grundsätzlich als Konkurrenz oder Bedrohung wahrgenommen, völlig unabhängig davon, ob es um materielle Dinge ging oder umso abstrakte Konzepte wie Identität oder Kultur. Was die Ausweispapiere den Einwanderern für einen Status in der Bundesrepublik sicherten, spielt(e) für die Kritiker der deutschen

Ohne den Zusammenbruch des Ostblocks und die daran anschließende Wende wäre zahlenmäßig keine derartig große Einwanderungsbewegung von Asylsuchenden und Aussiedlern in die Bundesrepublik möglich gewesen. Zwar traf der weitere Anstieg von Einwanderern auf eine bereits im Gange befindliche Debatte, jedoch waren es die sich mit der Wiedervereinigung verstärkende Migration nach Deutschland sowie das Fortbestehen des Grundrechts auf politisches Asyl, welche eine neuerliche Erregung der bundesbürgerlichen Gemüter ab Ende 1990 ermöglichten.¹⁶

Andere potenziell polarisierende und damit diskussionswürdige Themen gab es auch 1990 genug, und natürlich wurde auch an anderer politischer Front gerungen. Allerdings, so stellt Herbert fest, blieb das Thema Asylrecht und dessen Anwendung auch trotz der Wiedervereinigung in der neuen Bundesrepublik eines der „am heftigsten umstrittenen innenpolitischen“¹⁷ Themen. Eine Beobachtung, die einigermaßen beachtlich ist, bedenkt man, dass die Wiedervereinigung allein für annähernd zwanzig Millionen Ostdeutsche gravierende und auch für über 60 Millionen Westdeutsche ebenfalls kaum weniger einschneidende Veränderungen mit sich brachte und damit eigentlich schon genug Potenzial für gesellschaftliche Debatten vorhanden gewesen wäre.

Zu erklären ist dieses Phänomen mit der in schwierigen und bedrohlich erscheinenden Zeiten immer wieder aufkommenden Tendenz des Menschen, sich „Sündenböcke“¹⁸ zu suchen, die auf den ersten Blick wenig mit einem selbst gemeinsam haben. Die zahlreichen Asylsuchenden bildeten Anfang der 1990er Jahre eine ideale Projektionsfläche für die weitverbreiteten Zukunftsängste und die tiefgehende Verunsicherung zahlreicher Menschen in der Bundesrepublik. Besonders im Osten des wiedervereinigten Deutschlands, wo der

Migrationspolitik vielfach keine oder höchstens eine untergeordnete Rolle, auch trotz dessen, dass manche Einwanderergruppen nach wie vor mehr und andere weniger abgelehnt wurden.

¹⁶ Eine derartige Entwicklung der Asyldebatte ohne die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa im Zuge der beschleunigten politischen Wende ab 1989 ist kaum denkbar.

¹⁷ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 264. Eine Einstufung, welches Thema in dieser Zeit, über welchen Zeitraum hinweg, das „wichtigste“ Thema war, ist weder möglich noch der Versuch zielführend. Was die Wahrnehmbarkeit der politischen Streitthemen um 1990 angeht, stellt Herbert an anderer Stelle allerdings fest, dass zeitgenössische „Beobachter [...] [in der Asylthematik] schon früh ‚die alles überragende innenpolitische Kontroverse der heraufziehenden neunziger Jahre‘ erkannten.“ Siehe Herbert: Geschichte Deutschlands, S. 1171.

¹⁸ U. a. in Reaktion auf die ausländerfeindliche Gewalt in der Bundesrepublik veranstaltete die Evangelische Akademie Baden im November 1992 eine Tagung, aus der ein auch heute noch lesenswerter mehrheitlich religionswissenschaftlicher Band hervorgegangen ist. Siehe: Brauchen wir einen Sündenbock? Hrsg. von der Evangelischen Akademie Baden, Karlsruhe 1993. Auch Görtemaker, Bade und zahlreiche andere, sehen die Suche nach Sündenböcken als eine maßgebliche Triebfeder für Ausländerhass und Gewalt im Rahmen des Asylstreits. Siehe: Görtemaker: Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 780; außerdem: Bade: Sozialhistorische Migrationsforschung, S. 407.

„Vereinigungsschock“¹⁹ besonders tief saß und wo die Euphorie der ersten Monate breiter Enttäuschung und einer raschen Entfremdung zahlreicher neuer Bundesbürger von der Bundesrepublik gewichen war, konnte die reflexhafte Abwehrhaltung gegenüber Asylsuchenden folgenscher anwachsen.²⁰ Die „tiefgreifende[n] Erschütterungen“²¹ des Jahres 1989/90 saßen zu tief und trafen zu viele der euphorisierten Ostdeutschen zu hart, um die folgenden Probleme und Veränderungen des Vereinigungsprozesses still hinnehmen zu können. Wenn es auch kein rein ostdeutsches Phänomen war, so war die Gewalttätigkeit, die sich dort gegen Ausländer entlud, doch von bis dahin in der Bundesrepublik nicht gekannter Schwere. Besonders dort kam es zu zahlreichen besonders einschneidenden Ereignissen und Vorfällen, die wiederum im gesamten Bundesgebiet Nachahmungstaten bewirkten und in manchen Bevölkerungsgruppen zunehmend den Eindruck entstehen lassen konnten, dass Gewalt gegen Ausländer zunehmend akzeptiert oder doch mindestens geduldet wurde.²² Diese Auswüchse sind zentraler und auch konstitutiver Teil der Geschichte der Asyldebatte und die These, dass die extreme Gewalt, die sich im Rahmen der Debatte immer wieder und über einen längeren Zeitraum hinweg entlud, mit für den Ausgang der Debatte verantwortlich war, ist keineswegs abwegig. Immerhin erhöhte sie den Druck auf die Politik massiv.

5.1.2 Der Verlauf der Hochphase der Asyldebatte

Im Anschluss an diese erste, etwas allgemeinere Einordnung der Asyldebatte in ihre historische Umgebung ist das nachfolgende Teilkapitel der größtenteils chronologischen Darstellung der historischen Ereignisse im Rahmen der Asyldebatte in der Bundesrepublik Deutschland gewidmet. Da eine systematische Analyse nur dann zielführend ist, wenn das entsprechende Hintergrundwissen vorhanden ist, wird dem Verlauf der Debatte und ihren Begleiterscheinungen hier die entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt.

Das Jahr 1990 stand ganz im Zeichen des Zusammenbruchs der DDR und der Vorbereitung sowie Umsetzung der Wiedervereinigung. Die Themen Asyl und Einwanderung waren für Monate nur noch von untergeordnetem Interesse für die bundesrepublikanische Öffentlichkeit,

¹⁹ Zitiert nach: Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit, München 2012, S. 68 ff. Wirsching bezieht sich in diesen Passagen u. a. auf Wolfgang Schluchter/Peter Quint (Hrsg.): Der Vereinigungsschock. Vergleichende Betrachtungen zehn Jahre danach, Weilerswist 2001. Außerdem lehnt er sich an Arbeiten von Jürgen Kocka, Gerhard A. Ritter, Eckart Conze und Manfred Görtemaker an. Vgl. bei Wirsching dazu seine Endnote 120 zum ersten Kapitel seines hier zitierten Buches.

²⁰ Vgl. dazu: Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 784 ff.

²¹ Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 1091.

²² Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 302 f.

obwohl der Mauerfall aus dem Vorjahr und auch die darüberhinausgehenden Grenzöffnungen durch die zerfallenden Ostblockstaaten mehr Aussiedler in die Bundesrepublik kommen ließen als jemals zuvor. Beinahe 400.000 kamen allein in diesem Jahr.²³ Prozentual war bei der Asylzuwanderung sogar ein noch gravierenderer Anstieg der Zahlen zu beobachten. Auch wenn 1989 bereits ein Allzeithoch mit etwa 121.000 zugewanderten Asylsuchenden zu verzeichnen war, so stieg diese Zahl 1990 noch einmal um fast 60 Prozent auf etwa 193.000. Doch im Gegensatz zu den Vorjahren evozierten diese Zahlen – erst einmal – kaum Resonanz in der Öffentlichkeit. Sie erregten nicht mehr das in den Jahren zuvor gezeigte gesellschaftliche Interesse an dieser Frage. Der Vereinigungstaumel ließ also zeitweise selbst die befürchteten Bedrohungen durch Einwanderer weniger gravierend erscheinen. Doch verschwand das Thema nicht vollkommen von der Agenda. Es wurde allerdings den Großteil des Jahres 1990 entsprechend weniger polemisch oder agitierend über Asyl gesprochen. Die Realität brachte es allerdings mit sich, dass trotz des geringeren öffentlichen Interesses die Aktualität des Themas keinesfalls abnahm. So wurde das Thema Ausländerfeindlichkeit und die sie begleitende Gewalt gegen Fremde in den neuen Bundesländern früh thematisiert; zum Beispiel im *Spiegel* schon ein halbes Jahr vor der Wiedervereinigung:

„Rassismus und Ausländerfeindlichkeit 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.“²⁴

In den letzten Monaten der DDR hatte man dort zwar versucht, Strukturen zu schaffen, die eine Integration von Ausländern befördern und ein friedliches Miteinander der Einheimischen mit den Einwanderern erleichtern sollten, etwa durch die Einsetzung von Almuth Berger als Ausländerbeauftragte der DDR, allerdings wogen andere Themen in der Umbruchphase hin zur Wiedervereinigung schwerer als die Bekämpfung des jahrzehntelang von der SED nur unterdrückten, aber nicht aufgearbeiteten Fremdenhasses im Land. Dementsprechend fiel die Unterstützung von rechtsradikalen Gruppen in der DDR durch die westdeutschen Republikaner dort auch auf fruchtbaren Boden.²⁵

²³ Selbst im vorherigen Spitzenjahr 1989 waren es noch etwa 20.000 weniger gewesen. Die Aussiedlerzuzugszahlen erreichten nie wieder eine derartige Höhe, wie in diesen beiden Jahren.

²⁴ „Schon nahe am Pogrom“, in: *Der Spiegel* (14/1990), 02.04.1990, S. 98–106, hier S. 98. Siehe auch einen Bericht über die Feindlichkeit und Gewalt gegen ausländische Vertragsarbeiter in der DDR: Verhaßte Helfer, in: *Die Zeit* (21/1990), 18.05.1990. Auch in: Sie schreien „Polen raus!“, in: *Die Zeit* (52/1989), 22.12.1989.

²⁵ Darüber berichtete Almuth Berger, erste Ausländerbeauftragte der DDR, in einem Spiegel-Interview. Siehe: „Nie zur Toleranz erzogen“, in: *Der Spiegel* (14/1990), 02.04.1990, S. 106–119, hier S. 106 f.

Doch auch in den westdeutschen Bundesländern waren es nach wie vor nicht nur Asylsuchende, die den Unmut vieler Einheimischer auf sich zogen. Auch 1990 sah man in den weiterhin zahlreich ankommenden Aussiedlern zunehmend einen bedrohlichen „Massenandrang aus dem Osten“²⁶. Dementsprechend wurde der Widerstand²⁷ gegen die bisher vehement von der Union protegierten „Volksdeutschen“ aus dem Osten heftiger. Aus den unionsregierten Bundesländern wurde spätestens zu diesem Zeitpunkt verlauten gelassen, dass man eine „Wende in der Aussiedler-Politik mittragen werde.“²⁸ Damit räumte die Union eine für sie zentrale einwanderungspolitische Position der vorangegangenen Jahre.²⁹ Die Definition, welche Osteuropäer zukünftig noch unter das Vertriebenenrecht der Bundesrepublik fallen sollten, sollte nun auch nach dem Willen zahlreicher Unionspolitiker – vor allem aus den Ländern – entsprechend enger formuliert werden.³⁰ Die Thematik blieb jedoch umstritten und wurde ebenfalls erst mit dem Asylkompromiss Ende 1992 in feste Bahnen gelenkt. Dass die dann implementierten Änderungen in der Aussiedlerpolitik vor allem auf das Drängen der SPD zurückgingen, wie diese es zu verkaufen suchte, darf angesichts der bereits 1990 vollzogenen Positionswechsel zahlreicher Unionspolitiker durchaus in Frage gestellt werden.³¹

Darüber hinaus wurde in Westdeutschland mit dem Vollzug der Wende und in der Übergangsphase hin zur Wiedervereinigung eine weitere Einwanderergruppe zunehmend kritisch beäugt: die Zehntausenden aus der DDR nach Westdeutschland übersiedelnden Deutschen, die ihre Chance nutzten, die zerfallende DDR zu verlassen und ihr Glück in der (noch alten) Bundesrepublik zu suchen.³² Sie hatten zwar im Gegensatz zu den Aussiedlern stets in einem deutschen Staat gelebt und hatten nicht die Sprachdefizite, wie viele von diesen, doch wurden sie in Westdeutschland gleichermaßen als potenzielle Konkurrenz um Arbeit und

²⁶ Vgl. Schwebendes Volkstum, in: *Der Spiegel* (3/1990), 15.01.1990, S. 77–79, S. 77.

²⁷ Besagter Widerstand kam schon länger aus den Reihen der SPD. Jedoch hatte die unionsgeführte Bundesregierung bis zum Ende des Vorjahrs jeder Form der Opposition gegen Aussiedler vehement entgegengehalten, dass es sich bei der Aufnahme und Integration der Aussiedler „um eine nationale Aufgabe“ gehandelt habe. Zitiert nach: Ebd., S. 77.

²⁸ Ebd., S. 79.

²⁹ Vor allem aus dem linken politischen Spektrum wurde die Bevorzugung der „rechtlich herbeidefinierten“ Vertriebenen, den angeblich „deutschen“ Aussiedler schon länger kritisiert. In der linken Tageszeitung *taz* äußerte sich bspw. Karl A. Otto (Professor für politische Soziologie, SPD-Mitglied): „Das Vertriebenengesetz ist mit dem Ende des Kalten Krieges obsolet.“ In: Plädoyer für ein Einwanderungsgesetz, in: *taz* (3211), 15.09.1990, S. 10.

³⁰ Die Politik der Kohlregierung hatte bei vielen Bürgern den Eindruck entstehen lassen, dass Aussiedler auch gegenüber den Einheimischen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt bevorzugt würden. Eine pikante Lage, an der sich u. a. die Kritik zahlreicher Unions-regierter Länder entzündete. Die Bundesregierung versuchte diesem Eindruck zunehmend entgegenzutreten, indem man die Anreize für Aussiedler nach Deutschland zu kommen abbaute. Siehe: Nuscheler: Internationale Migration, S. 124 f.

³¹ Nicht umsonst kritisierten zahlreiche Kommentatoren Ende 1992 die SPD für ihre Bereitschaft zum Asylkompromiss. Siehe dazu Kapitel 5.3.3.

³² Vgl. Manfred Görtemaker: Die Berliner Republik, S. 12 ff. Siehe auch bei: Andreas Rödter: Deutschland einig Vaterland.

Wohnungen wahrgenommen. Gerade jene westdeutschen Bevölkerungsgruppen, die – aus ihrer Sicht betrachtet – viel zu verlieren hatten, waren – unabhängig der ethnischen Herkunft – jeder Art von Zuwanderung skeptisch gegenüber eingestellt. Besonders ab Ende 1990, als die sich verschärfende Wirtschaftskrise zu zunehmender Arbeitslosigkeit und Einschnitten im Bereich der sozialen Fürsorge führten, wurde auch die Ablehnung der „Wessis“ gegenüber den zuwandernden „Ossis“ stärker.³³ Warum es viele Ostdeutsche direkt nach der Grenzöffnung in den Westen zog, versuchte unter anderem die *Bild am Sonntag* aufzuarbeiten und ließ Anfang 1990 auch Betroffene zu Wort kommen:

„Nach neuesten Zählungen des Bundesinnenministeriums kommen jeden Tag mehr als 2000 DDR-Bürger in die Bundesrepublik [...]. Was treibt sie aus der DDR, was erwarten sie hier? [...]

Eine neue Flüchtlingswelle ist losgebrochen. [...]

[Ein] Krankentransportfahrer [...] erklärt es deutlicher: ‚Angst! Ich hab Angst, daß die Stasi-Spitzel bald wieder unterwegs sind; [...].

[...] Angst steckt an. [...]

[Ein] Elektroingenieur aus Erfurt erklärt das so: ‚Wir haben auf ein einiges deutsches Vaterland gehofft – aber unsere Führung will nicht. Die Demonstrationen werden härter, die Menschen aggressiver. Ich hab‘ Angst vor Gewalt auf unseren Straßen. Da kann schnell mal Blut fließen.‘“³⁴

Der *Spiegel* ließ die Bundesbürger in einer Umfrage Stellung nehmen und betitelte den zugehörigen Artikel wenig verhalten: „Übersiedler – die neuen Türken?“³⁵ Demnach hatte sich das Stimmungsbild in der westdeutschen Bevölkerung in nur wenigen Monaten und noch vor der Wiedervereinigung massiv verändert:

„Beinahe einer Zweidrittelmehrheit der Bundesbürger (63 Prozent) waren die Landsleute allesamt willkommen, die aus der DDR in die Bundesrepublik überwechselten – im Oktober vergangenen Jahres [...].

Nunmehr, vier Monate später, im Februar 1990, ist nur noch ein Fünftel der Bundesbürger (22 Prozent) dafür, daß die Übersiedler aus der DDR ‚alle aufgenommen‘ werden. [...] Die Mehrheit hat ihre Meinung gewechselt, seit die Grenze offen ist und täglich Tausende mit Sack und Pack in die Bundesrepublik strömen.“³⁶

Dass diese beiden Formen der Berichterstattung nicht bloß objektive Berichterstattung waren, sondern in Duktus und Umfang meinungsbildend wirkten, lässt sich allein auf Grund der Wahl des emotionalisierenden Vokabulars vermuten. Wichtiger ist an dieser Stelle der Untersuchung

³³ Vgl. Nuscheler: Internationale Migration, S. 126.

³⁴ „Wir haben wieder Angst“, in: *Bild am Sonntag*, 14.01.1990, S. 4–5.

³⁵ Übersiedler – die neuen Türken? In: *Der Spiegel* (09/1990), 26.02.1990, S. 36–48.

³⁶ Ebd., S. 36.

jedoch der Blick auf den Inhalt. Angst und Bedrohungsgefühle, wie sie hier berichtet werden, waren demnach nicht nur die Triebfeder für die Ablehnung der Übersiedler im Westen, sie waren auch die Ursache für ihre Flucht aus dem Osten. Zudem ist der bemerkenswerte, vom *Spiegel* als „umstürzend“³⁷ bezeichnete Meinungswechsel der Westdeutschen gegenüber ihren neuen Mitbürgern aus Ostdeutschland hervorzuheben. In dieser von Verunsicherung geprägten Stimmung konnte die ohnehin längst angelegte Fremdenfeindlichkeit gegenüber Asylsuchenden auch im Folgenden weiter zunehmen.

Die Asyldebatte fand im sich bald wiedervereinigenden Deutschland fast in einer Situation des Jeder-gegen-jeden statt.³⁸ Einwanderer grenzten sich von anderen Einwanderern ab, Deutsche von Einwanderern und Deutsche wiederum von anderen Deutschen. Die gesellschaftliche Zerrissenheit nach der Einigung ging tief und hinterließ massive Narben im sozialen Gefüge der noch jungen wiedervereinigten Bundesrepublik.

Für die breite Öffentlichkeit stand das Jahr 1990 also besonders im Zeichen der bevorstehenden Wiedervereinigung am 3. Oktober. Vor allem die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Prozesses waren von besonderem Interesse, sodass die Themen Ausländer und Asyl erstmals seit mehreren Jahren wieder ein wenig in den Hintergrund rückten. Und auch der retrospektive Blick auf die Geschehnisse und Entwicklungen in diesem Themenbereich im Jahr 1990 unterstreicht die zeitgenössische Wahrnehmung. Trotz einiger Veränderungen und Ereignisse kann das Jahr als Schwellenjahr der Debatte betrachtet werden.

Es waren vor allem gesetzliche Anpassungen beziehungsweise Veränderungen, welche die Fortentwicklung des Themas bestimmten. Die Europäische Gemeinschaft versuchte in diesem Jahr mehrmals, Steuerungselemente für die Einwanderung von Flüchtlingen in den gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen. So versuchte man durch eine Erweiterung des Schengener Abkommens von 1985 die gemeinsamen Außengrenzen gegen die Zuwanderung von außerhalb des Binnenwirtschaftsraums besser zu schützen. Besonders die Intensivierung der polizeilichen Kooperation und die Verschärfung gemeinsamer Visabestimmungen für

³⁷ Übersiedler – die neuen Türken? In: *Der Spiegel* (09/1990), 26.02.1990, S. 36–48.

³⁸ Einen gewissen Eindruck davon, wie zerfasert das Positionsspektrum der damaligen politischen und wissenschaftlichen Akteure auch noch 20 Jahre später war, geben die Debattenbeiträge in dem von Stefan Luft herausgegebenen Rückblick auf den Asylkompromiss. Siehe: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 129–166. Noch viel eindrücklicher sind aber sicher die unzähligen Artikel in den zeitgenössischen Tages- und Wochenzeitungen, auf die hier bereits auf den vorangegangenen Seiten hingewiesen wurde oder die noch nachfolgend zitiert werden.

dutzende Drittstaaten wurden dabei vereinbart. Nuscheler stellt fest, dass „die deutsche Bundesregierung [den Vertrag] [...] als Brechstange gegen [das Grundrecht auf Asyl] [...] und als Pressionsinstrument gegen die parlamentarische Opposition“³⁹ benutzte. Das Vorgehen der Bundesregierung in den nachfolgenden Monaten und Jahren unterstreicht diese Beobachtung. Sie legte trotz einiger Aktivität auf dem europäischen Parkett weniger Wert auf die europäische Dimension des Asyl- und Flüchtlingsthemas als auf die nationalstaatliche. Die Betrachtung des Abkommen von Dublin, welches ebenfalls 1990 verhandelt worden war, aber erst 1997 in Kraft trat, untermauert diesen Verdacht. Hier wurden vor allem nationalstaatliche Interessen bedient, indem man festzulegen versuchte, welche Staaten für die Bearbeitung von Asylanträgen verantwortlich waren. Da Deutschland kaum drei Jahre später mit dem neuen Art. 16a GG und der darin enthaltene Drittstaatenregelung „die EU-Außengrenzen an die Ostgrenzen von Polen, Tschechien und Ungarn vor[schob]“⁴⁰, konnte man in der Bundesrepublik spätestens ab dann hoffen, dass man zukünftig deutlich weniger Asylverfahren abzuwickeln haben würde.⁴¹

Überhaupt waren Europa und die europäische Dimension ein stets mitschwingender und auch häufig verbalisierter Teilaspekt der gesamten Asyldebatte. Allerdings wurde meist wenig über kontinentalen Zusammenhalt oder gar umfassende Kooperation zwischen den europäischen Staaten nachgedacht. Europa war vor allem dann von Interesse für die deutschen Akteure in der Asyldebatte, wenn man die eigenen nationalstaatlichen Kosten durch den Flüchtlingszuzug zu Lasten der Gemeinschaft reduzieren konnte oder Verantwortlichkeiten von sich weisen wollte. So konnte man anklagend auf die europäischen Nachbarn weisen, um festzustellen, dass deren Aufwand in der Flüchtlingsfrage angeblich viel niedriger ausfielen als der Deutschlands. Auch die Bundesregierung bemühte regelmäßig das Argument, dass Deutschland bei der Asylbewerberaufnahme die Hauptlast in Westeuropa getragen habe.⁴² Die in diesem Zuge ebenfalls immer wieder beschworene „Harmonisierung der europäischen Asylgesetze“⁴³ war dann aber letztlich nur von stark untergeordneter Bedeutung für die bundesrepublikanischen Diskussionen über Asyl und den Asylrechtsartikel im Grundgesetz.

³⁹ Siehe zum gesamten Absatz: Nuscheler: Internationale Migration, S. 255–257.

⁴⁰ Ebd., S. 257.

⁴¹ Die Bundesregierung bezahlte die betreffenden osteuropäischen Staaten für deren Sicherung der Ostgrenzen gut. Die Hoffnung einer Reduzierung der Asylbewerberzahlen stellte sich bekanntlich nach der Grundgesetzänderung ein. In wie fern die „besser gesicherten“ Ostgrenzen dafür mit verantwortlich waren, ist kaum mehr festzustellen.

⁴² So sprechen u. a. Aussagen von Lutz G. Stavenhagen, Staatsminister im Kanzleramt von 1987–1991, diese Sprache: Vgl. Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 05.07.1991, Nr. 270/91.

⁴³ Siehe dazu: Münch: Asylpolitik in Deutschland, S. 75.

Von viel eindrücklicherem Interesse für die Deutschen war die Politik der eigenen Bundesregierung. Im Frühjahr 1990 brachte der Bundestag ein lange und oft gefordertes neues Ausländerrecht auf den Weg, welches Anfang 1991 für das dann wiedervereinigte Deutschland in Kraft trat. Ulrich Herbert fasst die Errungenschaften des neuen Gesetzes wie folgt zusammen:

„Das Ziel der Rechtssicherheit, der Verfestigung des Aufenthaltsstatus und der Integration stand jetzt deutlicher im Vordergrund. Eine Reihe besonders restriktiver Bestimmungen war gefallen. Gleichwohl blieb die Parole ‚Deutschland ist kein Einwanderungsland‘ weiterhin Maßstab und Leitlinie der Ausländerpolitik [...].

[Das Gesetz wurde] in vielen Bereichen als Fortschritt empfunden [...], [es tastete] aber die grundlegenden Fragen der Ausländerpolitik – Einwanderungspolitik und Staatsbürgerschaftsrecht – nicht an[.]“⁴⁴

Was die asylpolitischen Implikationen dieses Gesetzes betraf, so stellt Ursula Münch zusammenfassend fest, dass „eine grundsätzliche Neuregelung des Asylverfahrens offensichtlich nicht im Vordergrund [stand].“⁴⁵ Diese „Zurückhaltung“ habe zwei Gründe gehabt. Zum einen

„vertraten vor allem die Unionsparteien die Auffassung, daß [...] keine durchgreifenden positiven Wirkungen im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung [erreicht werden konnten] [...], da die rechtlichen Möglichkeiten hierzu bereits völlig ausgeschöpft seien. [...] aus diesem Grund [setzte man] bald schon uneingeschränkt auf eine Grundrechtsänderung.“

Zum anderen hätten sich die Regierungen aus Bund und Ländern zu diesem Zeitpunkt auf den Standpunkt verlegt, dass „administrative Maßnahmen höhere Priorität“ besessen hätten. „[L]egislative Einwirkungen“, so die Meinung hätten demnach „kaum mehr Verfahrensbeschleunigungen bewirken“ können. Was die Hebel zur Asylverfahrensbeschleunigung angeht, so war zu keinem Zeitpunkt zu ermessen, ob und inwiefern sie jeweils hätten wirken können. Münch geht mit ihrer Feststellung nicht fehl, dass die Unionsparteien längst den Weg zum Kampf um eine Grundgesetzänderung beschritten hatten.

Ohnehin – so relevant, wie die ausländerpolitischen Einschnitte auch gewesen sein mögen –, die Öffentlichkeit war vielmehr um die Auswirkungen und allgemeinen politischen Entwicklungen rund um den Wiedervereinigungsprozess besorgt.⁴⁶ Dementsprechend waren die Landtags- und Bundestagswahlen, welche, unter anderem auf Grund der Eingliederung

⁴⁴ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 282 und 285.

⁴⁵ Dieses und die nachfolgenden Zitate aus Ursula Münchs knappem Kapitel zum neuen Ausländerrecht von 1990/91, in: Dies.: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 112–114, hier S. 114.

⁴⁶ Vgl. etwa bei: Wolfrum: Die geglückte Demokratie, S. 445 f. Oder auch bei: Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 707 ff.

gleich vier neuer Bundesländer in die Bundesrepublik, notwendig wurden, von besonderer Bedeutung für die politische Situation in der neuen Bundesrepublik. Sie sollten die Voraussetzungen für den anstehenden Einigungsprozess in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ganz wesentlich beeinflussen. Das Bild, das sich nach den zahlreichen Wahlen im Jahr 1990 ergab, war dann auch durchaus bemerkenswert. Während die SPD bei fast allen Landtagswahlen in den alten Bundesländern starke Ergebnisse erzielen konnte, einzig in Bayern konnte man nicht reüssieren, und einige deutliche Wahlsiege gefeiert werden konnten, gelang es der Union bei den ersten Landtagswahlen in Ostdeutschland – bis auf Brandenburg – alle neuen Bundesländer zu gewinnen. Auch der Wahlsieg im wiedervereinigten Berlin ging an die Union, nachdem sie noch im Jahr zuvor die Regierungsmehrheit in Westberlin an SPD und Alternative Liste verloren hatte.⁴⁷ Die Bundestagswahlen im Dezember 1990 brachten zudem einen deutlichen Sieg für die von Helmut Kohl geführte Union und die FDP. Mit komfortabler parlamentarischer Mehrheit konnte die neue Bundesregierung des nun wiedervereinigten Deutschlands in die ersten Jahre des Vereinigungsprozesses eintreten.⁴⁸

Die Bürger in den neuen Bundesländern setzten demzufolge große Hoffnungen in die Politik der Unionsparteien, und auch bundesweit wurde die rasche und relativ umstandslose Wiedervereinigungspolitik der bisherigen Bundesregierung honoriert. Doch auch die SPD hatte im Vorfeld der Bundestagswahl Grund zu Selbstbewusstsein gehabt, hatte man doch immerhin Niedersachsen nach über eineinhalb Jahrzehnten zurückgewonnen und auch im Saarland und Nordrhein-Westfalen die eigene Machtposition souverän verteidigt.⁴⁹ Außerdem hatte der Herausforderer Helmut Kohls, Oskar Lafontaine, ebenfalls lange mit realen Chancen gegen den Kanzler gerechnet. Erst nach dem Attentat auf ihn, bei dem er lebensgefährlich verletzt worden war, war die Kampagne der SPD und ihres Kanzlerkandidaten ins Stocken geraten. Außerdem war es der Sozialdemokratie nicht gelungen, eine für die Wahlbevölkerung vielversprechende Vision für eine Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten zu entwerfen, was zu einer im Wahlkampf zunehmenden Entfremdung der Wählerschaft von Lafontaine und der SPD führte.⁵⁰ Das Ergebnis von 43,8 Prozent für die Union gegenüber nurmehr 33,5 Prozent für die SPD unterstreicht das, und es verschob die machtpolitische Perspektive der beiden politischen Lager auf ein Neues. Die SPD war in ihrer bundespolitischen

⁴⁷ Vgl. die Zahlen und Daten bei: Reck/Weber: Statistischer Anhang, in: Kost/Rellecke/Weber: Parteien in den deutschen Ländern, S. 412–446.

⁴⁸ Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 776.

⁴⁹ Die SPD setzte ihre Wahlerfolge in den alten Bundesländern auch Anfang 1991 fort. So wurden Hessen (am 20.01.1991) und Rheinland-Pfalz (am 21.04.1991) von der Union gewonnen.

⁵⁰ Vgl. dazu u. a. bei Brandt/Lehnert: „Mehr Demokratie wagen“, S. 242 und 243.

Euphorie massiv gebremst worden, und obwohl 1991 wieder einige Erfolge auf Landesebene gefeiert werden konnten, wich das kurzzeitige Hochgefühl in der SPD erneut einer tiefgehenden Ernüchterung, was die bundespolitischen Perspektiven anging. Mit neuem Personal und dazu in der sich nun intensivierten Asyldebatte wollte man einen Neustart versuchen. Doch die Voraussetzungen dafür wurden für die Sozialdemokraten nicht eben besser. Die Union hingegen konnte gefestigt und um einige innerparteiliche Querelen erleichtert aus dem Wahlmarathon hervorgehen.

Spätestens im Frühjahr 1991, wenn nicht sogar schon einige Monate zuvor, wich der kollektive Freudentaumel in der Bundesrepublik⁵¹ der allseitigen schmerzhaften Erkenntnis, dass mit der Wiedervereinigung zahlreiche neue Probleme und Herausforderungen entstanden waren. Auch die anderen politischen Problemfelder waren nicht einfach über Nacht verschwunden. Beinahe direkt zum Beginn des neuen Jahres erreichte das Thema Asyl in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit und Politik wieder die Aktualität wie vor der Wiedervereinigung. Dass es so weit kommen würde, hatten Informierte und Interessierte derweil bereits am Ende des Vorjahrs rund um den Bundestagswahlkampf 1990 feststellen können. Zum einen hatten weder die regierende Union noch der sozialdemokratische Spitzenkandidat Oskar Lafontaine darauf verzichtet, das Thema Asyl in ihrem Wahlkampf Raum zu geben, noch hatte die Presse, die sich anbahnenden Entwicklungen in dieser Frage ignoriert. Die Union hatte, so stellt Herbert fest, bereits „im Sommer 1990 im Zusammenhang mit dem einsetzenden Wahlkampf für die Bundestagswahlen im Dezember mit einer sich rasch verschärfenden Kampagne für eine Veränderung des Grundrechts auf Asyl, die vor allem auf die unschlüssige SPD zielte“⁵², begonnen. So stellte etwa der damalige bayerische Innenminister Edmund Stoiber in einem Interview mit dem *Spiegel* fest:

„Ich weiß [...] das ist ein Thema, das die Menschen zutiefst bewegt. Ich finde keine Gemeinde in Bayern, die bereit ist, weitere Asylbewerber aufzunehmen. Es gibt einen erbitterten Widerstand aller politischen Kräfte, [...] in den entsprechenden Gemeinde- oder Stadträten.

[...]

⁵¹ Natürlich gab es auch zuvor zahlreicher Mahner und auch schon vor der Jahreswende Kritiker der raschen Wiedervereinigung. Allerdings waren diese in der klaren Unterzahl, was die gesamtgesellschaftliche Perspektive auf die Wiedervereinigung anging. Ähnliches gilt in der Asylthematik. Auch Wiedervereinigungsjahr hatten zahlreiche Sachkundige versucht das Thema im öffentlichen Bewusstsein zu halten und die nicht weniger werdende Aktualität betont. Doch auch diese wurden in der Breite wenig gehört.

⁵² Ulrich Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 299.

Es ist einfach unerträglich, wenn ich feststelle, daß in diesem Jahr [1990; Anm. d. Autors] von voraussichtlich 200 000 Asylbewerbern [...] ganze 6000 anerkannt werden, [...].“

Mit Blick auf die Politik seiner Partei fügte Stoiber hinzu:

„Die CSU will [...] den individuell einklagbaren Anspruch [auf Asyl] beseitigen. Den gibt es in der ganzen Welt nirgendwo. Da liegt der Grund des großen Zustroms und des großen Mißbrauchs.“

Und zur Haltung der SPD stellte er fest:

„Mich interessiert hier, was die SPD meint, weil ich das Grundgesetz ja nur mit der SPD ändern kann. Das Grundgesetz wird anscheinend dann erst geändert, wenn den Altvorderen in Bonn, die bar jeglicher praktischen Erfahrung sind, einmal das Feuer unterm Hintern von ihren eigenen Leuten angezündet wird. Herr Lafontaine hat einen ersten Anfang gemacht mit seinem Vorschlag, Bewerber an der Grenze abzuweisen.“⁵³

Stoiber spielte damit auf einen von Oskar Lafontaine im Wahlkampf gemachten Vorstoß an. Dieser hatte gefordert, das im Grundgesetz formulierte Asylrecht zukünftig so zu gestalten, dass es zum einen von der Bevölkerung akzeptiert und zum anderen eine „sinnvolle Handhabung des Asylrechts“ möglich machen würde.⁵⁴ Während die linke Tageszeitung *taz* gegen Lafontaines „Anschlag auf das Asylrecht“⁵⁵ polemisierte, fasste der *Spiegel* süffisant zusammen:

„[...] in der Debatte um die Einigung konnte Lafontaine bislang kaum Wähler auf seine Seite ziehen. [...] Bei den letzten SPIEGEL-Umfragen rangierte Lafontaine klar hinter Bundeskanzler Helmut Kohl.

Die Warnungen vor der Flüchtlingsflut kommen da schon besser an, zumal der Zustrom der Asylbewerber sich – von den Deutschen im Einigungseifer zeitweise kaum bemerkt – in bislang unbekannte Größe gesteigert hat. [...] Und die Kurve weist steil nach oben: [...] was für ein Wahlkampfthema.“⁵⁶

Was im Wahlkampf 1990 begonnen hatte, wurde auch nach der Bundestagswahl und dem Jahreswechsel fortgesetzt. Durchaus tatkräftig beteiligt an der Reaktivierung der Asyldebatte waren erneut die Medien. Speziell die *Bild* sowie ihr wöchentlich erscheinendes Schwesterblatt die *Bild am Sonntag* sowie die *Welt am Sonntag* taten sich als vehemente Befürworter von

⁵³ Dieses und vorangegangene wörtliche Zitate bei: „Wettrennen in Schäbigkeit“, in: *Der Spiegel* (45/1990), 05.11.1990, S. 41–52, hier S. 41 und 44.

⁵⁴ Vgl. zu diesem Absatz: Asylrecht: „Oskar quält sich“, in: *Der Spiegel* (32/1990), 06.08.1990, S. 32–34.

⁵⁵ Siehe: Anschlag auf das Asylrecht, in: *taz* (3180), 10.08.1990, S. 3.

⁵⁶ Asylrecht: „Oskar quält sich“, in: *Der Spiegel* (32/1990), 06.08.1990, S. 32.

verschärften Asylgesetzen und als Kritiker des angeblich überhandnehmenden Asylbetrugs hervor.⁵⁷

Doch das Jahr 1991 markiert nicht nur den Beginn des erneuten Hervorholens alter, inzwischen längst bekannter Vorwürfe, Polemiken und Ressentiments, sondern bedeutete für die Debatte auch den Beginn ihrer gewalttätigsten und daraufhin weltweit wahrgenommenen Phase.

Mit dem Zusammenschluss der Bundesrepublik und der DDR erweiterte sich im Oktober 1990 der Geltungsbereich des Grundgesetzes und der bundesrepublikanischen Gesetze und Verordnungen umgehend auch auf die neuen ostdeutschen Bundesländer. Dies schloss zum einen das noch vor der Wiedervereinigung verabschiedete neue Ausländergesetz ein und zum anderen auch die gesamte Asylgesetzgebung. Das bedeutete, dass bereits ab Ende des Jahres 1990 vermehrt Asylsuchende, gemäß einem festgelegten Verteilungsschlüssel, in Ostdeutschland untergebracht wurden. Verbunden mit der zunehmenden Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft und der rapide steigenden Arbeitslosigkeit wurden die ankommenden Asylsuchenden rasch zu unwillkommenen Fremden, denen vielfach massive Ablehnung und häufig offener Hass entgegengebracht wurde. Es war die Asylkampagne, die in dieser „zugespitzten Umbruchsituation ein klares Feindbild bot“ und „durch die sich ständig überbietende Tonlage einen Enthemmungsprozeß in Gang setzte“⁵⁸. Dieser Prozess verlief in der ersten Jahreshälfte 1991 noch ohne große politische oder gesellschaftliche Auseinandersetzungen. Ein Blick auf die mediale Berichterstattung in dieser Phase lässt jedoch erahnen, dass auch für zeitgenössische Beobachter nicht zu übersehen war, dass die Entwicklungen in Sachen Emotionalität und Gewalttätigkeit voranschritt, aber auch noch weiteres Steigerungspotenzial in sich trugen. So warnte etwa der *Spiegel* im März 1991 in einem Artikel mit dem Titel „Ansturm auf die Wohlstandsfeste“:

⁵⁷ Ulrich Herbert fasst diese Konstellation so zusammen: „Im Zentrum der Kampagne [gegen das Asylrecht], die von wichtigen Zeitungen, insbesondere von der *Bild*-Zeitung und der *Welt am Sonntag*, 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.“ Vgl. ders.: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 299. Mit der Rolle der Medien in der Asyldebatte haben sich viele Zeitgenossen ebenfalls auseinandergesetzt. Siehe z. B.: Siegfried Jäger: Der Groß-Regulator. Analyse der *Bild*-Berichterstattung über den rassistisch motivierten Terror und die Fahndung nach der RAF im Sommer 1993, Duisburg 1993. Außerdem auch: Andreas Quinkert/Siegfried Jäger: Warum dieser Haß in Hoyerswerda? Sowie bei: Thomas Kirwel: Ausländerfeindlichkeit in der deutschen Presse, Hamburg 1996.

⁵⁸ Erneut bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 308. Siehe zu den Entwicklungen in der Asyldebatte nach der Wiedervereinigung und zu den Folgen der Asylkampagne: Ulrich Herbert: Ausländer – Asyl – Pogrome: Das hässliche Gesicht des neuen Deutschlands, in: Frank Bajohr/Anselm Doering-Manteuffel/Claudia Kemper/Detlef Siegfried (Hrsg.): Mehr als *eine* Erzählung: zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik, Göttingen 2016, S. 145–155, besonders ab S. 149.

„Die EG rüstet sich, den Ansturm Hunderttausender von Flüchtlingen aus Osteuropa und der Dritten Welt abzuwehren. Doch ein Konzept gibt es nicht, die Politiker sind ratlos [...].

Überall in Europa, wo schon heute die Deklassierten der westlichen Wohlstandsgesellschaft untereinander und mit den Zugewanderten um billige Wohnungen und Arbeitsplätze konkurrieren, nimmt die Aggression gegen die Fremden zu.“⁵⁹

Und der damalige UNO-Flüchtlingskommissar in Belgien, Ruprecht von Arnim, wurde im selben Artikel mit den Worten zitiert: „Wenn die Massen über Europa hereinbrechen, dann wird nur noch emotional gehandelt. Davor habe ich Angst.“⁶⁰

Da es weder der Politik noch den gesellschaftlichen Gruppen nicht gelang, oder bei manchen Akteuren auch gar nicht erst das Interesse daran bestand, die Debatte in geordnete und ruhigere Bahnen zu lenken, konnte sich dieses emotionale Potenzial ab der Jahresmitte zusehends entfalten.

Zwar kämpften zahlreiche Nichtregierungsorganisationen genauso wie private Initiativen gegen die um sich greifende Radikalisierung der Debatte, doch fehlte es diesen wie schon in den 1980er Jahren von vorne herein an einer breiten gesellschaftlichen Basis und Reichweite und damit an zählbarem Einfluss auf Politik, Medien und Menschen. Ihre Appelle und Aktionen verpufften daher ohne merklichen Einfluss auf den Debattenverlauf.

Es war dann auch ein harter Schlag für die Fraktion der Asylbefürworter, als im Juli 1991 eine ihrer prominentesten Vertreterinnen aufgab. Liselotte Funcke, die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, legte nach zehn Jahren – aus Protest gegen die Asylpolitik der Bundesregierung – ihr Amt nieder. Sie hatte sich in den 1980er Jahren vehement gegen die rigide Ausländerpolitik der Bundesregierung und speziell die des damaligen Bundesinnenministers Zimmermann gestellt. Dabei hatte sie immer wieder viel Aufmerksamkeit auf das Thema Ausländer und Integration lenken können und einige politische Härten abzuwenden helfen können. Doch konnte sie wenig Konkretes an der Ausländerpolitik der Bundesregierung verändern. Das galt umso mehr in der sich verschärfenden Asylfrage ab 1991. Die *Zeit* veröffentlichte zu ihrem Abschied aus dem Amt folgendes Fazit: „In manchen Fällen konnte Liselotte Funcke helfen, sich als Vermittlerin bei den zuständigen

⁵⁹ Ansturm auf die Wohlstandsfeste, in: *Der Spiegel* (13/1991), 25.03.1991, S. 183–190, hier S. 183 und 190.

⁶⁰ Ebd., S. 190.

Ausländerämtern einschalten, oft aber nur Trost spenden.“⁶¹ Auf Grund dieses Defizits ihres Amtes sowie der immer schärfer geführten Asyldebatte folgte nach einem Jahrzehnt passionierten ausländerpolitischen Engagements schließlich der Rücktritt Funckes. Nicht zuletzt wollte sie, so der zeitgenössische Kommentar, mit dem Rückzug zu diesem Zeitpunkt „Anlaß bieten, die bisherige Ausländerpolitik und die Rolle ihres Amtes zu überdenken.“⁶² Doch dieser Wunsch wurde 1991 und auch in den darauffolgenden Jahren nicht erfüllt. Auch die Einflussmöglichkeiten von Funckes Nachfolgerin Cornelia Schmalz-Jacobsen waren nicht größer als die ihrer Vorgängerin. Und mit Funckes Rücktritt war ein wichtiges „Sprachrohr der Stummen“⁶³ aus dem aktiven Kampf für die Rechte der in der Bundesrepublik ankommenden Asylsuchenden ausgeschieden.

Wenn auch nicht direkt damit in Verbindung zu bringen, markiert der Rücktritt Funckes im Sommer 1991 so etwas wie einen Kipppunkt in der Asyldebatte. Die Auseinandersetzungen über Asyl, Asylsuchende und ihren Schutz durch das Grundgesetz erreichten spätestens jetzt wieder die breite Öffentlichkeit. Ein Faktor dürfte die erneute Bekräftigung der SPD auf ihrem Parteitag in Bremen gewesen sein, nicht für eine Grundgesetzänderung, wie sie die Union anstrebte, zur Verfügung zu stehen.⁶⁴ Außerdem beschleunigten die Vorgänge in der Sowjetunion, wo es im August zu einem Putschversuch gegen Gorbatschow und die sich entwickelnde Demokratiebewegung kam, die Sorgen vieler Deutscher, dass es nun zu einer fortgesetzten und noch einmal verstärkten „Massenflucht“ aus der zerfallenden Sowjetunion in die Bundesrepublik kommen könnte.⁶⁵

In dieser Phase der zunehmenden Verunsicherung gelang es der regierenden Union, zusehends die Deutungshoheit über das Thema Asyl zu gewinnen. Nicht nur in den Wahlkämpfen der Jahre 1990 und 1991 hatte die Union es geschafft, das Thema Grundgesetzänderung weiter zu popularisieren. Es war ihr zudem gelungen, die gesamte Asyldebatte mehr oder weniger auf diesen Themenaspekt zu reduzieren. In der allgemeinen öffentlichen Debatte über politisch mögliche und potenziell wirksame Eingriffsmöglichkeiten musste man nun den Eindruck

⁶¹ Sprachrohr der Stummen, in: *Die Zeit* (29/1991), 12.07.1991.

⁶² Ebd. Das Amt war zum Zeitpunkt von Funckes Rücktritt im Bundesministerium für Arbeit angesiedelt. Ein Relikt aus den späten 1970er Jahren, als Ausländerpolitik noch fast ausschließlich ausländische Arbeitnehmer und kaum Flüchtlinge betraf.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Der Parteitag fand vom 28. bis 31. Mai statt.

⁶⁵ Vgl. dazu den Bericht des *Spiegels* über seine Umfrage vom August 1991: Furcht vor Massenflucht, in: *Der Spiegel* (35/1991), 26.08.1991, S. 142. Dass der Putsch scheiterte, schwächte diese Ängste, wenn überhaupt, nur marginal ab.

bekommen, dass Wohl und Wehe der Bundesrepublik ganz von einer Abänderung des Grundgesetzartikels 16 abhingen. Es mangelte weder an Widerspruch noch an Akteuren auf der Gegenseite. Allerdings fehlte es dem Widerstand gegen die intensivierten Bemühungen der Union von vorneherein an Durchschlagskraft. Ganz abgesehen davon, dass die Widersacher der Änderungsbefürworter sich selbst in hohem Maße uneins darüber waren, wie das deutsche Asylrecht und auch die deutsche Einwanderungspolitik ganz grundsätzlich in Zukunft organisiert werden sollte.⁶⁶ So stellte im August 1991 etwa die Abgeordnetengruppe der PDS/Linke Liste im Bundestag unter der Überschrift „Alle rein!“ fest:

„Die Bundesrepublik ist und bleibt ein Einwanderungsland. Alle Menschen, die in die BRD einreisen und hier leben wollen, sollen dies können. [...] Dieses Recht [das Asylrecht, Anm. d. A.] darf nicht angetastet werden!“⁶⁷

Hans Schueler veröffentlichte in der *Zeit* nur einen Tag später einen Kommentar, in dem er sich im Grundsatz gegen die Änderung des Asylrechts wandte, aber nicht gegen die Bemühungen der Verwaltungen und Regierungen in Deutschland stellte, den unkontrollierten Zuzug von Asylsuchenden zu steuern. Er war der Ansicht:

„Trotz neuer Bedrängnis: Das Grundrecht auf Asyl muß bestehen bleiben. [...] In der Verfahrensverzögerung, nicht im Grundgesetz aber liegt die eigentliche Crux der deutschen Asylpraxis. [...] Wenn sich die Asylpolitik der Bundesregierung auf eine weitere, administrativ mögliche Verfahrensbeschleunigung und darauf konzentriert, daß nicht anerkannte Asylbewerber im Rahmen des Möglichen abgeschoben werden, besteht begründete Aussicht, den Asylbewerberstrom in den nächsten Jahren einzudämmen. Wir sind dann durchaus in der Lage, wirklich politisch verfolgte Menschen, die zu uns kommen wollen, entsprechend der Asylgarantie des Grundgesetzes auch bei uns aufzunehmen.“⁶⁸

Auf Seiten der unterschiedlichen Gruppen von Asylrechtsbefürwortern wurden solche, vermeintlich geringfügigen Diskrepanzen zum großen Hemmschuh, der eine gemeinsame Strategie gegen die Bestrebungen der Asylrechtskritiker verhinderte. Dementsprechend leichtes Spiel hatte die Union bei der Verfolgung ihres Ziels, der Grundgesetzänderung.

⁶⁶ Das Spektrum war in vielerlei Positionen zersplittert. Von extremen Positionen, die komplette Grenzöffnungen für alle forderten, bis hin zu Positionen, die sich nur in der Grundgesetzfrage noch wehrten und Einschränkungen der Zuzugsmöglichkeiten sonst befürworteten.

⁶⁷ Pressemitteilung: PDS/Linke Liste, Nr. 153, 08.08.1991. In einem etwa zeitgleich erschienenen Prospekt der Abgeordnetengruppe mit dem Titel „Das Boot ist voll? Das Recht auf Asyl muß auch in Zukunft gesichert sein“ forderte diese offen eine Erweiterung des Asylrechts. Das genaue Veröffentlichungsdatum des Prospekts war für den Autor nicht zu ermitteln. Da auf die vorher zitierte Pressemitteilung Bezug genommen wird, dürfte die Veröffentlichung jedoch nur wenige Wochen später erfolgt sein.

⁶⁸ Hans Schueler: Debatten im Spätsommer, in: *Die Zeit* (33/1991), 09.08.1991.

Anfang der 1990er Jahre hatte sich unter dem Eindruck der neuen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen ohnehin noch einmal viel zu Gunsten der Bestrebungen von CDU und CSU getan. Die Regierungsmannschaft Kohls war deutlicher auf Linie gebracht, anders als noch in den 1980er Jahren. Auch die beiden Unions-Parteien standen nun deutlich geschlossener hinter dem „Einheitskanzler“. Die Bundesregierung und die Unionsfraktion im Bundestag sprachen nun mit einer mehr oder weniger einheitlichen Zunge. Getragen wurde dies durch den pragmatischen Stil des neuen Bundesinnenministers, Wolfgang Schäuble, und loyal unterstützt durch Geißlers Nachfolger als CDU-Generalsekretär, Volker Rühle.

Das wohl eindrucklichste Beispiel dafür, wie die Führungsriege um Helmut Kohl die eigenen Reihen für die Grundgesetzänderung zu schließen bemüht war, ist das im September 1991 bekannt gewordene sogenannte Rühle-Memorandum.⁶⁹ In diesem hatte sich der Generalsekretär der CDU an die eigene Parteibasis gewandt und diese zur Herausforderung der SPD in Sachen Asyl aufgefordert. Dazu hatte er einen „Leitfaden [...] für alle CDU-Mandatsträger zur Kampagne gegen das Asylrecht“ verfasst, der mit Argumentationsvorschlägen und Resolutions- sowie Antrags-Mustern Hilfestellung geben sollte, um die SPD dazu zu zwingen „jetzt Farbe [zu] bekennen – und zwar auf allen Ebenen der politischen Verantwortung.“⁷⁰ Brisant war nicht nur das Bekanntwerden des Schreibens, sondern vielleicht noch mehr der Zeitpunkt, zu dem dies geschah. Es gelangte kaum zwei Wochen vor einem anberaumten Spitzengespräch zum Thema Asyl zwischen Vertretern der Regierung und der SPD an die Öffentlichkeit. In einem Interview mit der *Bild*-Zeitung konkretisierte Rühle die Haltung der Union: „Wenn sich die SPD beim Kanzler-Gespräch am 27. September verweigert, ist jeder Asylant nach diesem Tag ein SPD-Asylant.“⁷¹

⁶⁹ Vgl. dazu u. a.: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 300 f.

⁷⁰ Ein Abdruck des originalen Memorandums erreichte über den Parlamentarisch-Politischen Pressedienst u. a. die Abgeordneten der Grünen. Siehe: „Machen Sie die Asylpolitik zum Thema“, in: AGG, B.II.2, Die Grünen im Bundestag 1990-94, Akte Nr. 104.

⁷¹ Was ist eigentlich ein SPD-Asylant? Rühle sagt's, Interview mit dem Generalsekretär der CDU, in: *Bild*, 18.09.1991.

Rühe wurde sowohl von der angegriffenen SPD⁷² als auch von den anderen politischen Parteien, genauso wie von Seiten einiger Medien, für die Verstärkung der Angriffe kritisiert.⁷³ Jedoch erreichte er damit genau das, was die Union in dieser Phase der Debatte wollte und suchte: weitere Aufmerksamkeit für ihr Projekt Grundgesetzänderung. Das Bekanntwerden des Leitfadens war nicht nur im Interesse der Union, sondern dürfte höchstwahrscheinlich Folge einer gezielten Weitergabe an die Öffentlichkeit gewesen sein. Der Druck auf die Sozialdemokraten wurde dadurch noch einmal gesteigert. Es verwundert also nicht, dass Rühes Vorstoß einer der zentralen Aspekte der öffentlichen Debatte im September 1991 war. Unterschätzt wird in der retrospektiven Betrachtung der Asyldebatte allerdings häufig, dass die Union trotz des enormen Drucks, der zunehmend auf den oppositionellen Sozialdemokraten lastete, den Bogen so gut wie nie überspannte und sich so für die SPD in den Jahren 1991 bis 1993 als Partner für eine gemeinsame Lösung nicht unmöglich machte. In regelmäßigem Turnus sendete sie auch versöhnliche beziehungsweise kompromissbereite Töne an die Sozialdemokraten. Wolfgang Schäuble lieferte nur wenige Tage nach dem Ruhe-Memorandum ein Beispiel dafür, als er zur innerparteilichen Debatte bei der SPD feststellte:

„Die Vielzahl der SPD-Äußerungen zeigt, daß die Partei zunehmend mit der Realität konfrontiert wird. [...] die SPD muß einen schwierigen Diskussionsprozeß bestehen. Dafür habe ich – ähnlich wie bei der FDP – großes Verständnis.“⁷⁴

Überhaupt war die Personalpolitik Kohls ein nicht unwesentlicher Faktor dafür, dass sowohl die FDP, aber eben auch die oppositionelle SPD mit der Zeit für eine Grundgesetzänderung zu gewinnen waren. Mit politischen Hardlinern wie Friedrich Zimmermann in der Führungsriege wäre eine Kooperation der drei Parteien schwerer zu erreichen gewesen. Zwar kamen weiterhin vor allem aus den Bundesländern, man nehme den bayerischen Innenminister Edmund Stoiber als Beispiel, scharfe Töne gegen die Asylpolitik des politischen Gegners, diese störten die bundespolitische Annäherung der großen Parteien in der Asylfrage jedoch nur bedingt.

⁷² Hans-Jochen Vogel etwa entgegnete am 24.09.1991: „[...] Es gibt [von der Bundesregierung] lediglich die Scheindiskussion über den Artikel 16 des Grundgesetzes. [...] Da der Union wegen ihrer Krisen das Wasser bis zum Hals steht, flüchtet sie in eine Kampagne, die die Gefühle und Aversionen der Menschen ansprechen will.“ Siehe: Pressemitteilung: Die SPD im Deutschen Bundestag. Vogel: Unionskampagne will Gefühle und Aversionen der Menschen ansprechen, Nr. 2329, 24.09.1991. Noch deutlicher drückte sich Cornelia Sonntag in einer Pressemitteilung des SPD-Parteivorstands. Sie nannte Rühes Aussagen „verantwortungslos“ und monierte die Vergiftung des politischen Klimas in Deutschland. Vgl. Presseservice der SPD: Pressemitteilung (393/91), 23.09.1991, S. 2.

⁷³ Bspw. Robert Vogel aus Hamburg, Mitglied des FDP-Bundesvorstands, kritisierte in der Vorstandssitzung vom 01.11.1991 in Suhl das Vorgehen Rühes gegen die SPD. So war er der Meinung, dass Rühes Brief an die CDU-Untergruppierungen „das im Bundeskanzleramt stattgefundene Parteiengespräch unterlaufen würde.“ AdL, Bestand: FDP-Bundesvorstand, Signatur: 20298, Blatt: Protokoll – Bundesvorstand (01.11.1991), S. 5.

⁷⁴ „Asylantenstrom ist nicht zu bewältigen“, Interview mit Innenminister Wolfgang Schäuble, in: *General-Anzeiger*, Bonn, 18.09.1991.

Besonders die Berufung Wolfgang Schäubles, der taktisch klug und ohne größeres Getöse das Ziel der Grundgesetzänderung verfolgte, erwies sich auf lange Sicht als sinnvolle Maßnahme. Dass er bereits Ende 1991 durch seinen Parteikollegen Rudolf Seiters als Innenminister wieder abgelöst wurde, tat der Sache keinen Abbruch. Er löste wiederum den dem nationalkonservativen Flügel der Union zuzuordnenden Alfred Dregger⁷⁵ als Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ab und sorgte anschließend von diesem Posten aus dafür, dass die für den Asylkompromiss mit der SPD notwendige politische Verlässlichkeit von Seiten der Union erhalten blieb.

Mindestens genauso wie die politische Kampagne der Union erregte allerdings auch die in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 stark zunehmende Gewalt gegen Ausländer das öffentliche Interesse. Die Reaktionen in der medialen Berichterstattung über die tagelangen ausländerfeindlichen Ausschreitungen im sächsischen Hoyerswerda im September 1991 deckten das gesamte Spektrum der emotionalen Ausdrucksmöglichkeiten ab. Sie reichten von Abscheu und Resignation auf der einen Seite bis hin zu vorwurfsvoll-besorgten Ratschlägen an die Politik auf der anderen Seite. Vor allem aber zeugte die Berichterstattung davon, dass es weder klare politische Konzepte noch die geforderte Kooperation gab. Die verschiedenen Stellen und Ebenen ergingen sich in gegenseitigen Vorwürfen und Anklagen über das angebliche Versagen des jeweils anderen, und immer häufiger wurde der Ruf nach einer grundsätzlichen Veränderung der Asylpolitik beziehungsweise einer Grundgesetzänderung laut. So kommentierte Klaus Blume für *Bild am Sonntag*: „Hoyerswerda bald Überall“. Und er blickte weniger auf die randalierenden Gewalttäter, sondern mehr auf den aus seiner Sicht verantwortlichen politischen Verantwortlichen:

„In Bonn warnen fast alle vor der wachsenden Asylantenflut, malen die bevorstehende Katastrophe an die Wand. Nur: Eine Lösung scheidert daran, daß irgendeiner – in diesem Fall meist die FDP – kategorisch nein sagt. Wie lange wollen die Politiker die Toleranz der Bürger noch strapazieren? [...]

Die wirklich Verfolgten haben ein Recht darauf, bei uns ohne Angst und Furcht zu leben. Das werden wir nur dann erreichen, wenn auch die FDP einsieht, daß die Flut der Wirtschaftsflüchtlinge eingedämmt werden muß. Sonst werden wir bald überall Hoyerswerdas haben.“⁷⁶

⁷⁵ Auch Dreggers Positionen und Aussagen hatten nie zu einer Beruhigung der Verhandlungspositionen zwischen Union und SPD beigetragen. Unter anderem deswegen war Schäubles Berufung auch an dieser Stelle von nicht zu unterschätzender Bedeutung für den späteren Asylkompromiss zwischen Union und SPD.

⁷⁶ Klaus Blume: Hoyerswerda bald überall? In: *Bild am Sonntag*, 22.09.1991, S. 3.

Die *Welt* wiederum berichtete von Vorwürfen der Polizei in Richtung der lokal Verantwortlichen und von weiteren Forderungen aus der Landespolitik, die bestehenden Asylgesetze zu verschärfen:

„[Der sächsische Innenminister] Krause forderte eine politische Lösung der Krawalle. Die Probleme könnten nicht mit polizeilichen Mitteln behoben werden. Zuvor hatte die Polizei beklagt, daß Bürgermeister und Landrat in Hoyerswerda jede Zusammenarbeit mit ihr verweigert hätten. [...]

Eine Woche vor dem geplanten Spitzengespräch über das Asylrecht beim Bundeskanzler traten zwei SPD-Politiker für eine Verschärfung der Gesetze ein. Der nordrhein-westfälische Sozialminister Heinemann forderte eine Kürzung der Sozialhilfe für Asylbewerber [...]. Innenminister Schäuble [Sic!] bekräftigte die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung.“⁷⁷

Wie zerfahren die Situation war und welche geringen Chancen zur Befriedung der Debatte zu dieser Zeit bestanden, war durchaus bekannt. Zahlreiche Kommentatoren sahen in einer Reaktion auf die Ausschreitungen von Hoyerswerda anberaumten Krisentreffen Ende September 1991 im Kanzleramt daher auch keinen brauchbaren Lösungsansatz für die zu diesem Zeitpunkt bestehende Problematik. Dementsprechend argumentierte Inge Günther in der *Frankfurter Rundschau*:

„Es gibt kein Patentrezept, will man nicht einen neuen ‚Eisernen Vorhang‘ bauen. So gesehen können sich die Sprecher der Bundestagsfraktionen am 27. September beim Treffen mit dem Kanzler den Luxus leisten, Detailfragen zu diskutieren, ohne daß am Schluß viel dabei herauskommt. Und noch etwas kann man voraussagen: Die endlose Asyldebatte schafft ein öffentliches Klima der Abwehr gegenüber allen Ausländern. Und das Schweigen allzuvieler Politiker angesichts feiger Gewalt gegen Flüchtlinge ermutigt Jugendliche – die sicher nicht alle Neo-Nazis sind – zu weiteren Anschlägen. Bleibt nur zu hoffen, daß aus dem von den Bonner Parteien beackerten Boden bei den nächsten Wahlen nicht wieder Rechtsextreme wie ‚Republikaner‘ und Co. hervorsprossen.“⁷⁸

Diese Hoffnung jedoch wurde in dieser Phase nicht erfüllt. Bei der am 29. September abgehaltenen Wahl zur Bremer Bürgerschaft wurde die DVU mit 6,2 Prozent der Stimmen in das Landesparlament gewählt. Die Union gewann ebenfalls deutlich dazu und die SPD wurde,

⁷⁷ Welle der Gewalt gegen Ausländer, in: *Die Welt* (Nr. 222), 23.09.1991, S. 1. Der inhaltliche Fehler im Artikel – Schäuble gehört bekanntermaßen der CDU an – ändert nichts an seiner Botschaft. Auch die *Frankfurter Rundschau* berichtet über die Klagen der Polizei und berichtete außerdem aus einem erweiterten Akteursspektrum, z. B. über Stimmen von Bündnis90/Grüne; siehe: Ausschreitungen in Sachsen dauern an, in: *FR*, (Nr. 221), 23.09.1991, S. 1.

⁷⁸ Inge Günther: Grenzen der Asyldebatte, in: *FR* (Nr. 221), 23.09.1991, S. 3. Weiteren Eindruck von der wenig perspektivreichen Debatte, welche zu diesem Zeitpunkt noch keine Kompromisse zwischen den Parteien erwarten ließ, vermittelt etwa auch folgender Artikel: Kurz außer Tritt, in: *Der Spiegel* (39/1991), 23.09.1991, S. 127–130. Außerdem auch: Weiter starre Fronten in der Asyl-Debatte, in: *Die Welt* (Nr. 224), 25.09.1991, S. 1.

obwohl auch ihr amtierender regierender Oberbürgermeister Wedemeier den Ton in der Asylfrage massiv verschärft hatte⁷⁹, mit Verlusten von 11,7 Prozent der Stimmen von den Bremer Wählerinnen und Wählern abgestraft.⁸⁰ Der Druck auf die SPD wuchs in der Asylfrage auf Grund dieser Wahlschlappe weiter, vor allem nachdem der SPD-Fraktionsvorsitzende im Bundestag Hans-Jochen Vogel nach dem Krisengespräch bei Bundeskanzler Kohl mitteilte, dass die Sozialdemokratie nach wie vor einer Grundgesetzänderung ablehnend gegenüberstand und sich „für eine Verfassungsänderung [...] nicht einmal eine einfache Mehrheit“⁸¹ abzeichnete. Doch während man sowohl bei der FDP, dem Koalitionspartner der Union, als auch bei der oppositionellen SPD offiziell noch an der strikten Ablehnung einer Asylartikeländerung festhielt, mehrten sich – nicht unbemerkt von aufmerksamen Beobachtern der Debatte – die Anzeichen für ein Umdenken auf dieser Seite. Björn Engholm stellte etwa in einem Namensartikel für *Die Welt* in Bezug auf Deutschland fest: „Als einzelnes Land werden wir nicht alle [Flüchtlinge] aufnehmen können. Die Gemeinden stehen schon jetzt vor schwierigen Problemen [...].“⁸²

Bei der SPD hing dabei vieles mit der Personalie Björn Engholm zusammen. Der ehemalige Bundesminister⁸³ hatte bei den Landtagswahlen 1988 in Schleswig-Holstein einen kaum für möglich gehaltenen Sieg in dem jahrzehntelang von der Union dominierten Bundesland errungen. Damit war er in die vorderste Reihe der sozialdemokratischen Spitzenpolitiker vorgerückt.⁸⁴ Am 29. Mai 1991 wurde er auf dem Bundesparteitag in Bremen zum Parteivorsitzenden der SPD gewählt. Fortan hatte er zudem die natürliche Rolle des nächsten Kanzlerkandidaten der SPD inne. Unter seiner Führung wurde aus dem schrittweisen Anpassen

⁷⁹ Laut der *Welt* waren die Ereignisse rund um die Asyldebatte ausschlaggebend für die schweren Verluste der SPD gewesen. Z. B. die Ergebnisse bzw. Nicht-Ergebnisse beim Krisengespräch mit Kanzler Kohl nur wenige Tage vor der Wahl. Siehe: Schwere Niederlage für SPD in Bremen, in: *Die Welt* (Nr. 228), 30.09.1991, S. 1.

⁸⁰ Die SPD konnte mit ihren verbleibenden 38,8 Prozent dennoch weiterhin die stärkste Fraktion stellen und eine Koalition mit FDP und Grünen eingehen.

⁸¹ Unionsparteien stehen in der Asylpolitik allein. Änderung des Grundgesetzes vorerst vom Tisch, in: *SZ* (Nr. 225), 28./29.09.1991, S. 1. Auch der FDP-Justizminister Klaus Kinkel forderte nach dem Gespräch eine Lösung des Asylproblems unterhalb einer Grundgesetzänderung. Damit stand auch die FDP noch nicht für die Änderung des Artikels 16 GG zur Verfügung. Siehe ebd.

⁸² Siehe: Björn Engholm: Wir sind die Antwort schuldig, was die Menschen aus dem Osten einbringen, in: *Die Welt* (Nr. 230), 02.10.1991, S. 11. Solche Aussagen lassen darauf schließen, dass zumindest in der Parteiführung der SPD bereits der Gedanke gereift war, dass man über kurz oder lang Kompromisse mit der Regierung würde eingehen müssen, wollte man nicht weiter als Schuldiger für anhaltenden politischen Stillstand diffamiert werden.

⁸³ Engholm war von Januar 1981 bis Oktober 1982 Bundesminister für Bildung und Kultur, und nach dem Scheitern der sozialliberalen Bundesregierung auch kurzzeitig für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zuständig.

⁸⁴ Mit 54,8 Prozent der Stimmen erreichte die schleswig-holsteinische SPD unter ihm nicht nur eine komfortable absolute Mehrheit im Landtag, sondern eroberte die Regierungsmehrheit in dem Bundesland zum ersten Mal seit 1950 überhaupt wieder. Seit 1971 hatte die CDU immer selbst mit absoluter Mehrheit regieren können.

der sozialdemokratischen Position in der Asylfrage schließlich eine komplette Kehrtwende. Allerdings dauerte es bis dahin noch etwa ein Jahr.⁸⁵

In den Tagen und Wochen nach Hoyerswerda kam es zu Dutzenden weiteren Übergriffen auf in Deutschland lebende Ausländer und Asylsuchende. Manche der Täter wurden sicher erst durch die pogromartigen Ereignisse in Hoyerswerda zu ihren Angriffen animiert, doch zeugen die Übergriffe und Anschläge viel mehr von einer latent vorhandenen Gewaltbereitschaft gegen Fremde zum einen und von einer sich in Ton und Taten immer weiter zuspitzenden Asyldebatte zum anderen.⁸⁶

Die Unionsparteien sahen sich bei ihren Bestrebungen für eine baldige Grundgesetzänderung – unterstützt durch die Kampagne der größten deutschen Tageszeitung, der *Bild* – auf der Siegerstraße. Dass auch nach 1991 noch harte politische Auseinandersetzungen folgen mussten, dessen war man sich bei CDU und CSU bewusst. Tatsächlich erreichte die Debatte in der Folgezeit ihren absoluten Höhepunkt, gleich in mehrerlei Hinsicht.

Zudem konnte man in den nächsten Monaten beispielhaft beobachten, welche enge Verbindung zwischen dem Ausgang von Wahlen und dem Verlauf der Asyldebatte existierte. Das musste die SPD besonders schmerzhaft bereits bei den Bürgerschaftswahlen in Bremen erkennen. „SPD-Sturz. CDU stark. [...] Rechtsradikale drin“⁸⁷ titelte etwa die *Bild* am Tag nach der Wahl. Die *Frankfurter Rundschau* wurde konkreter: „Neuer Asylstreit nach Wahldebakel der SPD“⁸⁸ titelte sie und zitierte Björn Engholm mit den Worten: „Die Konservativen haben es geschafft, mit dem Asylthema unglaubliche Emotionen zu wecken.“ Dass die CSU, in diesem Fall vertreten durch ihren Vorsitzenden Theo Waigel, „die SPD [...] erneut auf[rief], einer Änderung des Asylrechts im Grundgesetz zuzustimmen“⁸⁹, war nach diesem Wahlausgang und

⁸⁵ Zu den Gründen für den Positionswechsel der SPD wird im letzten Teil dieses Kapitels ausgiebig Stellung genommen.

⁸⁶ Anschläge und teilweise pogromartige Übergriffe ereigneten sich etwa auch in Hünxe (02./03.10.1991), in Saarlouis (19.09.1991), in Saarwellingen (19.09.1991) usw. Siehe für eine weitestgehend vollständige Liste größerer ausländerfeindlicher Anschläge und Angriffe zwischen dem 01.08.1991 und dem 31.01.1992 die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Gruppe PDS/Linke Liste im Bundestag: BT-Drs. 12/2186, 04.03.1992. Siehe auch: Brutale Gewalt gegen Ausländer, in: *Die Welt* (Nr. 231), 04.10.1991, S. 1; und: Eskalation der Gewalt, in: *FR* (Nr. 230/40), 04.10.1991, S. 1. Der Spiegel überschrieb seinen Hauptartikel vom 30.09.1991 mit diesen Worten: „Lieber sterben als nach Sachsen“, in: *Der Spiegel* (40/1991), 30.09.1991, S. 30–38. In der gleichen Ausgabe erschien auch ein nicht minder polemisch überschriebener Artikel mit dem Titel „Jagdzeit in Sachsen“.

⁸⁷ Bürgerschaftswahl Bremen, in: *Bild*, 30.09.1991, S. 1.

⁸⁸ Neuer Streit nach Wahldebakel der SPD, in: *FR* (Nr. 228/40), 01.10.1991, S. 1.

⁸⁹ Dieses und vorausgegangenes Zitat von Björn Engholm nach: Ebd., S. 1 und 2.

in diesen Monaten Teil eines beinahe schon zwangsläufig werdenden Rituals. Die zwei einzigen Landtagswahlen, die im Jahr 1992 anstanden, bestätigten diesen Eindruck. Am 5. April wurde sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Baden-Württemberg gewählt. Der Wahlkampf hatte vor allem in Baden-Württemberg im Zeichen der Asylfrage gestanden, doch auch in dem von Björn Engholm regierten nördlichsten Bundesland der Republik hatten die Vorgesätze der großen Parteien „das [Asyl-] Thema mit Rücksicht auf die rechtsradikalen Auswüchse nicht zu mißbrauchen“⁹⁰ nicht lange gehalten. Da die Asylbewerberzahlen stetig größer wurden, für das Jahr 1992 wurden über 400.000 Neubewerber erwartet⁹¹, und da auch Teile der Presse das Thema immer wieder aufs Neue ins Gespräch brachte, konnten sich auch die norddeutschen Wahlkämpfer nicht lange zurückhalten. Ohnehin, da sowohl die DVU in Schleswig-Holstein als auch die Republikaner in Baden-Württemberg einen ausgesprochen asylbewerberfeindlichen Wahlkampf führten, konnten sich vor allem die konservativen Parteien im Kampf um die Stimmen am rechten Rand des national orientierten, zuwanderungskritischen, konservativen Lagers in dieser Sache nicht zurückhalten.⁹² Der Erfolg dieser Strategie blieb allerdings aus.

Engholm und die SPD in Schleswig-Holstein wurden am 5. April mit einem Minus von 8,6 Prozent im Vergleich zu den Landtagswahlen von 1988 bestraft. 46,2 Prozent der Stimmen und ein hauchdünner Vorsprung von einer Stimme reichten zwar zum Erhalt der absoluten Mehrheit, dafür musste man sich in der folgenden Legislaturperiode an die Anwesenheit von sechs DVU-Abgeordneten im Kieler Landtag gewöhnen. Die Asyldebatte hatte hier einen eindrücklichen Niederschlag in der Veränderung der politischen Landschaft gefunden. Da die Grünen hauchdünn den Einzug ins Parlament verpassten, wirkte er sich, was die Asyldebatte anging, auch noch ungleich gravierender aus.⁹³ Noch deutlicher, einem regelrechten politischen Erdbeben⁹⁴ gleichkommend, fiel die Landtagswahl in Baden-Württemberg aus. Hier hatte auch der ausnehmend asylkritische Wahlkampf des seit etwas mehr als einem Jahr amtierenden CDU-Ministerpräsidenten Erwin Teufel nicht zu einem neuerlichen deutlichen Erfolg der CDU geführt. Das Ergebnis kam für die Union vielmehr einem politischen Desaster nahe, auch wenn sie sich an der Regierungsspitze behaupten konnte. Statt der Verteidigung der absoluten

⁹⁰ „Bis ins letzte Negerdorf“, in: *Der Spiegel* (15/1992), 06.04.1992, S. 36–37, hier S. 36.

⁹¹ Die Zahl wurde schließlich auch erreicht und sogar noch deutlich übertroffen. Die Zahl belief sich laut statistischem Bundesamt auf insgesamt über 438.000 im Jahr 1992.

⁹² Vgl. ebd.

⁹³ Mit den Grünen fehlte im Landtag von Schleswig-Holstein das parlamentarische radikal asyl-freundliche Gegenstück zu den radikalen Asylfeinden der Deutschen Volksunion.

⁹⁴ Vgl. Politischer Erdbeben im Südwesten, in: *FR* (Nr.82/15), 06.04.1992, S. 1.

Mehrheit, die seit 1972 nach jeder Landtagswahl mehr als komfortabel gewesen war, fiel die Union unter die 40-Prozent-Marke und musste fortan mit der SPD in einer Großen Koalition regieren. Diese hatte zwar ebenfalls Stimmen verloren, jedoch trotzdem vier Sitze im Landtag Baden-Württembergs hinzugewinnen können. Was hinsichtlich der politischen Botschaft viel schwerer wog als die Stimmenverluste der großen Volksparteien, war der Einzug der rechtsradikalen Republikaner in den Stuttgarter Landtag. Mit 10,6 Prozent der Stimmen wurden sie bei fortan 15 Mandaten im Landtag zur drittstärksten politischen Kraft im Bundesland. Sie hatten gekonnt die von den großen Parteien geführte Asyldebatte genutzt und damit, genau wie die DVU in Schleswig-Holstein, erfolgreich in allen Bevölkerungsschichten Wählerstimmen gesammelt. Die *Frankfurter Rundschau* zitierte in einem zusammenfassenden Artikel zum Wahlausgang den Chef des Meinungsforschungsinstituts Infas, Klaus Liepelt, mit folgenden Worten:

„[...] die Wähler von DVU und ‚Republikanern‘ seien überwiegend Anhänger von CDU und SPD und kämen aus allen Bevölkerungsschichten. Sie hätten ihrem Herzen Luft machen wollen, nachdem ihnen die großen Parteien das Asylthema auf dem Tablett geliefert hätten.“⁹⁵

Und in einem weiteren Rundschau-Kommentar zog Peter Henkel den Schluss: „Im Wohlstandsgürtel um Stuttgart wuchs Schönhubers Ernte.“⁹⁶ Die Union drängte die SPD fortan umso vehementer zu Zugeständnissen in der Grundgesetzfrage, und zum ersten Mal war auch von der SPD als Partei, und nicht mehr nur von einzelnen ihrer Protagonisten, deutliche Kompromissbereitschaft zu vernehmen.⁹⁷ Plötzlich herrschte zwischen Union und SPD ein neuer „Konsens“ darüber, dass die „Einwanderung [...] ‚nicht verkräftbare‘ Dimensionen erreicht“⁹⁸ hatte. Der Schritt hin zu einem Konsens oder Kompromiss in der Frage zum Artikel 16 GG war getan.

Im Mai vollzog bereits der Parteirat der SPD eine dementsprechende programmatische Kehrtwende in der Asylpolitik und stellte fest, dass man für den Fall einer gemeinsamen europäischen Lösung auf Basis der Genfer Flüchtlingskonvention auch den Artikel 16 des

⁹⁵ Siehe etwa: Asylthema als Vehikel für Protest, in: *FR* (Nr. 83/15), 07.04.1992, S. 1.

⁹⁶ Im Wohlstandsgürtel um Stuttgart wuchs Schönhubers Ernte, in: *FR* (Nr. 83/15), 07.04.1992, S. 3.

⁹⁷ Siehe u. a.: Kohl baut jetzt auf Kooperation mit SPD, in: *FR* (Nr. 83/15), 07.04.1992, S. 1. Außerdem: Nach dem Schock siegte rasch das politische Kalkül, in: *FR* (Nr. 83/15), 07.04.1992, S. 3. Auch in einem Kommentar von Vera Gaserow: Nachruf auf ein Grundrecht, in: *taz* (Nr. 3695), 02.05.1992, S. 12.

⁹⁸ Große Koalition gegen das Asylrecht, in: *taz* (Nr. 3695), 02.05.1992, S. 6.

bundesrepublikanischen Grundgesetzes in seiner momentanen Form aufgeben würde.⁹⁹ Diese Bezugnahme auf Europa passte zwar zu den Verträgen von Maastricht, die im Februar 1992 unterzeichnet worden waren und in welchen die Gründung der Europäischen Union (EU) besiegelt worden war. Sie ließ jedoch den Fakt unbeachtet, dass die Gründung damit erstens noch nicht vollzogen war und zweitens die bundesrepublikanischen Probleme, die strukturellen wie die gesellschaftlichen, keinesfalls bis zur Gründung der EU und weiteren Verhandlungen auf zwischenstaatlicher Ebene ungelöst bleiben konnten. Außerdem waren die maßgeblichen Akteure in Deutschland gar nicht erst bereit, sich auf mutmaßliche, zukünftige europäische Lösungen zu verlassen. Dementsprechend konkreter und betont losgelöst von europäischen Vorbedingungen formulierten Björn Engholm und der engste Führungskreis der SPD am Wochenende des 22. und 23. August die entscheidende Kehrtwende¹⁰⁰ der Partei in der Asylpolitik. Inhaltlich bedeutete dieser Kurswechsel nichts anderes als eine Abkehr von der bisherigen Politik, man verabschiedete sich vom strikten Festhalten am Artikel 16 GG. Moralisch beziehungsweise ideologisch war der Wechsel jedoch noch deutlich mehr. Er rüttelte, zumindest aus Sicht vieler Sozialdemokraten und Anhänger, an den Grundfesten des sozialdemokratischen Fundaments. Die heute nach dem Ort der Beratungen benannten „Petersberger-Beschlüsse“ betrafen zwar nicht nur das Thema Asyl, auch die SPD-Position zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr wurde verändert und detailliert neu formuliert¹⁰¹, doch betraf die öffentliche Resonanz vor allem die veränderten Asylpositionen. Ähnlich wie unter den Parteimitgliedern waren die Reaktionen in jeder Richtung weit gestreut. Von massiver Kritik bis hin zu voller Zustimmung reichten in diesen Tagen die Meinungsäußerungen. Wenig gnädig urteilte daher Enno von Loewenstern¹⁰² in der *Welt*:

⁹⁹ Vgl. Presseservice der SPD: Pressemitteilung (331/92), 13.05.1992. Einige Monate später dazu im Spiegel: Mysteriöser Termin, in: *DER SPIEGEL* (36/1992), 31.08.1992, S. 36–37, hier besonders S. 36.

¹⁰⁰ Den Begriff „Wende“ im Zusammenhang mit der veränderten SPD-Asylpolitik zu verwenden, ist sicherlich problematisch. Er ist einerseits Quellenbegriff, andererseits stark durch den Wiedervereinigungsprozess Deutschlands mit Bedeutung aufgeladen. Allerdings lässt sich für den politischen Schwenk, den die SPD-Führung im August 1992 in der Asylthematik vollzog, kaum ein treffenderer Begriff finden. Deshalb wird er hier, auch auf Grund seiner historischen Authentizität, dementsprechend verwendet. Alternativ lässt sich am ehesten auch noch vom „Kurswechsel“ sprechen. Die *Frankfurter Rundschau* etwa verwendete diesen Begriff am Montag nach dem Beschluss der Parteiführung. In: SPD-Spitze leitet Kurswechsel ein, in: *FR* (Nr.196/35), 24.08.1992, S. 1. In *Die Welt* hingegen erschien folgender Kommentar von Enno v. Loewenstern: Wieder eine SPD-Wende, in: *Die Welt* (Nr. 197), 24.08.1992, S. 3. In derselben Ausgabe schreibt zudem Michael Stoessinger von „dem Kurswechsel der SPD“. Siehe: Neues Asylrecht soll in wenigen Wochen gelten, in: *Die Welt* (Nr. 197), 24.08.1992, S. 4. Ungnädiger kommentierte Mathias Geis in der *taz* den Kurswechsel als „Umfall“ der SPD. Siehe: Engholm verläßt die Opposition, in: *taz* (Nr. 3790), 24.08.1992, S. 3.

¹⁰¹ Dies betraf laut SPD-Führung und Engholm erst einmal nur potenzielle Einsätze der Vereinten Nationen.

¹⁰² Im *Spiegel* wurde Loewenstern schon Jahre zuvor als „ultrakonservativ“ bezeichnet. Siehe: „Wahnsinnige Wut – das passierte einfach“, in: *Der Spiegel* (45/1987), 02.11.1987, S. 28–29.

„Wieder einmal macht die SPD eine Wende durch, wieder einmal wirft sie den Ballast eines historischen Irrtums ab – wieder einmal, freilich nicht aus Einsicht, sondern unter dem Druck der Umstände.“¹⁰³

Und in der *taz*, also auf der journalistischen Gegenseite des politischen Spektrums, war das sarkastisch-resignierte Fazit zu lesen:

„Engholm verläßt die Opposition. [...] Was Björn Engholm und die anderen Spitzenpolitiker der SPD jetzt abliefern, ist in zwei wesentlichen Punkten der deutschen Politik der Verzicht auf eine Alternative zur CDU. [...] Die Bundesregierung [...] hat am Wochenende nicht nur einen neuen Partner gewonnen, sondern zugleich eine mit sich selbst beschäftigte Opposition. Alternative nicht in Sicht.“¹⁰⁴

Die *Frankfurter Rundschau* wiederum bewertete scheinbar nüchtern, aber ein gewisses Erstaunen über die Tatkraft Engholms nicht verbergend, das Ergebnis des Spitzentreffens in Peterberg:

„Engholms Schwenk muß die Partei erst noch verkraften. Lob von der Regierung und mahnende Worte von der Basis für die SPD-Wende bei Asylrecht und Blauhelm-Einsätzen. [...] Am Montag waren die von Engholm verkündeten Kursänderungen allen Zeitungen Schlagzeilen und Kommentare wert. Und auf den ersten Blick sah es so aus, als fange sich Engholm mehr Lob aus dem Regierungslager als aus den eigenen Reihen [...].

[Aber natürlich] ahnt der SPD-Chef, daß sein bisher nur von einem ziemlich kleinen Kreis gebilligter Vorstoß noch zu sicherlich starken Konflikten führen‘ wird.“¹⁰⁵

Und die *Zeit*, ebenfalls auf die noch bevorstehenden innerparteilichen Konflikte anspielend, fügte hinzu:

„Im Gespräch merkt man Björn Engholm an, wie sehr es ihn befreit, sich zunächst einmal durchgesetzt zu haben mit seinem Petersberger Vorstoß in Sachen Asylrecht [...], der, während einer Klausurtagung hoch oben über Bonn, auch die Parteifreunde überraschte.

Von den Medien bis zu den Regierenden, auch aus weiten Teilen der eigenen Partei, die ‚Führungsstärke‘ ja nicht geringschätzt und wo kleinbürgerliche Ängste durchaus verbreitet sind, kommt jede Menge Applaus. Aber Björn Engholm weiß gut genug, daß die ‚Führung von oben‘ noch lange nicht garantiert, wie sich beispielsweise die Bundesländer – zum Teil mit wackligen Mehrheiten oder fragilen Rot-Grün-Koalitionen – im Ernstfall im Bundesrat verhalten.

Nach Engholms Worten kann die SPD eine Grundgesetzänderung im Asylrecht nach jahrelangem Nein jetzt doch akzeptieren.“¹⁰⁶

¹⁰³ Wieder eine SPD-Wende, in: *Die Welt* (Nr. 197), 24.08.1992, S. 3.

¹⁰⁴ Engholm verläßt die Opposition, in: *taz* (Nr. 3790), 24.08.1992, S. 3.

¹⁰⁵ Engholms Schwenk muß die Partei erst noch verkraften, in: *FR* (Nr. 197/35), 25.08.1992, S. 3.

¹⁰⁶ Die Suche nach neuen Gewißheiten, in: *Die Zeit*, (36/1992), 28.08.1992.

Allerdings, genau wie schon zahlreiche zeitgenössische Beobachter die Lage einschätzten, war in dieser Sache bei der SPD noch nicht das letzte Wort gesprochen. Die wenig gewagte Prognose von Gunter Hofmann: „Vieles spricht dafür, daß [die Ereignisse am Ende August 1992] [...] den Auftakt für einen heißen Herbst der Politik markierte[n]“¹⁰⁷, sollte sich nicht nur aus Sicht Engholms und der SPD eindrücklich bewahrheiten.

Bereits am gleichen Wochenende, da die SPD-Spitze ihre Kehrtwende vollzog, erschütterten die bis zum 26. August andauernden pogromartigen Ausschreitungen von Rostock-Lichtenhagen die junge Berliner-Republik. Die *Welt* titelte: „Die Saat des Hasses vor dem Sonnenblumenhaus“¹⁰⁸ in Anspielung auf das als Asylunterkunft genutzte Hochhaus in Lichtenhagen, dessen Fassade mit überdimensionalen Sonnenblumen geziert war. Und die *Frankfurter Rundschau* zog als Fazit zu den Ereignissen: „Die Scherben werden weggekehrt, der Ruf ist nicht zu kitten“¹⁰⁹ und brachte damit den Schaden für das Image Deutschlands in der Welt und auch für das eigene Selbstverständnis ins Gespräch.

Schon vor den Ereignissen von Rostock hatte es sich immer wieder gezeigt, dass besonders in den neuen Bundesländern, verstärkt durch die sich rapide verschlechternde wirtschaftliche Situation und zunehmende Arbeitslosigkeit, eine besonders ausgeprägte Ablehnung gegenüber allen Fremden existierte. Diese reichte von bloßer Skepsis bis hin zu blankem Hass und offener Gewalt gegen Ausländer, wie sie sich in diesen Tagen entluden. Ulrich Herbert hat die Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen als den „Höhepunkt“ der gewaltsamen Übergriffe auf Ausländer bezeichnet – und das, obwohl im Zuge dieses Pogroms, anders als in anderen Fällen, keine Personen zu Tode gekommen waren.¹¹⁰ Allerdings lassen sich eine ganze Reihe von Begleit- beziehungsweise Folgeerscheinungen feststellen, die Herberts Feststellung bestätigen: Erstens waren da zahlreiche Nachahmungstaten, die die inzwischen ohnehin häufigen ausländerfeindlichen Übergriffe um einige weitere abstoßende Beispiele ergänzten. Zweitens zeigte sich spätestens jetzt auch ein breites öffentliches Interesse im Ausland¹¹¹, welches durchaus zahlreiche deutsche Politiker und Kommentatoren beunruhigte, die sich so

¹⁰⁷ Die Suche nach neuen Gewißheiten, in: *Die Zeit*, (36/1992), 28.08.1992.

¹⁰⁸ Die Saat des Hasses vor dem Sonnenblumenhaus, in: *Die Welt* (Nr. 198), 25.08.1992, S. 3.

¹⁰⁹ Die Scherben werden weggekehrt, der Ruf ist nicht zu kitten, in: *FR* (Nr. 197/35), 25.08.1992, S. 3.

¹¹⁰ Vgl. Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 314 f. Noch differenzierter nachzulesen bei: Norbert Frei/Franka Maubach/Christina Morina/Maik Tändler: *Zur rechten Zeit. Wider die Rückkehr des Nationalismus*, Berlin 2019, S. 161 ff.

¹¹¹ Die Auslandspressespiegel der Bundesregierung zeichnen von dem großen internationalen Interesse ein plastisches *Bild*. Siehe dazu exemplarisch: *Pressespiegel Ausland*, zusammengestellt vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 162 bis 166, 25.08.1992 bis 31.08.1992. Überliefert im: Archiv des BPA, Bestand: AuPsp, Jg. 1992, Sig. F1/20.

kurz nach der Wiedervereinigung um das Bild Deutschlands in der Welt sorgten.¹¹² Und zu guter Letzt versetzten die Randalen die Bundesrepublik im Rahmen der Asyldebatte erstmals in einen regelrechten kollektiven Schockzustand, welcher die Öffentlichkeit wie auch Medien und Politik gleichermaßen einschloss. Die Kommentare sprachen plakativ von der „Schande von Rostock“¹¹³ oder titelten resigniert: „Es hätte ein Kinderfest sein können. Es wurde ein Pogrom.“¹¹⁴ Die an der systematischen Hetze gegen Asylsuchende keineswegs unbeteiligte *Bild*-Zeitung packte den moralischen Zeigefinger aus: Mit Blick auf die angeblich verantwortlichen Politiker titelte sie: „Die 4. Krawallnacht von Rostock. Deutsche sauer auf Bonner Politiker. Ihr müßt euch schämen“¹¹⁵.

Den Taten folgten zahlreiche Äußerungen des Ekels und des Abscheus über das Geschehene. Allerdings lösten sie häufig weniger Solidarität mit den Opfern aus, als dass sie häufig den reflexhaften Ruf nach einer raschen Begrenzung der Asylzuwanderung folgen ließen. Zahlreiche Deutsche, darunter auch mancher Politiker, interpretierten die Ausschreitungen als einen „berechtigten Ausdruck des Volkszorns“¹¹⁶ und sahen daher nicht in der Bekämpfung rechtsextremer Tendenzen den zentralen Lösungsansatz für die Gewaltorgien, sondern vor allem in der Abschottung Deutschlands von den gegenwärtigen Einwanderungsbewegungen.

Die in Lichtenhagen stattfindenden pogromartigen Ausschreitungen überlagerten auf Grund ihrer Intensität die Petersberger Wende der SPD zu einem nicht unwesentlichen Teil. Allerdings wurden beide Ereignisse häufig miteinander in Verbindung gebracht. Teile der Öffentlichkeit sowie der Politik und Medien reagierten mit Kommentaren im Duktus einer lang ersehnten Erleichterung. Ganz nach dem Motto: Endlich lenkt die SPD ein. Bald wird so etwas hoffentlich nicht mehr passieren können.¹¹⁷ Die *Frankfurter Rundschau* berichtete über Regierungspläne, welche auf das Einlenken der SPD in der Grundgesetzfrage anspielten:

¹¹² Hildegard Hamm-Brücher etwa, die 1994 für das Bundespräsidentenamt kandidierte, forderte im Oktober 1991 auf dem Bundesparteitag der FDP: „[Es ist] unsere Aufgabe und Verantwortung [...], neuen Anfängen entschlossen zu wehren – jetzt und sofort –, und zwar nicht nur, weil wir um unser Ansehen im Ausland fürchten müssen [...]“. Siehe: Protokoll des Bundesparteitags der FDP, 02./03.10.1992, S. 31, überliefert im: AdL, Bestand: Bundesparteitage, Sig. 16578.

¹¹³ Die Schande von Rostock, in: *Die Welt* (Nr. 199), 26.08.1992, S. 1.

¹¹⁴ Es hätte ein Kinderfest sein können. Es wurde ein Pogrom. In: *FR* (Nr. 198/35), 26.08.1992, S. 3.

¹¹⁵ Titel: Ihr müßt euch schämen, in: *Bild* (Nr. 200/35), 27.08.1992, S. 1.

¹¹⁶ Klaus J. Bade hat dieses Phänomen bereits 1994 in Worte gefasst. Ders.: Ausländer – Aussiedler – Asyl, S. 119. Die *Frankfurter Rundschau* berichtete ebenfalls von dieser Tendenz: Bonn sieht im Asylrecht Hebel gegen Gewalt, in: *FR* (199/35), 27.08.1992, S. 1.

¹¹⁷ So etwa die *Bild*, die auch jetzt ihre Kampagne gegen die SPD fortsetzte. Am 27.08.1992 unterschrieb sie auf ihrem Titelblatt mit der Schlagzeile „Ihr müsst euch schämen“ die Porträts mehrerer SPD-Politiker mit den Kommentaren: Björn Engholm blockierte bis diese Woche; Oskar Lafontaine ... ist im Urlaub; Gerhard Schröder, ist gegen Asylrecht-Änderung. Siehe: Titel: Ihr müsst euch schämen, in: *Bild* (Nr. 200/35), 27.08.1992, S. 1.

„Bonn sieht im Asylrecht Hebel gegen Gewalt. Regierung will ‚Nährboden austrocknen‘.

[...] Nach vier Nächten ausländerfeindlicher Krawalle und Gewalttaten in Rostock sieht die Bundesregierung ihre vordringlichste Aufgabe darin, eine einschränkende Änderung des Rechts auf Asyl im Grundgesetz herbeizuführen. Die sei ein ‚ganz wesentlicher Beitrag‘ dazu, den ‚Nährboden‘ für Gewalttaten gegen Ausländer und Asylbewerber auszutrocknen.“¹¹⁸

Gegen solche Tendenzen versuchte man sich zwar von Seiten der SPD zur Wehr zu setzen, wie etwa Klaus Wedemeier, der damalige regierende Bürgermeister von Bremen: „Mit einer Änderung des Asylrechts-Artikels 16 im Grundgesetz werden nicht die geändert, die in Rostock ein Asylbewerberheim angegriffen haben.“¹¹⁹ Allerdings drängt sich stark der Eindruck auf, dass die Unionsparteien deutlich konsequenter den Druck auf die SPD aufrechterhielten, als sich diese gegen diese Angriffe von CDU/CSU zur Wehr setzte. So orakelte etwa der CDU-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende des Bundestags-Rechtsausschusses Horst Eylmann in der Frankfurter Rundschau:

„Das Schlimme ist, daß die SPD nicht aus Einsicht eine Kehrtwende vollzogen hat, sondern nur unter öffentlichem Druck. Ich sehe noch nicht, daß man sich in einer Allianz der Vernunft innerhalb weniger Wochen auf eine Lösung einigt, die wirklich hilft. Ich fürchte, daß dann die Frustration in der Bevölkerung erst recht groß sein wird, wenn die Grundgesetzänderung kommt und wir haben immer noch ein paar hunderttausend Asylbewerber, die wir ins Land lassen müssen.“¹²⁰

Wolfgang Schäuble, inzwischen Fraktionsvorsitzender der Union im Bundestag, drückte es in der *Leipziger Volkszeitung* noch etwas deutlicher aus:

„[Vernunft] wünsche ich mir, und auf die hoffe ich seit zehn Jahren. Problem ist nur, daß lange Zeit SPD und FDP dazu nicht bereit waren. Seit einiger Zeit ist es die FDP. Die SPD ist auf dem Weg. Das Schlimme ist nur, daß jeden Monat, den die SPD länger braucht, um zur Koalition der Vernunft zu kommen, 50.000 zusätzliche Asylbewerber kommen.“¹²¹

Der Eindruck, dass man auf Unions-Seite nach wie vor geschlossen auf das eigene Ziel, die Änderung des Grundgesetzes, hinarbeitete, während sich die Sozialdemokraten wiederholt in internen Auseinandersetzungen verausgabten, bleibt auch für diesen Zeitraum erhalten. Die in

¹¹⁸ Bonn sieht im Asylrecht Heben gegen Gewalt, in: *FR* (Nr. 199/35), 27.08.1992, S. 1.

¹¹⁹ Zitiert nach: Asyl-Debatte nach Rostocker Krawallen, in: *taz* (Nr. 3792), 26.08.1992, S. 17.

¹²⁰ „Ich kann den Menschen nicht mehr plausibel machen, wie wir die Asylfrage handhaben“, in: *FR* (Nr. 200/35), 28.08.1992, S. 4.

¹²¹ Seit Jahren hoffe ich auf Vernunft in der Asylfrage, in: *Leipziger Volkszeitung*, 29.08.1992.

den folgenden Wochen sich weiter häufenden rechtsextremen Anschläge und Gewalttaten im gesamten Bundesgebiet verstärkten mithin die Rufe der Union nach einer Grundgesetzänderung und die Aufforderungen an die Sozialdemokraten, sich endlich in dieser Frage zu bewegen. Unter diesem Eindruck nahm in der SPD die Panik vor weiterem Ansehensverlust der Partei in der Bevölkerung auf Grund der Asylfrage weiter zu. Die der programmatischen Wende folgenden innerparteilichen Auseinandersetzungen verstärkten dieses Gefühl der Verunsicherung und die allgemeine Unruhe unter den Genossen noch weiter. Ende August 1992 befand sich die Asyldebatte in der Bundesrepublik damit erneut an einem Wendepunkt.

Die folgenden Monate brachten demnach eine Reihe weitere, zum Teil schwerwiegende, gewaltsame Angriffe auf Ausländer. Besonders in Ostdeutschland gab es wiederholt Fälle, in welchen dutzende, wenn nicht gar hunderte mehrheitlich jugendliche Angreifer Asylbewerberheime attackierten.¹²² Die regelmäßigen Berichte über Angriffe auf Ausländer und Asylsuchende begleiteten die fortschreitende und nun unter veränderten Vorzeichen verlaufende Asyldebatte bis in den November hinein. Am 16. und 17. dieses Monats ließ die SPD einen außerordentlichen Bundesparteitag über die von Engholm angestoßene Wende ihrer Asylpolitik beraten und darüber abstimmen. Die Monate seit der Petersberger Wende hatten offenbart, wie zerrissen die Partei über diese Frage gewesen war und welchem Druck sich die Genossen auch von Seiten der Union und anderen Akteuren ausgesetzt gesehen hatten.

Neben ihren offen feindseligen Attacken auf die sozialdemokratische Asylpolitik setzte die *Bild*-Zeitung ihre Kampagne gegen das Asylrecht und den Artikel 16 Grundgesetz auch nach Rostock-Lichtenhagen unvermindert fort. So druckte die Zeitung Zitate aus Leserbriefen zum Thema Asyl ab, welche sie angeblich zu hunderten erreichten. Auffällig dabei: Fast ausschließlich asyl- und asylbewerberkritische sowie Politik(er)-feindliche Zuschriften fanden Eingang in solche Auswahlen. Etwa am 10. September, als „*Bild*-Leser“ das Wort erteilt bekamen: „[...] die Bonner Herren bedienen die Asylanten, wie sie wollen“; „Wie kann ein Sozialsystem, das in 40 Jahren aufgebaut wurde, so von Asylanten mißbraucht werden?“; „Seit 1981 wird in Bonn über eine Änderung des Asylrechts geredet, alles nur blabla“; „Das Maß des Erträglichen ist überschritten“.¹²³

¹²² Siehe etwa folgenden Bericht über weitere ausländerfeindliche Angriffe: Jetzt hilft kein Wegsehen mehr, in: *Die Zeit* (37/1992), 04.09.1992. Dazu auch: Eben mal abfackeln, in: *Der Spiegel* (37/1992), 07.09.1992, S. 29 f.

¹²³ Alle Zitate aus: Asyl. Das sagen *Bild*-Leser, in: *Bild*, 10.09.1992, S. 2.

Die Union, angetrieben durch ihre Vordenker in der Asylpolitik und flankiert von zahlreichen Medienvertretern, erhöhte den Druck auf SPD und FDP immer weiter.¹²⁴ Die Freidemokraten, auf Grund ihrer Einbindung in die Bundesregierung um Verständigung mit den Unionsparteien bemüht, leisteten zwar immer wieder Widerstand gegen allzu harte und allzu schnelle Einschnitte im Asylrecht, allerdings war ihre Zustimmung zu einer Grundgesetzänderung auf Grund ihrer vergleichsweise geringen Zahl an Parlamentariern im Bundestag nicht zwingend notwendig, sollte die SPD sich mit der Union wirklich einig werden. In der aufgeheizten Stimmung dieser Wochen hieß es für die Freidemokraten folglich: Mitmachen und nach Möglichkeit gestaltend beitragen oder, im schlimmsten Fall, in der Asylfrage gänzlich außen vor zu bleiben und gegebenenfalls ein Scheitern der Regierungskoalition zu riskieren. Auch wenn einzelne ihrer Landesverbände lange Zeit keineswegs die von der FDP-Parteiführung inzwischen verfolgte kompromissbereite Linie mittragen wollten¹²⁵, wurde letztere Option in der Partei ab Mitte 1992 kaum diskutiert. Die FDP schloss sich letztlich der von der Union vorgegebenen Richtung im Asylstreit an und wurde fortan deutlich weniger in der Diskussion beachtet.¹²⁶

Anders gestaltete sich die Situation der SPD. Im Anschluss an die Petersberger Wende, die der Partei mehr oder minder von Björn Engholm und der erweiterten Parteispitze oktroyiert worden war, hatte sich schnell Widerstand gebildet.¹²⁷ Vor allem die Forderung, dass es nach der Entscheidung der Parteiführung schnell zu einem außerordentlichen Bundesparteitag kommen müsse¹²⁸, der die Programmveränderungen bestätigte, war allenthalben zu vernehmen.¹²⁹ Die „Regierungsfähigkeit“¹³⁰, die Engholm mit dem programmatischen Kurswechsel zu unterstreichen anstrebte, hing also noch von einigen Hundert Parteitagsdelegierten und den

¹²⁴ Dementsprechend zeichnete sich laut Herbert ab, dass die SPD „ihre Weigerung, [...] [das Grundgesetz] zu ändern, nicht würde[] aufrechterhalten können.“: Ders.: *Ausländer – Asyl – Pogrome*, S. 152.

¹²⁵ So etwa die schleswig-holsteinische FDP. Siehe dazu: FDP: Nein zur Grundgesetzänderung, in: *Kieler Nachrichten*, 31.08.1992.

¹²⁶ Diese Feststellung ergibt sich erstens aus der allgemeinen Berichterstattung über das Thema Asyl in allen Jahren der Asyldebatte und auch zweitens aus der Analyse einzelner Artikel. So wurde die Rolle der Freidemokraten in den Beratungen über eine Grundgesetzänderung von den berichterstattenden Medien nicht verschwiegen, allerdings spielten ihre Positionen und Äußerungen in der Berichterstattung in Regel eine deutlich untergeordnete Rolle. Vgl. exemplarisch folgenden Artikel zu dieser Beobachtung: Einer treibt den anderen, in: *Die Zeit* (39/1992), 18.09.1992. Es ergibt sich stark der Eindruck, dass schon die Zeitgenossen der FDP in dieser Sache wenig Relevanz beimaßen.

¹²⁷ Hier sei vorgreifend auf die Analyse der innerparteilichen Debatte im nächsten Teilkapitel verwiesen. An dieser Stelle wird nur der Ereignis- bzw. Entwicklungsablauf nachgezeichnet.

¹²⁸ SPD-Sonderparteitag zu Bundeswehr- und Asylpolitik beantragt, in: *FR* (Nr. 197735), 25.08.1992, S. 1.

¹²⁹ Nicht nur über den Positionswechsel in der Asylfrage sollte dabei abgestimmt werden, sondern auch die Veränderung der SPD-Haltung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr war Programm auf dem angestrebten Parteitag. Aus arbeitsökonomischen Gründen wird hier auf diese Parallelität der Debatten weiterhin nicht oder nur kaum eingegangen werden.

¹³⁰ SPD-Spitze leitet Kurswechsel ein, in: *FR* (Nr. 196/35), 24.08.1992, S. 1.

Debatten in den Orts-, Kreis-, Bezirks- und Landesverbänden ab. Immerhin hatte sich die Partei erst ein Jahr zuvor auf dem Bremer Parteitag mehr als deutlich gegen jede Veränderung des Artikel 16 GG ausgesprochen. Auch die Hoffnung zahlreicher Unions-Mitglieder, dass noch im selben Herbst eine Grundgesetzänderung zustande kommen würde,¹³¹ zerschlug sich an den innerparteilichen Anforderungen der SPD-Basis vorerst. Im September musste sich die Parteispitze dem Wunsch der Basis und hierbei vor allem dem der Landesverbände beugen und berief einen Sonderparteitag für den 16. und 17. November ein. Doch der Weg bis dahin war noch von einiger Unruhe geprägt. Denn innerhalb der SPD begann nun das Ringen um Unterstützung, auf der einen Seite für den Kurs der Parteiführung und auf der anderen Seite für eine Ablehnung dessen. Außerdem nahm der externe Druck von allen Seiten nicht ab. Die an die Genossen gerichteten Appelle, Ratschläge, Forderungen und Drohungen erreichten dabei eine Schärfe und Eindringlichkeit, wie sie bis dahin in keiner der anderen Phasen der Debatte vorkamen.

Einen vorläufigen Höhepunkt dieser Debattenzuspitzung markierte der 30. Oktober des Jahres, als eine Aussage von Bundeskanzler Kohl, die dieser in einer Koalitionsrunde getätigt und rasch auch bei anderen Gelegenheiten wiederholt hatte, an eine breite Öffentlichkeit gelangte. Kohl hatte mehrfach die Gefahr eines „Staatsnotstandes“ beschworen, welcher seiner Meinung nach auf Grund der inzwischen jahrelang ungelösten Asylfrage in der Bundesrepublik bestanden habe. Demnach seien die zehntausenden Asylsuchenden, welche 1992 monatlich nach Deutschland kamen, dazu in der Lage gewesen, eine „tiefgehende Vertrauenskrise gegenüber [...] [dem] demokratischen Staat“ auszulösen, was seiner Meinung nach einem „Staatsnotstand“¹³² gleichkam. Er fügte dem hinzu, dass er, sollte sich die SPD auf ihrem Parteitag im November gegen eine Grundgesetzänderung stellen, „die Verfassung zur Not auch überstrapazieren wolle.“¹³³ Diese Drohung konnte nach der Lesart vieler Debattenakteure nichts anderes bedeuten, als dass Kohl bereit und entschlossen war, Artikel 16 des Grundgesetzes zu ignorieren. Laut dem *Spiegel* hatte Kohl in Gesprächen mit dem Koalitionspartner FDP auf den Hinweis, dass das Bundesverfassungsgericht dieses Vorgehen unterbinden würde, erwidert: „Man muß den Mut haben, sich aufheben zu lassen. Man muß das Risiko eingehen, aufgehoben zu werden.“¹³⁴ Ob der Kanzler wirklich zu einem Verfassungsbruch bereits gewesen wäre, ob er überhaupt dazu tendierte, lässt sich nach

¹³¹ Vgl. Neues Asylrecht soll in wenigen Wochen gelten, in: *Die Welt* (Nr. 197), 24.08.1992, S. 4.

¹³² Beide Zitate nach: „Das ist der Staatsstreich“, in: *Der Spiegel* (45/1992), 02.11.1992, S. 18–19.

¹³³ Koalition des Notstandes, in: *General-Anzeiger*, Bonn, 02.11.1992.

¹³⁴ „Das ist der Staatsstreich“, in: *Der Spiegel* (45/1992), 02.11.1992, S. 18.

heutigem Wissensstand nicht nachvollziehen, allerdings spricht vieles für die These, dass er vor allem den Druck auf die nach wie vor hadernden SPD-Mitglieder erhöhen wollte. Gerade mit Blick auf den Sonderparteitag, der keine drei Wochen nachdem Kohls Aussage öffentlich geworden war, stattfinden sollte, erregten seine Ausführungen in diesen Tagen in großes Aufsehen. Mit Blick auf die hohen Hürden für eine Verfassungsänderung attestierte der Bonner *General-Anzeiger* dem Kanzler und den Unionsparteien:

„An [der][...] Lebensgrundlage der Bonner Demokratie vergeht sich die Union, wenn sie ihre Pläne für ein Asyl-Notstandsrecht umsetzt. [...] Die Pläne mögen in der Bevölkerung populär werden. Bei nüchterner Betrachtung richten sie Schaden für Deutschland an, den die Regierung per Eid zu vermeiden gehalten ist.“¹³⁵

Das *Handelsblatt* berichtete deutlich nüchterner, machte aber den Protest der Sozialdemokraten und der FDP zum Thema:

„SPD und FDP empört über ‚Aushebeln der Verfassung‘. [...] Das FDP-Präsidium hat sich auf seiner gestrigen Sitzung gegen alle Versuche gewandt, ‚politische Fragen durch eine Aushebelung‘ der Verfassung beantworten zu wollen. [...] Der SPD-Parteivorstand nannte den Unions-Vorstoß einen ‚unverhüllten Angriff‘ und ‚völlig unzulässige Panikmache‘. [...] die Unionspläne [sind] ‚ein glatter Staatsstreich von oben‘.“¹³⁶

In der *Frankfurter Rundschau* konnte man eine der schärferen journalistischen Erwidierungen auf Kohls Aussage lesen. Ferdos Forudastan, damals Hauptstadtkorrespondentin der Zeitung, war der Ansicht:

„Es ist absurd. Es ist gefährlich. Es ist ein weiteres Manöver der Union in ihrem schmutzigen Krieg um Stimmungen und Stimmen. Unionspolitiker drohen offen oder versteckt mit gezieltem Rechtsbruch für den Fall, daß sich die SPD nicht zu einer Änderung des Asylartikels 16 im Grundgesetz bereit findet. Zu einer Änderung freilich in der von CDU und CSU gewünschten Form. [...] Das Geschwätz vom Notstand und von Notstandsgesetzen ist nämlich nichts weiter als ein neuer und besonders perfider Versuch der Union, den Sozialdemokraten ein Ja zur Änderung des Grundgesetz-Artikels 16 abzurufen.“¹³⁷

Mit ihrer Ansicht, dass die Ergebnisunsicherheit des anstehenden SPD-Parteitags für die Aussagen Kohls eine große, wenn nicht die einzig zentrale Rolle gespielt haben dürfte, stand sie schon damals nicht allein. Tatsächlich dürfte es sich bei der Lancierung des Begriffs

¹³⁵ Koalition des Notstandes, in: *General-Anzeiger*, Bonn, 02.11.1992.

¹³⁶ SPD und FDP empört über „Aushebeln der Verfassung“, in: *Handelsblatt*, 03.11.1992.

¹³⁷ Notstand in den Köpfen, in: *FR*, 03.11.1992. Konrad Weiß MdB von Bündnis 90/Die Grünen wählte ebenfalls drastische Worte in Reaktion auf Kohls Aussagen: „Nicht Staatsnotstand, Kanzlernotstand herrscht in Deutschland“. Kanzlernotstand in Deutschland. Pressedienst, Bündnis 90/Die Grünen, Nr. 250/1992.

„Notstand“ in der Asyldebatte um politisches Kalkül gehandelt haben. Auch Aussagen von Zeitzeugen untermauern diese Annahme. Viele waren schon damals der Meinung, dass vor allem die Delegierten des SPD-Sonderparteitags das direkte Ziel von Kohls offen geäußerten Überlegungen gewesen waren und weniger die bundesrepublikanische Verfassung, das Grundgesetz; auch wenn es auf den ersten Blick um sie ging. In der *Stuttgarter Zeitung* etwa fragte Werner Birkenmaier:

„Staatsnotstand? Will die Bundesregierung, wenn die SPD sich demnächst auf ihrem Asyl-Parteitag nicht deutlich bewegt, die schon fast vergessene Notstandsverfassung aktivieren und den inneren Notstand ausrufen? [...] vorerst geht es wohl darum, die Sozialdemokraten, die sich mit einer Änderung des Artikels 16 schwertun, unter Druck zu setzen.“¹³⁸

Doch er wandte auch ein:

„Angesichts der Tatsache, daß bereits fünf Landesverbände der SPD gegen die Petersberger Beschlüsse ausgesprochen haben, dürfte Björn Engholm solche Drohgebärden kaum als hilfreich empfinden; sie könnten den gegenteiligen Effekt haben.“¹³⁹

In der Tat sorgten die Angriffe von Seiten der Union keineswegs für einfachere Diskussionen in den Reihen der SPD. Allerdings sorgten die Auseinandersetzungen über die Petersberger Wende auf dem Parteitag am 16. und 17. November nicht für einen (von manchen erwarteten) noch tieferen Riss in der SPD oder gar für den großen Knall. Den kritischen Stimmen – was eine Grundgesetzänderung anging – wurde gar attestiert, dass sie „an diesem Abend das hohe Niveau der Debatte [geprägt hätten]“¹⁴⁰. Und am Ende sorgten die Delegierten des Parteitags mit einem eindeutigen Ergebnis für Engholms Linie dafür, dass die Parteispitze und besonders er selbst gestärkt aus dieser innerparteilichen Auseinandersetzung hervorgingen.¹⁴¹ Damit war, trotz schwieriger Beschlussfindung, der Weg für Verhandlungen mit der Regierungskoalition über eine Grundgesetzänderung frei geworden.¹⁴²

¹³⁸ Staatsnotstand? In: *Stuttgarter Zeitung*, 02.11.1992. Ähnlich positionierte sich Friedrich Karl Fromme in der *FAZ*: „Sicherlich versucht die CDU [...] die SPD unter Druck zu setzen.“ Siehe: Noch kein Notstand, in: *FAZ*, 03.11.1992.

¹³⁹ Staatsnotstand? In: *Stuttgarter Zeitung*, 02.11.1992.

¹⁴⁰ Die Stunde des Kieler Kämpfers, in: *General-Anzeiger*, Bonn, 17.11.1992.

¹⁴¹ Betrachtet man die mediale Berichterstattung rund um den 16. und 17.11.1992, so steht man hunderten Analysen, Kommentaren und anderen Meinungsäußerungen gegenüber. Über mehrere Tage brachten alle Zeitungen der Bundesrepublik täglich mehrere Einschätzungen zu den möglichen weiteren Entwicklungen in der Asyldebatte. Nach dem souverän geführten und für Engholm erfolgreichen Parteitag fragte sogar die *Bild*: Engholm. Hat er jetzt das Zeug zum Kanzler? In: *Bild*, 19.11.1992, S. 2.

¹⁴² Einen detaillierten Einblick in den Verlauf und das Ergebnis des Parteitags gibt das vom Parteivorstand herausgegebene Protokoll desselbigen. Siehe: Protokoll vom außerordentlichen Parteitag, 16./17.11.1992, hrsg. vom Vorstand der SPD, 1993.

Mit merklichem Rückenwind und deutlicher Erleichterung¹⁴³ über das klare Ergebnis des Parteitages begann die Parteiführung der SPD quasi umgehend mit den Verhandlungen mit der Regierung. Zwar gab es weiterhin Störgeräusche, vor allem von Seiten der CSU¹⁴⁴, welche den Druck auf FDP und vor allem SPD nicht reduzieren wollten, allerdings waren doch diejenigen in der Regierungskoalition nun im Aufwind, welche einen schnellen Schulterschluss mit den Sozialdemokraten finden wollten.

Allerdings blieben die Berichte über die beginnenden Verhandlungen über die vermeintlich anstehende Lösung des Asylproblems nur wenige Tage das bestimmende Asyl-Thema in den deutschen Medien.¹⁴⁵ Die allgemeine asylpolitische Aufbruchstimmung ging in den erschütternden Berichten über einen fremdenfeindlichen Brandanschlag im schleswig-holsteinischen Mölln unter, bei welchem in der Nacht auf den 23. November zwei türkischstämmige Kinder und eine Frau ums Leben kamen. Der Bonner *General-Anzeiger* titelte: „Morde an Türkinnen lösen Entsetzen aus“. Die Politik reagierte mit Beileids- und Entsetzensbekundungen. Ein inzwischen gewohntes Bild.¹⁴⁶ Doch die bis dahin oftmals ruhig gebliebene Öffentlichkeit regte sich erstmals merklicher. Der grassierenden Fremdenfeindlichkeit und der zunehmenden Gewalt wollten Zehntausende nicht mehr schweigend zusehen. Ulrich Herbert ist in seinen Überlegungen zu dem Schluss gekommen, dass die Massendemonstrationen, Lichterketten, Aufrufe und Protestveranstaltungen, welche nach den Ereignissen von Mölln nun überall im Land stattfanden¹⁴⁷, „zum Symbol der zivilen Gegenwehr“ wurden und ebenso dazu beitrugen, den „potentiellen Tätern das Gefühl der Übereinstimmung mit dem Trend zu nehmen.“¹⁴⁸ Ein Kommentar von Hans-Helmut Kohl in der Frankfurter Rundschau vom 24. November veranschaulicht dieses neue offensivere Auftreten der Zivilgesellschaft gegen ausländerfeindliche Übergriffe:

„Hoyerswerda, Hünxe, Rostock und jetzt Mölln: Niemand wird sagen können, die Zeichen seien nicht deutlich genug. Deshalb ist jedermann gefordert öffentlich sichtbar

¹⁴³ Das SPD-Vorstandsmitglied Peter Glotz etwa in einem Interview mit dem *Münchener Merkur*: „Dieser Beschluß gibt die Möglichkeit, daß die SPD gemeinsam mit der Koalition zu einem vernünftigen Ergebnis kommt. Siehe: Klose hat ausreichenden Verhandlungs-Spielraum, in: *Münchener Merkur*, 19.11.1992.

¹⁴⁴ Etwa der bayerische Innenminister Edmund Stoiber. Vgl. Asyl-Streit: Wenn die FDP wackelt, ist die Koalition am Ende, in: *Bild am Sonntag*, 22.11.1992, S. 2f. Auch bei: Regierung und SPD von Kompromiß bei Asylrecht noch weit entfernt, in: *Die Welt*, 22.11.1992.

¹⁴⁵ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 319.

¹⁴⁶ Ulrich Herbert weist in seinen Ausführungen darauf hin, dass kein einziger Politiker bei der Trauerfeier in der türkischen Moschee teilgenommen habe. Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 317.

¹⁴⁷ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 317.

¹⁴⁸ Herbert stellt aber auch fest, dass diese friedliche Gegenbewegung keinesfalls nur Zuspruch fand: „Entsprechend gerieten sie auch sogleich ins Zentrum diffamierender Publizistik.“ Ebd.

den Gewalttätern entgegenzutreten. Nicht Ruhe, sondern solidarische Unruhe ist die erste Bürgerpflicht.“¹⁴⁹

So nachhaltig die Taten der rechtsradikalen Gewalttäter große Teile der Gesellschaft aufgeschreckt hatten und das Entsetzen die Bundesrepublik gepackt hatte, die Asyldebatte war im November und Dezember 1992 in ihre entscheidende, wenn auch noch nicht abschließende Phase eingetreten. Die Regierungskoalition, angeführt von den beiden Unionsparteien, drängte weiterhin vehement auf rasche, ergebnisbringende Gespräche mit der SPD. Die Sozialdemokraten, ebenfalls erpicht auf baldige Ergebnisse, ließen sich nicht mehr bitten. Mölln hatte den Parteienstreit nur wenige Tage in den Hintergrund rücken lassen. Spätestens ab dem 27. November, an welchem die konkreten Verhandlungen zwischen Union, FDP und SPD begannen, war die avisierte Grundgesetzänderung in den Mittelpunkt des allseitigen Interesses zurückgekehrt. Allerdings gab es deutlicher denn je auch kritische Stimmen, welche im öffentlichen Raum Widerspruch gegen die Pläne der Parteien einlegten:

„Die beiden großen christlichen Kirchen haben die Politiker aufgefordert, das Asylrecht für politisch Verfolgte zu schützen und zugleich die Zuwanderung von Ausländern nach Deutschland ‚im erforderlichen Umfang‘ zu steuern und zu begrenzen.“¹⁵⁰

So berichtete die Frankfurter Rundschau am Tag des Verhandlungsbeginns. Und am Tag darauf veröffentlichte der sogenannte Frankfurter Aufruf in der gleichen Zeitung einen Appell an die in den Ländern und im Bund vertretenen Parteien. Zu seinen Erstunterzeichnern gehörten unter anderem Günter Grass, Micha Brumlik, Herbert Leuninger sowie hunderte andere:

„Wir fordern die Parlamente in unserem Land auf, das Drama der weltweiten Flüchtlingsbewegung nicht zu Aushöhlung der geltenden Verfassungsgarantien zu mißbrauchen. [...] Allzu oft in unserer Geschichte, als Häuser brannten und Menschen gejagt wurden, haben zu viele zu lange zugeschaut.“¹⁵¹

Aber neben der nun deutlich wahrnehmbaren Kritik an den politischen Prozessen und der rechtsgerichteten Gewalt allgemein, interessierte auch das potenzielle Ergebnis der Grundgesetz-Verhandlungen, und so richtete etwa auch die *taz* unter anderem ihr Augenmerk auf die Erwartungen der Sozialdemokraten:

¹⁴⁹ Der Schock von Mölln, in: *FR* (Nr. 273/48), 24.11.1992, S. 3.

¹⁵⁰ „Das Asylrecht für politisch Verfolgte muss geschützt werden“, in: *FR* (Nr. 276/48), 27.11.1992, S. 1.

¹⁵¹ Frankfurter Aufruf, in: *FR* (Nr. 277/48), 28.11.1992, S. 4.

„Die Verhandler der SPD zeigen verhaltenen Optimismus. Sie erhoffen sich von den Gesprächen zumindest eine Chance, das Thema [Grundgesetzänderung, Anm. d. Autors] aus dem öffentlichen Dauerstreit herauszuhalten.“¹⁵²

Nicht zuletzt da sich die Verhandlungen keineswegs als einfach erwiesen, blieb die Stimmung in diesen Tagen angespannt. Die erste Verhandlungsrunde brachte keine substanzielle Annäherung zwischen den Parteien.¹⁵³ Dies lag unter anderem daran, dass die SPD keine Bereitschaft zeigte, „das einklagbare Individualrecht auf Asyl“ zu streichen oder auch nur einzuschränken.¹⁵⁴ Dennoch zeigte sich im Laufe der Woche, dass keineswegs nur Stillstand zwischen den Verhandeln bestanden hatte, sondern tatsächlich eine Verhandlungsbasis geschaffen worden war. Ab Mitte der Woche mehrten sich die Anzeichen, dass schon am Ende der zweiten Verhandlungsrunde, die für das Wochenende vom 5. auf den 6. Dezember angesetzt war, ein gemeinsamer Beschluss stehen könnte.¹⁵⁵ Die *Bild*-Chefredaktion inspirierte diese Perspektive zu einer ganz eigenen Form des Appells:

„Asyl – noch 4 Tage. In Bonn verhandeln Politiker über die Änderung des Asylrechts. **Wir sind dafür**, daß jeder wirklich politisch Verfolgte bei uns Asyl bekommt. [...] Wir sind dagegen, daß das Asylrecht von Wirtschaftsflüchtlingen mißbraucht wird. [...] **Die Asyl-Politiker** in Bonn haben vier allerletzte Tage Zeit zu Einigung [...]. Sie müssen handeln. Sie müssen sich einigen. Es geht um unser Land.“¹⁵⁶

Dass die *Bild*-Zeitung die folgenden Tage über auf ihren Titelseiten immer wieder öffentlichkeitswirksame Parolen ausgab, all dies ließ den Druck auf die Verhandlungspartner nicht geringer werden. Doch der Druck war auch ohne die fortgesetzte Kampagne der *Bild* auf ein Niveau gestiegen, dass sich Union, FDP und SPD keine weitere Verhandlungsrunde ohne ein substanzielles Ergebnis erlauben wollten.¹⁵⁷ Störversuche, wie der des CSU-Generalsekretärs Erwin Huber, lösten an diesem entscheidenden Wochenende dann aber keine nennenswerte Unruhe mehr aus. In der *Bild* erklärte er, dass er es für eher „unwahrscheinlich“

¹⁵² SPD zweifelt an Einwanderungsgesetz, in: *taz* (Nr. 3870), 27.11.1992, S. 4.

¹⁵³ Vgl. Keine Einigung bei Asylklausur, in: *FR* (Nr. 278/49), 30.11.1992, S. 1.

¹⁵⁴ Regelrecht feierlich schrieb die *taz* daher: Asyl: Sozis bleiben noch standhaft, in: *taz* (Nr. 3872), 30.11.1992, S. 3. Die *FAZ* stellte fest, dass die Gespräche zeitweise sogar „kurz vor dem Bruch“ standen. Vgl. Asylrunde der Parteien: Grummeln, Polemik, Beschimpfungen, in: *FAZ*, 02.12.1992.

¹⁵⁵ Vgl. exemplarisch: Emsige Überzeugungsarbeit in den eigenen Reihen, in: *SZ*, 03.12.1992, S. 15.

¹⁵⁶ Asyl – noch 4 Tage, in: *Bild*, 03.12.1992, S. 1. [Hervorhebungen im Original, Anm. d. A.]

¹⁵⁷ Wie bereits erläutert, wurde versucht aus allen gesellschaftlichen, medialen und politischen Richtungen auf die Verhandlungspartner Einfluss zu nehmen. Aber auch der Druck der misstrauischen Beobachter aus dem Ausland wirkte zunehmend auf Union, SPD und FDP. Dementsprechend wuchs die Sorge um das Ansehen Deutschlands in der Welt. Siehe: Asyl: Druck auf Deutschland wächst, in: *Die Welt* (Nr. 250), 05.12.1992, S. 1. Im Übrigen blieben auch die öffentlichen Kämpfe zwischen den Verhandlungspartnern bis zum Schluss keineswegs aus. So griff etwa der CSU-Landesgruppenchef im Bundestag, Wolfgang Bötsch, im *Bayernkurier* noch am 05.12.1992, also an dem Tag, an dem die Verhandlungen fortgesetzt wurden, Björn Engholm und die SPD an. Siehe: So nicht, Herr Engholm! In: *Bayernkurier*, 05.12.1992.

halte, dass „ein befriedigendes Ergebnis erzielt wird“¹⁵⁸. Angriffslustig fügte er in Richtung SPD hinzu: Wenn sich die SPD nicht bewegt, dann

„[...] ist jeder Scheinasylant, der jetzt noch ins Land kommt, **ein SPD-Asylant**. Dann ist die SPD verantwortlich, wenn wegen des Asyl-Mißbrauchs **radikale Parteien Zulauf bekommen**, die Staatsverdrossenheit weiter zunimmt, die ungeheuere Ausbeutung des Sozialstaats nicht gestoppt werden kann.“¹⁵⁹

In jedem Fall verhinderten solche Attacken nicht den Kompromiss, dessen Zustandekommen von Union, FDP und SPD noch am 6. Dezember bekannt gegeben wurde.

Der Asylkompromiß, wie er fortan allseits genannt wurde, war allerdings mehr als eine Vereinbarung über die Form der Veränderung des Artikels 16 Grundgesetz; er umfasste zudem klare Vereinbarungen zum Thema Aussiedlerzuzug – unter anderem eine Beschränkung auf 220.000 aufzunehmende Aussiedler pro Jahr – sowie außerdem einige deutlich weniger konkrete Absichtserklärungen, was das Thema Zuwanderung allgemein betraf. Es wurde etwa vereinbart, Bürgerkriegsflüchtlinge, welche in diesen Jahren ebenfalls immer zahlreicher nach Deutschland kamen, vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus dem Asylverfahren herauszunehmen.¹⁶⁰ Für ihre schnelle, aber zeitlich auf die Dauer des ihre Flucht verursachenden Konfliktes beschränkte Aufnahme wurden damit praktikable Voraussetzungen geschaffen.

Viel zentraler für die Asyldebatte als die jenseits des Themas Asyl getroffenen Zuwanderungsbeschlüsse sind die Bedeutung und der Zeitpunkt dieses Beschlusses für die Debatte als Ganzes. Der Zeitpunkt markierte einerseits den emotionalen wie auch politischen Höhepunkt des jahrelangen Streits über Asyl. Gleichzeitig endete im Dezember 1992 auch ein Jahr, in welchem so viele Flüchtlinge nach Deutschland gekommen waren wie noch nie zuvor seit den Wanderungsbewegungen in Folge des Zweiten Weltkrieges. Damit steht der Asylkompromiss auch für das Ende zweier parallel verlaufener Entwicklungen: einerseits die über Jahre hinweg immer mehr zunehmende Flüchtlingszuwanderung und andererseits über die Jahre hinweg immer heftiger, emotionaler und auch radikaler geführten Debatte über eben diese Zuwanderung. Wenn es auch im Dezember 1992 noch nicht absehbar war, so sorgte der Kompromiss doch dafür, dass sich beide Prozesse erheblich entspannten. Zu guter Letzt

¹⁵⁸ Jeder Asylant ist ein SPD-Asylant, in: *Bild*, 05.12.1992, S. 2. Siehe dazu auch nochmal die Ausführungen in dieser Arbeit über das sog. Rüge-Memorandum von 1991 in Kapitel 5.1.2.

¹⁵⁹ Ebd.

¹⁶⁰ Zu diesem Absatz siehe: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 318 f.

markierte der Asylkompromiss allerdings nicht nur den Höhepunkt der Debatte über Asyl und Grundgesetz, sondern auch den letzten Wendepunkt in der Debatte. Obwohl das entscheidende Gesetz erst gut ein halbes Jahr später verabschiedet wurde, so findet sich doch der emotionale und inhaltliche Schluss- und damit Wendepunkt der Debatte am Ende des Jahres 1992. Von hier an übernahmen die Fachleute die Arbeit, welche aus dem politischen Kompromiss ein juristisch sauberes Gesetzes- und Regelwerk zu gießen hatten. Alle folgenden Ereignisse und Störungen, ob es rechtsextreme Anschläge oder politische Drohgebärden waren, konnten zwar für den jeweiligen Moment noch Aufmerksamkeit und Empörung evozieren, jedoch nicht die Asyl- oder gar die Grundgesetzdebatte wiederbeleben. Als am 1. Juli 1993 der neue Grundgesetzartikel 16a in Kraft trat, nahm die Öffentlichkeit, gemessen daran, wie das Thema im Jahr zuvor begleitet worden war, nur mehr wenig Notiz. Die Asylbewerberzahlen waren zu diesem Zeitpunkt bereits massiv zurückgegangen.

5.2 Was die Jahre 1990 bis 1992 zur Hochphase der Asyldebatte machte

Mit dem Beginn des neuen Jahrzehnts und auf Grund der Wiedervereinigung veränderte sich die Debatte über das Grundrecht auf Asyl ganz wesentlich. Zwar änderten sich längst nicht alle Aspekte des Themas, ganz im Gegenteil können zahlreiche Ähnlichkeiten und Kontinuitäten im Verlauf der Debattenphasen in den 1980er und den 1990er Jahren festgestellt werden, jedoch veränderte sich das Wesen des Diskurses darüber umso deutlicher. Während die in den 1970er und 1980er Jahren entwickelten und manifestierten sprachlichen Aspekte der Debatte fortbestanden und sich allenfalls noch Weiterentwicklungen einzelner Topoi oder Metaphern zeigten, erreichte die Gewaltbereitschaft und vor allem ihre Akzeptanz durch Teile der Gesellschaft einen bis dato nicht gekannten Höhepunkt.¹⁶¹ Sie wurde zum in aller Welt wahrgenommenen Fanal, dass Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland nicht mit der nationalsozialistischen Diktatur untergegangen waren, sondern dass sie in Teilen der deutschen Bevölkerung über 40 Jahre lang und über Generationengrenzen hinweg hatten überdauern können. Der Argwohn gegenüber der Wiedervereinigung, dem sich Deutschland

¹⁶¹ Besonders eindrücklich schildert dies u. a. ein zeitgenössischer Artikel aus dem *Spiegel*. Vgl. dazu: „Die Seele des Volkes verbogen“, in: *Der Spiegel* (49/1992), 29.11.1992. Vgl. außerdem bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 303 f. Über die unterschiedlichen Wege in West- und Ostdeutschland hin zu dieser Situation bei: Frank Bösch/Jens Gieseke: Der Wandel des Politischen in Ost und West, in: Bösch (Hrsg.): *Geteilte Geschichte*, S. 39 – 78, hier S. 74 f.

teilweise ausgesetzt gesehen hatte, schien sich zu bestätigen. Wieder starben Menschen in Deutschland durch die Hand von Rassisten.

Andererseits meldeten sich in der Hochphase der Asyldebatte, welche von Ende 1990 bis in den Dezember 1992 andauerte, auch deutlich wie nie diejenigen Stimmen aus der deutschen Gesellschaft zu Wort, die sich vehement und resolut gegen ausländerfeindliche Gewalt, Rassismus und Nationalismus wandten. Zwar hatte es immer diejenigen gegeben, die sich für die Rechte geflüchteter Menschen und für die der anderen in Deutschland lebenden Ausländer eingesetzt hatten, allerdings hatten sich nie zuvor Hunderttausende zu Lichterketten und Solidaritätskundgebungen für die Opfer der rechtsextremen Gewaltakte zusammengefunden und derart deutlich ihre Stimme erhoben. Die Bundesrepublik zeigte demnach auch ihr anderes Gesicht, welches deutlich machte, dass man die eigene Geschichte nicht vergessen hatte. Allerdings änderten auch diese Mahnwachen und Protestzüge nichts daran, dass die Hochphase der Asyldebatte auch deren Ende herbeiführte. Ein ebenfalls nie gekannter Zuzug von Flüchtlingen und Aussiedlern in die Bundesrepublik sowie die programmatische 180-Grad-Wende der Sozial- und Freidemokraten machten es möglich, dass Helmut Kohl und die Union ihr seit vielen Jahren verfolgtes Ziel einer Grundgesetzänderung schlussendlich doch noch durchsetzen konnten. Ende der 1980er Jahre hatte wenig darauf hingedeutet, dass sie dieses Ziel noch erreichen würden. Über die Gründe und Voraussetzungen für diesen politischen Erfolg sowie über einige spezifische Faktoren und zentrale Charakteristika der Hochphase der Asyldebatte werden die beiden folgenden Teilkapitel Auskunft geben.

5.2.1 Zur Periodisierung der Asyldebatte am Anfang der 1990er Jahre

Entgegen der vielstimmigen Behauptung, vornehmlich von konservativer Seite und einschließlich der Unions-geführten Bundesregierung, war Deutschland bis Anfang der 1990er Jahre längst zu einem Einwanderungsland geworden. Die viel später erfolgte formelle Anerkennung dieser Tatsache durch die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder wäre schon in den 1980er Jahren konsequent und richtig gewesen. Warum sich besonders die Unionsparteien und ihre Anhänger dennoch vehement weigerten, diesen Schritt zu machen, war politischem Kalkül und teilweise auch offener Ignoranz gegenüber der lebensweltlichen Realität der bundesrepublikanischen Bürger geschuldet.¹⁶² Karen Schönwälder stellte bereits

¹⁶² Klaus J. Bade und andere reflektierten bereits 1992 über die Ursachen und Hintergründe sowie über die Probleme, welche sich aus diesem (nicht nur die Politik betreffenden) selbst konstruierten Bild von Deutschland

für die 1960er und 1970er Jahre fest, dass die Politik in Deutschland die möglichen Folgen der Immigration zwar bereits erkannte, jedoch auf Grund des geringen Handlungsdrucks – die Bevölkerung stellte noch keine dahingehenden Forderungen und andere Politikfelder wurden als wichtiger bewertet – noch zu keinen Maßnahmen bereit war. Das lag auch an den zu erwartenden Kosten.¹⁶³

Diese Art der Verweigerungshaltung hatte man mehr oder minder konsequent bis weit in die 1980er Jahre hinein fortgesetzt und erst mit der Zuspitzung der Asylmigration und dem Aussiedlerzuzug stieg der politische Handlungsdruck auf die Regierung deutlich an. Allerdings reagierte die Bundesregierung unter Helmut Kohl nicht mit einer Anerkennung der allgemeinen Einwanderungssituation und mit verstärkten Integrationsbemühungen auf die steigenden Zuwandererzahlen, sondern versuchte vor allem, die Einwandererzahlen zu begrenzen und zu senken. Da es sich Anfang der 1990er Jahre jedoch um Jahre handelte, welche ein bis dato nicht gekanntes Maß an Einwanderung erlebten, waren diese Bemühungen weitestgehend erfolglos. Vom Jahr 1983 an, in welchem Kohl das erste Mal eine Bundestagswahl gewinnen konnte, bis ins Jahr 1992, welches den absoluten Höhepunkt der Asylmigration nach Deutschland erlebte, stieg die jährliche Zahl der Asylbewerber mit einer einzigen Ausnahme jedes Jahr an. Von knapp 20.000 im Jahr 1983 auf annähernd 440.000 im Jahr 1992.¹⁶⁴

Darüber hinaus kam ab 1992 eine weitere Zuwanderungsgruppe hinzu, deren Aufnahme zwar insgesamt deutlich mehr Akzeptanz in der Bevölkerung fand, die aber ebenfalls Auswirkungen auf die Sozialsysteme, den Arbeits- sowie den Wohnungsmarkt hatte. Hierbei handelte es sich um die große Zahl an Bürgerkriegsflüchtlingen vom Balkan, welche Schutz vor dem dort wütenden Kriegsgeschehen¹⁶⁵ suchten. Ab 1992 lebten etwa 350.000¹⁶⁶ von ihnen in der Bundesrepublik. Auch auf Grund einer fast gänzlich positiven und auf Solidarität dringenden Berichterstattung wurden sie von der deutschen Öffentlichkeit insgesamt deutlich herzlicher aufgenommen als Asylbewerber oder selbst auch Aussiedler. Das Gros der Politik machte da

ergaben. Siehe dazu: Bade: Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Besonders: Kapitel 7, ab S. 393 bis zum Schluss.

¹⁶³ Schönwälder: Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? S. 142.

¹⁶⁴ Die Aussiedlerzuwanderung erlebte im gleichen Zeitraum ähnliche Zuwächse, wobei der Höhepunkt bereits im Jahr 1990 mit etwa 400.000 Einwanderern erreicht wurde. Danach hielten sich die jährlichen Zuwanderungszahlen dieser Personengruppe bis 1993 stets bei etwa 220.000 pro Jahr. Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 276.

¹⁶⁵ Siehe zu den Geschehnissen auf dem Balkan bei: Ther: Die Außenseiter, S. 157–167.

¹⁶⁶ Vgl. zu den Zahlen und für eine kleine Zusammenfassung der Ereignisse auf dem Balkan ab 1991 siehe: Bade: Europa in Bewegung, S. 430 ff.

keine Ausnahme.¹⁶⁷ Allerdings wurde bei ihnen eine rasche Rückkehr nach Ende des Bürgerkriegs vorausgesetzt und tatsächlich entsprechend organisiert. Dieses Unterfangen gestaltete sich jedoch bis weit in die zweite Hälfte der 1990er Jahre äußerst kompliziert und war vielfach nicht durchführbar.¹⁶⁸

Die Parallelität verschiedener Migrationsbewegungen nach Deutschland ergab eine Lage, welche eine Menge an potenziellen Konfliktfeldern bot. Dieses Faktum war darum eines der Kernmerkmale der politischen und gesellschaftlichen Situation in den Jahren rund um 1992. Klaus J. Bade hat sich mit seinen Analysen dieser Konstellationen bereits während der frühen 1990er Jahre hervorgetan. Seine Ergebnisse hat er indes Anfang des neuen Jahrtausends, unter Zuhilfenahme neuer Erkenntnisse und mit etwas zeitlicher Distanz, überprüft und weitestgehend bestätigt. Demnach kam es in dieser Phase regelmäßig zu einem Ausspielen von Ausländern gegen Aussiedler. Dies war längst nicht immer intendiert, aber der Rechtfertigungsdruck, dem sich etwa auch die Interessensvertreter der Aussiedler ausgesetzt sahen, belegt, wie schwer diese Gegenüberstellungen häufig auf den Betroffenen lasteten.¹⁶⁹

Viel zentraler für die Konflikte und Konkurrenz war der Umstand, dass das Gros der Deutschen selbst keinen Überblick über das Migrationsgeschehen in der Bundesrepublik hatte, weder was die Beweggründe und Rechte der Geflüchteten anging noch was den Umfang der Einwanderung betraf. Zwar war dies auch zu Zeiten der „Gastarbeitermigration“ wenig anders gewesen, da aber das mediale und politische Interesse in der Asyldebatte erstens viel größer und zweitens in beispielloser Weise emotional aufgeladen war, spielte die Desorientierung der Deutschen Anfang der 1990er Jahre eine viel größere Rolle für die Dynamik der Debatte am Anfang dieses Jahrzehnts, als dies in den 1960er und 1970er Jahren der Fall gewesen war. Diese Feststellung soll indessen nicht das Vorhandensein und die Relevanz von Emotionen in der Debatte über „Gastarbeiter“ und ihre Recht absprechen, sondern hebt nur hervor, dass der Grad des

¹⁶⁷ Siehe dazu etwa eine beispielhafte Pressemitteilung des Sprechers der Bundesregierung Dieter Vogel. In ihr stellte er fest, dass man „vor einer Flüchtlingskatastrophe [gestanden habe], wie sie Europa seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr erlebt“ hatte. Außerdem appellierte er an „die Europäische Gemeinschaft[,] die betroffenen Menschen nicht allein [zu] lassen.“ Pressemitteilung der Bundesregierung (Nr. 358/92), 20.07.1992. Eine ähnliche Solidaritätsbekundung veröffentlichte vier Tage später das Bundeskanzleramt: Pressemitteilung des Bundeskanzlers (Nr. 367/92), 24.07.1992.

¹⁶⁸ Siehe dazu ebenfalls bei Bade: *Europa in Bewegung*, S. 431 f.

¹⁶⁹ Beispielhaft dafür steht etwa ein Schreiben der Orts- und Kreisgruppe Baunatal der Landsmannschaft der Deutschen aus Russland e. V. an die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen vom Mai 1992. Darin ist zu lesen: „Man muß ihnen [den Aussiedlern, Anm. d. A.] ein ständiges Wohnrecht und eine Arbeitsvermittlung garantieren, damit sie nicht schlechter als Asylanten behandelt werden. [...] Warum deutschstämmige Aussiedler benachteiligt werden sollten, ist nicht einzusehen.“ Überliefert in: AGG, B.II.2, *Die Grünen im Bundestag 1990–1994*, Akte: 678(1).

Einflusses von Emotionen auf die Auseinandersetzung um 1990 noch einmal ungleich höher war.

Ursächlich für diese Entwicklung war unter anderem, dass zahlreiche Massenmedien und Politiker beim Umgang mit den offiziellen Zahlen und Statistiken¹⁷⁰ zur Asyleinwanderung nach Deutschland wenig Sorgfalt walten ließen und diese oftmals übertrieben oder aus dem Zusammenhang rissen. Folglich konnten die „Vorstellungen, wie viele Asylbewerber nach Deutschland gekommen waren, [...] alle Realitätsbezüge“¹⁷¹ verlieren. Das führte dazu, dass sich teilweise massive Ängste vor regelrechte Horrorszenarien in Teilen der deutschen Bevölkerung entwickelten und sich dort auch manifestierten. Apokalyptisch anmutenden Begriffe von einer nicht näher definierten „Asylantenflut“ oder der alles überspülenden „Asylantenschwemme“ wurden so für viele zu angsteinflößenden potenziellen Zukunftsszenarien.¹⁷²

Gepaart mit Perspektivlosigkeit und sozialer Marginalisierung wurde diese kollektive Angst in kürzester Zeit zu einer Brutstätte für ausländerfeindliches und gewaltbereites Gedankengut.¹⁷³ Besonders empfänglich dafür waren wiederum zahlreiche Menschen in Ostdeutschland, die bereits wenige Monate nach der Wiedervereinigung zu spüren begonnen hatten, dass der Prozess der Angleichung an die westdeutschen Verhältnisse weniger reibungslos und deutlich länger dauern würde, als man im allseitigen Freudentaumel gehofft hatte. Das betraf sowohl die wirtschaftlichen Aspekte der Wiedervereinigung wie auch die soziokulturellen.¹⁷⁴ Die Unterbringung tausender Asylsuchender in ostdeutschen Städten und Gemeinden führte bei vielen von Arbeitslosigkeit und gesellschaftlicher Orientierungslosigkeit geplagten Ostdeutschen zu mehr oder minder ausgeprägten Abwehrreaktionen gegenüber den ungeliebten Fremden. Die teilweise jeder Realität entbehrenden, öffentlich diskutierten Zahlen sowie die

¹⁷⁰ Vgl. Nuscheler: Internationale Migration, S. 27–31.

¹⁷¹ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 314.

¹⁷² Vgl. zu diesen Beobachtungen Franz Nuschellers Kapitel zu „Horrorszenarien“ im Migrationsdiskurs. Ders.: Internationale Migration, S. 23–26.

¹⁷³ Zeitgenössisch bereits aufgezeigt bei: Jürgen Fijalkowski: Migration in Gesamteuropa – sechs Thesen zu Nationalismus und Ausländerpolitik, in: Bernhard Blanke (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen 1993, S. 97–111, hier S. 103. Vgl. auch bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 294 und bei Bade: Sozialhistorische Migrationsforschung, S. 433.

¹⁷⁴ Siehe bei Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 747–793, besonders S. 784 ff.

teilweise ins polemische beziehungsweise demagogische abgeglittene Diskussion über Asylbewerber verstärkten diese Abwehr- und Ablehnungstendenzen.¹⁷⁵

Für die neuen Bundesländer zeichnete sich schon kurz nach der Wiedervereinigung ab, dass entgegen der Hoffnung und vieler Erwartungen nicht umgehend ein Zeitalter „blühender Landschaften“¹⁷⁶ folgte, sondern lange anhaltende ökonomische Probleme zu erwarten waren. Das betraf sowohl die Gesamtwirtschaft Ostdeutschlands als auch die individuellen wirtschaftlichen und auch sozialen Möglichkeiten der einzelnen Menschen. Die Wirtschaft in den Ländern der ehemaligen DDR lag in weiten Teilen schon kurz nach der Wiedervereinigung am Boden, was die Arbeitslosigkeit in den betroffenen Gebieten rasant ansteigen ließ. Die wirtschaftliche Grundlage vieler Ostdeutscher war damit in kürzester Zeit zerstört, die Frustration entsprechend hoch.¹⁷⁷

Auch im Westen gab es auf Grund der Wiedervereinigung erhebliche finanzielle Belastungen zu tragen, wenn auch nicht annähernd so gravierende. Hier war es mehr die vermeintliche Konkurrenzsituation vieler, vornehmlich sozial und ökonomisch schwacher Menschen mit den ankommenden Flüchtlingen, welche immer wieder zu Spannungen und Ablehnungsreaktionen führte.¹⁷⁸ Vor allem auf dem Arbeitsmarkt und auf dem Wohnungsmarkt fürchteten viele, mit den ankommenden Immigranten konkurrieren zu müssen.¹⁷⁹

Neben den Ängsten vieler Menschen um die individuelle Lebenssituation trat vor allem in Ostdeutschland ein weiteres Phänomen auf, welches bei zahlreichen Menschen zu Ablehnungstendenzen gegenüber Ausländern führte. Dies war die nach der Wiedervereinigung für viele Ostdeutsche und ihr Selbstverständnis äußerst relevante Frage nach der eigenen

¹⁷⁵ Vgl. bei Herbert: Asylpolitik im Rauch der Brandsätze, S. 92 ff. Herbert vertritt die These, dass die erste politische Erfahrung, die viele Ostdeutsche in der wiedervereinigten Bundesrepublik machten, die hoch emotionalisierte Asyldebatte war.

¹⁷⁶ Man denke hier an die Ankündigung Helmut Kohls vom 1. Juli 1990, dass die neuen Bundesländer sich in kürzester Zeit wieder in blühende Landschaften verwandelt haben würden. Siehe auf dem von der Konrad-Adenauer-Stiftung betreuten Onlinearchiv Helmut Kohls: https://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=555 (Stand: 15.09.2020).

¹⁷⁷ Vgl. Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 1128 f.

¹⁷⁸ Das Phänomen der „Furcht vor Konkurrenz mit Flüchtlingen“ beschrieb Dietrich Thränhardt schon 1988 in einem Aufsatz in einem von ihm und Simone Wolken herausgegebenen Sammelband: Dietrich Thränhardt: schweizerische und bundesdeutsche Asylpolitik – komparative Aspekte, in: Dietrich Thränhardt/Simone Wolken (Hrsg.): Flucht und Asyl, Freiburg i. Br. 1988, S. 9–23. Auch bei Wirsching: Abschied vom Provisorium, S. 296 f.

¹⁷⁹ Etwas allgemeiner zu dem Phänomen „Angst vor Konkurrenz mit Ausländern“ bei Bade: Sozialhistorische Migrationsforschung, S. 406.

Identität. War man bis vor wenigen Monaten noch Bürger der sozialistischen DDR gewesen, einem Staat, der sich offiziell zwar der Gleichheit aller Menschen verschrieben hatte, inoffiziell aber beinahe jeden Kontakt seiner Bewohner mit Ausländern unterband¹⁸⁰, so fand man sich ab Ende 1990 zwar als Bürger der westlich-liberalen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland wieder. Für viele bedeutete diese Zuschreibung jedoch erst einmal wenig. Es bestand bei vielen Ostdeutschen eine nicht zu unterschätzende Unsicherheit darüber, was es fortan bedeutete, „Deutscher“ zu sein.¹⁸¹ Die Suche nach der eigenen Identität vieler Ostdeutscher schloss, ganz nach Stuart Hall, die Fragen nach der eigenen Zugehörigkeit und der eigenen Herkunft ein.¹⁸² Fragen, welche oftmals schwierig zu beantworten waren, bedenkt man, dass die Betroffenen mit dem Zerfall der DDR erst kurz zuvor einen wesentlichen Teil ihrer bisherigen Identität eingebüßt hatten und in dem neuen Staat, der Bundesrepublik, noch nicht wirklich angekommen waren. Die individuelle Suche vieler Ostdeutscher nach der eigenen nationalen Identität ließ erstens altes, zu Zeiten der DDR nur unterdrücktes deutsch-nationalistisches Gedankengut wieder auf breiter Front (und nicht mehr nur in Einzelfällen) hervortreten, und zweitens führte es zu Exklusionsmechanismen, die gegen all jene Fremde gerichtet waren, welche aus kulturellen oder rassistischen Gründen nicht in das Deutschland passten, welches sich die betroffenen Personen wünschten oder vorstellten.¹⁸³ Der Wunsch vieler Menschen nach einer nationalen und damit auch kulturell homogenen, deutschen Identität führte zu einer dezidierten Abgrenzung gegenüber allen Fremden. Angst vor und Ablehnung gegenüber sowie auch Gewalt gegen die plötzlich zahlreich sichtbaren Asylbewerber, war vor diesem Hintergrund wenig überraschend.¹⁸⁴

Ohnehin, das galt nicht nur für Ostdeutschland, hatte es im gesamten Bundesgebiet auch nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland immer ein nennenswertes Potenzial für nationalistisches beziehungsweise auch rassistisches und ausländerfeindliches

¹⁸⁰ Siehe bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 296 f. Und bei: Bade: Ausländer. Aussiedler. Asyl, S. 181. Der Kontakt zu den Bewohnern der europäischen sozialistischen Länder im Osten, besonders der UdSSR, ist damit nicht gemeint, sondern der zu nicht-weißen Ausländern aus Ostasien, Afrika usw.

¹⁸¹ Vgl. Herbert: Geschichte der deutschen Ausländerpolitik, S. 324 f.

¹⁸² Vgl. Stuart Hall: Rassismus und kulturelle Identität, Hamburg 1994, S. 200 ff.

¹⁸³ Hall führt aus, dass „Nationalkulturen als ‚vorgestellte Gemeinschaften‘ [...] Hauptquell kultureller Identität“ sind. Ebd., S. 199 ff.

¹⁸⁴ Diese Beobachtung arbeitete schon 1992 u. a. der Soziologe Lutz Hoffmann heraus. Siehe: Ders. Die unvollendete Republik: Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat, 2. Aufl., Köln 1992, S. 14 ff. Mit der Suche der vom Wirtschaftswunder verwöhnten Gesellschaft nach einer neuen Identität haben sich zuletzt auch beschäftigt: Frei/Maubach/Morina/Tändler: Zur rechten Zeit, S. 104.

Gedankengut gegeben.¹⁸⁵ In den ostdeutschen Bundesländern war, wie bereits erläutert, zu Zeiten der DDR jedes Erbe des NS-Denkens mit aller Härte unterdrückt worden. Was dabei jedoch nie geleistet worden war, war eine systematische historische Aufarbeitung der NS-Diktatur.¹⁸⁶ Eine kritische Reflexion über die Ursachen und Folgen der NS-Herrschaft wurde durch die DDR-Staatsführung nie gefördert, es wurde noch nicht einmal dazu ermutigt. Dementsprechend konnten die „psychologischen Wurzeln dieses Verbrechens unverändert“ fortbestehen und „bei ‚geeigneten‘ Bedingungen jederzeit wieder aktiviert werden [...]“.¹⁸⁷ Dies geschah mit dem Beginn der Asylbewerberunterbringung auch in den ostdeutschen Ländern.

In Westdeutschland hatten schon Anfang der 1950er Jahre einige Wahlerfolge der Sozialistischen Reichspartei¹⁸⁸ in Niedersachsen und Bremen bewiesen, dass das durch die Nationalsozialisten vertretene Gedankengut nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges keineswegs ausgelöscht worden war. Auch die Wahlerfolge der NPD am Ende der 1960er Jahre¹⁸⁹ belegen die fortdauernde Existenz nationaler bis hin zu nationalistischen Tendenzen in Teilen der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Dieses braune Erbe wird bis heute immer wieder besonders in Zeiten wirtschaftlicher Flaute manifest. Auch in der Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre bestätigte sich diese Beobachtung erneut. Wahlerfolge der Republikaner¹⁹⁰ und der DVU¹⁹¹ in mehreren Bundesländern waren die politischen Parallelentwicklungen zu den teils tödlichen Gewalttaten auf den deutschen Straßen.

Tatsächlich waren die Erfolge rechtsextremer Parteien und die zunehmende Gewalt gegen Ausländer parallel verlaufende Prozesse. Sie hatten jeweils ihren Ursprung in der Asyldebatte

¹⁸⁵ Eindrückliche Beispiele für die Existenz von Fremdenfeindlichkeit auch schon vor der Wiedervereinigung liefert die Sammlung von Zeitzeugnissen, die Irene Runge zusammengestellt hat. Siehe: Irene Runge: *Ausland DDR – Fremdenhaß*, Berlin 1990.

¹⁸⁶ Eine der neuesten Arbeiten, die sich u. a. mit diesem Thema beschäftigt, ist: Frei/Maubach/Morina/Tändler: *Zur rechten Zeit*. Hier besonders aus dem zweiten Kapitel zur Geschichte und politische Kultur in der DDR, das Unterkapitel: „Antifaschismus, oder: Lehren ohne Lernen“, S. 45–56.

¹⁸⁷ Maaz: *Der Gefühlsstau*, S. 208.

¹⁸⁸ Die SRP sah sich selbst als Nachfolgeorgan der NSDAP. Sie errang 1951 bei den Bürgerschaftswahlen in Bremen 7,7 % der Stimmen und gar 11 % bei den Landtagswahlen in Niedersachsen. 1952 wurde die Partei gemäß dem Artikel 21 Abs. 2 und 4 durch das Bundesverfassungsgericht verboten.

¹⁸⁹ Die NPD erzielte etwa in Niedersachsen 1967 7,0 % der Stimmen bei den dortigen Landtagswahlen und gar 9,8 % bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg 1968. Dazu kamen Wahlerfolge bei weiteren Landtagswahlen: 7,4 % in Bayern 1966, 8,8 % in Bremen 1967, 7,9 % in Hessen 1966, 6,9 % in Rheinland-Pfalz 1967, 5,8 % in Schleswig-Holstein 1967. Alle Mandate wurden jeweils bei den darauffolgenden Landtagswahlen wieder verloren.

¹⁹⁰ Die Republikaner zogen 1992 mit 10,9 % der Stimmen in den Baden-Württembergischen Landtag ein. Sie wiederholten ihren Wahlerfolg 1996 mit 9,1 %. In Berlin errangen sie 1989 7,5 % der Stimmen.

¹⁹¹ Die Deutsche Volksunion (DVU) erreichte 1991 in Bremen immerhin 6,2 % der Stimmen.

und der Unzufriedenheit zahlreicher Menschen mit der Politik der Regierenden. Es waren Worte des Verständnisses von Teilen der Politik und Massenmedien, die bei vielen Gewalttätern und ihren Sympathisanten zeitweise den Eindruck entstehen ließen, dass Gewalt gegen Ausländer durchaus eine gewisse Berechtigung hatte und ihr Handeln durchaus von einer schweigenden Mehrheit akzeptiert wurde.¹⁹² Dementsprechend häuften sich Anschläge immer dann, wenn ein besonders öffentlichkeitswirksamer Anschlag oder medienwirksame Ausschreitungen die Bundesrepublik erschütterten. Die bekanntesten Beispiele dafür sind die Ausschreitungen von Hoyerswerda und von Rostock-Lichtenhagen.¹⁹³

Mit dem „Anwerbestopp“ war schon 1973 das letzte einwanderungspolitische Verfahren, welches eine Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland erlaubt hatte, beendet worden. Alle späteren Zuwanderungen liefen entweder auf Grundlage des Nachzugsrecht für Familienangehörige oder, im Falle der Aussiedler, über den im Artikel 116 Grundgesetz niedergelegte Begriff des „Deutschen“, oder über das Asylrecht. Die beiden letztgenannten Formen der Zuwanderung waren dabei zwar eindeutig durch das Grundgesetz gedeckt, jedoch ließ es das Grundgesetz kaum zu, dass Politik und Verwaltung in größerem Maße steuernd in diese Zuwanderungsprozesse eingriffen. Dementsprechend stiegen die Zuwandererzahlen sowohl unter den Aussiedlern als auch bei den Asylbewerbern von den 1980er bis in die frühen 1990er Jahre immer weiter und zunehmend stärker an.¹⁹⁴ Karl-Heinz Meier-Braun¹⁹⁵ attestiert der bundesrepublikanischen Asylpolitik, dass Abschreckung von und Abschottung vor Asylsuchenden fast über den gesamten Zeitraum der Asylrechtsdiskussion hinweg die zentralen Ziele der bundesrepublikanischen Asylpolitik gewesen waren.

„Durch exekutive Abschreckungsmaßnahmen wollte man die Zugangsmöglichkeiten beschränken und der Asylantragstellung den materiellen Anreiz nehmen. Gleichzeitig sollte die legislative Beschränkung des Rechtsmittelzuges [...] unberechtigte

¹⁹² Siehe dazu u. a.: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 303.

¹⁹³ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 304. Auch zeitgenössisch wurde die Frage nach der Ursache von Nachahmertaten, etwa die Rolle der Medien, diskutiert. U. a. von: Hans-Jürgen Weiß: Gewalt von Rechts – (k)ein Fernsehthema? Zur Fernsehberichterstattung über Rechtsextremismus, Ausländer und Asyl in Deutschland, Opladen 1995, S. 20, 22 und 167.

¹⁹⁴ Die Bundesregierung beschränkte die (Spät-)Aussiedlerzuwanderung ab 1991 auf etwa 220.000 Zuwanderer pro Jahr. Dieser Wert wurde mehrere Jahre in Folge voll ausgeschöpft. Erst 1996 fiel die jährliche Zuwanderung unter deutlich unter 200.000 Spätaussiedler im Jahr. Siehe: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61643/spaet-aussiedler> (Stand: 15.09.2020).

¹⁹⁵ Nochmal der Hinweis auf Meier-Brauns Einteilung der deutschen Einwanderungspolitik in mehrere Phasen. Eine kurze Phase, in welcher die Integration von Ausländern im Zentrum der Bemühungen deutscher Politik stand, war die dritte Phase von 1979 bis 1980. Die Regierungen unter Kohl prägten die vierte und fünfte Phase der bundesdeutschen Ausländerpolitik. Siehe: Meier-Braun: Deutschland, Einwanderungsland, S. 46–92.

Asylbewerber von vorneherein ab[schrecken oder zumindest doch schnell aus dem Verfahren aus[s]ondern.“¹⁹⁶

Dieses Ziel vor Augen versuchte die Regierung unter Helmut Kohl – und, das wird häufig vergessen, auch die Vorgängerregierung unter Helmut Schmidt – auf Gesetzes- und Verordnungsebene in das Asylverfahren einzugreifen.¹⁹⁷ Allerdings musste die Öffentlichkeit mit Blick auf das Ausbleiben offensichtlicher Erfolge dieser Maßnahmen den Eindruck gewinnen, dass die Politik entweder nicht willens oder auch nicht fähig war etwas an den bestehenden Zuständen zu ändern.¹⁹⁸

Genau wie das Arbeitsverbot, welches tausende Asylsuchende zum Bezug von Sozialhilfe zwang und damit die Staatskasse ohne größere Not schwerer belastete als zuvor oder wie die Unterbringung der Asylsuchenden in Sammellagern, welche die Isolierung der Betroffenen von der einheimischen Bevölkerung verstärkte und sich auch aus psychologischer Sicht negativ auf viele Flüchtlinge wirkte, so hatten auch die zahlreichen Versuche, die Asylverfahren zu beschleunigen oder zu entbürokratisieren, keine wirkliche Wirkung auf die Zahl der jährlichen Neuverfahren. Die relative Wirkungslosigkeit dieser und auch anderer politischer Maßnahmen war den Entscheidungsträgern oft von Beginn an oder spätestens nach kurzer Zeit klar. Sie dienten vor allem zwei Zwecken: erstens sollten sie den Eindruck entstehen lassen, die Politik habe sich dem Asylproblem angenommen, und zweitens intensivierten sie langsam, aber sicher, die Asyldebatte. Die emotionale Aufladung der Debatte war indes vor allem von einer Seite betrieben worden. Teile der Unionsparteien, allen voran die bayerische CSU, hatten schon im Laufe der 1980er Jahre die feste Absicht formuliert, eine Grundgesetzänderung anzustreben. Da weder der Koalitionspartner FDP noch die oppositionelle SPD bis ins Jahr 1992 bereit gewesen waren, die Grundgesetzänderung mitzutragen, hatte es einer Strategie bedurft, um dieses Ziel doch erreichen zu können. Die Emotionalisierung der Debatte, einmal mit plakativen politischen Maßnahmen und zum zweiten mit einer darauf abgestimmten politischen

¹⁹⁶ Vgl. Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 110. Dieses Zitat stammt aus Münchs Zusammenfassung zu ihrem Kapitel über die Asylpolitik der 1980er Jahre. In der Zusammenfassung zur Asylpolitik in den 1990er Jahren findet sich der Hinweis, dass die „Abwehrhaltung gegenüber Schutzsuchenden und Zuwanderungswilligen“ fortbestand. Sieh dazu: Ebd., S. 156. Münch bezeichnet die einseitige Fixierung der deutschen Politik auf die Änderung von Artikel 16 GG in diesem Zuge auch als „vermeintliche Problemlösung“. Damit steht sie dem Asylkompromiss der Regierung mit der SPD dementsprechend kritisch gegenüber.

¹⁹⁷ Zu den einzelnen Maßnahmen siehe: Ebd., S. 72–140.

¹⁹⁸ Spiegel dieser Wahrnehmung, war die Berichterstattung verschiedener Tageszeitungen. Die *Rheinische Post* etwa druckte am 4.1.1992 einen Kommentar von Reinhold Michels, der den im Herbst 1991 gefundenen Kompromiss zur Asylrechtsbeschleunigung als „Asylrechts-Totgeburt“ bezeichnete. Helmut Lölhöfel wiederum übertitelte am 26.8.1992 seine Kritik an der bundesdeutschen Asylpolitik in der *Frankfurter Rundschau* als „Sprechblasen, Appelle und krampfhaftige Gesten“.

Kampagne, sollte diesen Zweck erfüllen. Vor allem die Sozialdemokraten sollten so lange unter Druck gesetzt werden, bis sie einer Änderung des Artikels 16 Grundgesetz zustimmen würden.

Betrachtet man den historischen Kontext der zu einem Grundgesetzstreit weiterentwickelten Asyldebatte, kann man nicht bei der Betrachtung externer Faktoren und der internen großen historischen Entwicklungen stehen bleiben. Neben der öffentlichen Debatte wurde auch zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen verhandelt und nicht selten gestritten. Die Einflussmöglichkeiten kommunaler und städtischer Vertreter auf Landes- und Bundespolitik sollten, so die Beobachtung, nicht unterschätzt werden, wenn zwar auch nicht im Einzelnen, so doch im Kollektiven.¹⁹⁹

Bestens bekannt und durchaus auch öffentlich ausgetragen wurden die Konflikte zum Thema Asyl zwischen den Bundesländern und der Bundespolitik. Besonders die konservativen Vertreter der Länder Berlin, Baden-Württemberg und Bayern taten sich über all die Jahre hinweg immer wieder als Vorreiter in Sachen restriktive Asylmaßnahmen, aber auch mit ihren Wortmeldungen, hervor.²⁰⁰ Generell gilt, dass die auf Landesebene tätigen Unionspolitiker in ihren Forderungen und mit ihren Vorschlägen das Asylrecht betreffend härter und radikaler waren als ihre bundespolitischen Kollegen. Einige der wohl prominentesten Beispiele für diese Beobachtung waren der bayerische Innenminister Edmund Stoiber, der baden-württembergische Ministerpräsident Lothar Späth oder der zwischenzeitliche Innensenator von Berlin Heinrich Lummer.²⁰¹ Zu erklären sind diese Tendenzen mit der unmittelbaren Betroffenheit der Bundesländer von den Konsequenzen der Bundes-Asylpolitik. So waren (und sind bis heute) die Bundesländer für die Verteilung der Asylbewerber zuständig und ebenso zu einem Großteil für deren Finanzierung. Außerdem sind landespolitische Mandatsträger in der Regel noch unmittelbarer mit ihren lokalen Parteigliederungen verzahnt und unterliegen damit auch einer engmaschigeren Kontrolle vor Ort.²⁰² Das individuelle Interesse der Mandatsträger, deutlich Position zu beziehen und damit das eigene politische Profil zu schärfen, fällt damit in der Regel deutlich größer aus als bei ihren bundespolitischen Pendants.

¹⁹⁹ Vgl. bei: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 157–178 ff.

²⁰⁰ Debattenbeiträge und Initiativen aus anderen Bundesländern sollen damit nicht geringgeschätzt werden, sie reichten in Sachen sprachlicher Schärfe und Regelmäßigkeit jedoch nur selten an etwa die Angriffe der konservativen Regierungsvertreter aus Bayern und Baden-Württemberg heran. Man denke nur an die zahllosen Angriffe des bayerischen Innenministers Edmund Stoiber auf die Bundespolitik.

²⁰¹ Über alle drei wurde weiter oben bereits gesprochen.

²⁰² Vgl. dazu bei: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 168 ff.

Für die sozialdemokratisch regierten Länder sind die Beobachtungen, was die Haltungen in der Asyldebatte anging, tendenziell nicht so einheitlich wie in den unions-regierten. Während eine Grundgesetzänderung tendenziell auch auf SPD-Landesebene lange Zeit ein Tabu-Thema war, mischen sich davon abweichende Beobachtungen in das Gesamtbild. So führte etwa der regierende Bürgermeister von Bremen, Klaus Wedemeier, 1991 einen ausgesprochen kritischen und harten Wahlkampf, was die Asylpraxis in dem von ihm regierten Bundesland anging.²⁰³ Zwar konnte Wedemeier sich nach der Wahl an der Spitze des Bundeslandes behaupten, allerdings waren die Stimmenverluste so groß, dass er eine Koalition mit den Grünen und der FDP eingehen musste, um eine politische Mehrheit zu sichern. Von den Verlusten der SPD und mutmaßlich auch von der Asylpolitik Wedermeiers profitierte dabei besonders die rechte DVU, die mit sechs Mandaten fortan in der Bremer Bürgerschaft vertreten war.²⁰⁴

Und auch was die Oppositionsparteien in den Bundesländern anging, fallen die Beobachtungen ähnlich aus. Während CDU-Landesverbände sich auch in der Oppositionsrolle vor allem mit Kritik an der bisherigen Asylpolitik und -praxis hervortaten und tendenziell noch härtere Maßnahmen und Gesetze als die Bundespartei verlangten, war das Bild bei der SPD uneinheitlicher. Tendenziell wandten sie sich noch deutlicher gegen jede Änderung des Asylrechts als es die Bundespartei bis Anfang 1992 tat. Allerdings gab es auch Gegenbeispiele. So versuchte etwa Anfang 1992 die baden-württembergische SPD das Thema Asyl so lange wie möglich aus dem Wahlkampf herauszuhalten und widmete sich auch dann, als es nicht mehr herauszuhalten war, eher halbherzig dem Schutz des Asylrechtsartikels²⁰⁵.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern waren vielfältig und teilweise besonders ausgeprägt. In der Regel jedoch konnte sich die unionsgeführte Bundesregierung auf Schützenhilfe aus den Ländern verlassen, wohingegen die Differenzen in der SPD teilweise für nicht unerhebliche Verwerfungen in der Partei als Ganze sorgten.

Allerdings, noch aufschlussreicher als die Konflikte und Differenzen zwischen Bundes- und Landesebene für die Dynamiken der Debatte, sind für diese Arbeit die untersten politischen

²⁰³ Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 311.

²⁰⁴ Vgl. die Statistik des Bundeswahlleiters auf S. 45, unter: https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/a333e523-0717-42ad-a772-d5ad7e7e97cc/ltw_erg_gesamt.pdf (Stand: 15.09.2020).

²⁰⁵ Roland Sturm: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 5. April 1992: Rechtsruck oder Protestwahl, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Vol. 23, 4/1992, S. 622–639, S. 625 ff.

Ebenen der Landkreise sowie Kommunen und ihre Interaktion mit den Bundesparteien und der Bundespolitik. Da kommunale Entscheidungsträger häufig Mitglieder der großen Volksparteien waren, vertraten sie nicht selten auch den Mitgliederkreis der Parteien, der umfangreiche praktische Erfahrung mit den Folgen der Asylzuwanderung vorweisen konnte und gleichzeitig auch die plastischsten Eindrücke von der Stimmung in der Bevölkerung vor Ort hatten. Schreiben von lokalen Parteigrößen, wie das folgende, finden sich mit laufender Dauer der Debatte immer häufiger. Die Ruhrgebiets-Oberbürgermeister etwa erklärten am 5. März 1992 gemeinsam zur „Asylproblematik“:

„Die Städte in der Bundesrepublik tragen die Hauptlast der Asylproblematik allein. Die Städte organisieren an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit die Unterbringung der Flüchtlinge und finanzieren einen großen Teil der Aufenthaltskosten – mit steigender Tendenz.

[...] [Es] wächst der Druck zu einer Neuorientierung der Asylpolitik.

Schwerpunkt ist dabei zur Zeit nicht die Frage, ob [...] [man] Art. 16 des Grundgesetzes einschränken muß oder nicht. [...] Es ist dringend an der Zeit Verfahren umzusetzen, die das Asylgrundrecht sichern, ohne selbst Hand an das Grundgesetz zu legen. Der augenblickliche Status, nämlich die Verschiebung der Aufnahmebelastung auf die Kommunen, ist keine adäquate Antwort.

[...] Den Städten ist die hinhaltende Untätigkeit von Bund und Ländern unverständlich.“²⁰⁶

Der Druck, den die Kommunen und die in ihnen aktiven Mitglieder der Parteien auf die jeweiligen Parteiführungen aufbauen konnten, darf nicht unterschätzt werden, wie man im Jahr 1992 unschwer bei der SPD feststellen konnte. Auf Seiten der SPD war er wesentlich für die asylpolitische Wende mitverantwortlich.

Die vorangegangene Phase der Asyldebatte war in der allgemeinen Euphorie über den Mauerfall und die ein Jahr später folgende Wiedervereinigung zu Ende gegangen. Der nachfolgende Debattentiefpunkt dauerte etwas mehr als ein Jahr. Für den Zeitraum vom Herbst 1989 bis zum Dezember 1990 waren deutlich weniger und vor allem leisere Töne in der bundesdeutschen Öffentlichkeit zum Thema Asyl zu vernehmen. Insgesamt war die öffentliche Aufregung um die weiterhin in Deutschland ankommenden Asylsuchenden für mehrere Monate

²⁰⁶ Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132. In deutschen Großstädten ist es fast unmöglich, ohne die Unterstützung eines der jeweiligen Stadtverbände der Parteien Bürgermeister zu werden. Dass viele der Bürgermeister daher ein Parteibuch besaßen oder mindestens einer politischen Partei zuneigten, ist daher wenig überraschend.

merklich geringer. Somit konnte man sich als Politik, Massenmedien und auch als Gesellschaft auf den scheinbar wahrgewordenen Traum, die Überwindung von über 40 Jahren deutscher Teilung, konzentrieren. Allerdings, die Asyldebatte und alle begleitenden Erscheinungen, wurden nicht unterbrochen. Die sie bedingende Einwanderung, die sie begleitende Gewalt und die anhaltende Suche der Politik nach Lösungen des Asylzuzugs setzten sich weiter fort. Nur in Sachen Intensität und Wahrnehmbarkeit der Debatte war eine wesentliche, zeitweise Reduzierung zu verzeichnen. Diese kurze Phase von minderer Debattenintensität endete rund um die Bundestagswahl von 1990. Für deren Ausgang war das Thema zwar kaum relevant, allerdings sorgten neue Zuwandererzahlen, Ausschreitungen und Anschläge bald für eine erneute Verschärfung der Debatte.

Der Rücktritt von Liselotte Funcke vom Amt der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung kann als ein deutlich sichtbares Signal für die zunehmenden Spannungen in der Debatte angesehen werden. Allerdings waren es trotzdem andere Ereignisse, die aus heutiger Sicht als zentrale Merkmale der Hochphase der ersten Asyldebatte angesehen werden müssen. Das Amt der Ausländerbeauftragten war mithin zu wenig einflussreich und mit zu geringer Reichweite ausgestattet, um als richtunggebende Variable Einfluss zu nehmen. So waren es andere Faktoren, welche diese Phase von den vorangegangenen Debattenphasen unterscheiden helfen und den Ausschlag dafür geben, die kompletten Jahre 1991 und 1992 als die Phase der Asyldebatte anzusehen, in welcher die maximale Intensivität des gesellschaftlichen Streits erreicht wurde.

Das war zum einen die sprachliche Eskalation, sowohl was den Grad der Polemik, die Häufigkeit von Falschinformationen sowie das Aus-dem-Zusammenhang-reißen von Fakten, als auch was die Emotionalität der Debatte anging.²⁰⁷ Zum anderen betraf das die enorme Zunahme von rechtsextremen beziehungsweise ausländerfeindlichen Gewalttaten mit zahlreichen Toten. Der entscheidende Aspekt der Hochphase lag jedoch jenseits verbaler und physischer Entgleisungen. Hauptunterscheidungsmerkmal dieser Debattenphase war auf der einen Seite der systematische und planvoll angestrebte Versuch der Union, eine Grundgesetzänderung des Artikel 16 zu erreichen, und auf der anderen Seite die Unfähigkeit der SPD, sich dem durch die Grundgesetzkampagne der Union entstehenden Druck auf Dauer zu entziehen. Die Verschiebung der Asyldebatte weg von Diskussionen über einzelne Gesetze und Maßnahmen, und hin zu einer hauptsächlichlichen Diskussion über einen zentralen Artikel des

²⁰⁷ Diesem Aspekt wird im nachfolgenden Teilkapitel besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Grundgesetzes, bedeutete eine komplette Verschiebung der Aufmerksamkeit der Akteure in der Debatte. Dies geschah zwar mit dem gleichen Ziel wie vorher, der Einschränkung der Asylzuwanderung, aber mit dem großen Unterschied, dass nicht mehr eine offene Debatte über Möglichkeiten und Probleme geführt wurde, sondern dass eine Lösung formuliert und anschließend über ihre Umsetzung gestritten wurde. Die Begleiterscheinungen, so schrecklich sie im Einzelnen auch waren (man denke erneut an die pogromähnlichen, asylfeindlichen Ausschreitungen oder die teilweise tödlichen Brandanschläge), wurden stets relativ umgehend mit dem Thema Grundgesetzänderung verknüpft. Eine Entwicklung, welche die Deutungshoheit der Union in dem Thema verdeutlicht und gleichzeitig offenkundig macht, in welchem Maße die SPD in dieser Debatte ins Hintertreffen geraten war.

Die Hochphase der Debatte war allerdings, was ihre innere Struktur und ihren Verlauf anging, kein geradliniger Weg hin zum finalen Höhepunkt der Debatte. Auch in ihr lassen sich mehrere Phasen des Debattenverlaufs identifizieren, welche sich wiederum durch mehrere erkennbar Hoch-, Tief- oder Wendepunkt voneinander abgrenzen lassen. Die zentralen Ereignisse wurden bereits angedeutet, sie sollen nachfolgend allerdings noch in Beziehung zueinander gesetzt werden. Insgesamt gilt für die Asyldebatte, dass die ersten Monate der Jahre 1991 und 1992 jeweils von vergleichsweise Ruhe geprägt waren. Jeweils in den zweiten Jahreshälften erreichten die Debatte und ihre Begleiterscheinungen ihre zwischenzeitlichen Höhepunkte. Solche gab es indes in dieser Phase eine ganze Reihe, wobei sicher die beiden pogromartigen Massenausschreitungen in Hoyerswerda und Rostock-Lichtenhagen²⁰⁸ sowie die Brandanschläge von Hünxe und Mölln besonders hervorzuheben sind. Sie markieren zwischenzeitliche Höhepunkte der Asyldebatte, nicht nur auf Grund ihrer beispiellosen Gewalttätigkeit und des sich in ihnen spiegelnden Ausländerhasses, sondern auch auf Grund der jeweils nachfolgenden, öffentlichen Empörung in Politik, Medien und Bevölkerung. Dass die breite öffentliche Wahrnehmung dieser Geschehnisse jedoch den allseitigen Eindruck entstehen ließ, dass erstens in Deutschland ein signifikanter gewaltbereiter, ausländerfeindlicher Block existierte und zweitens nur die Lösung der Asylproblematik zur Beruhigung der Situation führen konnte, begünstigte auf lange Sicht den Anstieg des Handlungsdrucks auf die SPD in der Grundgesetzdebatte und den schlussendlichen Stimmungsumschwung in der Partei.

²⁰⁸ Vgl.: Herbert: „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“, S. 93 ff.

Die weiteren Höhepunkte dieser Phase, aber auch der gesamten restlichen Asyldebatte, bis hin zu ihrem eigentlichen Höhepunkt, dem Asylkompromiss zwischen CDU/CSU, SPD und FDP am 6. Dezember 1992, lassen sich allesamt mit dem Streit über eine Änderung des Artikels 16 Grundgesetz und mit der damit zusammenhängenden Auseinandersetzung speziell zwischen Union und SPD in Verbindung bringen. Der vom CDU-Generalsekretär Volker Rühle²⁰⁹ im September 1991 lancierte Angriff auf die Haltung der SPD in Sachen Grundgesetzänderung machte erstmals bundesweit wahrnehmbar, welches politische Ziel die Union mit aller Entschlossenheit zu verfolgen gedachte. Rühle forderte in seinem Rundschreiben nicht nur die eigene Partei auf, die SPD fortan auf allen politischen Ebenen zu attackieren, sondern lud auf Grund der öffentlichen Wahrnehmbarkeit seines Schreibens geradezu jeden ein, sich an der Empörung gegenüber der „Verweigerungshaltung der SPD“ zu beteiligen. Ein direkter Zusammenhang mit den Ausschreitungen von Hoyerswerda, welche nur wenige Tage später die Bundesrepublik erschütterten, kann dabei nur insofern attestiert werden, als dass ein Höhepunkt der Debatte durch einen anderen zeitnah abgelöst wurde. Wobei allerdings gerade nach derartigen Anschlägen häufig genau das auch gefordert wurde, was Volker Rühle in seinem Schreiben als Ziel der Christdemokraten ausgegeben hatte: eine Grundgesetzänderung. Die *Bild*-Zeitung titelte nach Hoyerswerda unter anderem: „Asyl: Bonn, tu was!“²¹⁰

Was sich nicht beruhigte, das geht aus den internen Diskussionen hervor, war der Streit innerhalb der SPD. Trotz Vorstößen etwa von Oskar Lafontaine²¹¹, welcher sich in der Asylfrage vergleichsweise früh deutlich gegen die Position der Partei gestellt hatte, war auf dem Bremer SPD-Parteitag im Mai 1991 noch einmal bekräftigt worden, dass die SPD nicht für eine Grundgesetzänderung im Sinne der Unions-Parteien zur Verfügung stand. Gleichzeitig wurde auf eben jenem Parteitag Björn Engholm zum neuen Vorsitzenden der SPD gewählt. Diese Personalentscheidung sollte maßgeblich dafür sein, dass innerhalb von kaum einviertel Jahren eine vollständige Wende in der Grundgesetzfrage möglich wurde. Ohne Engholms Entscheidung und ohne seine Entschlossenheit, diese auch mit aller Konsequenz in der Partei durchzusetzen, wäre die Grundgesetzänderung in Zusammenarbeit mit der Union und der FDP wohl nicht möglich gewesen.

²⁰⁹ Siehe weiter oben und noch einmal bei Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 300 f.

²¹⁰ Asyl: Bonn, tu was! In: *Bild*, 26.9.1991, S. 1.

²¹¹ Siehe: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 115.

Allerdings erst die offizielle Verkündung des Parteivorstands am 23. August 1992 fortan offen für Verhandlungen über eine Grundgesetzänderung zu sein, die sogenannte Petersberger Wende, wurde zu einem politischen Erdbeben und damit zu einem der zentralen Wendepunkte in der gesamten Asyldebatte. Zwischen den beteiligten Parteien ging es, was die Veränderung des Artikels 16 Grundgesetz betraf, nicht mehr um das ob, sondern fortan um das wie. In der SPD wiederum wurde eine ganze neue Streitfront eröffnet. Verschärft wurde die Situation noch durch die zeitgleich stattfindenden Ausschreitungen von Rostock-Lichtenhagen. Auf so manchen mussten die Exzesse als böses, nicht mehr zu ignorierendes Omen wirken. Da es an belastbaren Alternativideen zur Beendigung der Debatte mangelte, schien sich das Thema Grundgesetzänderung mehr und mehr zu einer Art letzter politischer Zuflucht zu wandeln. Die Ergebnisfindung in der SPD wurde durch die Parallelität der Ereignisse nicht erleichtert. Kurz zuvor noch offizieller Parteikonsens, war die Initiative Engholms und ihre Akzeptanz durch den Parteivorstand nun zum innerparteilichen Hauptstreitthema geworden. Bis die SPD in der Asyldebatte nach so vielen Jahren des Streits zu einem Schulterchluss mit der Union kommen konnte, bedurfte es langer und teils sehr emotional geführter, innerparteilicher Diskussionen. Die Parteispitze sah sich nach anfänglichem Zaudern in der Pflicht und entsprechend hohem Druck ausgesetzt, dem Wunsch der Basis nach eingehender, inhaltlicher Debatte zu folgen. Daher wurde für Mitte November ein außerordentlicher Parteitag anberaumt, welcher Raum zur Debatte bieten sollte und einen verbindlichen Beschluss der Partei, über die Haltung zu Verhandlungen mit Union und FDP, fassen sollte. Der Beschluss der Partei fiel, wie oben dargelegt, erwartungsgemäß nicht ohne Kontroversen, aber doch mit einer deutlichen Mehrheit für Verhandlungen mit der Regierungskoalition aus. Und auch wenn schlussendlich die Mitglieder des Bundestags eine potenzielle Änderung des Grundgesetzes abstimmen mussten, so war doch nun eine deutliche Tendenz spürbar, dass die Debatte auf ihre Schlussphase zusteuerte. Der SPD-Parteitag war auf diesem Weg ein weiterer zwischenzeitlicher Höhepunkt, nicht nur für die Genossen, sondern durchaus für die gesamte Bundesrepublik.

Zum Endpunkt der Hochphase der Asyldebatte, der Kristallisationspunkt aller Debattenaspekte und Streitgespräche, wurde indes der Nikolaustag 1992. Die *Bild*-Zeitung stilisierte die Verhandlungen zwischen SPD und Regierungskoalition vom November und Dezember 1992 zu einer bundesrepublikanischen Schicksalszusammenkunft. Wer in diesen Tagen die jeweilige Tagesausgabe aufschlug, konnte einen in klassischer *Bild*-Manier gestalteten

Countdown²¹² verfolgen. Alles und jeder schien auf ein lang erwartetes Finale hinzusteuern, und die *Bild* sparte nicht mit markigen Worten: „Im Asyl-Streit der Parteien geht eines zu Ende: die Geduld der Bürger.“²¹³ Und am Vortag der Entscheidung titelte die *Bild* in einem polemischen Angriff auf die Integrität und Redlichkeit der verhandelnden Politiker: „**Vor acht Tagen hatten sich die Politiker aufgerafft, das Thema Asyl auf höchster Ebene anzugehen und zu lösen.** Die vollen 8 Tage wurden entschlußlos vertan.“²¹⁴

Der sich in der Berichterstattung der *Bild* spiegelnde, inzwischen allgemeine Druck der Öffentlichkeit auf die Bundespolitik zeigte Wirkung. Am 6. Dezember 1992 vereinbarten Union, FDP und SPD den sogenannten Asylkompromiss. Die Reaktionen der Beteiligten waren von Erleichterung geprägt und die Kommentare der Öffentlichkeit und Medien nahmen diese Erleichterung wahr und kommentierten sie entsprechend: „Die Einigung im jahrelangen Asylstreit kommt bei den Verantwortlichen aller Parteien dem Stein gleich, der vom Herzen fällt.“²¹⁵ So kommentierte Martina Fietz in der *Welt*. Die *Frankfurter Rundschau* kommentierte die Reaktionen der Kompromisspartner in mehreren Beiträgen: „Parteien loben ihren Asyl-Beschluß“²¹⁶; „[in] der SPD sind die Unterhändler mit dem Asyl-Kompromiß zufrieden [...]“²¹⁷ Und obwohl durchaus auch deutliche Kritik an dem Ergebnis aufkam, vor allem von Seiten der Grünen, der PDS, sowie von Vereinen und Bürgerinitiativen, änderten diese nichts an der Tatsache, dass der Höhepunkt der Asyldebatte, mit diesem Kompromiss, der jahrelang unmöglich erschienen war, schlussendlich erreicht worden war. Mit dem raschen Abflachen und einer merklichen Beruhigung der Debatte wurde der sogenannte Asylkompromiss auch zum Wendepunkt der Asyldebatte und tatsächlich auch für die allgemeinere Migrationsdebatte. Da auch das Thema Aussiedlermigration, nach den Verhandlungen zwischen Union, SPD und FDP, eine neue, weitreichende Regelung durch den Asyl-Kompromiss erfuhr²¹⁸, war ebenfalls das zweite große Migrationsthema der Zeit weitestgehend beruhigt worden.²¹⁹ Es folgte die

²¹² Auf Seite 1, schwarz hinterlegte weiße, fett gedruckte Überschrift mit dem zentralen Schlagwort „Asyl“ in Front, jeweils gefolgt von der martialisch wirkenden Ankündigung: „nur noch 5/4/3 [usw.] Tage“. Auf diese Überschriften folgte stets ein kurzer, prägnanter, an Polemik nicht sparender und Druck auf die Parteien aufbauender Artikel. Vgl. die entsprechenden Artikel vom frühen Dezember.

²¹³ Asyl – nur noch 2 Tage, in: *Bild*, 04.12.1992, S. 1.

²¹⁴ Asyl – nur noch 1 Tag, in: *Bild*, 05.12.1992, S. 1. Hervorhebung im Original.

²¹⁵ Nun die Einzelgesetze, in: *Die Welt*, 08.12.1992, S. 4.

²¹⁶ Parteien loben ihren Asyl-Beschluß, in: *FR* (Nr. 285), 08.12.1992, S. 1.

²¹⁷ Genug gestritten, einmal muß Schluß sein, in: *Ebd.*, S. 7.

²¹⁸ Der Begriff Asylkompromiss ist in dieser Tat etwas kurzgegriffen, da sich eben auch substanzielle Absprachen über die Regelung der Aussiedlermigration darin fanden.

²¹⁹ Siehe bei: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 318; außerdem deutlich ausführlicher und tiefergehend bei: Jannis Panagiotidis: Kein fairer Tausch. Zur Bedeutung der Reform der Aussiedlerpolitik im Kontext des Asylkompromisses, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. S. 105–126, hier S. 106. Teil der Absprachen über die Aussiedlermigration nach Deutschland waren u. a. eine Einschränkung des

kaum ein halbes Jahr andauernde Schlussphase der Asyldebatte, bevor das Thema für über zwei Jahrzehnte von der breiten Öffentlichkeit kaum mehr wahrgenommen im politischen Alltag verschwand.

5.2.2 Charakteristika und Besonderheiten der Hochphase der bundesdeutschen Asyldebatte

Wie schon für die vorangegangenen Phasen der ersten deutschen Asyldebatte lohnt auch im Fall ihrer Hochphase ein detaillierter Blick auf ihre Charakteristika und Strukturen. Dabei ist festzustellen, dass es sowohl erhebliche Parallelen zu den vorangegangenen Phasen der Debatte, ja sogar zu anderen Migrationsdebatten in der bundesrepublikanischen Geschichte gibt, als auch, dass sie Besonderheiten vorweist, die sie eindeutig von den anderen Phasen unterscheidet. Diesen Parallelen sowie ihren Alleinstellungsmerkmalen wird im Folgenden nachgegangen.

5.2.2.a Die Asyldebatte im wiedervereinigten Deutschland

Einer der zentralen Unterschiede, welche die Hochphase der Asyldebatte von den vorangegangenen Episoden der Debatte unterschied, war, dass die ab Ende des Jahres 1990 verstärkt wieder aufgenommene Diskussion über Asylbewerber und ihr vermehrtes Ankommen im Land erstmals im wiedervereinigten Deutschland geführt wurde und nicht mehr ausschließlich in den elf westlichen Bundesländern der alten Bundesrepublik. Dementsprechend waren auch nicht mehr nur die wirtschaftlich prosperierenden West-Bundesländer von den Folgen der weiterhin schnell zunehmenden Zuwanderung betroffen, sondern ebenso die fünf neuen Bundesländer, welche gleichzeitig spürbar unter dem fortschreitenden Zusammenbruch ihrer Wirtschaft litten. Bereits kurz nach der Wiedervereinigung am 3. Oktober waren sie per Gesetz dazu verpflichtet worden, genau wie die anderen Bundesländer ebenfalls Asylbewerber aufzunehmen.²²⁰ Gleichzeitig hatten die euphorische Wendephase und die Versprechungen der Bundesregierung große Hoffnungen bei vielen Bürgern in Ostdeutschland geweckt. Diese Euphorie wich jedoch rasch tiefer Ernüchterung und teilweise auch blanker Existenzangst, als der Zusammenbruch weiter Teile der ehemaligen DDR-Wirtschaft immer mehr Ostdeutsche in die Arbeitslosigkeit zwang und

Aussiedlerbegriffs sowie die Schaffung einer Obergrenze von fortan 220.000 Aussiedlern, die jährlich nach Deutschland einwandern durften.

²²⁰ https://www.bamf.de/DE/Service/ServiceCenter/Glossar/_functions/glossar.html?cms_lv2=282962&cms_lv3=294926 (Stand: 15.09.2020).

vor allem auch viele Jugendliche in gefühlter – und oftmals auch realer – Perspektivlosigkeit zurückließ.²²¹ Gegenüber dem westlichen Teil der Bundesrepublik entwickelten viele ehemalige DDR-Bürger rasch Marginalisierungsgefühle und eine regelrechte Entfremdung von der zuvor noch sehnlich erwarteten freien Marktwirtschaft und den demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzipien der Bundesrepublik war immer häufiger zu beobachten.²²² Viele Ostdeutsche fühlten sich bald wie Bürger zweiter Klasse.²²³ In dieser zunehmend komplizierten Frühphase des Vereinigungsprozesses sahen sich dieselben Menschen, welche die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Angst²²⁴ und häufig auch mit blanker Wut betrachteten, erstmals in ihrem Leben mit der für sie völlig neuen Situation konfrontiert, dass sich zudem eine größere Zahl von Einwanderern in ihrer direkten Lebensumwelt niederließ. Dass dies auf Betreiben von Politik und Verwaltung geschah, welche gleichzeitig kaum Lösungen für die zunehmenden wirtschaftlichen Probleme der Einheimischen anzubieten hatte, führte erstens nicht nur zur Ablehnung quasi jeglicher Einwanderung nach Deutschland, sondern zweitens auch zu einer ganz erheblichen Wut auf die staatliche Ordnung. In Verbindung mit der oben bereits erläuterten Nichtaufarbeitung der nationalsozialistischen Vergangenheit²²⁵ und der daher nie bekämpften tiefen Verankerung eines nach wie vor ausländerfeindlichen und national-zentrierten Gedankenguts in nennenswerten Teilen der ostdeutschen Bevölkerung²²⁶ schufen diese Faktoren das Fundament für die teilweise exzesshaften fremdenfeindlichen Ausschreitungen während der Asyldebatte in den neuen Bundesländern.

Trotz des nicht unberechtigten Blicks in Richtung der neuen Bundesländer, was Gewalt und Fremdenfeindlichkeit angeht, darf jedoch nicht in Vergessenheit geraten, dass Rassismus und nationalistisches Gedankengut keineswegs ein singuläres Phänomen Ostdeutschlands ist oder

²²¹ Vgl. u. a.: Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland, S. 279–364.

²²² Vgl. Conze: Die Suche nach Sicherheit, besonders S. 777 ff. aber auch 791 ff.

²²³ Vgl. „Distanz, Enttäuschung, Haß“, in: *Der Spiegel* (34/1992), 17.08.1992, S. 30–37.

²²⁴ Zu den verschiedenen psychischen Folgen der Wende für die Bevölkerung in Ostdeutschland, mit besonderem Fokus auf die häufigen verschiedenen Ängste siehe: Maaz: Der Gefühlsstau, S. 160 ff.

²²⁵ Harry Waibel zieht in einem Aufsatz folgenden Schluss: „Die Ursachen für Neonazismus, Rassismus und Antisemitismus sind also komplex und dazu gehört vor allem die mangelnde Entnazifizierung, [...]“. Er sieht einige Gründe für die Konservierung solchen Gedankenguts bereits in Ostdeutschland in der frühen Gründungsphase der DDR. Siehe: Ders.: Rassismus in der DDR – Über den gescheiterten Antifaschismus der SED, in: *Gerbergasse 18: Thüringer Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte und Politik* (2/2015), Heft 75, S. 41–46, S. 46.

²²⁶ Patrice G. Poutrus, Jan C. Behrends und Dennis Kuck schreiben von einer „Alltäglichkeit fremdenfeindlicher Einstellungen in breiten Teilen der ostdeutschen Gesellschaft“. Siehe: Dies.: Historische Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in den neuen Bundesländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (39/2000), Rechtsextremismus, S. 15–21, S. 15. Zudem stellen die Autoren fest, dass „[o]hne den kritischen Blick zurück in die DDR [...] nicht klar [wird], welches Denken jetzt bei einem großen Teil der ostdeutschen Bevölkerung vorherrscht.“ Siehe: Ebd., S. 21.

war. Auch in Westdeutschland existiert über das Ende der NS-Diktatur hinaus in Teilen der Bevölkerung ein nicht unerhebliches Potenzial für solche Tendenzen.²²⁷ Vielmehr ist anzunehmen, dass die außerordentliche Gewalttätigkeit der ostdeutschen Ausländerfeindlichkeit einen nicht unerheblichen Einfluss auf Trittbrettfahrer im Westen der Bundesrepublik hatte. Da in Ostdeutschland relativ direkt mit der Wiedervereinigung eine vergleichsweise hohe Zahl an gewaltsamen Übergriffen auf Ausländern zu verzeichnen waren und die mediale Aufmerksamkeit von besonderer Reichweite war – die pogromartigen Ausschreitungen in Hoyerswerda, Lichtenhagen erzeugten bundesweit größte Resonanz – kann man von einem gewissen Aktivierungsgrad durch die Geschehnisse im Osten für Folgetaten im Westen ausgehen. Dies zeigt sich zum einen an der enormen Zahl an Nachahmertaten im Westen und zum anderen daran, dass die meisten sowie schlimmsten Brandanschläge, mit teilweise mehreren Toten, erst nach der Wiedervereinigung, aber eben nicht nur im Osten, sondern auch im Westen stattfanden.²²⁸ Ulrich Herbert fasst dieses Phänomen folgendermaßen zusammen:

„Die weithin unerwarteten, eruptiven Fälle von Gewalttätigkeit gegen Asylbewerber im Osten wirkten dabei offenbar stimulierend auf die im Westen stets vorhanden, aber isoliert gewesene rechtsradikale Szene, die sich durch die Reetablierung nationaler Symbolik und Phraseologie [...] allerdings ohnehin auf dem Vormarsch wähnte.“²²⁹

5.2.2.b Von einer Asyl- zu einer Grundgesetzdebatte

Das wohl wichtigste Alleinstellungsmerkmal dieser Phase der Asyldebatte ist der in ihr vollzogene Wandel des Diskussionsgegenstandes weg von der relativ allgemeinen Diskussion über Asyl, Asylsuchende und alle anderen Begleiterscheinungen und -themen, hin zu einer sehr auf das Thema Änderung des Grundgesetzartikels 16 konzentrierte Debatte. Die Dominanz dieses einzelnen Debattenaspekts, eben des Grundgesetzstreits, stach so deutlich hervor, dass er besondere Aufmerksamkeit verdient, möchte man die Asyldebatte in ihrer Gänze begreifen.

Der Wandel der Asyldebatte begann Ende der 1980er Jahre. Zunehmend wurden alle Debattenaspekte auf die Frage zugespitzt, ob eine Änderung des Asylrechtsartikels den jährlichen hundertausendfachen Zuzug von Asylsuchenden in die Bundesrepublik stoppen konnte. Die Hoffnung war bei vielen Befürwortern dieser Maßnahme, dass die Verschärfung

²²⁷ Über die Wahlerfolge rechter Parteien am Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre ist weiter oben gesprochen worden.

²²⁸ Man denke nochmal an den Anschlag in Mölln vom Ende 1992 oder auch den Brandanschlag von Solingen vom Ende Mai 1993.

²²⁹ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 304.

der Aufnahmekriterien erstens abschreckend auf viele Migranten wirken würde und zweitens die Rückführung abgelehnter Asylsuchender in ihre Herkunftsländer erleichtert werden würde.²³⁰

Ab Anfang 1991 wurde immer häufiger die Tatsache thematisiert, dass sich seit der Wende in der Migrations- und Asylpolitik wenig bis gar nichts getan hatte. Weder waren nennenswerte Veränderungen auf dem Feld der Asylverfahren erzielt worden, noch waren die jährlichen Asylbewerberzahlen gesunken. Im Gegenteil: 1990 waren erstmals fast 200.000 Asylsuchende in die Bundesrepublik gekommen, davon beinahe 80.000 aus Osteuropa, wo der Zerfall der Sowjetunion immer rasanter vorstättenging.²³¹ Mit dieser „Entdeckung“ stieg, gefördert durch Medien und Politik, auch wieder das allgemeine öffentliche Bewusstsein für die Dringlichkeit politischer Lösungen für die Asylzuwanderung. Die Asyldebatte wurde im Laufe des Jahres 1991 wieder zu einem, wenn nicht dem dominanten Thema der Zeit;²³² und in ihr die zugespitzte Debatte über die Änderung des Artikels 16 Grundgesetz.

Die Frage, ob eine solche Änderung wirklich die Lösung aller mit dem Thema Asyl verknüpften Probleme sein könnte, hatten weite Teile der Unionsparteien schon bis zum Ende der 1980er Jahre für sich mit ja beantwortet. Dennoch war das Thema in dieser Phase nie zu einer derartigen Dominanz gelangt. Weshalb? Schlicht und ergreifend fehlte es an der politischen

²³⁰ In Dutzenden Interviews, Reden, Berichten, Briefen usw. konnte man in diesen Monaten erfahren, warum eine Grundgesetzänderung die Lösung der Asylfrage bedeuten würde, oder, wenn man die Gegenposition betrachtete, warum dies eben nicht so sein würde. Helmut Kohl erklärte etwa in einer Kabinettsitzung zu den Ausschreitungen von Rostock: „Der Mißbrauch des Asylrechts muß endlich gelöst werden. Dazu zählt auch die Ergänzung des Grundgesetzes. Sie allein löst dieses Problem nicht, ist aber ein wichtiger Schritt zur Eindämmung des Asylmißbrauchs.“ Siehe dazu: Pressemitteilung der Bundesregierung, Nr. 389/92, 27.08.1992; auch: Wolfgang Schäuble in einem Interview mit dem *General-Anzeiger* (Bonn). Dort bestätigte er auf Nachfrage durch den *General-Anzeiger*, dass er einen „Sachzwang zu einer Grundgesetzänderung“ sehe. Siehe: „Asylantenstrom ist nicht zu bewältigen“, in: *General-Anzeiger*, 18.09.1991.; vgl. außerdem für ein Beispiel zur Ablehnung der Grundgesetzänderung den Brief der acht Bundestagsabgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen an Helmut Kohl, Wolfgang Schäuble und Rudolf Seiters vom 08.09.1992: „[...]es [ist] Ihnen gelungen, die politischen Voraussetzungen für eine Aufhebung des Grundrechts auf Asyl für politisch Verfolgte gezielt zu schüren und letztlich zu schaffen. [...] Artikel 16 [...] ist eine der wichtigsten und grundlegendsten moralischen und politischen Selbstverpflichtungen [...]“. Nachweisbar in: AGG, B.II.2 Die Grünen im Bundestag 1990–1994, Akte: 104.

²³¹ 1991 kamen bei 256.000 Asylsuchenden schon etwa 56 Prozent aus Osteuropa, etwa 143.000. Vgl. Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 274. Die Hervorhebung der osteuropäischen Asylsuchenden an dieser Stelle rechtfertigt sich mit der zeitgenössischen Angst, dass mit einem fortschreitenden Zerfall der Sowjetunion auch die Asylbewerberzahlen aus diesem Teil der Welt weiter rasant zunehmen würden. Von Millionen potenzieller Zuzügler in den Westen schrieben manche Kommentatoren. Vgl. etwa: Kommen Millionen Russen zu uns? In: *Bild am Sonntag*, 02.12.1990, S. 2 f.; auch: Neue Asylantenflut – Bald eine Million? In: *Bild am Sonntag*, 22.09.1991, S. 2 f.; außerdem: Ansturm auf die Wohlstandsfeste, in: *Der Spiegel* (13/1991), 25.03.1991, S. 183–190.

²³² Auch die Folgen der Wiedervereinigung wurden in dieser Zeit weiterhin diskutiert und sorgten für erheblichen Streit und Konflikte auf und zwischen allen gesellschaftlichen Ebenen. Dies wird hier nicht vergessen. Die Dominanz dieses Themas wurde jedoch zusehends durch die des Asylthemas abgelöst.

Möglichkeit, ein solches Unterfangen umzusetzen, weshalb etwa auch Bundeskanzler Kohl lange Zeit nur wenig Begeisterung für das Thema hatte erkennen lassen – zumindest in der Öffentlichkeit. Weder der Koalitionspartner FDP noch die viel dringender gebrauchte SPD waren vor der Wiedervereinigung bereit gewesen, auch nur über eine Änderung des Artikel 16 GG nachzudenken, geschweige denn darüber zu verhandeln. Die Union war zu diesem Zeitpunkt also nicht in der Lage, Bewegung in diese Teildebatte zu bringen. Da man sich dieser Situation sehr wohl bewusst gewesen war, konzentrierte man sich in den 1980er Jahren also auf andere Aspekte der Debatte. Allerdings änderte sich dies über die Jahrzehntwende hinweg. Mit den weiterhin zunehmenden Zuwanderungszahlen und auf Grund des stark ansteigenden öffentlichen Drucks auf die Politik, hier waren vor allen die zunehmende Gewalt und die gravierender werdenden wirtschaftlichen Probleme mit verursachend, änderte sich auch der Debattenrahmen, in welchem auch über eine Grundgesetzänderung gestritten werden konnte. Immer mehr SPD-Mitglieder, und unter ihnen auch zunehmend prominente Vertreter aus den vorderen Reihen, ließen erkennen, dass sie ein Festhalten an der bisherigen Asylgesetzgebung (und damit an Artikel 16 GG) nicht mehr opportun und auch praktikabel hielten. Je häufiger Nachrichten von gewaltsamen Übergriffen auf Asylbewerber oder Ausländer allgemein die Öffentlichkeit erreichten und je mehr die Öffentlichkeit die Lösung der Asylfrage forderte, umso mehr bröckelte der Widerstand in der SPD gegen eine Grundgesetzänderung.²³³ In der FDP waren ähnliche Tendenzen ebenfalls zu erkennen.²³⁴

Der Wendepunkt wurde im September 1991 erreicht, als der CDU-Generalsekretär Volker Rühe einen offenen Angriff auf die von der SPD noch offiziell vertreten Haltung „Nein zur Grundgesetzänderung“ unternahm. Auf Seiten der Union war die Erkenntnis gereift, dass ein neuerlicher, verstärkter Anlauf in Richtung Grundgesetzänderung kaum je bessere Erfolgsaussichten gehabt hatte. Aus heutiger Sicht ist der oben bereits erörterte öffentlichkeitswirksame Vorstoß Rühes in der *Bild* dementsprechend nachvollziehbar. Auch hinterher wurde jede Meinungsverschiedenheit, jeder Zwist, der sich in den Reihen der SPD zeigten, gezielt genutzt und öffentlich gemacht. Dass man sich auf Seiten der SPD nur wenige Monate zuvor noch explizit darauf festgelegt hatte, eine Grundgesetzänderung nicht mitzutragen, hielten die Unions-Strategen für kein Hindernis. Eine Mutmaßung, die sich als richtig erwies. Mit aller Kraft verfolgten Helmut Kohl und seine Entourage nun auf

²³³ Einer der ersten prominenten SPD-Vertreter, der eine grundsätzliche Bereitschaft zu einer Grundgesetzänderung öffentlich machte, war – wie erwähnt – Oskar Lafontaine. Vgl. dazu sein Interview in: Oskars mutiger 12-Punkte-Plan, in: *Bild*, 19.09.1991, S. 1 u. 14.

²³⁴ Vgl.: Allmählich mürbe, in: *Der Spiegel* (35/1991), 26.08.1991.

Bundesebene dieses politische Ziel. Flankiert wurden sie dabei allerdings auch sehr massiv von Seiten ihrer politischen Kollegen aus den Ländern, Kommunen und Landkreisen sowie von mehreren Tageszeitungen wie der *Bild* und der *Welt*. Vor allem nach öffentlich gewordenen Gewaltakten gegen Ausländer folgten, nach anfänglicher Erschütterung und Entsetzensbekundungen, geradezu gesetzmäßig Aussagen im Sinne: Gäbe es nicht so viel Einwanderung nach Deutschland, sähen sich manche Einheimische nicht gedrängt Gewalt gegen Ausländer anzuwenden.

Interessant ist, dass, obwohl nicht nur die beiden Unionsparteien und die SPD über dieses Thema stritten, die kleinen Parteien²³⁵ sowie andere gesellschaftliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Gewerkschaften oder Vereine in der breiten Öffentlichkeit deutlich weniger wahrgenommen wurden, was ihre Positionen und Argumente anging. Auch hier gilt zu betonen: Das heißt nicht, dass sie kein Gehör fanden und auch nicht, dass sie nicht trotzdem einen nennenswerten Teil der Bevölkerung erreichten, allerdings bedeutete es, dass ihre Perzeption deutlich eingeschränkt war, unter anderem auf Grund einer Unterrepräsentanz in den großen, landesweit erscheinenden Massenmedien. Die wenigen bekannten Ausnahmen, wie etwa Herbert Leuninger von Amnesty International oder vereinzelte breitenwirksame Aufrufe und Appelle durch Kirchen oder Bürgerinitiativen, täuschen nicht darüber hinweg, dass das Gros der öffentlichen Aufmerksamkeit auf den Zwist zwischen Unionsparteien und SPD gerichtet war und auf die Frage, ob und wenn ja, wann die Sozialdemokraten ihre jahrzehntealte Position zum Artikel 16 GG räumen würden. Ohnehin, auch wenn es von vielen Seiten nicht an Bemühungen fehlte, die beiden Volksparteien in dieser Sache zu einem Einlenken zu bewegen, waren diese ganz von ihrem Antagonismus über die Grundgesetzänderung eingenommen. Die Bemühung, sie in diesem Feld zu beeinflussen, stellte

²³⁵ Besonders gravierend ist dies bei der FDP zu bemerken. Zwar bemühten sich Union und FDP schon um des Koalitionsfriedens willen eine gemeinsame Linie zu finden, was letztendlich bedeutete, dass die FDP größtenteils auf die Linie von CDU/CSU einschwenkte, allerdings verstärkte sich bei intensiver Beschäftigung mit dem Thema der Eindruck, dass die FDP in dieser Debatte mehr mitlief, als dass sie mitgestaltete. Vor allem ab dem Zeitpunkt, da ein Positionswechsel bei der SPD abzusehen war und die Sicherung der Bundestagsstimmen der FDP für die Grundgesetzänderung nicht mehr das zentrale Anliegen der Union war. Die Grünen wiederum kämpften mit dem Problem, dass sie ihre parlamentarische Vertretung bei der Bundestagswahl 1990 fast gänzlich eingebüßt hatten. Nur noch acht Abgeordnete vertraten die Partei im Bundestag, was erhebliche Ressourcenprobleme verursachte und damit die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Partei massiv einschränkte. Die PDS, als Nachfolgepartei der SED, kämpfte zu diesem frühen Zeitpunkt ihres Bestehens mehr mit ihrem historischen Erbe und den personellen, wie strukturellen Kontinuitäten aus der DDR-Zeit, als dass sie wirkliches Gewicht in der Asyldebatte entwickeln wollte und konnte. Mit Ulla Jelpke immerhin hatten sie eine Parlamentarierin in ihren Reihen, welche sich wiederholt lautstark und zumindest mit einer gewissen öffentlichen Wahrnehmbarkeit zu Wort meldete und die Politik der Regierung und der Sozialdemokraten kritisierte.

sich daher für alle anderen Debattenakteure, mit Ausnahme der Medien²³⁶, als kompliziert und meist wenig fruchtbar heraus. Die Zuspitzung der Asyldebatte auf die Grundgesetzfrage hatte also auch die Zugriffsmöglichkeiten der anderen Debattenakteure auf den Gegenstand des Streits deutlich eingeschränkt. Mehr als bloße und zunehmend ungläubig-verzweifelte Appelle konnten sie in dieser Zeit kaum an die großen Parteien im Bundestag richten.²³⁷ Am Zustandekommen des Asylkompromisses am 6. Dezember 1992 und an seinem Inhalt änderten solche Versuche der Einflussnahme daher auch nichts.

5.2.2.c Sprache und Bilder – Kontinuitäten seit vielen Jahren

Auch in der Hochphase der Asyldebatte spielte die Art und Weise, wie sie ausgetragen wurde, eine wesentliche Rolle dafür, wie die Debatte heute betrachtet wird. Viele Vorgänge von damals lassen sich in der Retrospektive nur dann vollständig begreifen, wenn man sich erneut die immense Rolle sprachlicher und bildlicher Werkzeuge des Debattenaustrags vergegenwärtigt. Dies gilt besonders dann, wenn man erneut den Blick auf die SPD in dieser Zeitspanne wirft. Den Druck, welcher von Seiten der Bevölkerung, der Medien und der des politischen Gegners auf die Sozialdemokraten aufgebaut wurde, zeigte vor allem daher eine so durchgreifende Wirkung, da er auf den Emotionen der breiten Öffentlichkeit fußte. Die Emotionalität in der Hochphase der Asyldebatte wiederum stellte sich deshalb so ausgeprägt dar, weil es Politik und Medien gelang, einen relativ überschaubaren sprachlichen und bildlichen Kanon – von dem eigentlich kaum zu überblickenden und in seiner Komplexität kaum zu begreifenden Thema Asyl – zu entwerfen und im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern. Schlussendlich wirkte er bis tief in die Gesellschaft hinein und wurde dort als kollektives Wissen²³⁸ immer wieder rezipiert, repliziert und instrumentalisiert, wenn über Asyl, Asylbewerber oder Asylpolitik gesprochen wurde. Eine wichtige Rolle bei der Entstehung und Befestigung dieses diskursiven Grundkanons spielten dabei die bereits diskutierten Topoi nach Martin Wengeler.²³⁹ Die von ihm herausgearbeiteten, in der Debatte lange schon vorhandenen Topoi, waren Anfang der 1990er Jahre für viele Menschen in Deutschland zur individuellen Wirklichkeit geworden.

²³⁶ Welch großen Einfluss die Asylkampagne der *Bild* oder auch die Berichterstattung der anderen großen Zeitungen und Zeitschriften in Deutschland auf die Politik hatte, ist objektiv nicht zu messen. Da allerdings eine enge Interaktion zwischen Politik und Medien existiert, muss davon ausgegangen werden, dass der Einfluss der Presse auf die Debatte nicht unerheblich war.

²³⁷ Pro Asyl etwa veröffentlichte am 21. September 1992 eine einschlägige Pressemitteilung: „PRO ASYL fordert SPD und FDP auf, von dem sich immer schneller drehenden CDU-Karussell abzuspringen, bevor es für unseren Rechtsstaat vielleicht zu spät ist.“ Nachweisbar in: AGG, B.II.2 Die Grünen im Bundestag 1990–1994, Akte: 754.

²³⁸ Zur Rekapitulation der Rolle von Sprache und Bildern, siehe noch einmal Kapitel 2 bei Landwehr: Historische Diskursanalyse, S. 26–59.

²³⁹ Siehe noch einmal bei: Wengeler: Topos und Diskurs, besonders ab S. 447 und auch in dieser Arbeit in Kapitel 4.2.2.

Sowohl diejenigen Topoi, welche genutzt wurden, um sich für Asylsuchende stark zu machen, als auch diejenigen, welche der Abwehr von ihnen dienten. Besonders die Topoi der Asylkritiker waren mit dem neuerlichen Aufkommen der Diskussion ebenfalls zu neuer Popularität gelangt. Nach wie vor galt für viele Kritiker der Asylmigration, dass eine übermäßige Einwanderung per se eine Gefahr für die genuin deutsche Kultur darstellte und eine Überfremdung der deutschen Bevölkerung bewirken würde:

„Unser Staat ist ein Staat der Deutschen, in dem gerne auch Ausländer leben sollen, soweit sie berechtigt hier ihre Heimat gefunden haben. **Wir lehnen aber eine multikulturelle Gesellschaft ab.** Zahlreiche Wohngebiete haben bereits einen Ausländeranteil von über 20 %; diese Zahl möchte der große Teil der Bevölkerung eigentlich gesenkt und nicht erhöht wissen.“²⁴⁰

Mal verklausuliert wie in diesem Beispiel, mal deutlich radikaler und offen rassistisch, finden sich dutzende Beispiele solcher Zuschriften in den Archivbeständen der damals im Bundestag vertretenen Parteien und ihrer Vertreter. Und nicht nur der Kultur-Topos wurde in der Hochphase der Asyldebatte nach wie vor bemüht. Noch viel häufiger finden sich Beispiele für die Nutzung von Gefahren-, Belastungs- und Missbrauchs-Topoi. Oftmals kombiniert in einem Schreiben finden sich die Belege, wie weitreichend die Verankerung dieser Topoi in der deutschen Gesellschaft war:

„Unstrittig sind mehr als 90 % aller Asylsuchenden Wirtschaftsflüchtlinge bzw. Scheinasylanten und haben keinerlei Anspruch, in Deutschland Aufnahme zu finden. [...] Das staatliche Wohlwollen wird zu beachtlichen Mißbräuchen genutzt (z. B. mehrfaches Abkassieren der Sozialhilfe, Diebstähle). [...] Daher: Asyl für diejenigen, die wirklich berechtigt sind; Wirtschaftsflüchtlinge bzw. Scheinasylanten bitte schnellstens abschieben.“²⁴¹

Die starke Verknüpfung dieser Topoi mit einprägsamen Schlagwörtern und Begriffen sticht auch für die Hochphase der Asyldebatte hervor. Für die Gegner des bisher geltenden Asylrechts waren Begriffe wie „Asylant“²⁴², „Scheinasylant“, „Asylmissbrauch“, „Asylschmarotzer“, „Asylantenflut“, „Wirtschaftsasylant“ und so weiter nicht bloß pejorativ belegte Begriffe, mit denen ein vorhandenes Phänomen, nämlich die Asylmigration, diskreditiert werden sollte, sondern viele Menschen waren überzeugt, dass die mit den Begriffen transportierten

²⁴⁰ Aus einer Bürgerzuschrift an Bundespräsident Richard von Weizsäcker und die im Bundestag vertretenen Parteien mit etwa 30 Unterzeichnern aus Neuss in Nordrhein-Westfalen. Hervorhebung im Original. Nachweisbar in: AGG, B.II.2, Die Grünen im Bundestag 1990–1994, Akte: 679.

²⁴¹ Ebd.

²⁴² Über die Herkunft und Bedeutung des sog. Stigmawortes „Asylant“ sowie seine negativen Attribute schreibt Martin Wengeler. Siehe: Ders.: Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus, in: Stötzel/Ders.: Kontroverse Begriffe, S. 734 ff.

Stereotype, Bilder und Zuschreibungen, reale Entsprechungen hatten. Das bedeutet, dass etwa der Begriff „Scheinasyllant“ nicht nur der Herabsetzung von Asylbewerbern diene, sondern dass viele Menschen darüber hinaus fest davon überzeugt waren, dass viele Asylsuchende nur zum Schein politische Fluchtgründe vorschoben²⁴³, um nach Deutschland kommen zu können und stattdessen ganz andere Gründe dafür hatten, zum Beispiel wirtschaftliche.²⁴⁴

Sowohl diejenigen Politiker, die sich in der Debatte besonders umtriebig gaben, als auch die Medien verstanden es teilweise meisterhaft, durch die Nutzung dieser sogenannten „brisanten Wörtern“²⁴⁵ bereits vorhandene Emotionen gezielt zu instrumentalisieren und zu konservieren, aber auch neue Emotionen hervorzurufen und sie gegebenenfalls auch wach zu halten. Ohne diese Fähigkeit einiger Akteure zur Steuerung kollektiver Emotionen hätte die Hochphase der Asyldebatte nicht diesen Verlauf genommen. Vor allem mit Blick auf das Thema Gewalt in der Asyldebatte ist dieser Aspekt von großer Bedeutung.

5.2.2.d Gewalt in Ost und West

Dass Sprache und Bilder sowie die durch sie hervorgerufenen Emotionen speziell in der Asyldebatte von essenzieller Bedeutung für deren Verlauf und ihre zeitgenössische wie heutige Wahrnehmung spielten, ist inzwischen mehr als deutlich geworden.²⁴⁶ Die durch sprachliche und bildliche Mittel geförderte Gewaltbereitschaft gegen Ausländer belegt dies eindrücklich. Wohingegen die Themen Migration oder Ausländer in der deutschen Geschichte stets mit Emotionalität verbunden waren, was eine Parallele zwischen allen bisherigen Migrationsdebatten darstellt, ist das Thema Gewalt gegen Ausländer, wenn auch nicht absolut, ein hervorhebenswertes Charakteristikum der ersten Asyldebatte und besonders ihrer Hochphase. Nicht weil Gewalt gegen Ausländer in der Bundesrepublik sonst noch nie vorgekommen wären, sondern weil die Häufigkeit und auch die Schwere der begangenen Taten keine Entsprechungen in der vorherigen Geschichte der Bundesrepublik kennen. Mit Recht sprechen zeitgenössische wie heutige Kommentatoren von einer bis dahin besonderen Qualität der rechtsextremen und fremdenfeindlichen Gewalt. Speziell die rassistischen und fremdenfeindlichen Vorfälle in den neuen Bundesländern stellten von Anfang an eine schwere

²⁴³ Wie sie Artikel 16 GG für die Gewährung von Asyl verlangte.

²⁴⁴ Für eine genauere Analyse der hier aufgezählten Begriffe und ihre Verwendung in der Asyldebatte siehe erneut: Wengeler: Asylantenflut im Einwanderungsland Deutschland.

²⁴⁵ Vgl. ebd., S. 2.

²⁴⁶ Auf die Emotionalität früherer Migrationsdebatten sollte hier nochmal hingewiesen werden. Die Themen Ausländer oder Migration waren und sind in der Bundesrepublik stets eng mit emotional geführten Debatten verbunden.

Hypothek für das gerade erst wiedervereinigte Deutschland dar. Die bis hierhin erschienene Literatur zu diesem Thema hat diesen Aspekt der Debatte bereits gewürdigt.²⁴⁷

Dennoch gilt es, die Zusammenhänge zwischen den zahlreichen Gewaltakten und der Gesamtdebatte noch einmal zu rekapitulieren und nachzuzeichnen. Denn erstens kann das Thema ausländerfeindliche Gewalt trotz seiner Beispiellosigkeit nicht von dem Rest der Debatte losgelöst betrachtet werden, und zweitens besteht zumindest ein partieller Zusammenhang zwischen der Gewalt in der Debatte und ihrem weiteren Verlauf seit der Wiedervereinigung. Oben wurde bereits erläutert, wie die ostdeutschen Konstellationen und Faktoren sich auch auf das Thema Rassismus und Ausländerfeindlichkeit und die damit verbundene Gewalt auswirkten. Dass solche Gewalttaten dennoch kein spezifisch ostdeutsches Phänomen waren und sind, ist ebenfalls deutlich geworden.²⁴⁸ Zwei Aspekte, welche eng mit den Gewalttaten der frühen 1990er Jahre zusammenhängen, müssen jedoch hervorgehoben werden. Das ist erstens die gesellschaftliche Reaktion auf die Ausschreitungen und Anschläge und zweitens die Wirkung auf die politischen Entwicklungen hin zum Asylkompromiss und zur Grundgesetzänderung.

Ulrich Herbert schätzt, dass sich „[d]ie aggressive Ablehnung von Ausländern [...] auf eine Gruppe von vielleicht 10-15 % in der Bevölkerung [beschränkte].“²⁴⁹ Doch waren Skepsis und stereotype Ressentiments gegenüber Ausländern und besonders Asylbewerbern noch deutlich weiterverbreitet. Allerdings wird der große Teil der Bevölkerung, der sich gegen Ausländerfeindlichkeit, Rassismus und Gewalt positionierte, in der retrospektiven Betrachtung dieser Jahre häufig oft vergessen oder mindestens zu wenig beachtet. Dies hing für die Jahre bis zur Wiedervereinigung größtenteils mit der Unterrepräsentation dieser Bevölkerungsgruppe zusammen. Die Debatte, so heftig auch schon in den 1980er Jahren gestritten wurde, rüttelte noch nicht am sozio-kulturellen und demokratisch-rechtsstaatlichen Selbstverständnis der meisten Menschen. Nur die Wenigsten sahen sich daher schon zu diesem Zeitpunkt zu einer klaren Positionierung und öffentlichem Engagement in der Asylfrage genötigt. Die eindrucksvollen Ausnahmen²⁵⁰ lassen sich zwar zahlreich in den Beständen der Archive und

²⁴⁷ Zuletzt etwa dazu: Herbert: „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“, hier S. 93 und 95 ff.

²⁴⁸ Ulrich Herbert schreibt: „Der Terror gegen Ausländer hatte sich auf ganz Deutschland ausgedehnt.“ Siehe: Ders.: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 304.

²⁴⁹ Vgl. ebd., S. 308.

²⁵⁰ Amnesty International und ihr prominentester deutscher Vertreter in dieser Zeit, Herbert Leuninger, hatten sich früh gegen die Politik der Bundesregierung positioniert und eine rege Tätigkeit diese Frage betreffend entwickelt. Auch zeugen eine Vielzahl kleinerer lokaler Initiativen und deren Publikationen von durchaus existierendem Widerstand. Ihre Unterrepräsentanz in Medien und Politik ist dennoch nicht zu übersehen.

Bibliotheken nachweisen, sie repräsentieren für diesen Zeitraum jedoch nicht das Gros der deutschen Bevölkerung. Diejenigen Menschen, die sich in den 1980er Jahren von der Asylfrage nicht betroffen fühlten und keine negativen Gefühle mit Asylbewerbern oder Ausländern allgemein verbanden, waren zwar äußerst zahlreich, aber auch äußerst zurückhaltend beim Vertreten dieser Position. Einige Jahre später wurde die nun zusehends um sich greifende Gewalt in der Asyldebatte zu einem wichtigen Faktor, was das Ablegen der bisherigen Apathie weiter Teile der deutschen Bevölkerung anging. Erst das Entsetzen über die teils hemmungslose Gewalttätigkeit gegenüber Geflüchteten, aber auch gegenüber seit Jahren in der Bundesrepublik lebenden Migrant*innen schien für viele der Weckruf zu sein. Die in dieser Phase postulierten Parolen lauteten etwa: „Gegen Gewalt und Fremdenhaß. [...] Menschenrechte gelten für alle“²⁵¹; „Es wird Zeit [...] Grundrechte verteidigen – Flüchtlinge schützen – Rassismus bekämpfen“²⁵² oder „ASYL IST MENSCHENRECHT – Stoppt die Pogrome – Dem Haß keine Chance“²⁵³. Mit der steigenden Anzahl von Berichten über ausländerfeindliche Übergriffe und Anschläge stieg erstmals auch der gesellschaftliche Widerstand gegen die ebenfalls weiter zunehmende Agitation gegen Asylbewerber und Migrant*innen im Allgemeinen. Die bekannteste Form des damaligen Protestes waren die zahlenmäßig beeindruckenden Lichterketten,²⁵⁴ die mit teilweise zehntausenden Teilnehmern gegen Ausländerhass und Gewalt protestierten. Ebenso bei Demonstrationen, Kundgebungen und anderen Formen der Protestartikulation wurde immer wieder auch Protest gegen die von CDU/CSU angestrebte Grundgesetzänderung eingeschlossen.²⁵⁵ Wenn diese Form des Widerstandes aber dann auch direkt die Politik in Bund und Ländern kritisierte, so richtete sich dieser Protest ab 1992 denn auch immer häufiger gegen den kleinen Koalitionspartner FDP und gegen die SPD.

²⁵¹ So der Titel eines Aufrufs zu einer zentralen Demonstration auf dem Berliner Breitscheidplatz am 09.11.1991. Nachweisbar: AGG, B.II.2 Die Grünen im Bundestag 1990-1994, Akte Nr. 765.

²⁵² Aufruf zu einer Großdemonstration am 14.11.1992 in Bonn. Nachweisbar in: AGG, B.II.2 Die Grünen im Bundestag 1990-1994, Akte: 765. Vgl. auch den Bericht in der *Frankfurter Rundschau* dazu: Deutliche Absage an Fremdenhaß, in: *FR* (Nr. 267/47), 16.11.1992, S. 1. Weitere Berichte in ders. Ausgabe auf S. 3 und 4.

²⁵³ Aufruf des „Aktionskreis Miteinander Leben – Gegen Fremdenhaß und Gewalt“ zur Demonstration und Kundgebung auf dem zentral gelegenen Stuttgarter Schlossplatz am 07.11.1992. Nachweisbar in: AGG, C-BaWü I.1, Akte 58/2. Hervorhebung im Original.

²⁵⁴ Vgl. auch bei Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 317 f. Zu den „Lichterketten, Rockkonzerten und sonstigen vielfältigen Aktionen [...] gegen Rassismus“ siehe die differenzierenden Bewertungen und Überlegungen bei Nuscheler: *Internationale Migration*, S. 238 f. Er, wie auch Herbert, heben hervor, dass es durchaus auch Kritik und Versuche der Diffamierung gegenüber diesen Protestbewegungen gab. Allerdings ist Nuscheler der Ansicht, dass die Kundgebungen und Protestveranstaltungen ein „Fanal gegen den Rassismus“ setzten. Herbert beschreibt die Folge des Protests wie folgt: Die „Lichterketten wurden zum Symbol der zivilen Gegenwehr und trugen dazu bei, potenziellen Tätern das Gefühl der Übereinstimmung mit dem Trend zu nehmen.“

²⁵⁵ Vgl. etwa das oben bereits zitierte Flugblatt des „Aktionskreis Miteinander Leben“ vom November 1992. „Wir fordern von Helmut Kohl und der Regierung [...] – Keine Änderung des Grundgesetzes, die das Asylrecht einschränkt.“

Was zum zweiten Aspekt führt, der hier noch einmal hervorgehoben werden sollte: Der Druck der Straße, der in Reaktion auf die umgreifende Gewalt folgte, war eben nicht nur gegen alle Formen der Ausländerfeindlichkeit und des Rassismus gerichtet, sondern auch gegen die bis dato wenig produktiven Versuche der Politik, eine Beilegung des immer wieder kolportierten „Asyl-Streits“²⁵⁶ zu erreichen. Die Kritik traf damit auch die Sozialdemokraten, und da diese sich nicht nur aus dieser Richtung massiv unter Druck gesetzt sahen, stieg das Bedürfnis in der SPD an einer Beilegung der jahrealten Debatte mitzuwirken. Paradoxe Weise war das Ergebnis dieser Entwicklung, dass die Sozialdemokraten unter Björn Engholm der Forderung der Union nach einer Änderung des Artikel 16 GG schlussendlich nachgaben. Dabei handelte es sich allerdings um einen politischen Weg, den die Demonstranten oftmals ebenso ablehnten, wie auch die bis dahin ergebnislosen Streitereien über das Asylrecht an sich.

5.2.2.e Akteure und politische Ebenen im Widerstreit

Ein letzter zentraler Aspekt, der schlussendlich elementar für den Ausgang der Asyldebatte werden sollte, war die oben schon angedeutete besondere Akteurskonstellation, welche sich ab Ende der 1980er Jahre noch einmal grundlegend veränderte und neue Perspektiven bei der Kompromissfindung beziehungsweise bei der Suche nach Problemlösungen ermöglichte. Zwar sind die personellen und strukturellen Kontinuitäten größer, als die Veränderungen, welche sich über das Jahr 1990 hinweg ergaben, aber gerade die Veränderungen, welche sich in dieser Zeit vollzogen, sind als zentrale Faktoren für den Ausgang der Asyldebatte zu betrachten.

Was die Konstellationen zwischen den Parteien anging, welche maßgeblich am Austrag der Asyldebatte beteiligt waren, ergaben sich von den 1980er Jahren bis 1992 nur marginale Veränderungen und selbst diese waren kaum von Bedeutung für die Beilegung des Parteienstreits. Die Hauptauseinandersetzungen im Bund fanden maßgeblich zwischen der Regierungskoalition und den Sozialdemokraten statt. Zwar waren vor 1990 auch die Grünen mit einer Fraktion im Bundestag vertreten, allerdings wurden sie (noch) nicht als ernst zu nehmende Verhandlungspartner betrachtet, was nicht zuletzt auch mit den asylpolitischen Maximalforderungen der Grünen zusammenhing.²⁵⁷ Nach der Bundestagswahl und ihrem

²⁵⁶ Vgl. dazu erneut etwa den Artikel: Asyl-Streit: Wenn die FDP wackelt, ist die Koalition am Ende, in: *Bild*, 22.11.1992, S. 2 f.

²⁵⁷ Die Grünen wandten sich stets in vehementer Form gegen die Asylpolitik der Regierung Kohl und später auch gegen die Grundgesetzänderung. Ulrich Herbert beschreibt es so: „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‘.“ Siehe: Ders.: „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“, S. 91 f.

Scheitern an der Fünf-Prozent-Hürde waren die Grünen des größten Teils ihres bundespolitischen Einflusses beraubt. Nur eine kleine Fraktionsgruppe von acht Mandatsträgern von Bündnis 90 aus den neuen Bundesländern vertrat von 1990 bis 1994 auch die Interessen der Grünen im Bundestag. Gehör fanden sie bei der Regierungskoalition und der SPD nur sehr eingeschränkt. Auf Länderebene ergaben sich teilweise etwas kompliziertere Konstellationen, die sich aber über das Wendejahr hinweg ebenfalls nur bedingt veränderten. Ab 1990 kam es zu den ersten Koalitionen zwischen der SPD und den Grünen, was den Grünen zumindest gewisse Einflussmöglichkeiten auf die Asylpolitik in einigen Bundesländern verschaffte.²⁵⁸ Allerdings, viel zentraler für den Verlauf der Asyldebatte als die Regierungsbeteiligungen der Grünen in den Bundesländern waren die ab Ende der 1980er Jahre immer häufigeren Erfolge rechter Parteien bei verschiedenen Landtagswahlen. Wichtig waren diese Erfolge jedoch nicht deswegen, weil diese Parteien in irgendeiner Form konkrete Asylpolitik hätten mitgestalten können oder wollen, sondern weil sie ein allgemeines Symptom für den Stimmungsumschwung in Teilen der deutschen Bevölkerung darstellten. Die Erfolge der rechten Parteien in Kombination mit den anderen rechten bis rechtsradikalen Umtrieben in der deutschen Öffentlichkeit, bis hin zu tödlicher, ausländerfeindlicher Gewalt erhöhten den politischen Druck auf Union, FDP und SPD über die Monate und Jahre hinweg zusehends.

Gleichzeitig stieg der Druck, den die Bundesländer und ihre Regierungen auf die Bundespolitik ausübten. Länder wie Bayern oder Baden-Württemberg, in denen Vorkämpfer wie Edmund Stoiber oder Lothar Späth regelmäßig gegen das bestehende Asylrecht und -system opponierten, übten auch in den frühen 1990er Jahren weiterhin ihre Rollen als asylpolitische Hardliner aus.²⁵⁹

Je länger die Asyldebatte dauerte, umso häufiger meldeten sich nun auch Kommunen und Landkreise zum Thema Asyl zu Wort. Sie wurden damit zu einem immer gewichtigeren Faktor in der Debatte. Als diejenigen politischen Akteure, die sich vor Ort mit der Lösung der Asylproblematik auseinandersetzen mussten, waren sie jeweils die ersten, die neue und bestehende Probleme in der Asylpraxis zu spüren bekamen. Fehlte es an lokalen Lösungsmöglichkeiten, wandten sie sich immer häufiger an die politischen Vertreter in den

²⁵⁸ So waren die Grünen ab 1991 in Hessen wieder mit an der Landesregierung beteiligt – eine erste Koalition ab 1983 scheiterte 1985. In Bremen gingen sie ebenfalls 1991 eine Koalition mit SPD und FDP ein, in Niedersachsen koalierten sie bereits 1990 mit der SPD.

²⁵⁹ Unzählige einschlägige Interviews und Zeitungsartikel untermauern diese Beobachtung, genauso wie eine Vielzahl politischer Initiativen und Maßnahmen, in den Bundesländern aber auch etwa im Bundesrat.

Ländern und im Bund. Ihre Adressaten waren dabei offizielle Verwaltungs- und Regierungsstellen, wie auch die Zentralen der unterschiedlichen Parteien und Fraktionen. So wurden die Kommunen und Landkreise bis zum Beginn der 1990er Jahre auch zum immer wichtigeren Machtfaktor im Parteienstreit über die Grundgesetzänderung:

„Der Gemeinderat fordert: Gemeinden entlasten, Zuwanderung steuern, Flüchtlingen helfen. [...]

1. [...] Der Gemeinderat stimmt allen Gesetzesinitiativen zur Durchsetzung unserer Forderungen sowie den darüberhinaus [sic!] erforderlichen Änderungen oder Ergänzungen der Verfassung zu.

2. Auch die Gemeinde Großrosseln steht wie fast alle Kommunen vor tagtäglich größer werdenden Schwierigkeiten bei der Unterbringung der unkontrolliert nach Deutschland und letztlich auch in die Gemeinde einströmenden Asylbewerber und Aussiedler. [...] Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen, aber die Unterbringungsmöglichkeiten der Gemeinde [...] sind erschöpft. Der Zuzug der Asylbewerber ist in den Kommunen nicht mehr steuerbar.

[...]

3. Mißbrauch des Asylrechts muß deshalb bekämpft werden.²⁶⁰

Dutzende Schreiben aus den Jahren 1991 und 1992, die wie diese Resolution des damaligen Gemeinderats von Großrosseln im Saarland große Probleme bei der Bewältigung des Asylproblems ansprachen, zeigen dass in der Hochphase der Asyldebatte erstens strukturelle, aber auch psychologische Belastungsgrenzen überschritten wurden und zweitens die Geduld vieler kommunaler und regionaler Akteure mit der Bundespolitik zu Ende gegangen war.

Neben den Konflikten, die sich aus den unterschiedlichen Problemen und Perspektiven der verschiedenen politischen Ebenen ergaben, waren prominente politische Persönlichkeiten zentral für den Verlauf der Asyldebatte. Und auch das Ende der Asyldebatte, wie es sich von Ende 1992 an abzeichnete, wäre ohne die daran beteiligten Einzelpersonen – hervorzuheben sind hier sicher Björn Engholm und Wolfgang Schäuble – so nicht zu Stande gekommen.

Helmut Kohl löste durch die geschickte Installation enger Vertrauter auf den Ämtern des CDU-Generalsekretärs, des Bundesinnenministers und des Bundestagsfraktionsvorsitzenden der Unions-Parteien ab Ende der 1980er Jahre nicht nur personelle und strukturelle Probleme der ersten Hälfte seiner Regierungszeit, sondern er schuf gleichzeitig günstige personelle Strukturen für eine schlussendliche Beilegung des Asylstreits. Da die personellen Umstellungen

²⁶⁰ Brief des Gemeinderats Großrosseln an die Bundestagsgruppe der Grünen vom 10.11.1992. Nachweisbar in: AGG, B.II.2 Die Grünen im Bundestag 1990–1994, Akte: 679. Unterstreichungen im Original.

nichts mit der Debatte rund um das Thema Asyl zu tun hatten, kann nicht davon ausgegangen werden, dass Kohl in erster Linie diesen Effekt im Sinn gehabt hatte, als er sich zu diesen Maßnahmen entschloss. Allerdings, die Personalie Geißler/Rühe ausgenommen²⁶¹, bewirkten seine personellen Umstrukturierungen, dass das Thema auf Seiten der Union aus den Händen nationalkonservativer Protagonisten genommen wurde und in kompromissfähigere gelegt wurde. Rühe, Schäuble und Seiders waren in der Sache nicht weniger entschlossen als ihre Vorgänger, jedoch sorgte die einheitlichere Linie durch die Kohl-Vertrauten und ihre insgesamt besonnenere Politik dafür, dass man auf Seiten der SPD nicht jede Kompromissbereitschaft von vorne herein erstickte. Ihre oftmals scharfen Angriffe auf die Sozialdemokraten konnten diese dennoch deutlich besser ertragen, als etwa das nationalkonservative bis in die Ausländerfeindlichkeit reichende Gebaren eines Friedrich Zimmermann oder Alfred Dregger.

Personalwechsel gab es allerdings nicht nur auf Regierungs- beziehungsweise Unions-Seite, sondern auch auf der der SPD. Zentral war der Wechsel an der Spitze der Sozialdemokratischen Partei. Unter Björn Engholm wurden ab 1991 die strukturellen und programmatischen Voraussetzungen für die Grundgesetzänderung geschaffen. Mit Engholm wurde auch der Posten des Bundesgeschäftsführers der SPD neu besetzt. Im Mai 1991 wurde mit Karlheinz Blessing ein im Sinne Engholms agierender Mann auf diesen Posten gewählt. Zusammen mit Hans-Ulrich Klose, der Ende 1991 auf Hans-Jochen Vogel an der Spitze der SPD-Bundestagsfraktion folgte und besonders vehement auf eine Einigung mit der Union hinarbeitete,²⁶² waren es Blessing und Engholm, welche die Bundes-SPD auf den Weg hin zu einem Kompromiss mit der Union und FDP brachten.²⁶³ Welche Rolle darüber hinaus die Parteibasis und lokal prominente Mitglieder auf den Stimmungswandel in der SPD-Spitze hatten, wird im nachfolgenden Kapitel deutlich werden.

²⁶¹ Mit dem Rücktritt Lummers in Berlin hatte Kohl direkt nichts zu tun. Dieser erfolgte im Zuge eines Bauskandals. Allerdings hatte auch sein Ausscheiden aus der ersten Reihe der Politik deeskalierende Wirkung auf die Asyldebatte.

²⁶² Vgl. dazu: Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 316.

²⁶³ Längst nicht alle SPD-Landesverbände waren in dieser Frage auf die Linie der Bundespolitik zu bringen. Letztendlich wurde der Asylkompromiss in der SPD dennoch größtenteils begrüßt.

5.3 Die SPD und die Asylgrundrechtsfrage – der Weg zur asylpolitischen Wende

Warum sollte man der deutschen Sozialdemokratie besondere Aufmerksamkeit schenken, wenn man sich mit der ersten langjährigen Asyldebatte in der Bundesrepublik Deutschland befasst? Bereits die Tatsache, dass es sich bei der SPD um einen der zentralen Akteure in der Debatte handelt, rechtfertigt diese besondere Aufmerksamkeit. Doch zeichnete sich bereits in der Frühphase der Forschungsarbeit zu dieser Analyse ab, dass es Faktoren innerhalb der innerparteilichen Diskussion über den Umgang mit Artikel 16 Grundgesetz gegeben hatte, die bislang wenig Beachtung in der Wissenschaft gefunden haben, obwohl sie doch so zentral für den Ausgang der Asyldebatte waren. In der Auseinandersetzung zwischen Regierung und oppositioneller SPD handelte es sich um einen besonderen Fall in der bundesrepublikanischen Politik, da eine Oppositionspartei in der Bundesrepublik selten derartige Einflussmöglichkeiten auf die konkrete Gestaltung kontroverser Gesetze hatte. Nur bei Themen, die eine Grundgesetzänderung beinhalten, für welche eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages benötigt wird, kommt die Opposition überhaupt in die Lage auch bei kontroversen Themen wirklich mitgestalten zu können.²⁶⁴ Aus diesem Grund konnte die programmatische Wende der SPD auch die zentrale Wende in der Asyl- und Grundrechtsdebatte werden. Ohne das Umdenken der Sozialdemokraten wäre die Debatte nicht in dieser Form und auch nicht zu diesem Zeitpunkt beendet worden. Die sozialdemokratische Wende in der Asylfrage war der Dreh- und Angelpunkt der ersten deutschen Asyldebatte. Die Untersuchung der Hintergründe des Meinungswandels hat also in gleich mehrerlei Hinsicht jedwede Berechtigung.

5.3.1 Die SPD im wiedervereinigten Deutschland – das Asylthema im Gepäck

Es wurde bereits deutlich, welche enormen Schwierigkeiten die SPD hatte, ihre politische Orientierung in der Wendephase zu behalten, ohne die anstehende Bundestagswahl im Dezember 1990 von vorne herein abschreiben zu müssen. Unter der Führung Oskar Lafontaines fehlte es den Sozialdemokraten im Wahlkampf an einer probaten Strategie, die Wiedervereinigung auch als ihr großes Ziel und Projekt zu verkaufen, ohne dabei jedoch die

²⁶⁴ Kontroverse Gesetzesvorhaben werden in der Regel allein durch die jeweilige Regierungskoalition durchgesetzt. Die Opposition stimmt in der Regel nur bei nicht umstrittenen Gesetzesthemen mit der Regierungskoalition. Die Fraktionspflicht verhindert dabei in den meisten Fällen ein Ausscheren einzelner Parlamentarier.

eigenen Bedenken bezüglich ihrer raschen Umsetzung gänzlich zu ignorieren.²⁶⁵ Als dieser das Attentat im April 1990 nur knapp überlebt hatte, verlor die Wahlkampagne der SPD fast gänzlich ihren Schwung. Ohnehin hatte man der Vision Kohls, so weit hergeholt sie auch war, wenig entgegenzusetzen. Die Bundestagswahl wurde zum Triumph des amtierenden Kanzlers²⁶⁶ und die SPD hatte einen nächsten Kanzlerkandidaten verschlissen; wenn auch nicht nur aus eigenem Verschulden.²⁶⁷ Obwohl nicht Parteivorsitzender, dieses Amt hatte weiterhin Hans-Jochen Vogel inne, hinterließ Oskar Lafontaine in seiner Rolle als politisches Zugpferd eine große Lücke in der Partei. Björn Engholm, der als ein natürlicher Nachfolger in dieser Rolle bereitstand, konnte erst mit der Übernahme des Parteivorsitzes dieses Vakuum füllen. Hans-Jochen Vogel, der nach Lafontaines Rückzug die Geschäfte der Bundespartei weitergeführt hatte, konnte der Partei keine Ruhe verschaffen.²⁶⁸ Ein gutes halbes Jahr nachdem Engholm Parteivorsitzender geworden war, übernahm Klose das Amt des Fraktionsvorsitzenden ebenfalls von Hans-Jochen Vogel. Damit war an diesen beiden entscheidenden Stellen der personelle Wechsel vollzogen.

Für den Verlauf der Asyldebatte war dieser Wechsel von außerordentlicher Bedeutung, allerdings bedeute dies für die SPD dennoch nicht die erhoffte Ruhe und Neuordnung. Das Thema Asyl war bereits wieder zu aktuell und emotional aufgeladen. Außerdem bedurfte die neue Situation, die sich aus der Wiedervereinigung auch in der Asylfrage ergeben hatte, zu dringender Lösung, als dass man sich in Ruhe den übergeordneten Problemen in der Partei hätte zuwenden können. Jedoch bestand weiterhin das Problem, dass die SPD in dieser Sache nach wie vor nicht zu einem Kompromiss mit der Union gekommen war. Diese aber verschärfte nun, da sich die Einflussfaktoren der Asyldebatte zu ihren Gunsten verändert hatten, den Ton gegenüber der SPD. Die bisherige Position in der Frage des politischen Asyls in der Bundesrepublik ließ sich für die Sozialdemokraten zusehends schwerer halten. Wie stellte sich

²⁶⁵ „Lafontaine hatte seinen Wahlkampf ganz auf die durch die Wiedervereinigung zu erwartenden finanziellen Belastungen abgestellt. Seine Berechnungen waren nicht unrealistisch, klangen aber wie eine Ablehnung der Vereinigung insgesamt.“ Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 1144. Auch bei: Edgar Wolfrum: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020, S. 32.

²⁶⁶ Wenn auch nicht in Form des konkreten Ergebnisses. Da Kohl im Jahr zuvor wie der sichere Verlierer ausgesehen hatte war sein Wahlsieg durchaus als großer Erfolg zu bewerten. Vgl. Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, S. 1144 f.

²⁶⁷ Lafontaines zweiter Anlauf auf die Kanzlerkandidatur scheiterte im Vorfeld der Bundestagswahl von 1998. Gerhard Schröder, glänzender Sieger der Landtagswahl in Niedersachsen wurde erst Kanzlerkandidat und schließlich auch Kanzler.

²⁶⁸ Laut Heimann gab die SPD im Jahr 1990 stets ein Bild der Zerrissenheit ab. Vgl. Siegfried Heimann: Die SPD in den neunziger Jahren, In: Perspektiven DS, 2001 (3), S. 61–88, S. 64.

diese Position kurz nach der Wiedervereinigung im Detail dar und wie wurde sie in der SPD diskutiert?

Der Ausgangspunkt der sozialdemokratischen Position zum Thema politisches Asyl war seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes stets der einfache, aber unmissverständliche Satz: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Innerhalb der Sozialdemokratie galt er bis weit in die 1980er Jahre hinein als unantastbar. Allerdings führte die zunehmende Einwanderung in die Bundesrepublik auf dem Weg des Asylverfahrens und die daraufhin folgende, immer schärfer werdende Kritik an dem Asylrechtsartikel – vornehmlich aus konservativen Kreisen – dazu, dass schon im Laufe der 1980er Jahre auch in der SPD immer häufiger Bereitschaft bestand, zumindest an den Verwaltungsvorschriften und an den nachfolgenden Gesetzen zum Thema Asyl Veränderungen vorzunehmen. Ursula Münch hat schon während der noch laufenden Debatte eine recht umfangreiche politikwissenschaftliche Analyse der einzelnen Veränderungen, die das damals noch Asylverfahrensgesetz genannte Asylgesetz betroffen hatten, vorgelegt.²⁶⁹ Als Oppositionspartei hatte die SPD nur sehr bedingt Einfluss auf den Inhalt der neuen Gesetze oder Verfahrensregeln nehmen können. Dennoch wollte man doch zumindest öffentlich unter Beweis stellen, dass man sich einer konstruktiven Zusammenarbeit in dieser Frage nicht entzog. Der Druck von außen auf die SPD war allerdings nie so groß gewesen, dass die wiederholten Versuche der Union, eine Grundgesetzänderung schon in den 1980er Jahren gesellschaftstauglich zu machen, in der SPD auf irgendeine signifikante Gegenliebe gestoßen wären. Auch einzelne Querschläge, wie der Oskar Lafontaines während des Bundestagswahlkampfes im August 1990, änderten daran nur sehr bedingt etwas. Zu fest standen die sozialdemokratische Basis und auch der große Rest ihrer Führung noch hinter dem von anderer politischer Seite bereits viel gescholtenen Asylrechtsartikel. Diesen festen Standpunkt bestätigte der Parteitag vom späten Mai 1991 noch einmal. Im durch den Parteitag angenommenen Leitantrag des Parteivorstandes unter dem Titel „Deutschland in neuer Verfassung“ findet sich folgende Erklärung:

„22. Die gewandelten internationalen Bedingungen lassen soziale Probleme in Deutschland entstehen bzw. verschärfen. Das Wohlstandsgefälle [...], zahlreiche Nationalitätenkonflikte und die vielen Krisenherde, [...], lassen erwarten, daß Westeuropa und hier insbesondere die Bundesrepublik Deutschland weiterhin das Ziel zahlreicher Flüchtlinge bleiben werden. Es bedarf dringend einer Verständigung aller

²⁶⁹ Ihre Arbeit umfasst Analysen zum Entstehen und dem Inhalt des ersten (1978) und des zweiten (1980) Asylbeschleunigungsgesetzes sowie des 1982 erlassenen Asylverfahrensgesetzes. Ebenso thematisierte Münch auch die verschiedenen Änderungsgesetze von 1987 und 1988 sowie den Weg hin zum Asylkompromiss. Vgl. Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, dazu bes. S. 72–156.

im Bundestag vertretenen Parteien für ein Handlungskonzept, bei dem das Grundrecht auf Asyl erhalten bleibt und das sich in eine moderne gesamteuropäische Einwanderungs- und Entwicklungspolitik einfügt.

[...]

31. [...] Dabei ist klar: Das Grundrecht auf Asyl (Art. 16 GG) wird nicht geändert.“²⁷⁰

Festzustellen ist zuerst, dass die Partei nach wie vor ein klares und nicht umzuinterpretierendes Bekenntnis zum bis dato gelten Artikel 16, Abs. 2, Satz 2 GG abgegeben hatte. Einer Änderung des Asylrechts wollte man nicht zustimmen. Darüber hinaus fallen allerdings mehrere Aspekte auf. So stellte der Parteitag mit der Annahme dieses Antrags fest, dass zu diesem Zeitpunkt in der Asylfrage ein erhöhter Handlungsdruck auf alle Parteien in der Bundesrepublik lastete. Allerdings, da man sich auf Seiten der SPD sehr wohl bewusst war, dass mit den kleinen Parlamentsgruppen von Grünen und PDS weder programmatisch noch personell in der Asylfrage zu einem Kompromiss zu kommen war, muss dieser Passus als direkte Aufforderung an Union und FDP begriffen werden. Wieder einmal, wie bereits Ende der 1980er Jahre, signalisierte die SPD also Gesprächsbereitschaft in der Asylfrage. Der Union, wie sich aus deren Verhalten in den folgenden Monaten erkennen lässt, war dies nicht entgangen. Von ihrer Seite reagierte man mit dem Aufbau von immensem Druck auf die Sozialdemokraten. Die Strategen in der Union hatten zu diesem Zeitpunkt längst erkannt, welche Schwierigkeiten die Sozialdemokraten bereits Anfang 1991 hatten, ihre Haltung bei diesem Thema aufrecht zu erhalten. Darüber hinaus öffnete sich die SPD in dieser Erklärung doch eine Option für eine Anpassung des deutschen Asylrechts, und zwar für den Fall einer gesamteuropäischen Lösung in der Einwanderungspolitik. CDU und CSU mussten diese Textstelle als regelrechte Ermutigung begreifen. Die Bereitschaft der SPD, sich im Falle einer europäischen Lösung in der Asylfrage zu bewegen, war mehr, als die Sozialdemokraten in den 1980er Jahren je angeboten hatten. Unter entsprechendem Druck, da war man sich auf Unionsseite sicher, konnte man die SPD zu noch weitergehenden Kompromissen bewegen.²⁷¹ Ohnehin war eine europäische Lösung in der Asylthematik, dessen war man sich auf Regierungsseite – trotz anders lautender Beteuerungen – sicher bewusst, noch weiter entfernt als von allen anderen Dingen in dieser Debatte.²⁷²

²⁷⁰ Protokoll vom Bundesparteitag in Bremen, 28.–31. Mai 1991, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1991, S. 666 ff.

²⁷¹ Aus diesem Grund griff Volker Rühle auf das Mittel des – schnell öffentlich gewordenen – Briefes an die CDU-Parteigliederungen vom September 1991 zurück. Ohne die eigene Überzeugung, dass ein solch ein solches Schreiben nicht zur großen Eskalation der Debatte führen würde, sondern vielmehr zu einem Einknickend er SPD beitragen würde, wäre er kaum dieses Wagnis eingegangen.

²⁷² Das bereits 1990 verabschiedete Dubliner Übereinkommen, welches wenigstens kleine Teile der Asylfrage hätte lösen können, trat erst 1997 in Kraft, hatte also auf die erste deutsche Asyldebatte keinerlei Einfluss.

Die SPD hatte folglich bei ihrem Parteitag in Bremen einerseits eine Phase der Unsicherheit und Orientierungslosigkeit überwunden, vor allem was die Personalfragen anging. Allerdings hatte sie auch, trotz des Versuchs ein klares Bekenntnis zum Asylrecht zu formulieren, deutlich erkennen lassen, dass sie sich erstens in der Asylfrage sehr unter Druck fühlte und, dass sie zweitens bereit war, unter entsprechenden Bedingungen Kompromisse in der Grundrechtsfrage einzugehen. Dass diese Bedingungen nicht in Stein gemeißelt waren und, je nachdem welche Hebel man ansetzen konnte, veränderbar waren, schienen die Unionspolitiker erkannt zu haben.

5.3.2 Druck von allen Seiten – die Asylposition der SPD in der Kritik

Die Voraussetzung dafür, dass die SPD über die gesamten 1980er Jahre hinweg bis hinein in das Jahr 1992 an ihrer althergebrachten Position zum bundesrepublikanischen Asylrecht festhielt, waren nicht bessere Argumente oder der geringere gesellschaftliche und politische Druck, der auf ihr lastete. Auch waren es nicht widerständigere Parteiführer oder bessere politische Verhältnisse, die die SPD besonders standhaft machten. Grundlegend war vielmehr die große Einigkeit der Parteibasis bis hinein in die Führungsriege der Partei. Es war der enge Zusammenhalt in dieser Frage, welcher Kernfaktor für die Stabilität der Parteiposition in der Asyl- aber vor allem auch in der Grundgesetzdebatte war. Diese Geschlossenheit war zentral für die Standhaftigkeit der Sozialdemokraten.

Erst als dieser innerparteiliche Konsens mehr und mehr erodierte und auch öffentlich immer häufiger von einzelnen Sozialdemokraten über das Grundrecht auf Asyl diskutiert wurde, war es mit der vorher so langlebigen Parteiposition vorbei. Doch woher kam das immer häufigere Umdenken der Genossen? Warum entschieden sich Björn Engholm und die Führungsriege der SPD im August 1992 für den radikalen Positions- und damit Strategiewechsel? Die bisherigen Erklärungsansätze bieten einige plausible Antworten, doch unterschätzen sie alle die parteiinternen Konstellationen und Entwicklungen, die zu dieser Entscheidung führten.²⁷³

Sicher dürfen die von außen auf die SPD wirkenden Einflüsse nicht unterschätzt werden. Das gilt für die Monate vor und auch nach der Petersberger Wende. Aus zahlreichen politischen,

²⁷³ Hier sei nochmal auf die verschiedenen Erklärungsansätze hingewiesen, mit denen der Positionswechsel der SPD bislang erklärt wurde: Dies waren etwa, die Erfolgreiche Asyl-Kampagne der Union oder der Druck der Straße inklusive der damit einhergehenden Gewaltakte gegen Ausländer oder zuletzt auch das Zusammenspiel aus medialem, politischen und zivilgesellschaftlichem Druck.

gesellschaftlichen und medialen Richtungen wurde in der sogenannten „Asylfrage“ teils immenser Druck auf die Sozialdemokraten aufgebaut. Zwar lastete dieser auch auf den Regierungsparteien, allerdings konnte sich vor allem die Union die ganze Debatte auf eines verlassen, was der Sozialdemokratie über die Debatte hinweg verloren ging: ihre weitestgehende programmatische Einigkeit. So wirkte sich der politische Druck, der sich aus unterschiedlichen politischen, sozialen und kulturellen Anschauungen speiste, deutlich stärker auf die ohnehin geschwächte Sozialdemokratie aus.²⁷⁴ Unter eifrigem Zutun der christdemokratischen und christsozialen Politstrategen und ihrer lokalen wie regionalen Parteiverbände verbreitete und verwurzelte sich zudem die weit verbreitete Meinung, dass es an einer angeblich jahrelangen Verweigerungshaltung der SPD gelegen habe, dass Anfang der 1990er Jahre das Asylproblem auf so drastische Weise den politischen Raum in Deutschland dominierte. Als Beleg für Öffentlichkeit und Medien verwies Rühle etwa auf Abweichler aus Reihen der SPD, die erkannt hätten, dass „an einer Änderung des Grundgesetz-Artikels 16 kein Weg“ vorbeiführte:

„Inzwischen haben auch immer mehr SPD-Politiker in den Städten und Kreisen [das] erkannt [...]:

SPD-Oberbürgermeister Becker, Pforzheim
SPD-Bürgermeister Niggemeier, Datteln
SPD-Oberbürgermeister Widder, Mannheim
SPD-Innensenator Hackmann, Hamburg
SPD-Bürgermeister Bernrath, Grevenbroich
SPD-Abgeordneter Börnsen, Osterholz

[...] Die SPD-Führung verweigert sich aber einer solchen Grundgesetzänderung, weil sie bestehende und künftige Bündnisse mit den Grünen nicht gefährden will. Die SPD trägt die Verantwortung dafür, daß das Problem des Mißbrauchs des Asylrechts nicht gelöst werden kann. [...] Sie belügt die Bürger, weil ihr alle Sachargumente ausgegangen sind.“²⁷⁵

Auch die kommunalen Vertreter der Union bekräftigten diese Ansicht immer wieder:

„Daß die SPD ein großes Maß an Schuld beim Thema Asyl zu verantworten hat, ist festzuhalten. Jahrelang blockiert die SPD jede vernünftige Lösung. Nur noch knapp 5 % der Asylbewerber werden als politisch Verfolgte anerkannt. Der Rest sind Wirtschaftsflüchtlinge. Der Unmut der Beifallklatscher von Rostock sollte sich gegen die Verantwortlichen der SPD richten, nicht gegen die Asylbewerber. Jetzt wo immer

²⁷⁴ Über die innerparteiliche Zerrissenheit wurde bereits mehrfach gesprochen.

²⁷⁵ Volker Rühle in einer CDU-Pressemitteilung vom 25.10.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Wolfgang Thierse, Sig.: 1/WTAA000593.

mehr SPD-Kommunalpolitiker auf die Asylantenflut hinweisen, beginnt das Umdenken bei der SPD. [...]

Engholm kann sich nicht aus der politischen Verantwortung herausstellen. Er hat jahrelang gegen die Grundgesetzänderung polemisiert. Die CDU wird es nicht zulassen, daß er sich als ‚Retter des Vaterlandes‘ darstellt, wenn seine SPD endlich in der Asylantenfrage einlenkt.“²⁷⁶

Zuschriften wie diese finden sich aus dieser Zeit zahlreiche. Sie sind nicht nur Beispiele für die oben bereits erläuterten sprachlichen Werkzeuge in der Asyldebatte oder für die teilweise Verknüpfung der ausländerfeindlichen Gewalt mit der Position der SPD, sie sind auch Beleg dafür, dass von Unions-Seite weder vor noch nach der Petersberger Wende kein bisschen nachgelassen wurde, was das Aufrechterhalten des Druckes auf die SPD anging. Man hatte erkannt, dass die Chancen für eine Grundgesetzanpassung auf Grund der innerparteilichen Zerstrittenheit in der SPD in dieser Phase besser war als je zuvor. Die Unions-Parteien wollten diese, aus ihrer Sicht einmalige Chance, nicht verstreichen lassen. Außerdem stand der genaue Wortlaut des erhofften Parteitagbeschlusses der SPD zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht fest. Durch fortgesetztes Druckmachen erhoffte man sich weiteres programmatisches Entgegenkommen der SPD-Parteitagdelegierten zu erreichen. Schreiben, wie das zuvor zitierte waren ganz im Sinne der von Volker Rühle ein Jahr zuvor ausgerufenen Kampagne gegen die SPD-Position in der Asylfrage. Und sie fanden auch in den Medien teilweise hinreichend Raum, um noch größere Bevölkerungsschichten ansprechen zu können. So berichtete etwa der damalige bayerische Ministerpräsident der CSU Max Streibl in einem Namensartikel in der *Welt am Sonntag*:

„Immer mehr Bürger bezweifeln, ob die Politiker noch handlungsfähig sind. In der Asylpolitik treten SPD und FDP seit Jahren Tag für Tag den Beweis dafür an, daß diese Frage zurecht gestellt wird. Das Gerechtigkeitsempfinden rechtschaffener Bürger wird angesichts hundertausendfachen Mißbrauchs zutiefst verletzt.

Die Bayerische Staatsregierung und die CSU fordern seit langem die Änderung des Grundgesetzes zum Asylrecht, [...].

SPD und FDP lehnen diese einzig konsequente und richtige Lösung leider ab. Beide Parteien spielen nun der Öffentlichkeit vor, sie wären zur Grundgesetzänderung bereit. [...].

Die SPD weiß, daß mit dem Ansteigen der Asylantenzahlen auch die Zahl derer steigt, die aus schlichter Angst, aus Verzweiflung über die allein von der SPD zu verantwortende Politikunfähigkeit der demokratischen Parteien den Republikanern zulaufen. Bewußt oder unbewußt stärkt die SPD durch ihre Verweigerungshaltung die rechtsextremen Kräfte. [...]

²⁷⁶ Zitiert aus einem „CDU-Bürgerbrief“ der CDU-Stadtratsfraktion und des CDU-Kreisverbands Landau vom 17.09.1992. Nachweisbar in: AdsD, Depositum Albrecht Müller, Sig.: 1/AMAD000157. Unterstreichungen im Original.

Das weinerliche Lamentieren der SPD-Führung über den Ausbruch rechtsextremer Gewalt bildet vor diesem Hintergrund einen Gipfel an politischer Heuchelei [...]. [Es] wächst die Gefahr, daß unser gemeinsam aufgebautes demokratisches Haus bald ohne Hüter sein wird. Noch können wir die Katastrophe abwenden. Aber es ist höchste Zeit.“²⁷⁷

Krisen- und Katastrophenprophetie genau wie einseitige Schuld- und Verantwortungszuweisungen waren in diesen Monaten ein probates Mittel, um erstens die Bevölkerung in Aufregung zu halten, und zweitens, um die Kampagne der Union in Bewegung zu halten. Was Rühle im September 1991 mit der Beschwörung sogenannter „SPD-Asylanten“ begonnen hatte, gipfelte in der finalen Phase der Debatte (und hier in Streibls Abrechnung) in der Prophezeiung, dass das demokratische Deutschland am Ende des Asylstreits nicht mehr existieren könnte, sollte sich die SPD nicht bewegen. Selbst nachdem man sich auf der Führungsebene der SPD auf einen Kurswechsel verständigt hatte, setzte die Union ihre Kampagne also unter anderem in Form solcher öffentlich geäußerter Mutmaßungen fort. Denn man hatte dort schnell begriffen, dass die SPD erst nach einem erfolgreichen Parteitagsvotum wirklich als potenzieller Partner für eine Grundgesetzänderung zur Verfügung stand. Dieses war aber aus Sicht vieler Zeitgenossen lange Zeit keineswegs sicher. Der CDU-Fraktionsvorsitzende im Schleswig-Holsteinischen Landtag Ottfried Hennig brachte entsprechende Befürchtungen folgendermaßen zum Ausdruck:

„Bei allen Bemühungen auch in der Sozialdemokratie, eine Mehrheit für die Wende vom Petersberg zu finden, häufen sich die Anzeichen, daß am Ende des SPD-Sonderparteitages ein Formelkompromiß stehen wird, der die Lösung des Asylproblems objektiv unmöglich machen könnte. Dann wird unser Land allerdings in eine soziale Notlage geraten, deren Folgen alle Demokraten zutiefst besorgt machen müssen. [...] Ich stelle mit großer Sorge fest, daß der Ministerpräsident unseres Landes in seiner Eigenschaft als SPD-Bundesvorsitzender die Diskussion in der SPD treiben läßt, anstatt sich für eine gemeinsame Lösung kämpferisch einzusetzen. [...] Der Eindruck der Untätigkeit und Unentschlossenheit drängt sich nicht nur mir auf, er wird von vielen Kommentatoren geteilt.“²⁷⁸

Tatsächlich waren die Probleme, welche in diesem Auszug von Hennig durchaus mit einer guten Portion Dramatik gewürzt waren, durchaus real. Die SPD-Führung musste tatsächlich einsehen, dass der von ihr vorgesehene und zur Abstimmung stehende Kurs beim Sonderparteitag durchaus scheitern konnte. Die Furcht vor einer innerparteilichen Ohrfeige durch die eigene Basis war äußerst real und dementsprechend verbissen und vehement

²⁷⁷ Max Streibl: SPD und FDP wollen nur Kosmetik, in: *Welt am Sonntag*, 11.10.1992.

²⁷⁸ Brief von Ottfried Hennig an Gert Börnsen, SPD-Landtagsfraktionsvorsitzender in Schleswig-Holstein, vom 03.11.1992. Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, 1/BEAA000370.

kämpften Engholm und seine Mitstreiter um ein positives Votum beim Sonderparteitag. Im letzten Teil dieses Kapitels wird zu den parteiinternen Streitigkeiten ausführlich Stellung genommen.²⁷⁹ Bevor jedoch dieser Aspekt der Asyldebatte betrachtet wird, soll ebenfalls noch einmal deutlich werden, welchem, über den der Unions-Parteien hinausgehenden, externen Druck die Sozialdemokraten in den Jahren 1991 und 1992 ausgesetzt waren, sowohl was die Debatte vor als auch nach der Petersberger Wende betraf.

Die Aktionen, Reaktionen, Kommentare und Geschehnisse auf und „von der Straße“ waren neben der organisierten Kampagne der Union der zweite zentrale Aspekt, welcher die SPD in der Asyldebatte unter Druck setzte. Als dritter elementarer Einflussfaktor muss dazu noch die Berichterstattung in und durch die bundesrepublikanischen Medien angesehen werden. Ulrich Herbert bezeichnet das Zusammenspiel der beiden letztgenannten mit den Worten: „Boulevard und Straße regierten die Politik.“²⁸⁰ Und Franz Nuscheler fasst mit Blick auf die SPD etwas konkreter zusammen:

„Auf diese Weise [durch die Kampagne der Union, Anm. d. A.] in die Defensive getrieben und vom Großteil der Massenmedien (von Bild bis zur FAZ, vom Bayerischen Rundfunk bis zum ZDF) als konzeptions- und führungslos (wenn nicht gar als verantwortungslos) attackiert, suchte die SPD-Führung unter Björn Engholm einen Ausweg aus der Klemme.“²⁸¹

Gleicht man diese, aus historischer Sicht sehr zeitnah an den Ereignissen verfassten, wissenschaftlichen Bewertungen mit etwas zeitlichem Abstand mit den heute zur Verfügung stehenden zeitgenössischen Quellen ab, bestätigen sich die Beobachtungen dieser beiden zuletzt zitierten Autoren in weiten Teilen.

Die teilweise exzesshaften Gewalttaten und -ausbrüche, die heute als ein wesentlicher Teil der Asyldebatte angesehen werden, waren der eine Aspekt des sogenannten „Drucks von der Straße“, welcher auf die SPD wirkte. Weitaus häufiger allerdings wurde „Druck von der Straße“ in Form von Briefen, Resolutionen oder Aufrufen zum Ausdruck gebracht. Sie finden sich zu hunderten in den persönlichen Deposita oder Nachlässen der damaligen (Spitzen-)Politiker. In ihrer Wirkung dürfen sie nicht unterschätzt werden, wenn sie, wie in den nachfolgenden Beispielen, teilweise von (ehemaligen) SPD-Wählern (oder gar Mitgliedern) stammten.

²⁷⁹ Siehe dazu an späterer Stelle mehr.

²⁸⁰ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 303.

²⁸¹ Nuscheler: Internationale Migration, S. 134.

Beispielhaft dafür der Auszug aus einem Brief eines bayerischen ehemaligen SPD-Mitglieds an Björn Engholm vom Frühling 1992:

„[...] die Haltung Ihrer Partei in der Asylfrage wird mir immer unbegreiflicher. [...] Es ist doch geradezu paradox, daß Sie auf der einen Seite die angespannte Wohnraumsituation ankreiden sowie gegen immer mehr Umweltverbrauch und immer mehr Verkehr lamentieren – auf der anderen Seite jedoch dem ungebremsten Zuzug von Zulu-Kaffern auch noch Vorschub leisten. Wie wollen Sie es den Wählern erklären wenn immer mehr Sozialleistungen gekürzt werden [...], [und] die Steuerlast schneller steigt als eine Trägerrakete [...], während andererseits Milliarden für die Verköstigung von (Asyl-)Betrügnern verschleudert werden. [...] Ich fordere Sie hiermit auf, sich einer Änderung der Art. 16 GG sowie Art. 116 GG nicht länger zu verschließen. Als ehemaliger Parteigenosse und Mitglied einer seit Jahrzehnten SPD-nahen Familie kann ich Ihnen garantieren, daß meine Familie [...] ihre Stimmen künftig auf Kandidaten der CSU sowie der DVU verteilen wird.“²⁸²

Solche Schreiben machen zum einen deutlich, wie sehr sich auch das klassische SPD-Klientel von der Asylfrage betroffen fühlte und wie weit in die gesellschaftliche „Mitte“ hinein auch rechtes Gedankengut salonfähig war.²⁸³ Zum anderen untermauern sie die Beobachtung, dass auch in diesen Reihen der Wunsch nach einer Grundgesetzänderung verbreitet war, in der Hoffnung, dass sie einen Stopp des hundertausendfachen Zuzugs von Ausländern bewirken könnte. Die Aussage, dass die bisherige politische Ausrichtung zugunsten einer Stimmenabgabe für rechte Parteien (oder dem politischen Hauptgegner, der Union) verändert werden würde, war dabei eine häufig vorkommende Drohung. Der Autor des nachfolgenden Briefes verweist ebenfalls auf seine langjährige SPD-Wählerschaft. Er versuchte allerdings seiner selbstempfundenen Hilflosigkeit in einem Schreiben an die von Björn Engholm geführte Landesregierung in Schleswig- Holstein zum Ausdruck zu bringen:

„[...] als bisher treuer SPD-Wähler muß ich mir den wachsenden Frust von der Seele schreiben. [...] Sie alleine säen die Saat zu steigender Ausländerfeindlichkeit, weil das Boot langsam überquillt. [...] Menschlich auch zu verstehen, mit dem Zauberwort ‚Asyl‘ kann die gesamte Großfamilie über Jahre hinweg auf Kosten anderer leben, ohne eigenes Zutun. Dieser Mißbrauch schreit zum Himmel, und läßt den Unmut der Bürger wachsen. Man will doch § 16 nicht abschaffen, sondern straffen, um den steigenden Mißbrauch einzudämmen, sie wollen das aber einfach nicht einsehen. [...]

²⁸² Wählerbrief an Björn Engholm vom 28.03.1992. Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000065.

²⁸³ Beachte den Begriff „Kaffern“, eine abwertende Bezeichnung für dunkelhäutige Menschen.

Den Normalbürger beunruhigen auch die anderen Probleme – zunehmende Staatsverschuldung durch die deutsche Einheit [...] [usw.] – aber das Asylproblem brennt den meisten Bürgern auf der Seele – weil der Mißbrauch wächst und wächst [...]. Aber scheinbar wollen Sie warten, bis die Rechten die Mehrheit gewinnen, und Sie weisen dann vermutlich alle Schuld von sich. Schade, daß man machtlos zusehen muß wie die Gefahren im deutschen Lande wachsen.“²⁸⁴

Neben den bekannten Motiven, Stereotypen und Pauschalisierungen, die in diesen Schreiben häufig zum Einsatz kamen, war ein in den 1990er Jahren zunehmend vorzufindendes Motiv die Verknüpfung der Wiedervereinigungsprobleme mit der Asylthematik. Die Grundgesetzänderung war auch in solchen Fällen oft das erhoffte Ziel der Autoren solcher Schreiben. Von Seiten der SPD wurden auch diese Schreiben in der Regel beantwortet. Diese Antworten liegen ebenfalls noch häufig vor. Neben klaren Distanzierungen und deutlichem Widerspruch im Falle von rassistischen oder sonstigen ehrverletzenden Aussagen wirkten die Erwidern jedoch oft kraft- und ideenlos. Wurde etwa auf die Möglichkeit einer Grundgesetzänderung Bezug genommen, so wurde häufig auf das Fehlen oder die Notwendigkeit europäischer Lösungen verwiesen:

„Eine Änderung des Asylrechts kann von uns allenfalls im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Regelung für das Aufnahmeverfahren von Asylbewerbern akzeptiert werden. Ein Zusatz zum Art. 16 könnte dann verhindern, daß Asylanträge die in anderen Ländern [...] abgelehnt sind, neuerdings mit gleichen Argumenten in der Bundesrepublik bewerben.“²⁸⁵

Tatsächlich hinterließ der Verweis auf Europa im Jahr 1992 kaum Eindruck bei den Adressaten solcher Antwortschreiben, zum einen, da der europäische Einigungsprozess noch nicht annähernd so weit fortgeschritten war, dass er im Bewusstsein der Menschen bereits als relevanter Faktor für die Asylfrage angesehen wurde und zum anderen, da es nach wie vor und auf absehbare Zeit gänzlich an effekthaften, europäischen Lösungen für das besagte Problem fehlte.²⁸⁶ Nicht umsonst muss die erste Asyldebatte (im Gegensatz zu der seit 2015 laufenden

²⁸⁴ Privates Schreiben an Björn Engholm vom 08.04.1992, Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000073.

²⁸⁵ Aus einem Antwortschreiben aus dem Büro des SPD-Parteivorstandes an einen Wähler, Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000065.

²⁸⁶ Siehe bei: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 237 ff. Die Übereinkunft von Dublin trat erst Jahre nach der Debatte in Kraft, das Inkrafttreten des Schengen-Abkommens brachte kaum relevante europäische Vereinheitlichungen in Sachen Asyl und überhaupt bestand zu dieser Zeit wenig Bereitschaft zu gemeinsamen europäischen Veränderungen in dieser Sache. Alle zwischenstaatlichen Kooperationen auf dem Gebiet fußten in dieser Zeit auf binationalen Verträgen und im Falle Deutschlands häufig auf der Zahlungsmoral der deutschen Regierung.

Debatte über Flüchtlingszuzug) als eine in weitesten Teilen nationale Debatte betrachtet werden.²⁸⁷

Überhaupt muss bezweifelt werden, wie tief der eigene Glaube an den Erhalt der eigenen Position in der Asylfrage im ersten Drittel 1992 noch reichte. Immerhin ist heute bekannt, dass im April desselben Jahres in der SPD-Spitze und den anschließenden Gremien längst über eine Anpassung der eigenen Grundgesetz-Position nachgedacht wurde.²⁸⁸ Diese Überlegungen kamen nicht zuletzt auf Grund des dritten externen Faktors, dem massenmedialen Druck, der auf der SPD lastete, zustande. Dabei ist zu beachten, dass es nicht nur die schon vielfach zitierte *Bild*-Zeitung war, die in der Frage nach dem deutschen Grundrecht auf politisches Asyl in vehementer Form die Politik der Regierung, aber eben auch und vor allem die der oppositionellen Sozialdemokraten angriff. Es gab vielmehr eine generelle, in weiten Teilen sachlich gehaltene Diskussion darüber, inwieweit die politischen Eliten sich ernsthaft und zielorientiert mit der Lösung der Asylfrage befassten, und wie die Diskussion dabei geführt werden konnte, ohne sich dabei in wahlkampforientierten Taktik-Spielen zu verlieren. Dabei waren selbst die aufrichtigsten Bemühungen, das Thema Asyl zielgerichtet zu diskutieren, auch in den sogenannten Qualitätsmedien immer politischen Tendenzen und Trends ausgeliefert. Das heißt, dass auch diejenigen Presseorgane sowie die für sie schreibenden Autoren, die gemeinhin nicht zur Boulevardpresse zu zählen sind, nicht vor sprachlichen und inhaltlichen Tendenzen, in die eine oder andere politische Richtung, gefeiert waren, besonders wenn es um die Themen Asyl und Grundgesetz ging. Es verwundert daher nicht, dass die ohnehin in unruhigen Zeiten befindliche SPD dem in den Medien aufgebauten Druck eher noch stärker ausgeliefert war als die in dieser Frage deutlich geeinter auftretende Union.

Schon die mediale Berichterstattung über die zunehmende innerparteiliche Uneinigkeit der SPD dürfte in der Parteispitze mit der Zeit immer schwerer ins Gewicht gefallen sein. Ganz nach der Devise: nichts ist schädlicher für das politische Geschäft als schlechte Presse, musste die Führungsspitze der Partei zunehmend besorgt auf die häufigen Berichte über innerparteiliche Konflikte im Zusammenhang mit dem Thema Asyl reagieren. Ein sehr frühes Beispiel dafür, dass die Sozialdemokraten durchaus auch Parteimitglieder in ihren Reihen

²⁸⁷ Wenn auch das Problem schon damals keineswegs eine rein nationale Herausforderung war.

²⁸⁸ Siehe dazu im nachfolgenden Kapitel die ausführlichen Erläuterungen. Hier der Hinweis auf ein Schreiben von Albrecht Müller MdB an Hans-Ulrich Klose MdB vom 11.05.1992, aus dem hervorgeht, dass bereits im April über eine potenzielle Anpassung der SPD-Position in der Grundgesetzdebatte gesprochen wurde. Nachweisbar in: AdSD, Depositum Albrecht Müller, Sig.: 1/AMAD000157.

hatten, die eine Grundgesetzänderung in Erwägung zogen, brachte die *taz* kurz vor den Bundestagswahlen 1990 zur Sprache. Oskar Lafontaine hatte im Wahlkampf zum Ausdruck gebracht, dass er unter den richtigen Umständen gewissen gesetzlichen Veränderungen in der Asylfrage zustimmen könnte. Die *taz* griff die anschließenden innerparteilichen Diskussionen auf, indem sie zusammenfasste:

„Er [Lafontaine, Anm. d. A.] hat sich auch gegen den Standpunkt seiner eigenen Partei gestellt. Gegen den offiziellen zumindest [...]. Für zu großzügig befunden wird das Grundrecht aus Asyl nämlich durchaus auch von Teilen der SPD. Besonders sozialdemokratisch regierte Länder und Gemeinden mäkeln intern seit Jahren am Artikel 16 des Grundgesetzes herum, der jedem politische Verfolgten hierzulande Schutz vor Verfolgung gewähren soll.“²⁸⁹

Auch wenn dieses kurze Intermezzo noch nicht dazu angetan war, die Parteilinie aufzulösen, so gab sie doch einen Vorgeschmack darauf, was kommen würde. Beunruhigend mussten solche Berichte, erschienen sie in gehäufte Form, auf jeden Parteifunktionär wirken. Als Mitte 1991 die Asyldebatte wieder vermehrt in Fahrt kam, waren Botschaften wie diese erneut zu vernehmen. Nur wurde der Duktus der medialen Berichte alarmierter und insgesamt häuften sich die Darstellungen allgemeiner Krisenszenarien und konkreter Problemschilderungen Und diese wurden wiederholt und von immer mehr Medien auch direkt mit der SPD und beziehungsweise oder ihrer Politik in Verbindung gebracht. Der *Spiegel* titelte Anfang August etwa:

„„Wir werden uns noch wundern“. Die Asylbewerber-Zahlen erreichen Rekordmarken. Zugleich wächst in der Bevölkerung der Widerstand gegen die Zuwanderer, [...]. Gedrängt von der Basis nähert sich die Bonner SPD-Spitze der Unionslinie, um die Massenzuwanderung zu drosseln.“²⁹⁰

Solche Worte waren bestens geeignet, in der Bevölkerung, aber auch in den eigenen Reihen das Gefühl des Stimmungsumschwungs in der SPD zu vermitteln, und tatsächlich folgten rasch entsprechende weitere Berichte. Sie führten dazu, mit allen anderen Faktoren zusammengenommen, dass die wiedergewonnene innerparteiliche Einigkeit, die sich wenigstens scheinbar nach der Wahl Engholms zum neuen Parteivorsitzenden eingestellt hatte, wieder zu erodieren begann.

²⁸⁹ Große Koalition gegen Grundrecht auf Asyl? In: *taz* (Nr. 3172), 01.08.1990, S. 7. Auch der *Spiegel* berichtete wenige Wochen später Ähnliches: Vgl.: Letztes Paradies, in: *Der Spiegel* (34/1990), 20.08.1990, S. 21–23.

²⁹⁰ „Wir werden uns noch wundern“, in: *Der Spiegel* (32/1991), 05.08.1991, S. 18–21, hier S. 18.

„Heute, ein Jahr danach [nach dem Vorstoß Lafontaines für eine Verschärfung der Asylgesetze, Anm. d. A.] zeigt auch die SPD-Führung Aufweichungs-Erscheinungen. Freilich: Der Einwanderungsdruck auf die neue Bundesrepublik hat sich vor allem an den Grenzen zu unseren osteuropäischen Nachbarn weiter verstärkt.“²⁹¹

So beschrieb die *Zeit* in der politischen Sommerpause 1991 über die asylpolitische Situation in der SPD und legte eine Woche darauf nach:

„Sowohl die Bundesregierung als auch die Unionsparteien, die FPD und die SPD sind sich einig, daß dem steigenden Druck begegnet werden muß. [...]

Besonders die Union und die Sozialdemokraten mit ihren vielen Kommunalpolitikern spüren den Druck der Gemeinden, die mit dem Ansturm der Asylbewerber (und der Aussiedler) kaum noch zurechtkommen. [...] Ende dieses Monats, spätestens Anfang September, sollen Gespräche zwischen den Parteien beginnen.

Die Gesprächsrunde ist vor allem auch deshalb nötig, weil für eine Ergänzung des Verfassungsartikels 16, nach dem politisch Verfolgte Asylrecht genießen, eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag nötig ist, also auch Stimmen der Sozialdemokraten gebraucht werden. [...]

Einen Gesetzesvorbehalt zum Artikel 16 lehnt jedenfalls die Spitze der Sozialdemokraten ab. Bei manchen Landes- und besonders Kommunalpolitikern hingegen ist das nicht so sicher.“²⁹²

Jedem halbwegs aufmerksamen Beobachter musste sich bei dieser Berichtlage klar werden, dass in der Asyldebatte ein neues Kapitel aufgeschlagen worden war. Das Parteiengespräch, welches in vorangegangener Zitat angekündigt wurde, bestimmte die Debatte den gesamten September über. Große Hoffnungen knüpften weite Teile der Öffentlichkeit an diese Zusammenkunft. Doch die Diskussionen und die Art und Weise der Berichterstattung über die Rolle der SPD darin sorgten für weitere Unruhe in den Reihen der Sozialdemokraten. Das lag nicht zuletzt auch an dem Zusammenfallen dieser Berichte mit den Meldungen über rechtsradikale Ausschreitungen. In die Wochen, in welchen sich die Parteien öffentlichkeitswirksam und die Medien effektiv auf das Zusammentreffen des Kanzlers, seiner Regierung und der oppositionellen SPD vorbereiteten, fielen die pogromartigen Ausschreitungen von Hoyerswerda. Die erschütternden Berichte darüber und die fortgesetzte Diskussion über „massiven Fremdenhaß“ und einen „Ansturm“, dem Ausländerbehörden, Grenzschutz und Justiz [...] kaum noch gewachsen“²⁹³ waren, ließen die Erwartungen der Öffentlichkeit an die Gespräche in unerwartete Höhe wachsen. Die *Bild* berichtete

²⁹¹ Debatten im Spätsommer, in: *Die Zeit* (33/1991), 09.08.1991.

²⁹² Rütteln an der Verfassung, in: *Die Zeit* (34/1991), 16.08.1991.

²⁹³ Alle Zitate aus dem Abstract des Artikels: „Soldaten an die Grenzen“, in: *Der Spiegel* (37/1991), 09.09.1991, S. 36–63, S. 36.

vorauselend: „Asyl: Große Koalition gegen Wirtschaftsflüchtlinge“²⁹⁴ und zitierte den Vorsitzenden des deutschen Städte- und Gemeindebundes Hans Gottfried Bernrath (SPD) mit den Worten: „Die Bürger wollen Ergebnisse sehen. [...] Dazu gehört eben auch eine Grundgesetzänderung [...].“²⁹⁵ Ein Schlag, der in Richtung SPD-Parteispitze gehen musste. Aber auch andere Artikel schlugen in diese Kerbe, wie in der *Welt am Sonntag*:

„Führende SPD-Kommunalpolitiker wie der Bundestagsabgeordnete Horst Niggemeier hatten bereits vor Monaten vor den Folgen des ungebremsten Asylantenzustroms gewarnt [...]. Am vergangenen Sonntag betonte Niggemeier, er sei ‚nicht bereit, denen in der SPD zu folgen, die den Artikel 16 wie eine Monstranz vor sich hertragen.“²⁹⁶

Die *Welt* gab den Stimmen Raum, welche in dieser Richtung auf die SPD Druck ausübten; wie etwa Ulrich Reitz, damals Redakteur im Ressort Innenpolitik:

„Am Ende steht zwangsläufig schon deshalb die Grundgesetzänderung, weil niemand, am allerwenigsten ‚die SPD‘ darauf hinaus will, daß die Sache in Karlsruhe [beim Bundesverfassungsgericht, Anm. d. A.] entschieden wird. Noch winden sich viele in der SPD, aber am Ende werden sie wohl auf die Linie der Vernunft einschwenken.“²⁹⁷

Die subtileren Hinweise auf die Zerstrittenheit und die schwierige Positionsfindung der SPD wurden jedoch auch immer wieder von den offensichtlichen Kritikern überboten. Heribert Prantl etwa, der selbst kein Freund und Befürworter einer Grundgesetzänderung war, kommentierte beinahe verzweifelt:

„Die SPD hat ihre Fassung verloren. Ihre Asylpolitik verdient den Namen Politik kaum noch. Die Union hetzt die Sozialdemokraten wie die Karnickel auf der Treibjagd. Schäuble und Stoiber blasen ins Horn – und Lafontaine, Engholm und Genossen springen im Zickzack davon. [...] Björn Engholm versucht die Quadratur der Unverbindlichkeit; seine Stellungnahmen klingen einmal so, dann wieder anders; einmal neigt er einer Grundgesetzänderung zu, ein andermal nicht.“

Was die Deutungshoheit in der Asyldebatte anging, sah er den Vorteil klar im Feld der Union, für die SPD sah er hingegen kaum Chancen daran etwas zu ändern:

²⁹⁴ Asyl: Große Koalition gegen Wirtschaftsflüchtlinge, in: *Bild*, 15.09.1991.

²⁹⁵ Ebd.

²⁹⁶ Parteiengespräch bei Kohl zur Änderung des Asylrechts, in: *Welt am Sonntag*, 15.09.1991.

²⁹⁷ Vogel und „die SPD“, in: *Die Welt* (Nr. 219), 19.09.1991, S. 2. In der gleichen Ausgabe der Zeitung bekannte sich außerdem der damalige SPD-Landtagsfraktionsvorsitzende in Nordrhein-Westfalen, Friedhelm Farthmann, dazu, dass er ggf. auch eine Grundgesetzänderung mit Unterstützung der SPD befürworten würde: „Wenn es nötig wäre, müßte die Sozialdemokratische Partei sich auch einer Änderung des Grundgesetzes stellen.“ Auch wenn er den Sinn einer solchen Maßnahme anzweifelte, öffnete er damit wieder eine Möglichkeit zum Gespräch mit der Bundesregierung. Siehe: Bundesrepublik kein Einwanderungsland, in: Ebd.

„Um Inhalte geht es aber bei der Asyldebatte eigentlich nicht. [...] Der Union ist es nämlich gelungen, den Artikel 16 zu einem bloßen Symbol zu machen: Wer für die Änderung ist, der will etwas gegen die steigenden Flüchtlingszahlen unternehmen. Wer gegen die Änderung ist, der akzeptiert alles so wie es ist und hat auch nichts dagegen, daß die Flüchtlingszahlen weiter steigen. Diese Strategie hat funktioniert, die SPD sitzt in der Falle. Um sich daraus zu befreien wird die SPD den Speck fressen, den ihr die Union hinhält. [...]

Die von ihr regierten Kommunen wollen sich von der Union in der Asylfrage nicht länger vorführen lassen; sie halten die Schuldzuweisungen der Union, mögen diese auch unberechtigt sein, nicht mehr aus. Der Druck auf die Bundestagsfraktion, das Thema – unter welchen Verrenkungen auch immer – aus der Diskussion zu bringen, wird deshalb immer massiver.“²⁹⁸

Sieht man von dem Zeitpunkt aus, an welchem Prantl diesen Kommentar öffentlich machte, in die Zukunft, so erwiesen sich seine darin getätigten Prognosen als stichhaltig und geradezu prophetisch. Auch wenn das sogenannte „Kanzler-Gespräch“²⁹⁹, welches am 27. September stattfand, nicht das von Medien und Öffentlichkeit erwartete Ergebnis brachte³⁰⁰ – SPD und FDP blieben vorerst doch bei ihrem Nein gegen eine Grundgesetzänderung³⁰¹ –, so dauerte es doch nur wenige Monate, bis Prantls Prognosen Wirklichkeit wurden. Letztendlich trugen auch solche Kommentare dazu bei, dass sich der Druck auf die SPD nicht verringerte und die Sozialdemokratie Ende 1992 doch noch einer Asylpolitik zustimmte, die ihrer jahrzehntealten Haltung in der Asylfrage diametral entgegenstand.

Doch es bedurfte mehr als medialer Krisenanalysen oder Vorwürfe, um das Umschwenken der SPD in der Asyl- und Grundgesetzdebatte schließlich zu bewirken. Es war der parteiinterne Streit über das Thema Asyl, der von den Sozial- und Geisteswissenschaften bis dato nur randständig betrachtet wurde. Der daraus folgende unvollständige Eindruck, den wir von der Asyldebatte bislang haben, soll hier nachfolgend korrigiert beziehungsweise ergänzt werden.

²⁹⁸ Dieses und vorangegangenes Zitat in: Ach, SPD, von Heribert Prantl, in: SZ (Nr. 216), 18.09.1991, S. 4.

²⁹⁹ Vgl. zur Begriffswahl etwa: Kurz aus dem Tritt, in: *Der Spiegel* (39/1991), 23.09.1991, S. 127.

³⁰⁰ Tatsächlich standen die Chancen für einen Erfolg nicht gut. Aus einem Vorbereitungspapier für die sozialdemokratischen Gesprächsteilnehmer geht hervor, dass Herta Däubler-Gmelin, die stellvertretende Partei- und stellvertretenden Fraktionsvorsitzende, empfahl eine Grundgesetzänderung gar nicht erst zu verhandeln. Siehe: Vorbereitungspapier zum Gespräch beim Bundeskanzler von Herta Däubler-Gmelin, 26.09.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193. Sie bestätigte damit einen Beschluss des SPD-Präsidiums, das festgelegt hatte, in jedem Fall „am Grundrecht auf Asyl“ festzuhalten. In: Schreiben des Bundesgeschäftsführers an die SPD-Landesverbände, Unterbezirke, Ortsvereine und kommunalen SPD-Fraktionsvorsitzenden vom 23.09.1991, nachweisbar in: AdsD, Bestand SPD-Parteivorstand, Büro des Stellvertretenden Bundesgeschäftsführers, Sig.: 64; auch in: Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000294.

³⁰¹ Vgl. dazu: Unionsparteien stehen in der Asylpolitik allein. Änderung des Grundgesetzes vorerst vom Tisch, in: *Süddeutsche Zeitung*, (Nr. 225), 28./29.09.1991, S. 1. Zwar einigten sich die Verhandlungspartner zu diesem Zeitpunkt nicht auf eine Grundgesetzänderung, allerdings wurden Verfahrensbeschleunigungen beschlossen.

5.3.3 Die Auseinandersetzungen über das Grundgesetz in der SPD – wie aus einem Nein ein Ja wird

Die Auswertung zeitgenössischer Printmedien und anderer Quellen hat es gezeigt: Schon den einigermaßen aufmerksamen Zeitgenossen war es nicht entgangen, auch ohne den direkten Einblick in das Innere der Partei, dass die deutsche Sozialdemokratie im Jahre 1991 nicht die Einigkeit in der Asylgrundrechtsfrage ausstrahlte, wie es öffentliche Verlautbarungen oder auch die Beschlüsse des Bremer Parteitages suggerierten. Der politische Gegner, konkret die Unionsparteien, Teile der Massenmedien und auch der Gesellschaft attackierten in vehementer Weise die SPD-Position zum Artikel 16 Grundgesetz. Besonders die Koalition aus Stammtisch und Boulevardpresse hielt diesen Druck beständig aufrecht: „Sensationelle Umfrage. Asyl: Grundgesetz ändern! 98 Prozent dafür“³⁰² titelte etwa die *Bild*. Und als kurz nach dem weitestgehend ergebnislosen „Kanzler-Gespräch“ auch noch die Wahl zur Bremer Bürgerschaft „Entsetzen bei der SPD“³⁰³ auslöste, wurde die innerparteiliche Diskussion mehr und mehr zu einem entscheidenden Faktor in der Asyldebatte, trotz der eigentlich eindeutigen Beschlusslage durch den letzten Bundesparteitag.

Letztendlich war diese Entwicklung innerhalb der SPD eine zwangsläufige Folge der zurückliegenden Jahre. Interne Diskussionen über die eigene Haltung hatte es in der Partei über den gesamten Zeitraum der Asyldebatte hinweg gegeben. Die Partei war in dieser Frage stets deutlich zerrissener als die Union gewesen und spätestens der Bundestagswahlkampf 1990 hatte gezeigt, dass dies auch in der Führungsetage durchaus der Fall war. Nur verschob sich das Gewicht der unterschiedlichen Positionen im Laufe der Jahre zusehends. Waren anfangs nur wenige Sozialdemokraten überhaupt zu Zugeständnissen gegenüber der Union in der Asylfrage bereit, so wurde das Drängen vieler Genossen in dieser Frage mit der Zeit immer lauter und eindringlicher. So hatte etwa vor der Bremen-Wahl der zur Wahl stehende regierende Bürgermeister Klaus Wedemeier verstärkt Verschärfungen in der Asylpraxis angekündigt. Zwar half ihm dies nicht, die Wahl zu gewinnen, doch war die Glaubwürdigkeit der politischen Führung der SPD in dieser Thematik zunehmend stark beschädigt. Rechte Parteien wie die

³⁰² Asyl: Grundgesetz ändern, in: *Bild*, 21.09.1991, S. 1. Zwar sind und waren solche Umfragen keineswegs belastbar, da aber auch seriöse, repräsentative Umfragen regelmäßig ein Stimmungsbild aufzeigten, das denen der *Bild*-Zeitung ähnelte, waren sie in der Parteispitze der SPD ein stetig präsent Thema und ein Grund für mehr oder minder große Unruhe. Siehe dazu etwa den Wochenendtext der SPD-Bundestagsfraktion vom 15.10.1991, die auf die Ergebnisse einer Umfrage des Infas zum Thema Asyl hinwies. Laut dieser Umfrage waren über 85 Prozent der Deutschen der Meinung, dass das Thema „Asylbewerber“ im Vergleich mit den anderen Problemen in Deutschland ein „großes“ (59 Prozent) oder sogar „sehr großes“ (27 Prozent) Problem darstellten. Vgl. dazu: SPD-Bundestagsfraktion Wochenendtext (Nr. 23), 15.10.1991, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, Sig.: 2/BTFL000031, Mappe A.

³⁰³ SPD-Sturz. CDU stark. In: *Bild*, 30.09.1991, S. 1.

DVU und die Republikaner erzielten wiederholt Wahlerfolge – auch auf Kosten der SPD. Mit diesem Umstand konnten und wollten sich viele Sozialdemokraten nicht mehr abfinden, zumal viele von ihnen auf kommunaler Ebene ebenfalls mit den Problemen in der Asylpraxis Erfahrungen sammelten. Das Meinungsspektrum in der SPD verschob sich auch mit dem zunehmenden Druck in der Asylfrage nie vollständig in die Richtung pro Grundgesetzänderung. Vielmehr blieb dort immer auch eine starke Gegnerschaft gegenüber solchen Plänen bestehen, bis hinauf in die obersten Ränge der Partei. In der SPD-Bundestagsfraktion waren dutzende Parlamentarier bis zuletzt vehement gegen eine gemeinsame Grundgesetzänderung mit der Regierungskoalition. Ihre bedeutende Rolle in der innerparteilichen Diskussion ließ das Ergebnis der bundesrepublikanischen Asyldebatte bis zum Schluss mehr als ungewiss erscheinen. Die Auseinandersetzungen zwischen den Parteimitgliedern muss daher untersucht und verstanden sein, möchte man die gesamtdeutsche Debatte verstehen.³⁰⁴

Erste deutliche und weit wahrnehmbare Signale, dass es in der SPD durchaus Bereitschaft für politische Kompromisse mit der Union gab, hatte im Wahlkampf 1990 Oskar Lafontaine gesandt. Zwar mag man einwenden, dass Lafontaines Sinneswandel im Rahmen des Ringens um das Kanzleramt geschah, jedoch ertete er nicht nur Widerspruch für seine Initiative, was belegt, dass eine ganze Reihe von Parteimitgliedern durchaus seiner Linie zu folgen bereit waren.³⁰⁵ Vor allem in den Ländern gab es schon zu diesem Zeitpunkt der Debatte viele Sozialdemokraten, die mehr als Unbehagen in der Asylfrage verspürten, wenn sie an die monatlichen Zuzugzahlen dachten. Noch vor der Bundestagswahl im Dezember 1990 hatte etwa das SPD-regierte Nordrhein-Westfalen in Anlehnung an Lafontaines Vorschläge festgestellt, dass „es nötig werden könnte, den Grundgesetzartikel 16 einzuschränken.“³⁰⁶ Dort war man inzwischen der Ansicht, dass man Asylsuchende, die aus einem Land kamen, in welchem nachweisbar keine politische Verfolgung stattfand, direkt zurückgeschickt werden könnten.³⁰⁷ Zwar wurden sowohl Lafontaines Ideen als auch der ähnlich lautende Vorstoß der Regierung Rau in Nordrhein-Westfalen von oberster Stelle der Bundes-SPD strikt abgelehnt –

³⁰⁴ Bislang wurde der SPD-interne Streit zum Thema Asyl in den Gesamtdarstellungen ausgeklammert. Das lag größtenteils an dem Fehlen entsprechender Quellen, aber sicher auch an einer Unterschätzung der innerparteilichen Dynamiken, die sich im Spannungsfeld zwischen gesamtgesellschaftlichen Umbruchphase – Stichwort: Wiedervereinigungsprozess – und gesellschaftlichem Selbstfindungsprozess – Einwanderungsgesellschaft ja oder nein – zwangsläufig ergeben mussten.

³⁰⁵ In den Beständen des SPD-Parteivorstandes im AdsD finden sich zahlreiche Zuschriften an Oskar Lafontaine, die seine Aussagen lobten. Siehe dazu die entsprechenden Akten im: AdsD, Bestand: SPD-Parteivorstand (Asyl-Politik), Mappe 6.

³⁰⁶ Letztes Paradies, in: *Der Spiegel* (34/1990), 20.08.1990, S. 21–23, S. 22.

³⁰⁷ Vgl. Farbe bekennen, in: *Der Spiegel* (42/1990), 15.10.1990, S. 31–36, S. 36.

Hans-Jochen Vogel stellte fest, dass das Asylrecht ein „unverzichtbares Stück ‚sozialdemokratischer Identität‘“³⁰⁸ sei – doch mit dem Aufbrechen dieser innerparteilichen Streitfront, war ein erster Schritt hin zu einer innerparteilichen Asyldiskussion auch auf oberster Parteebene getan.

Die Wiedervereinigung und der nun erst richtig beginnende Wiedervereinigungsprozess brachten 1991 ganz neue Herausforderungen für die deutsche Politik. Doch dauerte es trotzdem nicht lange, bis die Öffentlichkeit der Asyldebatte wieder große Aufmerksamkeit schenkte und zunehmend auch parteiinterne Auseinandersetzungen ausbrachen. Innerparteilich wurde schon in diesem Jahr immer häufiger, teils in dramatischem Ton, Hilfe von der Parteispitze in der Asylfrage gefordert. Vor allem in den Kommunen kämpften die Genossen mit den Problemen der Asylmigration:

„Lieber Genosse Engholm,
wenn wir Dir heute schreiben, so verstehe dies als Hilfeschrei von der Basis unserer Partei.

Du kannst Dir sicher denken um was es geht, nämlich um unser Asylrecht und die Auswirkungen, die damit auf unsere Gemeinden und unser Land zugekommen sind.
[...]

Die Situation in unserer Gemeinde und sicher auch anderswo, wird immer unerträglicher und emotionaler, auch wird der Ausländerhaß geschürt. [...]

Ihr müßt in den Gesprächen mit der CDU zu einer Lösung kommen. § 16 GG darf und kann nicht verändert werden. [...]

Vor allem müssen wir unsere Meinung rüberbringen. Dies wird an der Basis zunehmend schwerer. [...]

Die Landtagswahl bei uns steht vor der Tür. Wenn sich nichts ändert, geht die Reise nach rechts ab.

Dies zeigt sich ganz klar in unserer Gemeinde mit 2.500 Einwohnern. SPD Hochburg seit langem, Wahlergebnisse über 50 %, die bei der Europawahl bereits rapide absanken zugunsten der Republikaner.

Uns laufen die Wähler scharenweise davon, nicht der CDU.

Ihr müsst reagieren, aber schnell.“³⁰⁹

Regelrechte Hilf- und Ratlosigkeit gegenüber der Parteilinie und der Bundespolitik wurde auch aus größeren Unterbezirksverbänden der SPD kommuniziert, wie etwa durch die Vorsitzenden des SPD-Bezirksverbands Ostwestfalen-Lippe:

³⁰⁸ Farbe bekennen, in: *Der Spiegel* (42/1990), 15.10.1990, S. 36. Vgl. auch: An der magischen Schwelle, in: *Der Spiegel* (45/1990). 05.11.1990, S. 36–38, S. 37. Cornelia Sonntag-Wolgast wurde von der *taz* mit den Worten zitiert: „Nicht angebracht [...] [seien Lafontaines] Äußerungen, die in Richtung dessen wehen, was Konservative vertreten.“ In: Große Koalition gegen Grundrecht auf Asyl? In: *taz* (Nr. 3172), 08.08.1990, S. 7.

³⁰⁹ Brief des SPD-Ortsvereins und der SPD Gemeinderatsfraktion Sternfels (Enzkreis, Baden-Württemberg) an Björn Engholm, 07.10.1991, nachweisbar in: AdSD, Depositem Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000082.

„[...] als Vorsitzende der Parteigliederungen eines Regierungsbezirks und dessen größter Stadt, die in den vergangenen Jahren [...] weit überdurchschnittlich viele Zuwanderer aufgenommen haben, wenden wir uns an Dich mit der Bitte um eine baldmögliche Konkretisierung der Haltung der Bundespartei zur zukünftigen gesetzlichen Regelung der Zuwanderung. [...] Erstens haben wir es [...] [in den] Kommunen mit einer Größenordnung der Zuwanderung zu tun, die die Beherrschbarkeit der Folgeprobleme auf lokaler Ebene vielerorts zu überfordern droht. Und andererseits befürchten wir wegen der Nichterkennbarkeit praktischer Lösungsansätze eine wachsende Zustimmung für demagogische Scheinbewältigung der gegebenen Probleme. [...]

1. Gesetzliche Einschränkungen des individuellen Grundrechts auf Asyl nach Art. 16 GG sind weder akzeptabel noch begründet.

[...] Wir bitten die dringend, auch im Rahmen der anstehenden Beratungen mit der Bundesregierung auf eine Lösung hinzuwirken, die die Grundsätze der Humanität und die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden gleichermaßen berücksichtigt.“³¹⁰

Und im niedersächsischen Landkreis Osterholz gingen einige Sozialdemokraten noch einen Schritt bei der Eskalation der innerparteilichen Auseinandersetzung weiter. Sie veröffentlichten eine große Anzeige in der *Wümme-Zeitung*, die konträr zur Politik der Bundespartei stand. Daran beteiligt war unter anderem auch der örtliche Bundestagsabgeordnete Arne Börnsen. Er und der Vorsitzende der SPD-Kreistagsfraktion schrieben:

„Asylpolitik ist Bundessache!

Die Flut von unechten Asylanten **und** Aussiedlern (!) überfordert uns im Landkreis Osterholz.

Wir fordern deshalb:

Änderung des Art. 16 GG (Asylrecht) und Art. 116 GG (Aussiedler), damit unechte Asylanten nach kurzer Überprüfung schon an der Grenze zurückgeschickt werden können, und damit Aussiedler nur noch begrenzt aufgenommen werden.

Aber: **Entschieden wird in Bonn!**³¹¹

Solch offensive Abweichungen von der offiziellen Parteilinie waren zu diesem Zeitpunkt der Debatte allerdings noch eine Seltenheit. Die meisten SPD-Mitglieder, ob nun Funktionäre oder nicht, beharrten noch auf dem Erhalt des Artikels 16 Grundgesetzes in der Form von 1949. Auch kleinere Einschränkungen wurden, wie aus den ersten beiden Beispielen hervorgeht, in aller Regel abgelehnt. Die oben zitierten Worte von Hans-Jochen Vogel, dass es sich bei dem

³¹⁰ Brief des Bezirks- und des Unterbezirkvorsitzenden der SPD Ostwestfalen-Lippe an Björn Engholm, 19.09.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000056.

³¹¹ Anzeige von Arne Börnsen MdB und Heiner Grotheer, Vorsitzender der SPD-Kreistagsfraktion im Landkreis Osterholz vom 2./3.10.1991 in der *Wümme-Zeitung*, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

Grundrecht auf Asyl um ein Kernstück der sozialdemokratischen Identität handele, schien noch die meisten SPD-Mitglieder davon abzuhalten den Gedanken in Richtung Grundgesetzänderung freien Lauf zu lassen. Dies geht auch aus anderen parteiinternen Schreiben aus der zweiten Jahreshälfte 1991 hervor. Der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Wilfried Penner stellte in einem Schreiben an den Deutschen Gewerkschaftsbund fest:

„Das gegenseitige Verständnis [zwischen Einwanderern und Einheimischen] kann [...] nur durch Überzeugungsarbeit gewonnen werden. Dies ist nicht einfach in einer Zeit, in der viele Deutsche das Gefühl haben, daß eine unkontrollierte Zuwanderung ihre eigenen Lebensgrundlagen gefährdet. Gleichwohl können wir unserer Verantwortung gegenüber Menschen, die nicht wie wir in Wohlstand und Freiheit leben, nicht ausweichen. [...]

Wir brauchen daher ein insgesamt sozialverträgliches Zuwandererkonzept, das alle Menschen einschließt [...].

Für politisch Verfolgte müssen die Türen allerdings immer offenstehen. Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes ist dafür verbrieftes Recht. Wir vergessen nicht, warum das Grundrecht auf Asyl ohne Wenn und Aber im Grundgesetz steht [...].“³¹²

In einer Replik auf die Asylkampagne und die Thesen der Union und des CDU-Generalsekretärs Volker Rühle schrieb Heide Moser, stellvertretend für den schleswig-holsteinischen Landesvorstand der SPD, in einer später durch den Landesparteitag verabschiedeten Resolution:

„Die Rede vom ‚massenhaften Mißbrauch‘ des Asylrechts schürt Aggressionen und den Hang zur Selbstjustiz anstelle eines angeblich nicht handlungsfähigen Staates. Das Beharren auf einer Änderung des Grundgesetzartikels 16 stellt eine Scheinlösung dar, die wesentliche Problemzusammenhänge in unverantwortlicher Weise verdeckt.“³¹³

Der schleswig-holsteinische SPD-Landesverband bekräftigte damit Ende 1991 noch einmal offiziell, dass er einer Grundgesetzänderung eine klare Absage erteile, da man keine Lösung der eigentlichen Probleme von ihr erwartete. Die SPD-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt hatte nur einige Wochen zuvor einen sehr ähnlichen Standpunkt formuliert:

„Die SPD-Fraktion in Sachsen-Anhalt unterstützt [den] [...] Vorschlag [die Asylverfahren zu straffen und zu vereinfachen]. Eine Grundgesetzänderung ist dazu

³¹² Wilfried Penner MdB in einem Antwortschreiben an den Deutschen Gewerkschaftsbund, 28.08.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Albrecht Müller, Sig.: 1/AMAD000147.

³¹³ Heide Moser für den SPD-Landesvorstand in Schleswig-Holstein in einer Parteitage resolution, 30.11./01.12.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000159.

nicht notwendig. Die Debatte darüber ist eine Scheindiskussion, die von der eigentlichen Aufgabe ablenkt.“³¹⁴

Die offizielle Parteilinie, welche das ganze Jahr 1991 über Geltung behielt, bestätigte sich also bei der Betrachtung der innerparteilichen Korrespondenz.

Allerdings konnte in den Monaten rund um den Jahreswechsel von 1991 auf 1992 – auch unabhängig von der Asyldebatte – von Ruhe in der SPD keine Rede mehr sein. Regelrecht ernüchterte Schreiben an die Parteiführung belegen das:

„[...] ist es wirklich nicht möglich, daß der Bundesvorstand und der Fraktionsvorstand anfängt, sich mit Sachfragen zu beschäftigen?

Es ist einfach unerträglich, jeden Tag durch die Presse bzw. das Fernsehen zu erfahren, daß die Personalauswahl der SPD wichtiger sind, als Probleme wie Asylbewerber, Mehrwertsteuererhöhung, Wohnungsnot, Pflegenotstand, etc.

Außerdem halten wir Aussagen, wie von Ulrich Klose getroffen, daß man nach der augenblicklichen Form der Partei an einem Wahlsieg zweifeln müsse, für unmöglich. [...]

Wie fühlen sich Funktionäre und Mitglieder der untersten Untergliederungen bei einer derartigen Aussage? [...]

Wir fordern euch auf, wendet euch Sachthemen zu, ansonsten finden wir bei der nächsten Bundestagswahl wirklich einen Scherbenhaufen vor.“³¹⁵

So dramatisch solche Schreiben für die Parteiführung waren, sie zeugten von erheblicher Unruhe an der Basis, war die Tatsache, dass sie die darin formulierten Sorgen längst ebenfalls erkannt hatte und damit auch teilte, noch viel gravierender. Im Antwortschreiben an seine Gifhorner Genossen ließ Björn Engholm durch seine Mitarbeiter mitteilen, dass er ihre Sorgen teile und hoffe, „daß es nun zu der erforderlichen Sacharbeit kommen wird.“³¹⁶ Der Druck von unten nach oben in der Partei verstärkte den selbstgemachten Erfolgsdruck noch zusätzlich.

Der Ruf nach Sacharbeit wurde in der Asylfrage zudem immer häufiger auch von Seiten der Kommunen und Landkreise an die Regierung und auch an die SPD herangetragen. Vielfach waren es Parteimitglieder, die an solchen Hilferufen federführend beteiligt waren. Der eindringliche Ton ist auffällig, und er hinterließ Eindruck bei den Funktionären in der Partei wie die gleichzeitig weiter um sich greifende ausländerfeindliche Gewalt:

³¹⁴ Pressemitteilung der Fraktion der SPD im Landtag von Sachsen-Anhalt, 24.09.1991. Peter Struck hatte sie wenige Tage später mit den Worten „bemerkenswerte Pressemitteilung“ an seine Fraktionsmitglieder im Bundestag verteilt. Nachweisbar in: AdsD, Depositum Christel Riemann-Hanewinkel, Sig.: 1/HAAC000101.

³¹⁵ Brief des SPD-Unterbezirk Gifhorn an Björn Engholm, 22.01.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000080

³¹⁶ Antwortschreiben von Björn Engholm an den SPD-Unterbezirk Gifhorn, 29.01.1992, nachweisbar: Ebd.

„Die Städte Baden-Württembergs erwarten von der Bundespolitik unverzüglich greifende Maßnahmen. Die Städte sind nicht mehr in der Lage, die Asylbewerber menschenwürdig unterzubringen. Dies gefährdet den sozialen Frieden und macht es unmöglich, tatsächlich Verfolgten das grundgesetzlich garantierte Asylrecht zu gewährleisten.

Der Städtetag hält eine Grundgesetz-Änderung für zwingend geboten, weil alle bisher gegebenen Möglichkeiten keine Lösung des Problems erreicht haben. [...]

Unsere Bürger erwarten nun die notwendigen Entscheidungen in Bonn.“³¹⁷

So argumentierte der baden-württembergische Städtetag unter Führung des SPD-Mitglieds Gerhard Widder. Ähnlich formulierten es auch der Oberbürgermeister und der Gemeinderat der ebenfalls baden-württembergischen Stadt Fellbach in einer Resolution an Björn Engholm:

„1.) Der Gemeinderat ist über die deutlich zu Tage getretene Ausländerfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland bestürzt.

2.) Der Gemeinderat appelliert an die verantwortlichen Politiker in Bund und Land, alles zu tun, daß die beschlossenen Maßnahmen [Asylbeschleunigungsgesetz vereinbart von Regierung und SPD am 10.10.1991, Anm. d. A.]³¹⁸ mit Nachdruck und so schnell wie irgend möglich in die Tat umgesetzt werden. [...] [Es] muß mit dem ernsthaften Umsetzen der Beschlüsse ganz pragmatisch die Probe darauf gemacht werden, ob sie ausreichen, den Asylmißbrauch wirksam einzudämmen. Sollte sich ergeben, daß die beschlossenen Maßnahmen nicht ausreichen, ist es Aufgabe der Politiker [...] weitere wirksame Schritte zu beschließen. Dabei darf auch eine Grundgesetzänderung nicht ausgeklammert werden.“³¹⁹

Die kommunalen und regionalen Probleme in der Asylpraxis waren Anfang 1992 in bislang nicht gekannter und vor allem von ihr nicht erwarteter Härte an der SPD-Spitze angekommen. Und sie wurden umso dringlicher, da auch diejenigen Gemeinden, die sich (noch) gegen eine Grundgesetzänderung wehrten, ebenso Druck auf die Parteispitze der SPD wie auch auf die Bundes- und Landesregierungen aufzubauen versuchten.

³¹⁷ Gerhard Widder (SPD) Oberbürgermeister von Mannheim und Vorsitzender des baden-württembergischen Städtetags an Björn Engholm, 09.10.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000032.

³¹⁸ Nachdem das Parteiengespräch vom 27.09. ergebnislos zu Ende gegangen war, hatten sich Regierung und SPD am 10.10. erneut zu Gesprächen im Kanzleramt getroffen. Karlheinz Blessing, damaliger SPD-Bundesgeschäftsführer, bezeichnete direkt im Anschluss an das Gespräch die Ergebnisse dessen als „Durchbruch“. Siehe: Schreiben an die Parteimitglieder, nachweisbar in: AdsD, Bestand der Bundestagsfraktion, Sig. 2/BTFL000031, Mappe A. Allerdings geht aus einem Schreiben Henning Voscheraus an Björn Engholm hervor, dass schon wenige Wochen später die Euphorie in der SPD über das Ergebnis dahin war: „Aus meiner Sicht entzieht die CDU/CSU Deinem Erfolg beim Kanzler und damit dessen Bereitschaft, gemeinsam mit Dir ohne Änderung von Art. 16 GG auszukommen, den Boden.“ Henning Voscherau an Björn Engholm am 13.11.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³¹⁹ Resolution durch den Gemeinderat von Fellbach und unterstützt durch den damaligen Oberbürgermeister Friedrich-Wilhelm Kiel (FDP), 15.10./11.11.1991, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000028.

„Der Rat der Stadt Herdecke [...] [fordert] alle politischen, kirchlichen und gesellschaftlichen Gruppen auf, den rassistischen, faschistischen und fremdenfeindlichen Übergriffen von Rechtsradikalen nicht dadurch Geltung zu verschaffen, daß die Rechte von Asylbewerbern, Emigranten und Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland eingeschränkt werden.

Wir fordern die Parteien des Bundestages auf, einer Änderung des Asylrechts Artikel 16 Abs. 2 GG nicht zuzustimmen.“³²⁰

Besonders wenn Kommunalparlamente wie das der Stadt Herdecke traditionell stark SPD-geprägt waren, geriet die SPD in eine Zwickmühle. Zwangsläufig konnte die Parteispitze dieses Problem nur lösen, indem sie eine innerparteiliche Fraktion in der Grundgesetzfrage vor den Kopf stieß. Das bedeutete für sie ein nicht zu unterschätzendes Dilemma, wessen man sich auch bewusst war. Der Kampf darüber, welche Seite schlussendlich den Kürzeren ziehen würde, war um den Anfang des Jahres 1992 noch nicht entschieden. Jedoch zeichnete sich mit jedem weiteren Monat ab, dass die Parteispitze zunehmend über einen Kurswechsel nachzudenken begann.

Ursächlich für den Umschwung war die zunehmende Zahl an prominenten lokalen und regionalen Parteivertretern, die immer häufiger und teilweise äußerst vehement ihren Wunsch nach einem Umdenken der SPD in der Grundgesetzdebatte an die Parteispitze herantrugen. So mancher scheute dabei auch nicht davor zurück, die Öffentlichkeit in diese innerparteiliche Diskussion mit einzubeziehen, was für erheblichen Unmut bei vielen anderen Parteimitgliedern sorgte. Besonders unter dem Eindruck der für die SPD enttäuschend verlaufenen Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein³²¹ wurden die innerparteilichen Streitigkeiten, allgemein und im Besonderen in der Asylfrage, immer heftiger.

Auf den allgemeinen Zustand der Partei und die interne Stimmung bezogen, finden sich zahlreiche Schreiben, die Anfang 1992 beim Parteivorstand eingingen. Der regelrecht verzweifelte bis resignierte Ton fällt erneut auf:

³²⁰ Brief des Rats der Stadt Herdecke (NRW) an Björn Engholm, 07.10.1991, nachweisbar in: AdSD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000034. Der Herdecker Rat war damit noch ganz auf der Linie der Parteiführung. Hans-Jochen Vogel, zu diesem Zeitpunkt noch SPD-Fraktionsvorsitzender im Bundestag bekräftigte in seinem politischen Bericht vom 08.10. an die Fraktion noch einmal, dass es zu diesem Zeitpunkt ohne die SPD „für eine Verfassungsänderung [...] noch nicht einmal eine einfach, geschweige denn eine Zwei-Drittel-Mehrheit“ gab. Siehe: Politischer Bericht des Fraktionsvorsitzenden Hans-Jochen Vogel an die SPD-Fraktion, nachweisbar in: AdSD, Depositum Hans-Jochen Vogel, Sig.: 1/HJVA300146.

³²¹ In Schleswig-Holstein konnte der SPD-Vorsitzende Björn Engholm nur mit einer Stimme Vorsprung die absolute Mehrheit verteidigen. Relativ hatte die SPD im Vergleich zur Landtagswahl 1988 8,6 Prozent der Stimmen verloren. Gleichzeitig hatte die DVU sechs Mandate im Landtag gewonnen. In Baden-Württemberg war man mit relativen Verlusten von 2,6 Prozent erstmals seit 1968 unter die 30-Prozent-Marke gerutscht. Immerhin war man dort aber fortan als kleinerer Partner in einer großen Koalition mit der CDU an der Regierung.

„[...] es kommt noch nicht einmal eine Wut auf, wenn sich Genossinnen und Genossen über die derzeitige SPD-Politik in Bonn unterhalten. Resignatives Kopfschütteln und Verständnislosigkeit sind eher die Reaktion.

Das ist unserer Meinung nach viel schlimmer und nicht lange mehr auszuhalten. [...] Wir vermissen offensive Politik. [...]

Wenn Ihr nicht wollt, daß das Fundament bröckelt, auf dem diese SPD steht, dann laßt eine klare Linie in der SPD-Politik erkennen. [...]

Im Moment ist es fast unmöglich, die Bonner SPD-Politik vor Ort dem Bürger zu vermitteln. Im ganzen Ortsverein möchte sich wieder jedes Ortsvereins-Mitglied mit erhobenem Haupt zur Partei bekennen können.“³²²

Doch so dramatisch sich solche Schreiben auch darstellten, für die SPD noch viel gravierender ins Gewicht fielen in der Asyldebatte die zunehmenden öffentlichen Wortmeldungen einzelner, aber immer zahlreicher werdender Genossen. Diese wurden von der Parteiführung als unwillkommene Querschläger wahrgenommen, gewannen aber gleichsam immer mehr Rückhalt unter den SPD-Mitgliedern und Unterstützung in der Öffentlichkeit.

Der bekannteste und für die SPD wohl maßgeblichste Fall eines solchen innerparteilichen Opponenten, welcher sich offen (und eben auch medienwirksam) gegen die Politik der Parteispitze wandte, war der damalige Münchner Oberbürgermeister Georg Kronawitter. Schon früh hatte er sich deutlich von dem kategorischen Nein zur Grundgesetzänderung abgegrenzt³²³, jedoch erfuhr seine innerparteiliche Opposition besonders ab März 1992 bundesweite Aufmerksamkeit und diente vielen anderen Kritikern der SPD-Haltung in der Grundgesetzfrage als Vorbild und Ideengeber.³²⁴ Am 2. März erschien im *Spiegel* ein Interview mit Kronawitter, in welchem er die aus seiner Sicht unzumutbare Belastung der Kommunen durch die Asylpolitik des Bundes und des Landes Bayern kritisierte. Zudem prangerte er an, dass bisher erzielte Ergebnisse, wie etwa der Kompromiss vom 10. Oktober 1991, durch den Parteienstreit in Bonn „zerredet“³²⁵ würden. Er fügte hinzu:

³²² So der dramatische Appell des Heidenheimer Ortsvereins an die Parteispitze am 17.02.1992. Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000080.

³²³ Ende Februar berichtete der *Spiegel* erstmals, dass Kronawitter „schon des längeren keinen Hehl daraus [macht], daß er Druck machen will, die Asylgarantie aus der Verfassung zu streichen.“ Das Geschäft mit dem Asyl, in: *Der Spiegel* (09/1992), 24.02.1992, S. 55–63, S. 60.

³²⁴ Dabei war er bei weitem nicht der einzige SPD-Funktionär, der gegen die Parteispitze opponierte, nur tat er es mit am lautesten und öffentlichkeitswirksamsten. Damit erreichte er deutlich mehr Rezipienten als diejenigen, die leisere und gemäßigtere Töne anschlugen. Henning Voscherau, Regierender Bürgermeister von Hamburg, hatte sich ebenfalls in derartiger Weise geäußert, jedoch nicht in derart provokanter Art eines öffentlich agierenden Partei-Revolutionärs. Vgl. ebd., S. 55.

³²⁵ „Hier ist jedes Loch besetzt“, in: *Der Spiegel* (10/1992), 02.03.1992, S. 61–65, S. 63.

„Ich glaube einfach nicht mehr, daß rechtzeitig eine vernünftige Lösung gefunden wird. [...]

Wenn es nicht gelingt, wirklich politisch Verfolgte und Armutsflüchtlinge zu trennen, darf die Ergänzung des Grundgesetzes kein Tabu sein. Ich bin für die Festlegung einer Quote für Zuwanderer in die Bundesrepublik, zuerst für politisch Verfolgte, dann für deutschstämmige Aussiedler und auch für einen Teil der Armutsflüchtlinge. [...]

Diejenigen in der SPD, die immer noch hehre Programmsätze wie eine Monstranz vor sich hertragen, aber von der Realität wenig Ahnung haben, werden über kurz oder lang eines Besseren belehrt werden. [...]

Noch in diesem Jahr muß etwas geschehen, [...]. Zuerst wird die FDP umfallen, und dann wird auch meine Partei einsichtig werden müssen.“³²⁶

Und auf den Hinweis, dass ihm von Seiten vieler Parteimitglieder schon zu diesem Zeitpunkt heftige Kritik entgegenblies, erwiderte er:

„Ich lasse mir mein Rückgrat nicht von einer Parteizentrale verbiegen. Damit würde ich der SPD langfristig schaden. Jetzt ist die Stunde der sozialdemokratischen Kommunalpolitiker, die auf breiter Basis auf die Realität hinweisen müssen. [...]

Unsere Bürger, vor allem unsere Arbeitnehmer, verstehen nicht mehr, mit welcher Großzügigkeit wir uns mißbrauchen lassen. Und der Mißbrauch nimmt dramatisch zu. Wer dies nicht wahrhaben will, den bestraft der Wähler.“

Entsprechende Kritik für seine Aussagen und die Art und Weise, wie er diese an die Öffentlichkeit brachte, ließ in der Tat nicht lange auf sich warten. Sie sorgte zum einen dafür, dass seine Stimme eher noch mehr Aufmerksamkeit erfuhr als zuvor und sie führte zum anderen die SPD immer tiefer in den innerparteilichen Konflikt, was Engholm und seine Mitstreiter zu vermeiden gesucht hatten. Hans-Ulrich Klose etwa fragte in einem persönlichen Brief an Kronawitter:

„[...] [Ich] verstehe nicht, warum Du und andere sich mit ihren öffentlichen Aussagen vor allem an der SPD-Führung reiben. Wir regieren nicht in Bonn. [...] Diese Regierung hat bislang keinen einzigen Vorschlag zur Lösung des Asylproblems vorgelegt. Es gibt lediglich den Antrag der CDU/CSU-Fraktion auf Änderung des Artikels 16 GG, eingebracht mit der ausdrücklichen Maßgabe, daß darüber jetzt nicht abgestimmt werden soll (weil das den Bruch der Koalition zur Folge haben würde).

Was also soll die SPD-Fraktion in der gegenwärtigen Situation tun? [...]

Warum, angesichts dieser Situation und der offenkundigen Handlungsdefizite auf Seiten der Bundesregierung, die Attacke gegen die eigene Partei? [...]

Lieber Georg, gerade weil ich Deine Sorge aus der Sicht der Kommune verstehe, bitte ich meinerseits um Hilfe bei der Durchsetzung einer vernünftigen [...] Linie.“³²⁷

³²⁶ Dieses und nachfolgendes Zitat: „Hier ist jedes Loch besetzt“, in: *Der Spiegel* (10/1992), 02.03.1992, S. 63 u. 65.

³²⁷ Brief von Hans-Ulrich Klose an Georg Kronawitter, 10.03.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

Die von Klose gewünschte Zusammenarbeit zwischen Parteispitze und kommunalen Parteifunktionären schien für Kronawitter unter den Bedingungen von Anfang 1992 jedoch nicht möglich, zumindest nicht ohne dass sich die Parteispitze von ihrem kategorischen Nein in der Grundgesetzfrage fortbewegte. Die *Welt am Sonntag* berichtete Anfang April, dass Kronawitter „die Asylpolitik seiner Partei erneut scharf“³²⁸ angegriffen habe. Unterstützung bekam er bei diesem Vorstoß, welcher auch als Reaktion auf das Ergebnis der Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zu verstehen ist, unter anderem von dem SPD-Bundestagsabgeordneten Hermann Rappe und dem Hamburger Innensenator Werner Hackmann.³²⁹ Und auch ein wenige Tage zuvor an Björn Engholm, Hans-Ulrich Klose und Karlheinz Blessing gesendetes Fax von Horst Niggemeier, seinerseits Mitglied des Bundestages, schlug in dieselbe Kerbe³³⁰. Niggemeier hatte seinem Fax einen Artikel aus der lokalen Zeitung seines Wahlkreises beigelegt, in welchem es um drogendealende Asylbewerber, welche keine Abschiebung zu fürchten hätten, ging:

„Die ersten bei mir eingegangenen Anrufe zu diesem auch aus meiner Sicht skandalösen Vorgang lassen erkennen, daß die Empörung und Unruhe darüber unter der Bevölkerung [...] sehr ausgeprägt ist, um es nicht drastischer zu formulieren. Wem Oer-Erkenschwick [...] nicht geläufig ist, dem sei gesagt, daß es sich hier um eine SPD-Hochburg reinsten Wassers handelt: [...] Oer-Erkenschwick [ist] einer der mitgliederstärksten SPD-Stadtverbände in Deutschland. Bezogen auf die wahlberechtigte Bevölkerung sind 10 % davon SPD-Mitglieder. [...] Abschließend will ich gern bekennen, daß ich den über diese Zustände aufgebrachten Bürgerinnen und Bürgern [...] nicht mehr plausibel erklären kann, warum wir in Deutschland kriminelle Drogenhändler als Asylbewerber im Lande halten müssen und nicht abschieben dürfen. Wenn es Partei und Fraktion jedoch gelingen sollte, an meiner Stelle [...] eine überzeugende Erklärung für diese absurde Situation zu geben, dann sollte nicht gezögert werden, das zu tun.“³³¹

Solche Berichte aus den Kommunen waren für die Parteiführung der SPD längst schon äußerst problematisch. Sie zeigten besonders drastisch, wie selbst bis tief in die sozialdemokratische Stammwählerschaft hinein ein Stimmungsumschwung stattgefunden hatte. Eine latent stets vorhandene Skepsis gegenüber Ausländern und besonders Asylbewerbern, auch in der klassischen Klientel sowie an der eigenen Parteibasis, drohte zunehmend zu einem veritablen

³²⁸ Spitzenpolitiker der SPD greifen Asylpolitik der SPD-Parteispitze an, in: *Welt am Sonntag*, 12.04.1992.

³²⁹ Vgl. ebd.

³³⁰ Sein Schreiben jedoch wurde knapp drei Wochen vor den Landtagswahlen verschickt und ist daher eher im Zusammenhang mit den allgemein stattfindenden Diskussionen zu sehen.

³³¹ Brief von Horst Niggemeier MdB (SPD) an Björn Engholm, Hans-Ulrich Klose und Karlheinz Blessing, 12.03.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

Problem für die SPD zu werden. Funktionäre, die wie Niggemeier und noch mehr wie Kronawitter diesen Stimmungsumschwung und Meinungen eine Stimme gaben, fanden zunehmend Gehör. Der Münchner Oberbürgermeister legte am 13.04. im *Spiegel* erneut ausführlich nach: In einem zweiseitigen Artikel durfte er ausführlich seinen Gedanken zur Asylfrage Ausdruck verleihen. Unter anderem sprach er mit markigen, polemischen Worten die Schlussfolgerung aus, die in Niggemeiers Fax zwischen den Zeilen ebenfalls zu lesen war:

„Wer den massenhaften Mißbrauch des Asylrechts nicht wahrnehmen will, den bestraft der Wähler. Die SPD hat ihn nicht wahrhaben wollen; sie glaubte, das Thema aus dem Wahlkampf heraushalten zu können. Wie konnte man so naiv sein und das, was die Bürger am meisten bewegt, unter den Tisch kehren? [...] Alles deutet [...] darauf hin, daß es sich um eine Asylwahl gehandelt hat. [...] Unabdingbar scheint mir, daß die SPD möglichst schnell ihre selbstverordnete Denkblockade beim Asylmißbrauch aufgibt. Wer immer noch glaubt, die jetzige Fassung des Artikels 16 des Grundgesetzes sei auch dann noch sinnvoll, wenn er durch massenhaften Mißbrauch ausgehöhlt ist, der leidet unter Realitätsverlust. [...] Keine Partei, davon bin ich überzeugt, kann mehr als die SPD an einer raschen Lösung des Problems interessiert sein.“³³²

Mit Blick auf die seiner Meinung nach schlechte und sozial ungerechte Politik der Bundesregierung unter Helmut Kohl schimpfte er, dass eine Art „Kohlismus“ ähnlich dem britischen „Thatcherismus“ entstanden sei, und er äußerte die Ansicht, dass das „die Stunde der Opposition“, also die der SPD sein müsse. Die nachfolgenden Worte in Richtung Björn Engholms Führung jedoch klangen mehr wie ein Angriff auf die SPD-Spitze als auf den politischen Gegner:

„Jetzt muß Björn Engholm, der SPD-Vorsitzende, zeigen, daß er führen und kämpfen kann und nicht nur moderieren. Man kann sich nicht auf leisen Sohlen an die Macht schleichen. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, daß die SPD-Führungsspitze wenig informiert ist, welche Probleme den Kumpel in Gelsenkirchen, die Krankenschwester in München oder den Polizisten in Hamburg plagen. [...] Auch wenn es ungerecht sein mag: Viele Stammwähler bezweifeln, ob unsere ‚flotten Enkel‘ [Die Enkel Willy Brandts: Engholm, Lafontaine, Scharping, Schröder, Anm. d. A.] mit Vorlieben für französische Küche und kostbare Seidenhemden ihre Anliegen tatkräftig vertreten. Was soll der irritierte SPD-Wähler davon halten, daß von einer ‚Toskana-Fraktion‘ die Rede ist? [...] Nur wenn es der SPD [...] gelingt, von diesem

³³² Dieses Zitat entstammt einem Namensbeitrag von Georg Kronawitter im *Spiegel*: „Die flotten Enkel und die Toskana“, in: *Der Spiegel* (16/1992), 13.04.1992, S. 44–45. Eine ähnlich provozierende Wortwahl Kronawitters findet sich in einem persönlichen Schreiben von ihm an Hans-Jochen Vogel. Dieses hatte er etwas zwei Wochen zuvor an ihn geschickt und auch noch vor dem Erscheinen des *Spiegel*-Artikels beantwortet bekommen. Der Briefwechsel zeugt durchaus von persönlicher Wertschätzung. In der Asylfrage schienen sie jedoch wenig Gemeinsames zu finden. Vgl. Brief von Georg Kronawitter an Hans-Jochen Vogel, 03.04.1992, sowie die Antwort, 14.04.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

Image wegzukommen, wenn ihre Stammwähler nicht länger abwandern – dann kann der Ära Kohl ein Ende bereitet werden. [...]

Und gerade weil die permanente Asyldebatte die skandalösen Zustände der deutschen Klassengesellschaft so lange verdeckt hat, gilt: Björn Engholm kann und darf Kanzler Kohl nicht [...] aus der Patsche helfen oder sich gar als Wasserträger hergeben.“³³³

Mit der Veröffentlichung dieses Artikels in einer der auflagenstärksten Wochenzeitschrift Deutschlands hatte Kronawitter seinen Kurs auf Eskalation getrimmt. Ein Brief an die Partei- und Fraktionsspitzen der im Bundestag vertretenen Parteien vom 23. April, in welchem Kronawitter mit Sachvorschlägen auf fünf Seiten zeigen wollte, „daß eine vernünftige Lösung des Asylproblems durchaus möglich“³³⁴ war, ändert an diesem Eindruck nichts. Die Parteiführung musste sich vor den Kopf gestoßen fühlen und ließ es dementsprechend auch nicht an Widerspruch fehlen. Doch auch dieses Mal klangen die Erwiderungen eher ungläubig-fragend und mehr oder minder flehentlich-bittend, denn dass sie laut und deutlich und vor allem öffentlich Widerspruch zu seinen Thesen vernehmen ließen. Intern kritisierte Björn Engholm Kronawitters Einlassungen immerhin wie folgt:

„Wir – alle Mitglieder der SPD-Präsidiums – haben uns zurückgehalten, als Anfang März Deine erste Bewertung unserer Asylpolitik erschien, obwohl wir schon damals Deine Argumente in wesentlichen Teilen für unzutreffend hielten, [...] obwohl Du schon damals unsere Bemühungen zur Verfahrensbeschleunigung bei Asylbewerbern diskreditiert hast.

Dein neuerlicher Artikel im Spiegel nimmt unbeeindruckt alte Argumente wieder auf und weitet sie aus zu einer Gesamtkritik unserer Politik.

Niemand kann und wird Dich daran hindern, Deine Meinung über Personen und Politik der SPD, auch in zugespitzter Form, zu veröffentlichen. Seriös kann sie aber nur behandelt werden, wenn sie sich an Fakten orientiert und um rationale Bewertungen bemüht. Dies vermisse ich, nicht nur wegen Deiner nun wirklich zu preisgünstigen Sottisen gegenüber der SPD-Führungsspitze. [...]

Die letzten Ergebnisse verlangen nach sauberer Analyse und realistischem Handeln; auf keinen Fall aber nach Schnellschüssen und wohlfeilen Populismus. Und ‚abmeiern‘ wie man hier bei uns im Norden sagt, zählt schon gar nicht.“³³⁵

In dieser Phase der Debatte keine Reaktion zu zeigen, wäre Engholm unweigerlich als Schwäche ausgelegt worden, eine heftige, eventuell ebenfalls polemische, öffentliche Reaktion als die eines überforderten, mit dem Rücken zur Wand stehenden Parteivorsitzenden. Wirkliche Beruhigung konnte so eine Antwort jedoch auch nicht erwirken, zumal es nicht die einzige

³³³ „Die flotten Enkel und die Toskana“, in: *Der Spiegel* (16/1992), 13.04.1992, S. 44–45.

³³⁴ Brief von Georg Kronawitter an die Vorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien und an die Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen, 23.04.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

³³⁵ Brief von Björn Engholm an Georg Kronawitter, 24.04.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

Antwort auf Kronawitters neuen Artikel blieb. Peter Glotz, Mitglied des Bundestages und stets eine Art programmatisch-moralische Instanz innerhalb der SPD, wählte ebenfalls das Medium eines persönlichen Briefs, um Kronawitter zu kritisieren. Er tat dies jedoch direkter und ohne den ungläubig-resignierten Ton, der sich in Engholms Brief findet. So stellte er zwar anfänglich fest, dass er Kronawitters „prinzipielle Problemdarstellung [...] für zutreffend“³³⁶ hielt, jedoch formulierte er zu der Art und Weise, wie der Münchner Oberbürgermeister in der Öffentlichkeit Stellung zu dem Thema bezog, deutliche Kritik:

„[Ich halte] die Art, wie Sie sich öffentlich bei diesem höchst sensitiven Thema äußern, für fragwürdig und gelegentlich für populistisch anbiedernd. [...] Sie haben bei Ihren publizistischen Aktionen [...] nicht ausreichend bedacht, wem Sie Wasser auf die Mühlen schütten; und Sie haben gelegentlich – durch das farbige Ausmalen von Details, die keineswegs typisch sind – Ressentiments in Teilen unserer Bevölkerung verstärkt. [...] Die Isolierung der Debatte um den Artikel 16 des Grundgesetzes war immer falsch. Es geht nicht allein um das Individualrecht auf Asyl, es geht um den Gesamtzusammenhang der Zuwanderung von Fremden nach Deutschland. [...] De facto hören sich Ihre öffentlichen Äußerungen zu Einwanderungsproblemen aber gelegentlich so an, als ob Sie mit Staatsminister Stoiber einiger wären, als mit Ministerpräsident Björn Engholm oder anderen Mitgliedern der sozialdemokratischen Führung. [...] Die Öffentlichkeit muß wissen, daß Sie in der Auseinandersetzung mit Herrn Stoiber an der Seite der SPD stehen [und nicht an seiner].“

Solche Reaktionen, welche Kronawitter an seiner sozialdemokratischen Ehre packen sollten, bewirkten bei Kronawitter jedoch nicht die geforderte Mäßigung, sondern verstärkten eher sein Gefühl, dass von ihm Standfestigkeit jetzt erst recht gefordert war.

Seine Position und sein Beharren in dieser Frage bauten im Verlauf der Wochen auf eine zunehmend breiter werdende Unterstützerbasis in der eigenen Partei, besonders nach den Landtagswahlen und mit den immer zahlreicher werdenden Berichten über die starke Zunahme der Asylbewerbereinwanderung in den ersten Monaten des Jahres 1992. Den Sozialdemokraten, die Kronawitters Positionen teilten und sich teilweise auch auf ihn beriefen, war spätestens nach den Wahlen die Lust an einem asylpolitischen Weiter-so der Parteiführung vergangen, wie etwa den Parteimitgliedern des SPD-Ortsvereins aus Willich in Nordrhein-Westfalen:

„Das Wahldebakel vom 5. April hat uns alle sehr betroffen gemacht. [...]

³³⁶ Dieses und nachfolgendes Zitat in: Brief von Peter Glotz an Georg Kronawitter, 04.05.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Günter Verheugen, Sig.: 1/GVAC000120.

Was uns so betroffen machte, sind die Gewinne der Radikalen. [...] Betroffen auch, weil die Sprüche, die nach der Wahl aus unseren Reihen über die Bildschirme gekommen sind, außer Schuldzuweisungen an den politischen Gegner nicht [sic!] Inhaltliches hatten. Genau das haben die Bürger erwartet und deshalb haben sie auch ‚radikal‘-protestgewählt. [...]

Wir hier vor Ort können schon lange nicht mehr verstehen, wieso unsere Parteiführung keine Linie hat. [...] [Das kann] kaum noch ein Mitglied der Basis, geschweige dann [sic!] der normale Bürger verstehen [...].

Das Thema Asyl ist ein weiterer wichtiger Punkt der Zusammenarbeit. Hier gilt es, wieder Vertrauen in der Bevölkerung zu schaffen, die sich leider von der großen Zahl der Asylbewerber bedroht sieht. [...]

Deshalb schlage ich [...] folgenden Kompromiß vor:

Aufgrund der nicht mehr zu bewältigenden Menge der Asylbewerber [...] wird der Artikel 16 GG für eine bestimmte Zeit ausgesetzt. [...] In diesem Zeitraum wird auf europäischer Ebene ein Asylrecht erarbeitet und in Kraft gesetzt. [...]"³³⁷

Oder auch den Genossen des bayerischen Kreisverbands Pfaffenhofen an der Ilm, die Björn Engholm gute zwei Wochen nach den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg mitteilten:

„Lieber Genosse Engholm,

am 12. April 1992 haben sich die Ortsvereinsvorsitzenden und die Mitglieder des geschäftsführenden Vorstandes im Kreisverband Pfaffenhofen a. d. Ilm in einer nichtöffentlichen Sitzung mit der Problematik des Art. 16, Abs. 2, GG befaßt und auseinandergesetzt. Die letztlich durchgeführte Abstimmung brachte bei 14 stimmberechtigten Sitzungsteilnehmern folgendes Ergebnis:

- 9 Stimmen für eine Änderung/Ergänzung des Art. 16, Abs. 2, GG

[...]

Die Mehrheit [...] ist somit entgegen der vorherrschenden Ansicht der Vertreter der Sozialdemokratischen Partei Deutschland für eine Änderung [...].

Wir bitten Dich um Deine Unterstützung in dieser Angelegenheit in den hierfür zuständigen Gremien.“³³⁸

Auf der anderen Seite gab es allerdings auch eine ganze Reihe SPD-Mitglieder und Parteifunktionäre, die der Parteiführung direkt nahelegten, sich mehr an ihre kommunalen Funktionäre wie Kronawitter zu halten:

„Schädlich ist die offizielle Haltung unserer Partei beim Asylproblem. Die Beschwörung des Art. GG 16 [sic!] allein löst das Problem nicht, genausowenig [sic!] die gebetmühlenartige Forderung der Union auf Änderung des GG. Dennoch solltet Ihr

³³⁷ So etwa der Vorschlag des Ortsvorsitzenden der SPD in Willich in einem Brief an den Parteivorstand der SPD, 06.04.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000082. Unabhängig von der realen Umsetzbarkeit solcher Vorschläge, musste der Parteiführung bewusst werden, dass die Zunahme derartiger Beschwerden zu einem zunehmenden Problem für die zukünftige Asylpolitik der SPD werden würden.

³³⁸ Der Vorsitzende der SPD-Kreisverbands Pfaffenhofen a. d. Ilm an Björn Engholm, 21. April 1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000081. Hervorhebungen im Original.

besser auf unsere Oberbürgermeister wie Kronawitter hören, [...]. Ihr müßt ja in Bonn fast blind sein, wenn Ihr das Wohnungsproblem nicht seht! [...] Art. 16 GG soll bleiben, Ihr müßt aber offen sein für eine mögliche einschränkende Ergänzung [...].
Bewegt Euch beim Asylthema! Bemüht euch um die echten Themen wie Wohnungsnot, Pflegeversicherung, Verkehrspolitik und Gesundheitsreform! Sprecht aber bitte mit einer Zunge, wir wollen kein schöner, vielstimmiger SPD-Chor sein! [...]
PS: Unsere Genossen sind stocksauer! Wir bemühen uns ehrenamtlich und aus lauter Idealismus für unsere Partei. Wir haben aber keine Lust, Eurer Streitigkeiten wegen, sinnlose Arbeit zu leisten.“³³⁹

Nicht nur zeigten solche Schreiben, welche anderen politischen Themen den Genossen sonst noch unter den Nägeln brannten, sie brachten vor allem die angestaute Wut über die Asylpolitik und die innerparteilichen Streitereien zum Ausdruck. Damit wirkten sie als der beste Katalysator für das sich nun abzeichnende Umdenken in der Parteispitze. Das geschah zwar noch nicht öffentlich, jedoch finden sich im Frühjahr erste Hinweise, dass nun auch die Spitzenfunktionäre der Partei zusehends nervös wurden, was die öffentliche Wahrnehmung der SPD anging, und dass sie darum immer häufiger auch ein Entgegenkommen in Richtung Union erwogen. Schon im Februar 1992 warnten in einer Präsidiumssitzung mehrere Teilnehmer vor den sich abzeichnenden Problemen im Falle einer Reaktivierung der Asyldebatte im Rahmen der anstehenden Landtagswahlkämpfe. So warnte Gerhard Schröder die anderen Sitzungsteilnehmer, dass die Union versuchen würde, die SPD zur Kooperation bei der Umsetzung des Schengener Abkommens zu bewegen, und dieses so anzulegen, dass es „zwangsläufig zu einer Änderung der Artikel 16 und 19 Abs. 4 GG kommen müsse.“³⁴⁰ Henning Voscherau äußerte in derselben Runde die Ansicht, dass das „Thema Asyl [...] in voller Schärfe erneut in die öffentliche Diskussion“³⁴¹ kommen würde, woraufhin Heidemarie Wieczorek-Zeul es „als notwendig [bezeichnete], in der Asylfrage die Geschlossenheit der Parteilinie zu erhalten.“³⁴² Lesen sich diese Mahnungen noch vergleichsweise sachlich und ruhig, so wurden nachfolgende Äußerungen in gleicher Runde deutlich expliziter. Einen Monat später ärgerte sich etwa Herta Däubler-Gmelin über das Verhalten mancher Genossen in der Asylfrage. Im Protokoll der Präsidiumssitzung wurde dies wie folgt festgehalten:

„Unverändert sei [...] der Druck vor Ort. Unsere Strategie [einer gemeinsamen Linie, Anm. d. A.] werde durch Äußerungen von Oberbürgermeister Kronawitter wieder

³³⁹ Brief des SPD-Ortsvereinsvorsitzenden in Vachendorf an Björn Engholm, 02.05.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositem Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000082.

³⁴⁰ Siehe: Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 10.02.1992, S. 5, nachweisbar in: AdsD, Depositem Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³⁴¹ Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 10.02.1992, S. 6, nachweisbar in: AdsD, Depositem Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³⁴² Ebd.

unglaublich gemacht. Gerhard Schröder habe mit seinem ‚Spiegel‘-Artikel³⁴³ ebenfalls, wenn auch von einer anderen Seite, die getroffene Absprache nicht eingehalten. [...] Es sei offensichtlich im Augenblick nicht möglich, [...] eine so komplexe Frage [...] einheitlich nach außen zu vertreten.“³⁴⁴

Allerdings zeigte die weitere Sitzung, dass es in den Kreisen der Teilnehmer vermehrte Sorgen über die Entwicklung der Asyldebatte gab und die Einigkeit auch in diesen Reihen zu wanken begann. Hans Eichel etwa mahnte schnelle Hilfe für die sozialdemokratischen Kommunalpolitiker an, „denn die Lage verändere sich dramatisch.“³⁴⁵ Gerhard Schröder wiederum verteidigte sich gegen Däubler-Gmelins Kritik, er habe sich den Äußerungen Georg Kronawitters entgegenstellen wollen, denn die Partei habe seiner Meinung nach in „der Asylfrage [...] nach rechts verlieren [können]“, aber was noch gravierender gewesen sei, war, dass sie „auf der Linken verheerende Einbrüche zu erleben“³⁴⁶ drohte. Mit Bezug auf Kronawitters Umtriebe in diesen Monaten berichtete Renate Schmidt, damals Landesvorsitzende der SPD in Bayern, dass sie versucht hatte, Georg Kronawitter von seinem Vorhaben abzubringen, „öffentlich die Änderung des Art. 16 GG zu fordern.“³⁴⁷ Auf diesen Hinweis hin, forderte Hans-Ulrich Klose, „das Asylthema nicht ausschließlich unter uns auszutragen.“³⁴⁸ An diese Mahnung schloss er einen Kommentar an, der für den weiteren Verlauf der Asyldebatte von eminenter Bedeutung sein sollte. Im Protokoll liest sich seine Aussage folgendermaßen:

„Der Fraktionsvorstand habe sich dafür ausgesprochen, eine europäische Asylrechtsregelung anzustreben, nach deren Vorliegen die SPD bereit sein müsse, mögliche deutsche Rechtsanpassungen mitzutragen.“³⁴⁹

Etwas verklausuliert bedeutet diese Aussage doch nichts anderes, als dass Klose der Auffassung war, dass die SPD unter Umständen auch eine Grundgesetzänderung würde mittragen müssen.

³⁴³ Däubler-Gmelin bezog sich dabei auf einen am gleichen Tag erschienenen Namensartikel von Gerhard Schröder im *Spiegel*, in welchem er sich ausgesprochen kritisch zur Politik der Union äußerte, aber auch der Bundes-SPD vorwarf, dass sie „den Mut verloren“ habe, „eine Alternative [zur Grundgesetzänderung] zu formulieren.“ Siehe: Gerhard Schröder: „Wir brauchen Zuwanderer“, in: *Der Spiegel* (11/1992), 09.03.1992, S. 59–68, S. 61.

³⁴⁴ Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 09.03.1992, S. 6, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³⁴⁵ Ebd.

³⁴⁶ Dieses und vorangegangenes Zitat aus dem Protokoll: Ebd., S. 7.

³⁴⁷ Ebd.

³⁴⁸ Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 09.03.1992, S. 6, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132. Es folgten weitere mahnende Äußerungen, etwa von Henning Voscherau, der meinte, dass die „Äußerungen von Georg Kronawitter und Gerhard Schröder die öffentliche Diskussion zu unseren Ungunsten wieder in Gang gesetzt worden“ waren.

³⁴⁹ Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 09.03.1992, S. 6, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

Direkt am Tag nach den Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein setzten sich die Mahnungen und Warnungen in Bezug auf die Debatte fort³⁵⁰: „Alles an sozialen Problemen und Zukunftsängsten sei an der Metapher Asyl festgemacht worden“³⁵¹, stellte Björn Engholm fest. Und die bislang sachte geäußerten Forderungen nach einer programmatischen Anpassung der SPD-Position in Sachen Grundgesetzänderung wurden immer deutlicher. Oskar Lafontaine ließ die anderen Präsidiumsmitglieder wissen, dass er zwar der Meinung war, dass beim „Thema Asyl [...] eine Grundgesetzänderung wenig [helfe]. Doch aus taktischen Gründen sei dies nicht völlig auszuschließen.“³⁵² Obwohl er noch in derselben Sitzung klaren Widerspruch zu dieser Ansicht erhielt³⁵³, fügte er an späterer Stunde hinzu, dass „er nach der durch Hans-Ulrich Klose und Herta Däubler-Gmelin vorgenommenen leichten Öffnung der SPD gegenüber einer Grundgesetzänderung zum Asylrecht in ähnlicher Weise öffentlich Stellung nehmen werde.“³⁵⁴ Spätestens zu diesem Zeitpunkt war die bis dahin verfolgte öffentliche Linie der SPD-Führung hinfällig. Genau drei Wochen später wurde auf einer erneuten Präsidiumssitzung deutlich, dass man in der Parteispitze begonnen hatte, die eigene Position in der Asylthematik systematisch neu zu denken. Björn Engholm informierte bei diesem Treffen die anderen Parteioberen, dass Bundeskanzler Kohl neue Gespräche über die Lösung des Asylproblems angeboten habe. Hans-Ulrich Klose hatte demnach schon zuvor ein Gespräch mit dem Fraktionsvorsitzenden der Unions-Parteien, Wolfgang Schäuble, geführt, um ebenfalls über das Thema zu beraten.³⁵⁵ Er fügte hinzu, dass für den Fall, dass Deutschland und seine „westeuropäischen Partnerländer“ sich auf allgemein gültige Regeln für Asylsuchende in der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Union einigen könnten „seiner Meinung nach eine Grundlage geschaffen [sei], auf der wir eine Ergänzung des Art. 16 des Grundgesetzes akzeptieren könnten.“ Er unterstrich, dass, sollte die Union „in der Aussiedlerfrage zurückstecken“, „die SPD [...] bei dem angestrebten europäischen Regelungswerk einige ihrer Positionen [würde] revidieren“³⁵⁶ müssen. In derselben Sitzung bekam Hans-Ulrich Klose einigen Zuspruch für diese Ansicht, allerdings unter der

³⁵⁰ Björn Engholm nannte die Wahlergebnisse einen „Einschnitt in die Politik der Bundesrepublik Deutschland“, in: Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 06.04.1992, S. 2, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³⁵¹ Ebd.

³⁵² Ebd., S. 5.

³⁵³ So etwa von Heidemarie Wieczorek-Zeul, Inge Wettig-Danielmeier und auch Hans-Jochen Vogel. Vgl. ebd., S. 5 u. 6.

³⁵⁴ Ebd., S. 8.

³⁵⁵ Vgl. Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 27.04.1992, S. 2, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³⁵⁶ Ebd., S. 3 f.

Voraussetzung, die von ihm aufgezeigten Bedingungen seien erfüllt. Jedoch mahnte unter anderem Karlheinz Blessing, dass die Gefahr bestünde, dass nach dem öffentlich Werden dieser Entscheidung, die SPD als „Umfaller-Partei“ erscheinen könnte. Auch Björn Engholm sah die negativen Auswirkungen, welche in der Partei auf Grund dieses Positionswechsels folgen konnten. Er mahnte an, sich zu vergegenwärtigen, dass „viele [...] [der] Wähler gerade wegen der Position der SPD im Asylrecht zu dieser Partei“³⁵⁷ standen. Letztendlich war man sich also an der SPD-Spitze der auf die Entscheidung zum asylpolitischen Kurswechsel folgenden Implikationen sehr bewusst. Man entschloss sich dennoch dafür.³⁵⁸

Im Bewusstsein der Tragweite des eigenen Beschlusses einigte man sich im Präsidium, den Kurswechsel vorerst noch nicht öffentlich zu machen. Für die am 30. April anstehende Bundestagsdebatte sollten die Fraktionsmitglieder noch an der bislang gültigen Position „keine Änderung dieses Grundrechtes [Asylrecht für politisch Verfolgte nach Art. 16, Abs. 2, Satz 2, Anm. d. A.]“³⁵⁹ festhalten. Dementsprechend verkündete Hans-Ulrich Klose in dieser Plenardebatte wie gehabt: „der Satz: ‚Politisch Verfolgte genießen Asylrecht‘ wird ein Kernsatz unserer Verfassung bleiben.“³⁶⁰ Allerdings dauerte es dennoch nicht lange, bis die bundesrepublikanische Presse Wind von der Entscheidung des SPD-Präsidiums bekam.³⁶¹ Hinweise auf einen Kurswechsel der SPD, wenn auch nicht auf eine klare Beschlusslage, hatte es laut *taz* ohnehin schon länger gegeben.³⁶²

Ohnehin darf nicht unterschätzt werden, welche Bedeutung für die meisten Sozialdemokraten der Zusatz „im Rahmen einer europäischen Lösung“ hatte, wenn sie über eine potenzielle Ergänzung des Artikels 16 Grundgesetz nachdachten. Dass eine Grundgesetzänderung ohne eine solche europäische Übereinkunft erfolgen könnte, war für die meisten auch nach April 1992 nicht denkbar. Wie angespannt die Lage nach dem Kurswechsel war und wie groß die

³⁵⁷ Dieses und vorangegangenes Zitat: Protokoll der Sitzung des SPD-Präsidiums vom 27.04.1992, S. 5, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000132.

³⁵⁸ Den Kurswechsel bestätigt auch ein Schreiben Herta Däubler-Gmelins an Björn Engholm vom 29.04.1992. Nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000193.

³⁵⁹ Ebd.

³⁶⁰ Hans-Ulrich Klose im Bundestag, siehe: BT PIPr (12/89), 30.04.1992, S. 7319.

³⁶¹ Schon ohne Kenntnis des Präsidiumsbeschlusses, nur unter dem Eindruck der Bundestagsdebatte vom 30.04.1992, bilanzierte die *taz*: „der Konsens [geht] quer durch alle Parteien: das Grundrecht auf Asyl – in seiner jetzigen vorbehaltlosen Fassung – gehört zu Grabe getragen. Siehe: Nachruf auf ein Grundrecht, in: *taz* (Nr. 3695), 02.05.1992, S. 12. Aus einem *Spiegel*-Artikel vom 01.06.1992 geht hervor, dass der Parteiratsbeschluss schon im Laufe des Mais bekannt geworden war. Siehe: Wie die Indianer, in: *Der Spiegel* (23/1992), 01.06.1992, S. 24–28, S. 25.

³⁶² Vgl. Große Koalition gegen das Asylrecht, in: *taz* (Nr. 3695), 02.05.1992, S. 6.

Bedenken vieler Mandatsträger waren, unterstreicht ein Brief des SPD-Bundestagsabgeordneten Albrecht Müller, der eindringlich an Hans-Ulrich Klose schrieb:

[Ich] habe in der Fraktionssitzung vom 28. April 1992 [...] darum gebeten, daß uns vor einer Änderung unserer Haltung in der Asyl- und Einwanderungsfrage eine schriftliche Aufzeichnung zugänglich gemacht wird, in der erläutert [wird], wie unsere neuen Vorstellungen aussehen sollen, wie konkret Art. 16 verändert werden soll [...].
Ich bitte wirklich ernsthaft zu bedenken, daß wir unsere Partei nicht noch einmal in eine Schlacht schicken können, ohne daß genauestens bedacht ist, wo wir am Ende landen werden.³⁶³

Jedoch hatte die Bereitschaft des Parteipräsidiums (auch trotz dieser Einschränkung) neue Denk- und Gesprächsansätze geliefert und vor allem einen neuen Angriffspunkt für die Strategen aus den Unions-Parteien eröffnet. Bereits einen Monat später konnte man im *Spiegel* lesen:

„Die SPD läßt sich auf eine Änderung des Asylgrundrechts ein – schon vor einer Harmonisierung in Europa.
Wolfgang Schäuble treibt mit den Sozialdemokraten ein geschicktes Spiel. In der Asylfrage, verbreitet der Vorsitzende der Unionsfraktion genüßlich, werde die SPD bald auf seine Linie einschwenken. Ein Ziel hat er erreicht: Die Genossen beäugen sich mißtrauisch. [...]
Denn Schäuble rühmt immer wieder das gute Verhältnis, das ihn gerade mit seinem Berufskollegen Klose verbinde. Der habe erkannt, daß die Opposition sich in vielen Fragen bewegen müsse, um regierungs- und bündnisfähig zu werden.
Was das Asyl angeht, so Schäuble, sei er sich mit Klose ,in der Sache einig.³⁶⁴

Durch den Kontakt zu Hans-Ulrich Klose hatten Wolfgang Schäuble und die Union also die Möglichkeit gefunden, den Druck auf die SPD aufrecht zu erhalten. In der SPD hatten die Vorstöße Kloses größere Unruhe und Protest zur Folge. Heidemarie Wieczorek-Zeul protestierte noch vor Erscheinen des *Spiegel*-Artikels bei Björn Engholm:

„[Den] Zeitungen habe ich entnommen, daß erneut Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion über die Änderung des Artikel 16 Grundgesetz in Papieren nachdenken und öffentlich die Position des SPD-Parteirats [...] in Frage stellen.
Auf dem südhessischen Parteitag [...] habe ich auf Fragen die Position vertreten, daß sich die Bundestagsfraktion an den Beschluß des Parteirates halten wird: Ergänzung des Artikel 16 Grundgesetz nur, wenn eine europäische Regelung zustandekommt [...].³⁶⁵

³⁶³ Albrecht Müller an Hans-Ulrich Klose, 11.05.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Albrecht Müller, Sig.: 1/AMAD000157. Die Bundestagsfraktion der SPD war direkt am Tag nach dem Präsidiumsbeschluss von ihrem Vorsitzenden Hans-Ulrich Klose über die asylpolitische Wende in der Asylfrage der Parteispitze informiert worden.

³⁶⁴ Wie die Indianer, in: *Der Spiegel* (23/1992), 01.06.1992, S. 24.

³⁶⁵ Heidemarie Wieczorek-Zeul an Björn Engholm, 27.05.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000080.

Doch da sich auch der Druck aus der SPD-Basis kein wenig abmilderte, trieben weiterhin einige Mitglieder der SPD-Fraktion, sekundiert von kommunalen Parteifunktionären, dennoch unbeirrt den Positionswechsel in der Asyl- und Grundrechtsfrage voran. Sie vertraten die Ansicht, dass weiteres Zögern nicht hinnehmbar sei, da die Probleme bei der Umsetzung der Asylpolitik des Bundes in den Kommunen und Kreisen unvermindert erhalten blieben oder sich sogar noch weiter verschärften. Wolfgang Thierse fasste diese Beobachtung so zusammen:

„Nun wird in der Fraktion schon die Wende vorbereitet: Die Ungeduldigen drängen, eine Änderung des Artikels 16 könne keineswegs so lange hinausgeschoben werden, bis die Europäer sich endlich geeinigt hätten.“³⁶⁶

Damit schlug er einen ähnlichen Ton wie Gerd Wartenberg, einer der Experten für Asylpolitik in der SPD-Fraktion im Bundestag, an. Er hatte in einem Brief an seine Fraktionskollegen festgestellt:

„Die Diskussion um die Asylproblematik ist in den letzten Jahren mehr und mehr zu einem Glaubenskrieg um den Art. 16 ausgewachsen. Diese Diskussion kann so nicht weitergehen. Wir müssen [...] entscheiden, welche Probleme gelöst werden können, sei es mit oder ohne Verfassungsänderung. Der Parteirat hat in der letzten Woche ein Konzept verabschiedet [...]. Ich glaube, daß dieser Beschluß nicht ausreicht. Der Zeithorizont ist in dem Beschluß nicht angesprochen. Die Probleme in unserem Land sind inzwischen so dringend, daß es notwendig ist, schon vorher zusätzliche Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Im übrigen [sic!] können wir nicht darauf hoffen, daß die europäischen Länder die Probleme der Bundesrepublik Deutschland lösen helfen.“³⁶⁷

Alle Mitglieder der Fraktion, die auf schnellere Lösungen drängten, hatten bei ihrer Haltung sicher auch die weiter anhaltenden Beschwerden aus den Orts- und Kreisverbänden in den Ohren und vor den Augen. Gemeint sind Briefe, wie etwa der des SPD-Unterbezirks Goslar an den Parteivorstand:

„[Im] Unterbezirk Goslar wurde leidenschaftlich über die Situation der SPD [...] diskutiert.

Die Anwesenden brachten übereinstimmend zum Ausdruck, daß die SPD mit den auf sie einstürmenden Problemen – so scheint es nach außen – überhaupt nicht fertig wird, sondern sich eher mit Personal- und taktischen Diskussionen beschäftigt!

Wir verlieren darüber den Blick für das Notwendige und fordern Euch eindringlich auf [...]

³⁶⁶ Ebd., S. 25. Wolfgang Thierse hatte laut *Spiegel* eine „Absetzbewegung“ ausgemacht. Der Parteiratsbeschluss vom 27.04. sei „so nicht durchzuhalten“.

³⁶⁷ Brief von Gerd Wartenberg an die anderen Mitglieder der SPD-Fraktion, 21.05.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, Sig.: BTFL000052.

- endlich das Thema Asyl- und Zuwandererströme einheitlich zu vertreten und gegen die gegen uns gerichtete Presse zu einer offensiven Kampagne auszuarbeiten! [...] Wir schreiben Euch diese Zeilen in dem Bewußtsein, die Stimmung, die uns als Vorstand aus den Ortsvereinen entgegenschlägt, übermitteln zu müssen: eine Stimmung, gepaart aus Resignation, Unwillen, Frust und Empörung über den Umgang miteinander [...].³⁶⁸

Oder auch das Schreiben des Vorstandes des Ortsvereins Korbach aus Hessen:

„[Am] 7 März 1993 [sollen] in Hessen die Kommunalwahlen durchgeführt werden. Wir meinen, daß diese Wahlen sehr stark von der bundespolitischen Szene beeinflußt werden; [...] die Stimmung in der Bevölkerung läßt befürchten, daß es bei den Kommunalwahlen auch bei uns zu einem **starken Rechts-Ruck kommen wird**. [...] Es verbittert die Menschen, wenn sie feststellen, daß die Asylanten ‚einen Haufen Geld kosten, ohne einen Handschlag dafür zu machen!‘ Hinzu kommen auch noch die Kosten für die Aus- und Übersiedler und die leider festzustellende steigende Zahl von Straftaten aus den Reihen dieser Menschen. Dies ist nicht nur ‚Wasser auf die Mühlen‘ derjenigen, die anderen Parteien zugeneigt sind, es stimmt auch viele SPD-Mitglieder sehr nachdenklich.“³⁶⁹

Auch wenn sich keineswegs belegen lässt, ob zu diesem Zeitpunkt, Ende Mai/Anfang Juni, bereits eine innerparteiliche Mehrheit für eine rasche Grundgesetzänderung existierte, so belegen solche Beispiele doch schon eine nennenswerte Existenz von innerparteilichen Befürwortern einer Grundgesetzänderung auf dem schnellen Weg. Das heißt, dass sie eine Abstimmung mit den europäischen Nachbarn nicht abzuwarten bereit waren. Über die Monate der parlamentarischen Sommerpause hinweg – der innerparteiliche Widerstand gegen die alte Position wuchs weiter und die Meldungen über weiter steigende Asylbewerberzahlen hielten an – kam Björn Engholm zu der Entscheidung, welche die Asyldebatte in komplett neue Bahnen lenken sollte. Er entschloss sich, den Versuch zu unternehmen, in der SPD eine Mehrheit für eine rasche Grundgesetzänderung zusammen mit der Union zu finden. Die Ende April gefasste Präsidiumsentscheidung revidierte er damit weitestgehend im Alleingang.

Am Wochenende vom 21. bis 23. August 1992 unterrichtete er die anderen Mitglieder des SPD-Parteivorstandes, dass er zu einer sofortigen Kurskorrektur in der Grundgesetzfrage bereit sei, auch ohne die vorher verlangten europäischen Lösungen.³⁷⁰ Der in dieser Vorstandssitzung getroffene Beschluss zum Thema Asyl bestätigte zuerst einmal, dass das „individuelle

³⁶⁸ Brief des Vorstandes des SPD-Unterbezirk Goslar an den Parteivorstand der SPD, 20.05.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000080. Hervorhebungen im Original.

³⁶⁹ Brief des Vorstandes des SPD-Ortsvereins Korbach, 02.06.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000081. Hervorhebungen im Original.

³⁷⁰ Vergleiche noch einmal: Mysteriöser Termin, in: *Der Spiegel* (36/1992), 31.08.1992, S. 36–37.

Grundrecht“ auf Asyl für politisch Verfolgte „voll erhalten“ bleiben sollte. Allerdings formulierten die beschließenden Teilnehmer von Petersberg erstmals in der Geschichte der SPD potenzielle Einschränkungen:

„In das individuelle Asylverfahren werden Personen nicht aufgenommen,
- die zu ihrer Person keine oder mutwillig falsche Angaben machen oder
- die aus Staaten kommen, in denen nach in Europa übereinstimmender Einschätzung unter Einbeziehung der Informationen von Flüchtlingsorganisationen politische Verfolgung derzeit nicht stattfindet, es sei denn sie tragen spezifische und individuelle Verfolgungsgründe glaubhaft vor.

Die Verfahren zur Anerkennung des Asylrechts in Deutschland sind so zu gestalten, daß die unzumutbaren Belastungen aufhören, die heute für die aufnehmenden Gemeinden, aber auch für die politisch Verfolgten bestehen.“³⁷¹

Mit der Unterstützung zahlreicher namhafter Sozialdemokraten konnte er diesen durchaus als radikal zu bezeichnenden Positionswechsel in Petersberg durchsetzen. Doch beendete er die innerparteiliche Diskussion damit nicht. Vielmehr brach sie nun erst richtig über die Partei herein, denn gerade der Teil der Mitglieder, der das Asylrecht auch weiterhin nicht angetastet sehen wollte oder diejenigen, die skeptisch gegenüber einem potenziellen Kompromiss mit der Union waren, ließen sich nicht einfach so durch einen Beschluss der Parteispitze umstimmen.

Björn Engholm und seine Mitstreiter hatten daher viel Überzeugungsarbeit zu leisten, zumal der Kurswechsel von einem außerordentlichen Parteitag, der am 16. und 17. November stattfinden sollte, abgesegnet werden musste.³⁷² Dabei zeichnete sich schon direkt nach Petersberg ab, dass die Parteiführung keinen leichten Weg bis hin zum Parteitag vor sich haben würde. Allein die Frage, wie sich Engholm und die übrige Parteispitze zu einem außerordentlichen Parteitag positionieren würden, sorgte eine ganze Weile für einiges Kopfzerbrechen:

„So wie die innerparteiliche und öffentliche Diskussion nach der Petersbergklausur läuft, empfehle ich, daß der Parteivorsitzende selber die Initiative zur Klärung der Frage, ob ein außerordentlicher Parteitag stattfinden soll, ergreift.

³⁷¹ Beschluss der Teilnehmer der Petersberg-Klausur, nachweisbar in: AdsD, Depositum Albrecht Müller, Sig.: 1/AMAD000157.

³⁷² Schon lange vor Petersberg hatte sich abgezeichnet, dass eine weitreichende Abkehr von der ursprünglichen Parteilinie in der Asylfrage durch einen Parteitag abgesegnet werden musste. Die Orts-, Kreis-, Bezirks- und Landesverbände hatten diese Forderung früh formuliert, wie etwa in Hessen-Süd. Vgl. dazu den oben bereits zitierten Brief von Heidemarie Wieczorek-Zeul an Hans-Ulrich Klose vom 27.05.1992. Nach Petersberg wurde diese Forderung noch einmal eindringlich wiederholt. Vgl. dazu etwa den Artikel: Engholm für Steuer-Erhöhungen, in: *Die Welt* (Nr. 198), 25.08.1992, S. 1. Auch in: SPD-Sonderparteitag zu Bundeswehr- und Asylpolitik beantragt, in: *FR*, (Nr. 198/35), 25.08.1992, S. 1.

Was um jeden Preis verhindert werden muß ist, daß in der nächsten Zeit alle möglichen bedeutenden bzw. sich dafür haltenden Mitglieder der Partei öffentlich einen Parteitag fordern und der Vorsitzende als der Getriebene in dieser Frage erscheint.“³⁷³

Doch viel gravierender als die Frage, ob und, wenn ja, wann und in welchem Rahmen ein Parteitag stattfinden sollte, war in den Augen der Genossen und auch der Öffentlichkeit der Positionswechsel an sich. So bekamen Engholm und die Parteiführung teils euphorischen Zuspruch und Lob für ihren Positionswechsel, wie etwa vom Düsseldorfer Oberbürgermeister Klaus Bungert:

„Lieber Genosse Engholm,
ich möchte Dir persönlich zum Ergebnis der Klausurtagung vom 21.–23.08.1992 auf dem Petersberg gratulieren.
Die Entscheidungen hinsichtlich eines Kurswechsels unserer Partei in der Asylpolitik [...] [war] mehr als überfällig [...].
So war denn unser Standpunkt vor allem in der Frage des Asylrechts, den Bürgern nicht mehr plausibel zu machen, [...].
Ich möchte Dich in Deiner Überzeugung bestärken, an der Entscheidung Eurer Klausurtagung festzuhalten.“³⁷⁴

Der Kreisverband Nordfriesland ließ Engholm wissen:

„[...] Die Petersberger Beschlüsse zu einer Neugestaltung des Asyl- und Zuwanderungspolitik finden die volle Unterstützung durch unseren Kreisvorstand. [...] Wir hoffen, daß Du Dich mit Deiner politischen Linie [...] in unserer Partei durchsetzen kannst.“³⁷⁵

Und auch die anderen Mitglieder der Parteiführung, die Engholms Kurswechsel, wenn auch zum Teil mit erheblichen Bedenken mittrugen, erhielten innerparteilichen Zuspruch. So etwa auch Wolfgang Thierse:

„[...] nach der Peterberger Klausurtagung können SPD-Mitglieder und -Anhänger erleichtert feststellen, daß in die Asylrechtsfrage auch auf Seiten der SPD Bewegung gekommen ist. Die Partei mußte in dieser Frage aus der Defensive herauskommen. Sie muß praktikable Regelungen vorschlagen, ohne das individuelle Recht auf politisches Asyl anzutasten.“³⁷⁶

³⁷³ So in einem Vermerk der über Karlheinz Blessing an Björn Engholm gelangte, 27.08.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000262.

³⁷⁴ Klaus Bungert, Oberbürgermeister von Düsseldorf, an Björn Engholm, 31.08.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000101.

³⁷⁵ Der Vorstand des SPD-Kreisverbands Nordfriesland an Björn Engholm, 01.09.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000202.

³⁷⁶ Brief eines Genossen aus Nordrhein-Westfalen an Wolfgang Thierse, 03.09.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Wolfgang Thierse, Mappe 58, Allgemeine Korrespondenz.

Die Kritik an den programmatischen Veränderungen der SPD-Asylpolitik fiel allerdings häufig genauso harsch aus, wie das Lob der Gegenseite teilweise euphorisch war. Enttäuschte SPD-Funktionäre, -Mandatsträger und -Mitglieder suchten dabei schon wenige Tage nach der Entscheidung die öffentliche Auseinandersetzung. „**Das Linsengericht der SPD und der Artikel 16 Grundgesetz** – In Petersberg wurden die falschen Positionen geopfert.“ So überschrieb der SPD-Bundestagsabgeordnete Werner Schuster eine Mitteilung, die am 27. August öffentlich gemacht wurde. Seine Enttäuschung brachte er weiter zum Ausdruck mit den Worten:

„Jetzt ist die SPD für die Öffentlichkeit also doch in der Asylfrage umgefallen. Die Sachzwänge machen es wieder einmal möglich, hehre Grundsätze und Parteitagsbeschlüsse und die eigene geschichtlicher Erfahrung über Bord zu werfen. Zyniker – nicht nur von der Regierungsbank – hatten das Umfallen der SPD schon lang prophezeit. ‚Politikfähigkeit‘ heißt das Linsengericht, für welches ein Grundrecht geopfert wird. [...]
[...] offenbar schein jetzt [...] das Linsengericht ‚Politikfähigkeit‘ wichtiger zu sein als die eigentliche Problemlösung. Das darf doch nicht wahr sein.“³⁷⁷

Auch die Jusos protestierten mit markigen Worten gegen die neue Politik der Parteispitze:

„Wir sind entsetzt und zornig über soviel Intoleranz und Grausamkeit [wie in Hoyerswerda und Rostock-Lichtenhagen, Anm. d. A.]. Und wir sind entrüstet über die ‚Petersberger Empfehlungen‘ einiger SPD-SpitzenpolitikerInnen, denen kurz nach den beschämenden Ereignissen in Rostock nichts anderes einfällt, als eine Änderung des Art. 16 Grundgesetz [...] zu verlangen.“³⁷⁸

Und auch Genossen, die moralische Instanzen innerhalb der Partei waren, kritisierten den Entschluss. So antwortete der letzte lebende SPD-Reichstagsabgeordnete, Josef Felder – er hatte 1933 gegen das Ermächtigungsgesetz Hitlers gestimmt und war selbst mehrere Jahre im Konzentrationslager Dachau interniert gewesen – auf die Frage der Journalistin Jutta Redmann, ob Orientierungslosigkeit und Werteverfall durch den Kurswechsel bekämpft werden könnten:

„Genau das glaube ich eben nicht. Das ist der große Zweifel, den ich hege und der mich sehr bedrückt. Diese ganze Entscheidung bedrückt mich außerordentlich. [...]
Wir brauchen nicht bedingungslos dem folgen, was andere [CDU/CSU, Anm. d. A.] größten Teils aus parteitaktischen Gründen vorwärtstreibt.“³⁷⁹

³⁷⁷ Dieses und vorangegangenes Zitat: Werner Schuster MdB (SPD) in einer Pressemitteilung, 27.08.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand des SPD-Parteivorstandes, Sig.: 2/PVCG000147. Hervorhebungen im Original.

³⁷⁸ Flugblatt mehrerer Juso-Kreisverbände vom späten August 1992 (genaues Datum nicht mehr nachvollziehbar). Nachweisbar in: AdsD, Depositum Freimut Duve, Mappe 77.

³⁷⁹ Interview mit Josef Felder von Jutta Redmann, 16.09.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Albrecht Müller, Sig.: 1/AMAD000157.

Für die Parteispitze war indes besonders besorgniserregend, dass auch von der Basis starke Signale zu vernehmen waren, die vermuten ließen, dass das Ergebnis der Abstimmung auf dem Parteitag längst noch nicht feststand. Zudem knüpften manche Mitglieder und Funktionäre in den Ortsvereinen ihr persönliches Engagement für die Partei an den Ausgang.

„[...] muß ich mit Erschrecken vom ‚Kurswechsel‘ unserer Partei aus der Presse erfahren. Nun plötzlich erklärst du als Vorsitzender, daß die Position, die wir jahrelang vertreten haben, nicht mehr gilt [...].

Ich muß [...] deutlich sagen, daß meine Vorstellung von der Funktion eines Vorsitzenden einer demokratischen Partei und besonders unserer SPD eine andere ist. Einsame Entscheidungen des Vorsitzenden [...] dürfen nicht als ‚SPD Entwurf für ein Sofortprogramm‘ [...] an die Öffentlichkeit gegeben werden. Grundlegende Kursänderungen bedürfen der gründlichen Vorbereitung. [...]

Nach all dem weiß ich nicht, ob meine Solidarität ausreicht, um bei solcher Vorgehensweise des Vorsitzenden weiterhin für unsere Partei die Basisarbeit zu machen. [...] ich werde den Sonderparteitag abwarten [...].

Noch habe ich die Hoffnung, daß ich auch nach dem November für unsere sozialdemokratischen Ziele arbeiten kann.“³⁸⁰

Ohne eine Bestätigung der neuen Position durch ein Parteitagsvotum drohte der innerparteiliche Friede in dieser Phase vollständig in die Brüche zu gehen. Schreiben wie dieses zeigen, dass selbst nach der Ansetzung des Parteitags für Mitte November 1992 die Stimmung in der Partei weiterhin stark polarisiert blieb. Bei dem Parteitag ging es folglich nicht nur um die Bestätigung der sogenannten Asylwende, sondern auch um die zukünftige Stimmung und Personalsituation an der Basis. Die SPD hatte damit nicht nur ihre programmatische Glaubwürdigkeit, sondern auch ihre gesamtpolitische Zukunftsfähigkeit zu verlieren. Der Parteiführung war bewusst, dass man auch trotz des von der Basis geforderten Parteitags manche Mitglieder und Anhänger verlieren würde. Dennoch war ein starkes demokratisches Mandat durch den Parteitag der einzige Weg, um den Verlust der eigenen Glaubwürdigkeit, auch in der Öffentlichkeit, verhindern zu können. Dafür kämpften die Mitglieder des Vorstandes und besonders Björn Engholm über zwei Monate lang vehement. Dabei konnten sie wie bereits nach der Verkündung des Kurswechsels im August weiterhin auch auf Zuspruch aus den eigenen Reihen bauen:

„Wir möchten Euch ausdrücklich ermuntern, den eingeschlagenen Weg, sowohl in der Asyl- als auch in der Blauhelmfrage, unbeirrt fortzusetzen.

³⁸⁰ Brief eines SPD-Ortsvereinsvorsitzenden aus Schleswig-Holstein an Björn Engholm, 14.09.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000202.

[...] eine Reihe verdienter und langjähriger Mitglieder hat bereits den Parteiaustritt angekündigt, solltet Ihr mit Euren Vorschlägen auf dem bevorstehenden Bundesparteitag scheitern.“³⁸¹

So schrieb etwa der Vorsitzende des SPD-Ortsvereins Laudenbach. Und seine Amtskollegin aus dem Ortsverein Marktoberdorf übermittelte Björn Engholm eine durch ihren Ortsverein gefasste Erklärung, die unter anderem feststellte:

„Der Vorstand des SPD-Ortsvereins Marktoberdorf begrüßt es, daß der Bundesvorstand der Partei die Initiative ergriffen hat, um die komplexen Probleme, die mit dem sogen. ‚Asylthema‘ verknüpft sind, zu lösen. [...]

Mit Ergänzungen des Grundgesetzes, die nicht Grundrechte in ihrem Wesensgehalt antasten, erklärt sich der Vorstand einverstanden.

Die SPD muß trotz sehr tiefgehender Meinungsverschiedenheiten auf ihrem Bundesparteitag zu einem gemeinsamen Antrag kommen, der sie politisch handlungsfähig bleiben läßt und die Solidarität mit dem Kanzlerkandidaten nicht ernsthaft gefährdet.“³⁸²

Alle Zuschriften, ob Zuspruch oder Widerspruch, konnten nur ein vages Bild davon zeichnen, wie es um den möglichen Ausgang des Parteitags bestellt war. Wenn es um Prognosen darüber ging, ob der Parteivorstand seine neue Position auch zur Position der Partei würde machen können, versuchten sich vor allem die Medien in zahlreichen Berichten als Hellseher. Sie sahen ein Scheitern des Parteivorstandes im Rahmen des Möglichen; wohl nicht zu Unrecht.

Ein interner Vermerk, der keine drei Wochen vor dem Parteitag an Björn Engholm ging, unterstreicht die Unsicherheit im Parteivorstand eindrucklich. Er fasst unter anderem den Ausgang und Verlauf von insgesamt neun Landes- und Bezirksparteitagen zusammen:

„Auffällig ist, daß überall dort, wo die Asyl-Positionen des Parteivorstandes zur Diskussion standen, besonders exponierte Präsidiums- bzw. Vorstandsmitglieder und Ministerpräsidenten deutliche Niederlagen hinnehmen mußten. [...]

Die differenzierte Befragung des Landes- und Bezirksgeschäftsführer [...] erlaubt eine vage Skizze der zu vermutenden Delegierten-Mehrheiten. [...]

Es ist zu vermuten, daß im Falle einer polarisierenden Abstimmung die Beschlüsse des Parteivorstandes auf dem Parteitag keine Mehrheit finden werden. [...]

In dem Moment, wo ein differenzierteres Paket zur Abstimmung steht, wird sich eine deutliche Mehrheit des Parteitages für Ergänzungen des Grundgesetzes ergeben. Auch

³⁸¹ Brief des SPD-Ortsvereinsvorsitzenden von Laudenbach an Björn Engholm und Renate Schmidt, 26.10.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositem Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000081.

³⁸² Erklärung des SPD-Ortsvereinsvorstand von Marktoberdorf, 29.10.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositem Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000081. Weitere den Vorstand unterstützende Schreiben finden sich ebd. unter den Signaturen: 1/BEAA000080, 1/BEAA000081, 1/BEAA000082 und 1/BEAA000101 usw.

für den Fall einer solch breiten Mehrheit muß allerdings mit einer artikulationsfähigen Minderheit gerechnet werden, die jegliche Veränderung des Grundgesetzes ablehnt.“³⁸³

Doch trotz der Unsicherheit, was den Ausgang des Parteitags anging, gelang es dem Parteivorsitzenden und seinen Mitstreitern ihr Ziel nicht aus den Augen zu verlieren. Cornelia Sonntag, die Sprecherin des Parteivorstands, teilte am Vortag des Parteitages über die vorangegangene Präsidiumssitzung mit:

„Von dem Außerordentlichen Parteitag am 16./17. November in Bonn soll ein Zeichen des Aufbruchs nach vorn ausgehen. Björn Engholm [sagte vor dem Präsidium der SPD], er erhoffe sich einen Ablauf, ‚der dem Stil und der Würde entspricht, mit der die SPD in ihrer langen Geschichte auch große Streitthemen diskutiert und beantwortet hat‘.“³⁸⁴

Das Ergebnis des Parteitags fiel dieser Hoffnung entsprechend aus. Mit einem deutlichen Ergebnis für seine Bemühungen, die SPD programmatisch neu aufzustellen, konnte Engholm gestärkt aus dem Parteitag hervorgehen. Dieser hatte mit deutlicher Mehrheit ein Sofortprogramm³⁸⁵ beschlossen, das im Sinne vieler Delegierter eine ausgewogene Mischung zwischen programmatischer Neuausrichtung und der Bewahrung alter Positionen in der Asylfrage beinhaltete. Die Parteitagsdelegierten erteilten Björn Engholm und dem SPD-Vorstand ein starkes Mandat für Verhandlungen mit der Union. Allerdings verpflichtete der Parteitag die Parteiführung, die Verhandlungen auf Basis der nachfolgend aufgezählten Beschlüsse zur zukünftigen Asylpolitik zu führen³⁸⁶:

„Wir brauchen ein europäisch abgestimmtes Einwanderungsrecht mit jährlichen Quoten entsprechend unserer Aufnahme- und Integrationskapazität [...].

Das Grundgesetz hat das Asylrecht für politisch Verfolgte zum Individualgrundrecht erhoben. Die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention sichern ihren Schutz durch Völkerrecht, das auch als nationales Recht gilt. [...] Dabei soll es bleiben. [...]

Wir werden Asylentscheidungen anderer europäischer Staaten anerkennen, [...].

Asylbewerber, die die Bundesrepublik Deutschland über [...] eines der [...] genannten [verfolgungsfreien, Anm. d. A.] Länder erreicht haben [...] müssen in das [entsprechende] Drittland zurückkehren. [...]

³⁸³ Parteiinterner Vermerk des für die Durchführung des Parteitags zuständigen Abteilungsleiters Edgar Einemann an Björn Engholm, 28.10.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, 1/BEAA000262. Die Unterstreichungen im Zitat wurden durch Björn Engholm handschriftlich in den dem Autor vorliegenden Vermerkexemplar eingefügt. Sie unterstreichen, wie bewusst er sich der Gefahr eines Scheiterns auf dem Parteitag war.

³⁸⁴ Presseservice der SPD: Pressemitteilung (773/92), 15.11.1992.

³⁸⁵ Die SPD nahm in diesem Sofortprogramm noch eine ganze Reihe weiterer Anpassungen ihrer Position vor, diese sollen jedoch in dieser Arbeit nicht thematisiert werden.

³⁸⁶ Die hier im Fließtext aufgezählten Punkte umfassen nur einen kleinen Teil der gefassten Beschlüsse. Sie dienen hier nur der Veranschaulichung und sind als nicht vollständige Aufzählung zu betrachten.

Die Zuwanderung von Aussiedlern muß entsprechend der Integrationskraft der Bundesrepublik durch Gesetz gesteuert und begrenzt werden.
Um die Ziele dieses Maßnahmenpakets so schnell und so wirksam wie möglich zu erreichen [...] [sind] Ergänzungen des Art 16 GG [vorzunehmen].“³⁸⁷

Die auf dem Parteitag gefassten Beschlüsse sollten im Abgleich mit dem Kompromiss zwischen Union, FDP und SPD noch einmal von eminenter Bedeutung für die weitere Debatte werden.³⁸⁸ Zu diesem Zeitpunkt war die Bundesrepublik allerdings schon in die Schlussphase der Asyldebatte eingetreten. Bis dahin wurde es innerparteilich deutlich ruhiger. Von Mitte November bis Anfang Dezember waren es vor allem die Massenmedien – und unter ihnen vor allem die *Bild* und *Welt am Sonntag* – welche den Druck nicht nur auf die SPD, sondern auf die Politik allgemein aufrecht hielten. Nun war der Ball wieder im Feld aller an einem Kompromiss interessierten Parteien, also auch in dem der Unions-Parteien und der FDP.

Bis zum 6. Dezember folgte ein heftiges Ringen zwischen Union, SPD und FDP. Am Ende dessen stand der am Nikolaustag gefundene Asylkompromiss. Er markierte den finalen Höhepunkt der jahrelangen Asyldebatte. Doch er stellte noch nicht ihr Ende dar. Noch fehlte die entscheidende Abstimmung im Bundestag, welche die Änderung des Artikels 16 Grundgesetz offiziell besiegeln konnte. Dass der Weg bis zu dieser Entscheidung möglicherweise noch ein ganzes Stück weit entfernt war, zeigte sich direkt nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Kompromisses. Vor allem in der SPD brach erneut ein Sturm los, der die kurzzeitige Ruhe nach dem Parteitag mit einem Schlag wegfegte. Auch die Medien brachten unzählige Kommentare, und andere Berichte über den Asylkompromiss.

Zusammengefasst lässt sich die Hochphase der Asyldebatte folgendermaßen beschreiben: Die Asyldebatte erlebte in der Zeit zwischen Ende Dezember 1990 und Ende 1992 ihre Hauptphase. Direkt nach der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl gewann das Thema Asyl wieder schnell an Bedeutung für die deutsche Öffentlichkeit; nun aber in der wiedervereinigten Bundesrepublik. Neben der starken Fokussierung der Öffentlichkeit auf den Parteienstreit über die Änderung des Grundgesetzartikels 16 war diese Phase besonders durch ausländerfeindliche Gewalttaten geprägt, die teilweise pogromartige Formen annahmen und zahlreiche Todesopfer

³⁸⁷ SPD-Sofortprogramm, beschlossen auf dem Bundesparteitag der SPD am 16./17.11.1992, veröffentlicht durch den Presseservice der SPD: Pressemitteilung (778/92), 19.11.1992.

³⁸⁸ Tatsächlich wurden viele Genossen von den Ergebnissen des Asylkompromisses enttäuscht. Sie sahen die Vorgaben des Parteitagsbeschlusses vielfach nicht umgesetzt und so mancher reagierte mit heftigster Kritik oder gar dem Parteiaustritt. Vielfach wurde von den SPD-Bundestagsabgeordneten gefordert, dem Asylkompromiss die Zustimmung zu verweigern. Dazu unten mehr.

forderten. Diese zunehmend international wahrgenommene und kritisierte rechte Gewalt gegen Einwanderer war zusammengenommen mit der generalstabsmäßig geplanten und durchgeführten Kampagne der Unions-Parteien gegen den Asylrechtsartikel und sekundiert durch Massenmedien wie der *Bild*-Zeitung zentral für die Entscheidung der SPD-Spitze unter Björn Engholm sich schlussendlich doch noch auf eine Änderung des Artikels 16 einzulassen. Bisher massiv unterschätzt oder gar nicht bekannt, aber keineswegs unwichtiger war für diese Entscheidung allerdings noch ein weiterer Faktor: ein enormer innerparteilicher Druck auf die Parteispitze, sich dem Ansinnen der Unionsparteien anzuschließen. Zwar resultierte dieser Druck der Basis aus dem in den Jahren 1991 und 1992 zunehmenden Gefühl, dass sich die SPD durch ihre Haltung in der Asylfrage zusehends von der Wahlbevölkerung entfernte, allerdings hätte eine einige Parteibasis sicher kein Abrücken vom alten Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz zugelassen. So aber war die ohnehin schon seit längerem in schwierigen Fahrwassern befindliche SPD auch in dieser Frage uneins, was schlussendlich zur programmatischen Wende in der Asylpolitik führte. Der 6. Dezember 1992 markiert neben dem Ende der Hochphase der Asyldebatte auch den zentralen Höhe- aber auch Wendepunkt der Auseinandersetzung. Der an diesem Tag geschlossene Asylkompromiss zwischen der regierenden Union und der FDP auf der einen Seite und der SPD auf der anderen Seite führte nicht nur zur Grundgesetzänderung am 1. Juli 1993, sondern markierte auch den Zeitpunkt, ab dem die Asyldebatte auf die – metaphorisch gesprochen – Zielgerade einbog. Dass auch die letzten Monate der Debatte noch einige Auseinandersetzungen bereithielten und so mancher das Kapitel Asyldebatte noch nicht für abgeschlossen hielt, wird im letzten Hauptkapitel deutlich werden. In der Retrospektive ist dennoch festzuhalten, dass nun das Abklingen der Debatte begann.

6. Die Schlussphase der Asyldebatte

Mit dem Asylkompromiss trat die Asyldebatte in ihre letzte Phase ein. Die letzten Monate, in welchen noch besonders ausgiebig über die Asylfrage gestritten wurde, waren noch einmal geprägt von leidenschaftlich geführten gesellschaftlichen Debatten, aber auch von erneuten schweren ausländerfeindlichen und rassistischen Gewalttaten. Am Ende dieser Monate standen jedoch auch ein starker Rückgang des öffentlichen Interesses am Thema Asyl sowie ein (vorläufiges) Ende des hundertausendfachen Zuzugs von Asylbewerbern in die Bundesrepublik.¹

Dieses letzte inhaltliche Kapitel wird, erneut in drei Teile geteilt, erst den Verlauf der letzten Phase der ersten deutschen Asyldebatte nachzeichnen, um in einem zweiten Teil Besonderheiten dieser Schlussphase unter die Lupe zu nehmen. Auch die maßgeblichen Gründe für die hier vorgenommene Periodisierung sollen erläutert werden. Im dritten Teil wird abschließend die Situation der SPD in den letzten Monaten der Asyldebatte betrachtet werden. Erneut, so die These, hatte sie sich – verglichen mit den anderen am Asylkompromiss beteiligten Parteien – in einer Sondersituation befunden, was sowohl die innerparteilichen Kontroversen als auch die Perzeption ihrer Rolle bei der Implementierung der angestrebten Grundgesetzänderung anging.

¹ In Experten- und Interessiertenkreisen wurde sehr wohl weiter über das Thema Asyl, aber auch den übergeordneten Themenkomplex Migration im Allgemeinen gesprochen. Ganz verschwand das Thema aus der gesellschaftlichen Aufmerksamkeit daher nicht. Auch die Asylbewerberzahlen fielen auf ein Maß, das zwar bei weitem nicht zu vernachlässigen, jedoch trotzdem nicht mehr dazu in der Lage war, die gesellschaftlichen Gemüter derart zu erhitzen. Der jährliche Zuzug von Asylbewerbern erreichte den Umfang von 1992 bis ins Jahr 2014 nicht wieder. Nach dem Jahr der Grundgesetzänderung, 1993, in welchem noch einmal etwa 322.000 Anträge gestellt wurden, wurden nur 1995 noch einmal knapp mehr als 160.000 Anträge in einem Jahr gezählt. Insgesamt nahmen die Zahlen ab dann weiter deutlich ab und fielen ab 2002 teilweise weit unter die 100.000er-Marke. Diese wurde erst 2013, dann mit etwa 127.000 Anträgen, wieder überschritten. Siehe: Ulrich Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 274. Außerdem bei: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Oktober 2015, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, S. 3 und 4.

6.1. Vom Asylkompromiss bis zur Grundgesetzänderung

Betrachtet man aus der Retrospektive den Zeitraum, welcher die Schlussphase der ersten deutschen Asyldebatte umfasste, so nimmt man kaum mehr als sechs Monate in Augenschein. Versucht man einen Zeitrahmen zu umreißen, in welchem sich die Debatte ein letztes Mal mit voller Wucht in das Bewusstsein der bundesrepublikanischen Gesellschaft schob, so lässt sich der Anfangspunkt an dem Tag verorten, der gleichzeitig als Höhepunkt der Asyldebatte und auch als Endpunkt der Hochphase der Asyldebatte anzusehen ist: der 6. Dezember 1992. Der an diesem Tag gefundene Kompromiss zwischen den Regierungsparteien und der größten Oppositionspartei im Deutschen Bundestag, der SPD, markiert das Ende jahrlanger Streitigkeiten über den Umgang mit Asylsuchenden in Deutschland, ihrer zunehmend großen Zahl im Land und über die staatlich-regulatorischen Möglichkeiten zur Einwanderungsbeschränkung.

Ein exakter Schlusspunkt der Debatte lässt sich hingegen nicht derart zielsicher benennen. Vielmehr muss man von einem zwar raschen, aber sich doch eher sukzessiv vollziehenden Ausklingen der Debatte sprechen. Dieses setzte spätestens mit dem Inkrafttreten des neuen Artikels 16a Grundgesetz am 1. Juli 1993 ein, sollte jedoch eher schon bei der Abstimmung über den neuen Grundrechtsartikel im Deutschen Bundestag am 26. Mai desselben Jahres verortet werden. Die Auslaufphase der Asyldebatte dauerte dabei, je nach Perspektive und Fokus des Betrachters, etwas kürzer oder länger. Im Verlauf des Jahres 1993 jedenfalls war das Thema Asyl noch regelmäßig Thema in den gesellschaftlichen Debatten. Das sogenannte „Manifest der 60“², eine von 60 Wissenschaftlern getragene Streitschrift, die der Bundesrepublik Deutschland „ein neues Denken in der Migrationspolitik“ nahebringen wollte, erschien Ende 1993/Anfang 1994. Ihr Erscheinen in der Beck'schen Reihe könnte als zwischenzeitlicher Schlusssatz der ersten Asyldebatte betrachtet werden, aber nicht als Ende der Diskussionen über Migration nach Deutschland allgemein.

Voraussetzung für den sogenannten Asylkompromiss vom 6. Dezember war nicht allein das Einlenken der Sozialdemokraten auf die Linie der Union, also deren Zustimmung zu einer

² Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, hrsg. von Klaus J. Bade, München 1994. Klaus J. Bade hat zum 20. Jubiläum des Erscheinens des Manifests einen kurzen Artikel veröffentlicht, in welchem er noch einmal die Gründe für das Veröffentlichen des Manifests, den Weg bis zur Fertigstellung und die Auswirkungen der Streitschrift zusammenfasste. Siehe dazu: Zwanzig Jahre „Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung“ (1993). Erinnerungen des Herausgebers, im November 1993, Siehe: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Manifest_60_20_Jahre_Bade.pdf (Stand: 15.09.2020).

Grundgesetzänderung, gewesen. Auch die FDP als kleiner Koalitionspartner der Union hatte zuvor auf diese Position einschwenken müssen. Der Prozess dahin war ähnlich verlaufen wie bei der SPD. Erst hatte sich die Basis und schließlich auch die Parteiführung zusehends vom althergebrachten liberalen Prinzip „am Grundrecht auf Asyl [...] wird nix geändert“³, verabschiedet, und am Ende der Jahres 1992 stimmte die FDP, wie auch die SPD, dem Asylkompromiss zu. Freilich waren sie rein von der Anzahl der Stimmen nicht mehr nötig gewesen, um das Grundgesetz zu ändern. Eine Ablehnung der Grundgesetzänderung durch die FDP bei gleichzeitigem Durchdrücken dieser Maßnahme durch die Unionsparteien in einer Art punktuellen Koalition mit der SPD hätte allerdings zwangsläufig den Bruch der Regierungskoalition bedeutet. Daran hatten weder Bundeskanzler Helmut Kohl noch die Freidemokraten ein Interesse. Selbst die verbalen Entgleisungen einiger Unionspolitiker zum Thema Asyl hatten zwar immer wieder Protest in den Reihen der FDP ausgelöst, aber nie zu derartigen Verwerfungen zwischen den Koalitionären geführt, dass die eine oder andere Seite ernsthaft über einen Bruch der Koalition nachgedacht hätte. Auch die CSU aus Bayern, die in der Asylfrage regelmäßig mit der FDP über Kreuz gelegen hatte, wollte keinen Bruch der Regierungskoalition. In der Regel wurde von dieser Seite in der Öffentlichkeit stärker polemisiert und auch provoziert, als dann hinter verschlossenen Türen verhandelt wurde. Im Übrigen hatte auch der Bundeskanzler keinerlei Interesse daran, die Koalition oder gar die Fraktionsgemeinschaft mit der CSU wegen der Asylfrage scheitern zu lassen.⁴

Hatte es vor dem Sonderparteitag der SPD Mitte November 1992 auch auf Seiten der Union massive Befürchtungen gegeben, dass ein Zustandekommen einer Einigung in der Grundgesetz- und Asylfrage schon an der sozialdemokratischen Basis scheitern würde, hatte der Ausgang des Parteitags diese Sorgen zerstreut. Doch nach der Einigung am 6. Dezember ergaben sich plötzlich neue Gründe dafür, dass weite Teile der Kompromissparteien um den Bestand der Einigung beziehungsweise das Zustandekommen der Grundgesetzänderung bangten. Dafür war die höchst unterschiedliche Perzeption der Kompromissergebnisse innerhalb der SPD verantwortlich.

³ Klaus Kinkel zu seinen Kollegen im FDP-Präsidium, zitiert nach: Allmählich mürbe, in: *Der Spiegel* (35/1991), 26.08.1991, S. 31–34, S. 31. Andeutungen von Hermann Otto Solms im August 1991, dass die FDP möglicherweise schon in diesem Jahr einer Änderung des Artikel 16 GG zustimmen würde, wurden im September 1991 noch einmal von der Parteispitze der FDP kassiert. Vgl. dazu: Solms will „ernsthaft“ über Änderung des Asyl-Grundrechts reden, in: *FR*, 19.08.1991, S. 1. Siehe außerdem: Kurz außer Tritt, in: *Der Spiegel* (39/1991), 23.09.1991, S. 127–130.

⁴ Vgl. Kohl: Vereinbarung über Asylrecht nur mit der CSU, in: *General-Anzeiger*, Bonn, 24.11.1992.

Der ausgehandelte Kompromiss hatte in Teilen der SPD-Bundestagsfraktion und auch bei großen Teilen der SPD-Basis – von Ortsvereinsebene bis hin zu Mandatsträgern auf Landesebene – für teilweise heftige Kritik bis hin zu offener Wut gesorgt.⁵ Die bundesrepublikanischen Medien griffen diese innerparteilichen Streitigkeiten begierig auf und verstärkten damit die öffentliche Wahrnehmung und den Meinungsbildungsprozess bezüglich des Asylkompromisses noch einmal erheblich. Schon am Montag nach dem Kompromissbeschluss berichtete etwa die *Frankfurter Rundschau*:

„Wenn die SPD-Jungsozialisten gewußt hätten, worauf sich ihre Mutterpartei bei den Asyl-Verhandlungen mit der Regierung einläßt, wären dem Vorsitzenden Björn Engholm am Sonntagmittag wohl einige Dutzend Mitgliedsbücher entgegengeflogen. Die Stimmung in der Nachwuchsorganisation der SPD ist gereizt wie noch nie. [...] Die schrillen Töne, die sich Engholm auf dem Juso-Kongreß anhören mußte, waren unfair und übertrieben. Sie ließen aber ahnen, was der SPD-Führung noch bevorsteht, wenn die in Bonn verabredeten Formeln darauf geprüft werden, ob sie mit den Parteitagebschlüssen übereinstimmen.“⁶

Auch auf Präsidiumsebene hatten einzelne Mitglieder der SPD angedeutet, dass nicht alle Themen im Asylkompromiss zu ihrer vollsten Zufriedenheit verhandelt worden waren⁷ und „eine abschließende Stellungnahme“⁸ zu den Ergebnissen aus ihrer Sicht noch nicht möglich sei. Solche Feststellungen und die schlussendliche Erkenntnis, dass die Ergebnisse des Kompromisses tatsächlich nicht deckungsgleich mit den Vorgaben des SPD-Parteitags waren, stürzte die Sozialdemokraten und damit auch die deutsche Politik als Ganzes erneut in eine – wenn auch nur zwischenzeitliche – Krise. Fortan waren es vor allem die Bundestagsabgeordneten der SPD, da sie einer Grundgesetzänderung im Bundestag zustimmen mussten, die sich im Fokus der eigenen Partei, der Kompromisspartner und der politischen Gegner, aber auch in dem der Öffentlichkeit befanden. Jede Seite in der Debatte bestürmte die 239 sozialdemokratischen Mitglieder des Bundestages fortan mit Forderungen zur anstehenden Grundgesetzänderung. Die einen forderten sie auf, dagegen zu stimmen, die anderen drängten sie, den mühsam erreichten Kompromiss nicht auf Grund einiger inhaltlicher Abweichungen zu einem Parteitagebschluss scheitern zu lassen. Es folgten über fünf Monate neuerliches

⁵ Zu den detaillierten innerparteilichen Streitigkeiten über den Asylkompromiss siehe weiter unten.

⁶ Schelte für Engholm, in: *FR* (Nr. 248/50), 07.12.1992, S. 3.

⁷ Vgl. etwa die sachlich gehaltenen, aber deswegen nicht minder kritischen Anmerkungen der Präsidiumsmitglieder Heidemarie Wiczorek-Zeul, Wolfgang Thierse, Christoph Zöpel und Hans Eichel in der Präsidiumssitzung vom 07.12.1992. Siehe: Protokoll der SPD-Präsidiumssitzung vom 07.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig. 1/BEAA000133.

⁸ Wortbeitrag von Christoph Zöpel, siehe: Ebd., S. 4.

Ringen um Deutungshoheiten und politische Mehrheiten, welches die Asyldebatte auch in das Jahr 1993 hinein verlängerte.

Das Jahr 1992 endete folglich mit einer emotionalen Fortsetzung der Asyldebatte, gerade zu dem Zeitpunkt, da viele gedacht hatten, dass der Durchbruch geschafft gewesen sei. Die Schlussphase der Debatte begann, wie ihre Hochphase zu Ende gegangen war: mit dem Höhepunkt der Gesamtdebatte.

Doch war nicht nur in der Politik, sondern auch auf der Straße längst noch keine Ruhe eingeleitet. Die Lichterketten und Sternmärsche, welche sich in diesen Wochen in Deutschland vielerorts formierten und ein eindrucksvolles und weithin wahrnehmbares Zeichen in die Welt sendeten, dass Deutschland kein allseitiger Hort für Fremdenfeindlichkeit und rassistische Gewalt war, waren ein zentraler Aspekt und damit wesentlicher Teil dieser Schlussphase. Der Brandanschlag von Mölln hatte die Teilnahmslosigkeit, die viele Bundesbürger in der Asylfrage zuvor gezeigt hatten, in ein breites Bündnis gegen ausländerfeindliche Gewaltbereitschaft verwandelt.⁹ Am gleichen Tag, an dem der Asylkompromiss geschlossen wurde, demonstrierten geschätzte 350.000 Menschen in München bei einem Sternmarsch, über den selbst die *Bild*-Zeitung schrieb: „das schönste Foto des Jahres“¹⁰.

Allerdings positionierten sich diese Märsche in erster Linie allgemein gegen ausländerfeindliche Gewalt und nicht per se gegen potenzielle neue Gesetze oder gar gegen die Grundgesetzänderung. Dies machte es auch Zeitungen wie etwa der *Bild* möglich, einerseits solche Veranstaltungen zu einem Sinnbild deutscher Weltoffenheit zu stilisieren und andererseits gleichzeitig und anhaltend vehement die Bundespolitik in Richtung der Grundgesetzänderung unter Druck zu setzen.¹¹ Gegen die Grundgesetzänderung, wie sie der

⁹ Wenn auch nicht jeder positiv auf diese Demonstrationen blickte. Ulrich Herbert hat bereits auf einige vehement ablehnende, teilweise diffamierende Kommentare gegenüber den Lichterketten hingewiesen: Ders.: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 317.

¹⁰ 350.000 Lichter gegen den Haß, in: *Bild*, 07.12.1992. Andere Sternmärsche fanden auch in Kassel, Duisburg, Vechta usw. statt. Vgl. dazu: Asyl-Kompromiß: Wie geht es weiter? In: *Die Welt*, 09.12.1992, S. 3.

¹¹ In der gleichen Ausgabe der *Bild*, in welcher die Münchner Lichterkette gefeiert wurde, konnten die Leser einen harschen Kommentar des Hamburger Vize-Chefredakteurs Paul Christoph Martin finden, in welchem dieser forderte, dass der Bundestag noch vor Weihnachten 1992 den Asylkompromiss in Gesetzesform gießen solle. Siehe: Nicht bis März warten, in: *Bild*, 07.12.1992. Tatsächlich sollte es nicht nur bis März, sondern sogar bis Ende Mai dauern, bis der Bundestag über die Grundgesetzänderung abstimmen konnte, und gar bis zum 01.07.1993, bis sie in Kraft trat.

Asylkompromiss vorsah, positionierten sich allerdings auch zahlreiche Kommentatoren, etwa in der *Frankfurter Rundschau*¹², der *Süddeutschen Zeitung*¹³ oder in der *taz*.¹⁴

Der Asylkompromiss hatte also nicht nur bestehende Gräben zwischen den Debattenkontrahenten geschlossen, sondern an anderer Stelle teils neue Fronten eröffnet. Dass dies zu einer wirklichen Gefahr für die Umsetzung werden konnte, erkannten nicht nur die Befürworter des Kompromisses innerhalb der SPD sofort, sondern auch die Strategen in den Reihen der Unions-Parteien. So drängten nicht nur gesellschaftliche und mediale Kommentatoren auf eine schnelle Umsetzung der Kompromissbeschlüsse, sondern auch Unionspolitiker meldeten sich umgehend zu Wort, als klar geworden war, dass die Grundgesetzänderung noch lange nicht gesichert war.¹⁵ Immer deutlicher wurde, dass sich innerhalb der SPD-Fraktion – genau wie in der gesamten Partei – eine nicht unwesentliche Opposition gegenüber dem Asylkompromiss formierte. Besonders die ablehnenden Äußerungen von Hans-Jochen Vogel fielen dabei ins Gewicht. Aber auch die Bedenken Herta Däubler-Gmelins oder Christoph Zöpels wurden rasch öffentlich und verstärkten das Bild der Uneinigkeit.¹⁶

Gegen den innerparteilichen Widerstand formierten sich jedoch auch die Befürworter des Kompromisses. Sie gaben die Auseinandersetzung über die Deutungshoheit, was die Essenz des Kompromisspapiers angeht, keineswegs auf. Sie hatten in ihren Augen zu lange darum gekämpft und gerungen. Im Gegenteil: Trotz der teils vehementen Opposition in der SPD-Fraktion, zeichnete sich schon nach etwa einer Woche ab, dass die Befürworter des Asylkompromisses auch trotz des lautstarken Protestes, der sich formiert hatte, nicht in der Minderheit waren. Die neuerlich emotionalisierte Debatte erlebte daher schon zehn Tage nach dem Kompromisschluss einen ersten kleineren Höhepunkt, als sich in der SPD-Fraktion eine deutliche Mehrheit „im Grundsatz [für] den Asylkompromiß“¹⁷ aussprach. Die Befürworter befanden sich in der besseren Position, was die Debatte angeht. Doch sie ließen, wie im Übrigen auch die Fürsprecher in Gesellschaft, Medien und die politischen Kompromisspartner, nicht die

¹² Etwa Ferdos Forudastan, siehe bspw.: Ein Grundrecht wird ausgehöhlt, in: *FR* (Nr. 285/50), 08.12.1992, S. 3.

¹³ Hier bspw. Heribert Prantl: Asyl: Ein deutsches Trugbild, in: *SZ*, 08.12.1992.

¹⁴ In der *taz* positionierte sich u. a. Tissy Bruns gegen den Asylkompromiss: So gut wie kein Asyl mehr, in: *taz* (Nr. 3879), 08.12.1992, S. 3.

¹⁵ Panikheischend fragte die *Bild* nur drei Tage nach dem Kompromiss: Kippt die SPD um? In: *Bild*, 09.12.1992.

¹⁶ Ohnehin gingen in den Wochen nach dem Kompromissbeschluss Tag für Tag neue Parteifunktionäre an die Öffentlichkeit und erklärten ihren Widerstand gegen den Beschluss. Siehe dazu auch: Front gegen Engholm, in: *Die Welt*, 12.12.1992.

¹⁷ Vgl. SPD beerdigt Asyl endgültig, in: *taz* (Nr. 3886), 16.12.1992, S. 1.

Zügel schleifen. Sie arbeiten ebenso verbissen für den Erhalt der Befürworter-Mehrheit in der Fraktion, wie die Gegner dagegen arbeiteten. Meldungen wie von Ende Dezember, dass die Kieler SPD Björn Engholm „in den Rücken“¹⁸ falle, erschütterten die Zuversicht im Lager pro Grundgesetzänderung nicht, sie ließen es jedoch auch nach der Jahreswende 1992/1993 wachsam und reaktionsbereit bleiben.

Tatsächlich verschob sich der Fokus der Asyldebatte Anfang 1993 allerdings für eine Weile weg von den Streitigkeiten innerhalb der SPD hin zu den Konflikten, die auch weiterhin zwischen den Kompromisspartnern existierten. Nachdem am 21. Januar die erste Lesung über die geplante Grundgesetzänderung im Bundestag stattgefunden hatte,¹⁹ wurde in den Wochen danach öffentlich vermehrt über den Inhalt des neu zu formulierenden Asylgrundrechtartikels gestritten. So kamen von Seiten einiger SPD-Politiker, der prominenteste von ihnen war Hans-Jochen Vogel, immer wieder Forderungen, dass vor einer Zustimmung zur Grundgesetzänderung bilaterale Verträge mit Polen und der Tschechischen Republik zustande gekommen sein müssten, welche die Aufnahme und Versorgung der von Deutschland abzuweisenden Asylbewerber regeln sollte. Vor allem Innenminister Rudolf Seiters reagierte auf dieses Ansinnen deutlich verstimmt. Er warf der SPD vor, seine Bemühungen in dieser Richtung zu erschweren. Die *FAZ* berichtete:

„Minister Seiters sagte, er tue ‚wirklich alles, um die Verträge zustande zu bringen‘. Wenn jedoch täglich neue Forderungen [aus Richtung der SPD, Anm. d. A.] erhoben würden, erschwere das seine Verhandlungsposition ‚auf eine unerträgliche und auch nicht verantwortbare Weise‘.“²⁰

Doch obwohl die Asylbewerberzahlen in der ersten Jahreshälfte 1993 anhaltend hoch blieben, zeichnete sich seit dem Asylkompromiss zusehends ab, dass die allgemeine Öffentlichkeit das Interesse an dem Thema verlor beziehungsweise seine Wichtigkeit für Deutschland zusehends geringer eingeschätzt wurde.²¹ Allerdings stieg mit dem Fortschreiten der Beratungen über den detaillierten Inhalt des neu zu fassenden Asyl-Artikels²² trotzdem noch einmal die Spannung, wie der Tag der finalen Abstimmung ablaufen würde. Bereits Mitte März wurde angekündigt,

¹⁸ Kieler SPD fällt Engholm beim Asyl in den Rücken, in: *Die Welt*, 18.12.1992.

¹⁹ Vgl.: BT PIPr (12/134), 21.01.1993, S. 11595–11628.

²⁰ Siehe: Seiters nennt SPD-Forderungen unerträglich und verantwortungslos, in: *FAZ*, 08.02.1993.

²¹ Das Thema Asyl hat an Bedeutung verloren, in: *FAS*, 14.02.1993.

²² Am 04.03.1993 fand etwa die erste Lesung einiger zentraler Asylbegleitgesetze im Bundestag statt. Siehe: BT PIPr (12/143), 04.03.1993, S. 12283–12322.

dass am Tag der Abstimmung sowie im Vorfeld und Nachgang der Bundestag in Bonn durch ein erhebliches Polizeiaufgebot abgesichert werden sollte.²³

In den letzten Wochen vor der Abstimmung war jedoch weiterhin nicht nur die Asylummigration ein Thema der allgemeinen Ausländerdiskussionen. Befeuert wurde die Debatte in dieser Phase durch die fortgesetzte Parallelität eines weiterhin nennenswerten Zuzugs von Aussiedlern aus den ehemaligen Staaten des Ostblocks. In den alten Bundesländern spielte zudem der Zuzug von Ostdeutschen eine Rolle, welche einen Ausweg aus den immer gravierender werdenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen in den neuen Bundesländern suchten. Die Zahl der Übersiedler machte allein in den ersten zwei Jahren nach der Wiedervereinigung mehrere hunderttausend Personen aus. Zwar handelte sich in diesem Fall nicht um den Zuzug von Ausländern, doch hatten viele Zeitgenossen längst erkannt, dass auch die Ostdeutschen in den Westbundesländern oftmals mit den gleichen oder immerhin ähnlichen Problemen zu kämpfen hatten wie die verschiedenen Einwanderergruppen aus dem Ausland – vollkommen unabhängig davon, ob sie Asylsuchende, ehemalige „Gastarbeiter“, Bürgerkriegsflüchtlinge oder Aussiedler waren.²⁴

Die SPD hatte der allgemeinen Zuwanderung nach Deutschland mit einem Einwanderungsgesetz begegnen wollen und dieses ursprünglich auch zur Voraussetzung für eine Einigung mit der Union in der Asylgrundrechtsfrage gemacht. Der Parteitag vom November 1992 war dahingehend eindeutig gewesen.²⁵ Doch die Parteispitze hatte sich im Asylkompromiss davon abbringen lassen, auf dieser Forderung zu beharren. Daran hatte sich erstens der innerparteiliche Streit, der bis zur eigentlichen Abstimmung im Bundestag Ende Mai fort dauerte, entzündet und es hatte zweitens die Unionsparteien zum klaren Gewinner des Asylkompromisses gemacht. Diese hatten keinerlei Interesse an einem solchen Gesetz gehabt,

²³ Grund für diese Ankündigung waren eine ganze Reihe konkrete Drohungen gegen Bundestagsabgeordnete. Vgl.: Asylabstimmung: Bonn wird zur Festung, in: *Bild am Sonntag*, 14.03.1993.

²⁴ Vgl. dazu exemplarisch die Berichterstattung im *Spiegel* vom 6. Juni 1993, welche vor allem mit Blick auf die türkischen Bürgerinnen und Bürger auf dieses Phänomen hinwies. Siehe dazu u. a. die Artikel: „Hier herrscht Apartheid“, „Wir sind doch keine Invasoren“ und „Weder Heimat noch Fremde“, in: *Der Spiegel* (23/1993), 06.06.1993.

²⁵ Siehe erneut: SPD-Sofortprogramm, beschlossen auf dem Bundesparteitag der SPD am 16./17.11.1992, veröffentlicht durch den Presseservice der SPD: Pressemitteilung (778/92), 19.11.1992. Ein allgemeines Einwanderungsgesetz fehlte in der Bundesrepublik bis 2019, obwohl nicht nur die SPD und die Grünen solche Gesetzesmaßnahmen schon Anfang der 1990er Jahre gefordert hatten, sondern auch so mancher journalistischer und zivilgesellschaftlicher Kommentator: „Denn das Land braucht neue Deutsche“, so schrieb etwa der *Spiegel* im März 1993. Siehe: Ein einig Volk von Blutbrüdern, in: *Der Spiegel* (11/1993), 15.03.1993, S. 50–71, hier S. 50.

denn immerhin galt in ihren Reihen weiterhin das Dogma: „Deutschland ist kein Einwanderungsland“²⁶.

Solchen Bestrebungen erteilte die unionsgeführte Bundesregierung dementsprechend vehement eine Absage²⁷ und konzentrierte sich hingegen auf die Aufrechterhaltung ihres politischen Drucks auf die SPD. Nach wie vor wollte man sich nicht darauf verlassen, dass ausreichend sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete für die Grundgesetzänderung stimmten. Man arbeitete bewusst weiter daran, dem öffentlichen und auch dem innerparteilichen Drängen, dem die sozialdemokratischen Parlamentarier ausgesetzt waren, entgegenzuwirken. Unter anderem nach der hessischen Kommunalwahl zeigte sich dies. Der CDU-Fraktionsvorsitzende im Hessischen Landtag, Manfred Kanther, etwa kritisierte in einer Anzeige in der *Frankfurter Rundschau* mit Blick in Richtung hessischer SPD und der Landesregierung aus SPD und Grünen:

„Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger, die Wähler haben der hessischen SPD deutlich gesagt: **So nicht!**“

Die SPD macht aber trotzdem weiter wie bisher. Sie hat nichts dazu gelernt.

Daher hat die CDU-Fraktion einen Antrag in den Landtag eingebracht. SPD und Grüne haben wieder **Nein** gesagt.

Unverantwortlich, wie gegen **Ihre** Interessen gehandelt wird! [...]

[Die Landesregierung muss endlich] den Bonner Asylkompromiß unterstützen. Eine wirkungsvolle Bekämpfung des Asylmißbrauchs ist nur mit einer Grundgesetzänderung möglich und muß auch vom Land Hessen mitgetragen und anschließend sofort umgesetzt werden.“²⁸

Getragen von diesem Duktus näherte sich die jahrealte Asyldebatte in den Monaten bis Mai einem letzten kurzen, aber noch einmal weithin wahrgenommenem Kapitel, bevor sie, was ihre öffentliche Wahrnehmung und ihr politisches Polarisierungspotenzial anging, auf ein deutlich niedrigeres Niveau abfiel.

²⁶ Die wenigen Unions-Politiker, die in dieser Sache anderer Meinung waren, wurden kaum gehört oder ordneten sich der Parteimehrheit unter.

²⁷ Wenn sich Unionspolitiker zu Diskussionen über das Thema einließen, dann bestätigten sie höchstens diese rigorose Haltung. Vgl. dazu etwa das Doppelinterview mit Gerhard Schröder (SPD) und Edmund Stoiber (CSU) im *Spiegel*: „Die Fahne des Blutes“, in: *Der Spiegel* (14/1993), 05.04.1993, S. 111–122. Meist jedoch ließen sich die Parteivorderen gar nicht erst auf ausführlichere Diskussionen über das Thema ein. Sie verwiesen schlicht auf den beschlossenen Kompromiss und erstickten damit die Nachbesserungsversuche der Sozialdemokraten im Keim.

²⁸ Hervorhebungen im Original. Die Anzeige zählte u. a. den Inhalt des Antrags der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag auf, welcher von SPD und Grünen abgelehnt worden war. Siehe: Kurswechsel in Hessen! In: *FR*, 05.04.1993.

Der Anlauf zum letzten Akt der bundesweiten Grundgesetzdebatte begann Anfang Mai, nachdem feststand, wie sich Bundesregierung und oppositionelle SPD den Ablauf der Umsetzung des Asylkompromisses vorstellten. Mit Blick auf den 26. Mai, an welchem der Bundestag über die Grundgesetzänderung abstimmen sollte, sprach die *taz* vom „Tag X“ und kündigte in sarkastischem Ton an:

„Das kulinarische Angebot ist spärlich. Gereicht wird ein Grundgesetz in Form von Salamischeibchen mit Deutschlandflagge. Man ahnt es schon: nicht um Eßbares handelt es sich, vielmehr um den traurig-zynischen Versuch, die Demontage des Grundgesetzes bildhaft zu machen.“²⁹

Allerdings sorgten die anhalten Proteste der Grundgesetzänderungsgegner für kaum mehr Resonanz auf Seiten der Kompromisspartner. Ihr Sarkasmus verhallte in dieser Phase der Debatte zunehmend ungehört in der aufgeregten Berichterstattung darüber, dass erstens immer noch Widerstände gegen die Anfang Mai vorliegende Gesetzesänderung innerhalb der SPD-Fraktion existierten und zweitens darüber, dass sich für den Tag der Abstimmung in Bonn große Proteste angekündigt hatten.³⁰

Tatsächlich stellten sich bis zum Abstimmungstag nicht nur eine Reihe Mitglieder der Bundestagsfraktion gegen die Grundgesetzänderung³¹, sondern auch von der Basis kam nach wie vor teilweise heftiger Widerstand gegen das anstehende Gesetzesvorhaben. Das führte teilweise dazu, dass sogar lokal tätige SPD-Funktionäre für die angekündigten Proteste und Demonstrationen in Bonn mobilisierten.³² Die *Bild*-Zeitung fragte in diesem Zusammenhang: „Was passiert, wenn der Kompromiß platzt? Und sie beantwortete diese Frage selbst und zeichnete ein wahres Horrorszenario, aus allem, was die Bundesrepublik im Rahmen der Asyldebatte über die Jahre an Schrecken und Problemen bereits erlebt hatte:

„Immer mehr Asylanten werden zu uns kommen. Politiker werden weiter an Glaubwürdigkeit verlieren. SPD-Fraktionschef **Klose** will sogar zurücktreten, wenn er in seiner Fraktion keine Mehrheit dafür kriegt. Experten fürchten: Die Zahl der **Republikaner**-Wähler wird steigen, neue **Übergriffe auf Asylantenheime** sind zu befürchten.“³³

²⁹ Dabei am 26. Mai! In: *taz* (Nr. 4001), 06.05.1993, S. 2.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ Vgl. Asylstreit in der SPD eskaliert, in: *FR*, 24.05.1993, S. 1. Auch die *Süddeutsche Zeitung* berichtet in dramatisierenden Worten davon. Siehe: Asylkompromiß treibt SPD-Fraktion in Zerreißprobe – Union lehnt jedes weitere Zugeständnis ab, in: *SZ*, 24.05.1993.

³² Vgl. „Asyl ist Menschenrecht“, in: *FR*, 24.05.1993, S. 4. Z. B. in der *Frankfurter Rundschau* vom 24. Mai wurde ein ganzseitiger Protestaufruf unter dem Titel „Asyl ist Menschenrecht“ gedruckt. Vgl. ebd., S. 5.

³³ Asyl: Was passiert, wenn der Kompromiß platzt? In: *Bild*, 24.05.1993, S. 2. Dass die teilweise tödlichen Übergriffe auf Ausländer bzw. Asylbewerber direkt nach der Grundgesetzänderung enden würden, dieser in der

Die Stimmung war angespannt bis hin zu offen feindselig, als am 26. Mai die Mitglieder des Bundestags in Bonn zusammenkamen, um im Anschluss an die zweite und dritte Beratung über den „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 [...])“³⁴ darüber abzustimmen, ob der 44 Jahre alte Artikel 16 Grundgesetz fortan das verfassungsmäßige Asylrecht einschränkende Zusätze beinhalten sollte.

Wie angespannt die Lage innerhalb wie außerhalb des Plenargebäudes war, belegten bereits die ersten Minuten der Plenardebatte. Die kleine Gruppe der grünen Bundestagsabgeordneten hatte in einem Antrag, der auch von den Abgeordneten der PDS unterstützt wurde, die Aufhebung der Bannmeile um das Bundestagsgebäude gefordert, welche den reibungslosen Ablauf der Gesetzesdebatte gewährleisten sollte. Nach einigen Minuten teilweise hitziger Diskussion – aus den Reihen der CDU/CSU-Fraktion wurden die Demonstranten teilweise pauschal als „Chaoten“³⁵ bezeichnet und von Seiten der Grünen wurde das Wasserwerk, in dem der Bundestag in Bonn tagte, als „Festung“³⁶ beschrieben – lehnten die Abgeordneten der Regierungskoalition und der SPD den Antrag ab.

Nach weiteren, teils heftigen Wortgefechten beschloss einige Stunden später die Mehrheit der Parlamentarier aus den Fraktionen CDU/CSU, FDP und SPD den Artikel 16 des Grundgesetzes zu ändern und den Passus über das Asylrecht für politisch Verfolgte in einen neuen Artikel 16a auszugliedern. Dass sich in der Abstimmung weit über 100 Abgeordnete von (vor allem) SPD und FDP gegen die Änderung ausgesprochen hatten, machte das Ergebnis kaum weniger eindeutig: 521 von 654 anwesenden Abgeordneten stimmten dafür.³⁷ Der neue Artikel 16a Grundgesetz, welcher ab dem 1. Juli 1993 gültig sein sollte, lautet seitdem:

- „(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.
- (2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen,

Bundesrepublik teilweise herrschende Glaube wurde direkt an den Tagen nach der Abstimmung auf grausame Weise als Wunschdenken entlarvt, als im nordrheinwestfälischen Solingen mehrere türkischstämmige Menschen bei einem Brandanschlag, verübt von ausländerfeindlich eingestellten Jugendlichen, getötet wurden. Siehe dazu die folgenden Ausführungen.

³⁴ Vgl. BT PIPr (12/160), 26.05.1993, ab S. 13502.

³⁵ Vgl. ebd. an mehreren Stellen von S. 13499 bis S. 13502.

³⁶ Ebd., S. 13500.

³⁷ Das detaillierte Ergebnis, einschließlich des individuellen Abstimmungsverhaltens der einzelnen Abgeordneten findet sich ebd., ab S. 13699.

werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.³⁸

Die Kompromisspartner hatten ein Asylrecht geschaffen, das formal nur noch für Flug- oder Schiffsreisende zugänglich war, da die Bundesrepublik fortan ausschließlich von sogenannten „verfolgungsfreien Ländern“³⁹ umgeben war. Die Demonstranten, die am 26. Mai in Bonn zahlreich protestierten, hatten sich genau gegen solch eine Ausgestaltung des Asylrechts gewandt.⁴⁰

Allerdings erhielten nicht die Demonstranten, die inhaltlich und konstruktiv gegen den neuen Asylrechtsartikel demonstrieren wollten, die meiste Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, sondern wie so oft diejenigen, die durch gewalttätigen Aktionen, wie zum Beispiel Brand- und Farbensschläge auf Partei- und Abgeordnetenbüros, im Umfeld des Bundestags, aber auch in anderen Teilen Deutschlands, auffielen.⁴¹ So wurden einzelne Abgeordnete mit Farbbeuteln

³⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23.05.1949, zuletzt geändert am 13.07.2017, Art. 16a.

³⁹ Siehe Art. 16a GG, Abs. 3.

⁴⁰ In der Realität kamen auch weiterhin die meisten der Asylantragssteller auf dem Landweg. Sie liefen nun jedoch Gefahr, hätte man Ihnen ihren Einreiseweg nachweisen können, dass man sie in das erste (nach Definition des deutschen Bundestags) „verfolgungsfreie EG/EU-Land“ zurückschickte, das sie auf ihrem Weg nach Deutschland betreten hatten. In der Praxis erwies sich dies jedoch stets als kompliziert, da solche Rückführungen die Kooperation des betroffenen Drittlandes voraussetzten.

⁴¹ Vgl. etwa: Asyl-Trend: Klare Mehrheit, in: *Bild*, 26.05.1993, S. 1 u. 2.

angegriffen, wie etwa der CDU-Abgeordnete Peter Bleser⁴², und mehrere hundert sogenannte Autonome versuchten in die von der Polizei abgeriegelte und schwer bewachte Bannmeile um den Bundestag einzudringen.⁴³ Die *Bild*-Zeitung dokumentierte, wie eine Demonstrantin nach dem SPD-Abgeordneten Gerd Weisskirchen trat und berichtete, dass mit Signalmunition auf einen Hubschrauber geschossen wurde, in welchem sich unter anderem der Wirtschaftsminister Günter Rexrodt befand.⁴⁴ Die Zeitungen berichteten am Tag nach der Abstimmung und den Demonstrationen von mehreren verletzten Polizisten und noch mehr verletzten Demonstranten. Die Gegenblockade der mehrere tausend Teilnehmer zählenden Demonstrationen waren teilweise so dicht, dass viele Abgeordnete nur per Schiff über den Rhein oder per Helikopter zum Bundestagsgebäude kommen konnten.⁴⁵ So wurde an den ersten zwei Tagen nach der Grundgesetzänderung nicht nur über das neue Gesetz berichtet, sondern ebenso über die Geschehnisse in Bonn und der Bundesrepublik im Rahmen der gegen die Grundgesetzartikel gerichteten Proteste.

Die Abstimmung und die Geschehnisse in Bonn waren jedoch nicht das letzte Kapitel der Asyldebatte, das bundesweite Aufmerksamkeit und teils heftige öffentliche Kommentare und Reaktionen auslösten. Nur drei Tage später erschütterte ein neuerlicher Brandanschlag die Bundesrepublik. Im nordrhein-westfälischen Solingen hatten in der Nacht auf den 29. Mai vier junge Männer aus dem rechtsextremen Milieu ein von türkischen Familien bewohntes Haus angezündet. Fünf Personen, darunter drei Kinder, starben in den Flammen. Die Tat brachte eine neuerliche Welle bundesweiter Entrüstung hervor. Politiker aller Couleur, Kommentatoren in sämtlichen Medien und private Initiativen und Personen äußerten sich erschüttert über die Tat. Gleichzeitig wurde harsche Kritik an der Politik laut, der man eine nicht unerhebliche Mitschuld an solchen Taten vorwarf.⁴⁶ Zudem löste dieser Anschlag Reaktionen aus, die im Rahmen der Ausländer- beziehungsweise Asyldebatte bis zu diesem Zeitpunkt so noch nicht vorgekommen waren. Erstmals kam es nach einem ausländerfeindlichen Anschlag vermehrt zu Racheakten in Form von Angriffen von Seiten türkisch-stämmiger Jugendlicher und linker Radikaler auf Polizei und deutschstämmige Zivilisten.⁴⁷ Die *Süddeutsche Zeitung* zitierte die Reaktion des

⁴² Vgl. BT PlPr (12/160), 26.05.1993, S. 13499.

⁴³ Bundestag verschärft Asylrecht, in: *Die Welt*, 27.05.1993, S. 1.

⁴⁴ Chaoten schossen auf Minister-Helikopter, in: *Bild*, 27.05.1993, S. 2.

⁴⁵ Vgl. u. a.: Demonstranten legten Bonn lahm, in: *FR*, 27.05.1993, S. 1. Auch: Randalierer, Blockaden, Gewalt – Änderung des Asylrechts abschließend beraten, in: *FAZ*, 27.05.1993.

⁴⁶ Siehe dazu u. a.: „Jetzt trauern sie pflichtschuldig“, in: *FR*, 01.06.1993, S. 3. Oder auch: Statt eines deutlichen Signals nur eine schriftliche Erklärung, in: *FR*, 02.06.1993, S. 3.

⁴⁷ Vgl.: Düsseldorfer Verfassungsschutz warnt vor Bürgerkrieg, in: *SZ*, 11.06.1993, S. 2. Auch in: „Ab jetzt müssen die Polizisten die Deutschen schützen“, in: *Die Welt*, 01.06.1993, S. 3.

nordrhein-westfälischen Chefs des dortigen Landesverfassungsschutzes. Er begründete diese Art Gegenreaktion mit den Worten: „[D]ie dritte Generation [Einwanderer lässt sich die] Übergriffe nicht mehr gefallen“⁴⁸. Da sich im gleichen Zeitraum auch weitere ausländerfeindliche Angriffe auf Migranten oder ihre Wohnungen ereigneten, wurde das schon früher immer wieder beschworene Horrorszenario vom drohenden „Bürgerkrieg“ wieder vermehrt beschworen. Die Situation im Juni 1993 entwickelte sich dermaßen, dass etwa die *Welt* schrieb: „Ab jetzt müssen die Polizisten die Deutschen schützen.“⁴⁹

So gravierend die gewaltsamen Racheaktionen sich auch auswirkten, immerhin wurden zahlreiche Personen verletzt und teilweise ganze Straßenzüge während nächtlicher Ausschreitungen verwüstet,⁵⁰ so handelt es sich bei diesen Geschehnissen doch um eine zeitlich und in seinen Auswirkungen sehr begrenzte Episode am Ende der Asyldebatte. Sie hatte erneut teilweise zornige Reaktionen auf allen Seiten des politischen Spektrums zur Folge, jedoch veränderte sich die allgemeine Lage in der Asylfrage dadurch in keiner Weise. Immerhin wurde der Bundesrepublik erneut vor Augen geführt, dass Ausländerfeindlichkeit keineswegs nur in Richtung Asylbewerber zielte, sondern ganz allgemein die in Deutschland lebenden Ausländer betraf. Allerdings änderte Solingen genauso wenig wie die vorangegangenen Anschläge an der grundsätzlichen Ausländerpolitik der Regierung Kohl.

Wenige Wochen nach dieser kurzzeitigen Eskalation trat am 1. Juli – gemessen an der Aufmerksamkeit, die die Themen Asyl und Grundgesetzartikel zuvor bekommen hatten – beinahe lautlos der neue Artikel 16a Grundgesetz in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt war das Thema Asyl wieder zu einem Thema von vielen geworden. Nichts mehr war übrig von der jahrelangen thematischen Dominanz in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit. Weiterhin war das Thema politisch und gesellschaftlich nicht unbedeutend, allerdings änderten sich ab Mitte 1993 zwei Dinge grundlegend, was das Erlahmen der Debatte zur Folge hatte. Zum einen war das langjährige Thema Grundgesetzänderung vom Tisch und zum anderen, noch viel wichtiger, die Asylbewerberzahlen sanken quasi umgehend rapide ab. Schon 1994 war die Zahl unter 130.000 gesunken.⁵¹ Ein Trend, der sich direkt ab Mitte 1993, also ab Inkrafttreten des neuen Grundgesetzartikels, deutlich abgezeichnet hatte.

⁴⁸ Dieses und nachfolgendes Zitat: Düsseldorfer Verfassungsschutz warnt vor Bürgerkrieg, in: *SZ*, 11.06.1993

⁴⁹ „Ab jetzt müssen die Polizisten die Deutschen schützen“, in: *Die Welt*, 01.06.1993, S. 3.

⁵⁰ Vgl. „Ab jetzt müssen die Polizisten die Deutschen schützen“, in: *Die Welt*, 01.06.1993, S. 3. Auch in: „Mal Randalen im Schandfleck“, in: *Der Spiegel* (23/1993), 07.06.1993, S. 24–25.

⁵¹ Vgl. die Zahlen bei: Herbert: *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, S. 263. Die 323.000 Asylbewerber im Jahr 1993 kamen größtenteils vor dem Inkrafttreten des neuen Grundgesetzartikels.

6.2 Charakteristika und Besonderheiten der Schlussphase der Asyldebatte: Periodisierung, Asylkompromiss und letzte Widerstände

Der Asylkompromiss vom 6. Dezember 1992 war die Manifestation einer seltenen und durchaus ungewöhnlichen Allianz zwischen den Regierungsparteien von Union und FDP und der größten Oppositionspartei, der SPD. Ungewöhnlich und selten nicht deshalb, weil es eine Zusammenarbeit bei einem wichtigen Gesetzesvorhaben gab, sondern deswegen, weil das Thema Asyl im Konkreten oder auch das Thema Migration im Allgemeinen über Jahrzehnte hinweg eben eigentlich wenige gemeinsame Grundlagen und Einstellungen zwischen den Parteien aufwies. Doch trotz der immensen Unterschiede, die Union und SPD in diesen Fragen trennten⁵², kam es mit der gemeinsamen Entscheidung, eine Änderung des Artikels 16 Grundgesetz vorzunehmen, zur Kooperation auf diesem umstrittenen Politikfeld. Warum dies möglich wurde, sollte in den vorangegangenen Kapiteln deutlich geworden sein. Nur die Kombination aus massiv zunehmender Asylzuwanderung sowie stetig hohem Druck der Unionsparteien auf die SPD und einer zunehmend kritisch gegenüber dem Asylthema eingestellten öffentlichen und massenmedialen Meinung, inklusive einer zunehmenden inneren Zerstrittenheit der Sozialdemokraten in dieser Frage ab Anfang der 1990er Jahre, machte den Kurswechsel der SPD und damit den Kompromiss mit der Regierung möglich.

Es begann ein letztes Kapitel, in welchem die Kompromisspartner gegen Widerstände den Kompromiss in Gesetzesform bringen mussten. Auch wenn dieser Widerstand teilweise laut und durchaus wahrnehmbar war, und auch im Ausland so manche kritische Stimme die politische Wende in der Bundesrepublik mit Argwohn beurteilte, so zeigten doch das deutliche Abstimmungsergebnis in der finalen Bundestagsabstimmung und die breite öffentliche Zustimmung zur Lösung des Streits zwischen den einstigen Kontrahenten, dass die Gegner des Kompromisses in der Minderheit waren.⁵³ Allgemein war mehr Erleichterung über das vermeintliche Ende des „Politikerstreits“ zu vernehmen. Als sich nach dem Inkrafttreten des neuen Asylrechtsartikels 16a Grundgesetz auch noch die Zuwanderungszahlen massiv reduzierten, verschwand das Thema Asyl innerhalb weniger Wochen von der Spitzenposition

⁵² Die FDP war in der Asylfrage programmatisch eher näher bei der SPD zu verorten als bei ihrem Koalitionspartner der Union.

⁵³ Tatsächlich zeichnet sich auch in den Auslandsnachrichtenspiegeln des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung ein ähnliches Bild ab. So gab es im Ausland teils sehr kritische Kommentare zur Änderung des Grundgesetzes (siehe etwa die Wortmeldungen des aus Zürich stammenden *Tages-Anzeiger*), jedoch auch vielfach Verständnis für die Entscheidung der Bundestagsabgeordneten. Vgl. dazu: Pressespiegel Ausland, zusammengestellt vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 100 bis 101, 27.05.1993 bis 28.05.1993. Nachweisbar im: Archiv des BPA, Bestand: AuPsp, Jg. 1993, Sig. F1/20.

in der öffentlichen Wahrnehmung. Daher kann die Mitte des Jahres 1993, wenn sie auch nicht auf einen einzelnen Tag oder eine kurze Phase von wenigen Wochen einzugrenzen ist, als der Schlusspunkt in der Asyldebatte angesehen werden. Die erste deutsche Asyldebatte, die im Laufe des Jahres 1987 langsam begonnen hatte, fand nach über sechs Jahren heftigen Streits mit kurzzeitigen Zwischenphasen der relativen Ruhe, ihr Ende.

Betrachtet man sich die letzten sechs oder sieben Monate des gesamtgesellschaftlichen Streits, so sind, obwohl eben wenig wirksam, besonders die anhaltenden Widerstände, die auch nach dem Asylkompromiss fort dauerten, hervorzuheben. Sie verdeutlichten konkret, dass der Asylkompromiss für manchen auf Seiten der SPD zu weit ging, zu viele grundsätzliche Positionen geräumt worden waren. Es blieben teils tiefe Gräben, welche die SPD in diesen Monaten spalteten. In Erwartung, dass die Parteiführung um Engholm den Beschluss des Parteitags eins zu eins umsetzen würde, hatten die beunruhigten Teile der Partei kurzzeitig relative Stille gehalten. Eine Ruhe, die mit dem Bekanntwerden des Inhalts des Kompromisspapiers umgehend beendet gewesen war. Von Seiten gesellschaftlicher Gruppen war solch eine Ruhe nie gehalten worden. Nur war ihr Aufschrei in Reaktion auf den Kompromiss noch einmal deutlich lauter als der Widerspruch, welcher schon die Monate davor geäußert wurden.⁵⁴

Noch 1993 bot Ursula Münch eine zwar vorläufige, aber aus heutiger Sicht weiterhin stichhaltige Analyse der Gründe für den auf den Asylkompromiss folgenden öffentlichen Aufschrei in manchen Teilen der Gesellschaft an. Die Sozialdemokraten hatten zwar eine Kernforderung durchsetzen können, nämlich die Beschränkung der Aussiedlerzuwanderung auf 200.000 Personen jährlich⁵⁵, doch war dieser Erfolg ein Pyrrhussieg im Vergleich zu den Zugeständnissen, die sie in der Asylfrage machen mussten. Ohnehin war die Union zu diesem Zeitpunkt längst schon von ihrer einseitig unnachgiebigen Unterstützung der Aussiedler abgekommen.⁵⁶ So war in den anderen zentralen Punkten, die das Kompromisspapier beinhaltete, doch vor allem und unverkennbar die Handschrift der Union zu erkennen. Die SPD hatte weder das von ihr geforderte Einwanderungsgesetz durchsetzen können⁵⁷, noch hatte sie

⁵⁴ Vgl. die detaillierten Ausführungen bei: Münch: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 148 ff.

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 149.

⁵⁶ Die Aussiedler-Zuwanderung hatte in den Jahren zuvor eine derartige Größenordnung erreicht, dass auch die Union nicht mehr die Augen vor der zunehmenden Ablehnung dieser Migrantengruppe durch die einheimischen Deutschen verschließen konnte. Schon mit Rücksicht auf die Befindlichkeiten der eigenen Klientel hatten CDU und CSU ihre zugewandte Politik gegenüber den Aussiedlern modifizieren, wenn auch nicht aufgeben müssen.

⁵⁷ Vgl. Ulrich Herberts Ausführungen über die politischen und ideologischen Strömungen, welche den Diskurs über ein Einwanderungsgesetz in diesen Jahren bestimmten: Ders.: Geschichte der Ausländerpolitik in

wesentliche Zugeständnisse von der Union in anderen zentralen Frage dieser Debatte erreichen können.⁵⁸ Die neuen Regularien, die nach der Grundgesetzänderung festlegen sollten, aus welchen Ländern Menschen zukünftig kommen durften, um überhaupt noch Asyl in Deutschland beantragen zu können, stammten in weiten Teilen aus der Feder der Unionvertreter. Zukünftig sollten nur noch Menschen Asyl beantragen können, die aus einem Land kamen, das der Bundestag zuvor nicht als sicher eingestuft hatte. Damit waren nicht nur die Herkunftsländer der Geflohenen gemeint, sondern auch die Transitländer, die sie auf dem Weg nach Deutschland durchquerten. Praktischerweise, und daran entzündete sich aufs Neue der Streit in der deutschen Gesellschaft, war kein einziges Land, mit dem Deutschland seine Außengrenzen teilt, zukünftig als unsicher eingestuft, was im Umkehrschluss bis heute bedeutet, dass auf dem Landweg kein Asylsuchender mehr nach Deutschland gelangen kann – zumindest nicht auf offiziellem und legalem Wege.⁵⁹

Gemessen daran, wie hart zuvor um den Kompromiss gerungen worden war und wie groß die öffentliche Erleichterung über die Einigung zwischen Regierung und SPD gewesen war, fiel die Reaktion für die Partner teilweise unerwartet harsch und unversöhnlich aus. Zwar waren es vornehmlich die bekannten Kritiker der Übereinkunft, die auch nach dem 6. Dezember 1992 die Wortführung in der Kritik an Regierung und Sozialdemokraten übernahmen, allerdings überraschte die recht große Zahl auch prominenter SPD-Mitglieder, die sich klar gegen eine Grundgesetzänderung unter den gegebenen Voraussetzungen aussprachen.

Mit Blick auf die mediale Beurteilung des Kompromisses verdeutlichten sich die längst bekannten Fronten. Während sich *Bild*, die *Welt* und ihre jeweiligen Sonntagsausgaben sowie in weiten Teilen die als konservativ geltende *Frankfurter Allgemeine Zeitung*⁶⁰ positiv und erleichtert zeigten über die Übereinkunft, waren es die Kommentatoren der *Frankfurter*

Deutschland, S. 322–334. Laut Herbert haben die Geschehnisse von Solingen zwar der Forderung nach einem Einwanderungsgesetz noch einmal verstärkt, da jedoch in der Union „für solche Konzepte keine Mehrheiten“ gab, war das Projekt schnell zum Scheitern verurteilt. Vielmehr „versteifte sich [auf Unionsseite] der Widerstand gegen jede Initiative in der Ausländerpolitik, die nicht darauf abzielte, die Zahl der Ausländer in Deutschland drastisch zu senken.“ Siehe: Ebd., S. 329.

⁵⁸ Für einen umfassenderen Überblick über den konkreten Inhalt des Kompromisses bietet sich auch der Blick in die Darstellung der *Süddeutschen Zeitung* an. Siehe: Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung, in: SZ, 08.12.1992, S. 5.

⁵⁹ Einzige offizielle Ausnahme sind Einreisen per Schiff oder Flugzeug, die für Asylsuchende aus finanziellen Gründen in der Regel nicht erschwinglich sind. Dass die illegale Einreise nach Deutschland damit für alle Asylsuchenden der letzte gangbare Weg blieb, war den Verantwortlichen bewusst, wurde aber wohlweislich von dieser Seite nicht thematisiert.

⁶⁰ Siehe etwa den bemüht ausgewogenen Artikel von Georg Paul Hefty, in dem dennoch deutlich die Erleichterung über den Asylkompromiss durchscheint: Kein Anspruch auf das Wunschland, in: FAZ, 08.12.1992.

Rundschau, der *taz* und der *Süddeutschen Zeitung* keineswegs. Ferdos Forudastan kritisierte vehement: „Ein Grundrecht wird ausgehöhlt“, einen Gutteil der Verantwortung sah sie bei der SPD:

„Sozialdemokraten, die eine Grundgesetzänderung in der Hoffnung akzeptieren wollten, sie werde schon nicht so schlimm ausfallen, müßten jetzt eigentlich die Augen aufgehen. [...] [Sie] müßten erkennen, daß sie mit ihrem Ja zu einem eingeschränkten Artikel 16 ein Stück Weg zur Abschaffung des Grundrechts geebnet haben.“⁶¹

Sie verband diese Aussage mit der Hoffnung, dass eine große Zahl der verantwortlichen Funktionäre erkennen würde, dass die angestrebten Grundrechtseinschränkungen nicht „mit sozialdemokratischen Prinzipien und mit der Glaubwürdigkeit dieser Partei vereinbar“ waren. Der ebenfalls schon lange einer Grundgesetzänderung kritisch gegenüberstehende Heribert Prantl kommentierte ähnlich:

„Der Kompromiß der Bonner Parteien versucht, das Asylproblem auf dem Wege der Definition zu lösen. [...] Vor allem die CSU kann damit hochzufrieden sein [...]. Die SPD freilich steht vor einer schwierigen Aufgabe: Sie muß ihren Mitgliedern erklären, warum der Asylkompromiß trotzdem akzeptabel sein soll. [...] Das ‚Paket‘, von dem die SPD stets geredet hat, wurde zwar geschnürt. Wer es öffnet, der bemerkt: Es ist leer, also eine Mogelpackung. [...] Das neue Asylrecht ist so scharf, daß es tatsächlich einen schnellen Rückgang der Flüchtlingszahlen verspricht. Dies hat seine Faszination auf die Sozialdemokraten nicht verfehlt. [...] Der Kompromiß gibt vor, ein Grundrecht im Kern zu erhalten. Dabei macht er genau das Gegenteil: er erhält die Schale und zerstört den Kern.“⁶²

Ähnlich kritisch äußerte sich in der *taz* auch Tissy Bruns. Sie kritisierte in ihrem Schlusssatz den von der SPD immer wieder bemühten Verweis auf das Ziel einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik, denn so ihre Meinung:

„Das *burden sharing*, die europäische Lastenverteilung, auf die vor allem die Sozialdemokraten hoffen, steht in weiter Ferne. Bis dahin geht die Bundesrepublik mit schlechtem Beispiel voran und zwingt den ärmeren Nachbarn auf, was sie selbst nicht löst. [Das Asylproblem]. Möglicherweise wird nur ein neues Problem produziert: das des massenhaften illegalen Aufenthalts.“⁶³

⁶¹ Dieses, vorangegangenes und nachfolgendes Zitat in: Ein Grundrecht wird ausgehöhlt, in: *FR*, 08.12.1992, S. 3.

⁶² Asyl: Ein deutsches Trugbild, in: *SZ*, 08.12.1992, S. 4.

⁶³ So gut wie kein Asyl mehr, in: *taz* (Nr. 3879), 08.12.1992, S. 3.

Zwei Aspekte fallen bei dem Großteil der geäußerten kritischen Beiträge auf.⁶⁴ Erstens waren die Argumente, die genutzten Metaphern und die Sorgen, die geäußert wurden, nicht neu. Es waren die gleichen Formulierungen, die schon in den Jahren zuvor, als eine Kompromissformel zwischen Regierung und SPD noch in weiter Ferne gelegten hatte, bemüht worden waren. Allerdings hatte sich der Adressat gewandelt. Denn, zweitens, niemand mehr glaubte an ein Umdenken in den Unionsreihen – die Kritik und die Appelle richteten sich mehr oder minder dezidiert an die Sozialdemokraten. Nicht nur formal, sondern auch in den Augen der Öffentlichkeit waren sie zum Zünglein an der Waage geworden.

Dies wurde zwar auch in der gesellschaftlichen Kritik oft so gesehen und geäußert, allerdings war die Konzentration der Bürgerinitiativen, Vereine und sonstigen Organisationen, die sich gegen den Asylkompromiss stellten, weniger auf die Sozialdemokraten als entscheidender Faktor gerichtet, als auf die Bundespolitik im Allgemeinen. Gegenüber der SPD reagierte man ungläubig und ernüchtert.⁶⁵

Von Ungläubigkeit darüber, dass der jahrelange Kampf um den Erhalt des Grundrechts verloren schien, bis hin zu blanker Wut darüber, dass Deutschland seine historische Verantwortung auf Grund seiner NS-Vergangenheit vergessen zu haben schien, waren alle negativen und resignierten Töne in den gesellschaftlichen Reaktionen auf den Asylkompromiss vertreten. Schaut man auf die leiseren, aber deswegen nicht minder eindrücklichen Kommentare, so klangen diese häufig wie folgt:

„Der getroffene Asylkompromiß ist in jeglicher Hinsicht ein fauler Kompromiß und zeigt, welchen Preis ein großer Teil der CDU/CSU-, FDP- und SPD-Politiker zu zahlen bereit ist, um ihre Herrschaft zu sichern: den Preis der Menschenrechte. Die beschlossenen Vereinbarungen bedeuten eine Kapitulation; eine Kapitulation vor der jahrelangen rechtsradikalen Wahlkampfpropaganda der Republikaner und anderer Parteien, eine Kapitulation vor einer lauten, pöbelnden Minderheit. [...] Man fragt sich, was insbesondere die SPD dazu bewegt, alte sozialdemokratische Positionen zu vergessen, um diesem Kompromiß zustimmen zu können.“⁶⁶

Oder sie fassten die zurückliegenden eineinhalb Jahrzehnte so zusammen:

⁶⁴ Die medial geäußerte Kritik beschränkte sich nicht auf die hier zitierten Zeitungen. Sie stehen nur stellvertretend für viele weitere Beiträge, unter anderem in *Die Zeit*, *Der Spiegel*, und zahlreichen kleineren Tages- und Wochenschriften.

⁶⁵ Siehe beispielhaft u. a.: Die Abschaffung des Asylrechts, in: *Die Brücke* (Nr.72), Juni/Juli/August 1993, S. 3. Nachweisbar in: Bibliothek für Zeitgeschichte in der WLB, Sig.: DZ 248. Dort wurde etwa kritisiert: „Jetzt verkauft auch die SPD die Abschaffung des Asylrechts als ein Mittel gegen rassistische Gewalt.“

⁶⁶ Für eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Asylkompromiß, in: *Die Brücke* (Nr. 71), März/April/Mai 1993, S. 8 f. Nachweisbar in: Bibliothek für Zeitgeschichte in der WLB, Sig.: DZ 248.

„Wir haben seit 1977 den kontinuierlichen Abbau von Zugangs-, Lebens- und Verfahrensrechten für Flüchtlinge erlebt. [...] Damit einher ging eine moralische Erosion, die sich Schritt für Schritt daran gewöhnte, daß nicht nur Grundrechte geschmälert und sogar faktisch abgeschafft werden dürfen, sondern auch die Menschenwürde – wie in den dahinterstehenden Abschreckungsmaßnahmen – mißachtet werden kann. Dieser Prozeß einer schleichenden Entrechtung ist gleichzeitig ein wesentlicher Bestandteil der Entwürdigung und Dehumanisierung von Menschen [...].“⁶⁷

Andere Wortmeldungen zum Asylkompromiss bezogen sich häufig auf die historische Dimension der Entscheidung. Die historischen Implikationen wurden dabei häufig auch als sprachliches Agitationsmittel genutzt. In ihrem Duktus waren solche Kritikbeiträge häufig deutlich radikaler als andere Beiträge in der späten Asyldebatte:

„Asylrecht und Asylverfahren ... so effektiv wie ein Schießbefehl. Nicht der Rassismus, sondern die Flüchtlinge sind das Problem – diese Logik liegt dem Beschluß der Großen Asylverhinderungskalition von CDU/CSU, FDP und SPD vom 06.12.92 zugrunde. Die Preisgabe des aus den Erfahrungen im deutschen Faschismus gewonnenen Grundsatzes, [...] entspricht genau dem Wohlstandschauvinismus, den Schönhuber und Konsorten seit Jahr und Tag fordern: Flüchtlinge raus, Deutschland zuerst! Schönhuber lehnt sich befriedigt zurück [...].“⁶⁸

Mit diesen Worten kritisierte der Förderverein Niedersächsischer Flüchtlingsrat das Kompromisspapier und schloss mit einem Appell an die SPD-Bundestagsfraktion: „Hört auf, über die Änderung des Grundrechts auf Asyl zu verhandeln.“ Immer wieder scheint es durch. Der oppositionellen SPD wurde zu diesem Zeitpunkt der Debatte, die zentrale Rolle für den Erhalt und Fall des Grundrechts zugesprochen. Eine problematische Situation für die SPD, die sich – wie schon erwähnt – dadurch verschärfte, dass tatsächlich auch in der SPD ein nicht unwesentlicher Widerstand gegen den Inhalt des Kompromisses formierte.

Grüne und PDS versuchten auf diesen internen Machtkonflikt der SPD gezielt einzuwirken. Die beiden kleinen Oppositionsparteien, die mit nur acht beziehungsweise 17 Mandatsträgern im Bundestag vertreten waren, hatten rein von ihrem Stimmengewicht kaum Relevanz für die anstehende Abstimmung über die Änderung des Grundgesetzartikels. Umso mehr konzentrierten sie ihre Bemühungen auf die Beeinflussung potenzieller Abweichler in den Reihen der Sozialdemokratie. Es ist anzunehmen, dass ihnen bewusst war, wie gering die

⁶⁷ IAF-Informationen (Nr. 3/93), S. 21. Nachweisbar in: Bibliothek für Zeitgeschichte in der WLB, Sig.: DZ 976.

⁶⁸ Flüchtlings-Rat Rundbrief (Nr. 8), Dezember/Januar 1992/93, S. 17. Nachweisbar in: Bibliothek für Zeitgeschichte in der WLB, Sig.: DZ 894.

Aussichten waren, speziell nach dem Asylkompromiss, die Änderung des Grundgesetzes abzuwenden. Aus den Reihen der Parteien und ihrer Anhänger, ließ man dennoch nichts unversucht, die für die Grundgesetzänderung erforderliche Mehrheit von 442 (von 662) Abgeordneten zu verhindern.⁶⁹ Vor allem mit Appellen an Moral, Gewissen und mit dem Ruf nach historisch begründetem Verantwortungssinn versuchten die beiden kleinen Oppositionsparteien eine erneute Wende in der Asylfrage zu erkämpfen. Aufmerksamen Beobachtern konnte allerdings nicht entgehen, dass dieses Ringen einem Kampf gegen Windmühlen gleichkam, schon allein wegen der strukturellen Schwäche, die PDS und Grüne in dieser Zeit auf ein Minimum an politischem Einfluss beschränkte. Dennoch wandten sich Parlamentarier wie Ulla Jelpke von der PDS teilweise wortgewaltig gegen die anstehende Verfassungsänderung; so etwa am 21. Januar 1993 anlässlich der ersten Lesung des Entwurfs zur Grundgesetzänderung:

„Als die Mauern und Grenzen zwischen Ost und West fielen, war die Hoffnung auf Freizügigkeit und eine Erweiterung der demokratischen Kultur groß. Heute, knapp drei Jahre später, bereitet die Regierung das Land auf eine Abschottung gegenüber Flüchtlingen vor, will sie die Mauer in ihrer modernen, der elektronischen Variante wieder aufbauen — etwas weiter östlich —, schmeichelt sie den Parolen der Rechtsextremisten und ist emsig bemüht, die Verfassung dafür hinzurichten. [...] Die Anschläge der Regierung auf das Grundgesetz — nicht nur beim Asylrecht, [...] — sind längst zur Wiederholungstat geworden; mehr noch: Sie beginnen, sich langsam zu einem verfassungspolitischen Schlachtfest auszuweiten, bei dem niemand mehr sicher sein kann, ob demnächst nicht auch noch das Streikrecht, die Versammlungsfreiheit oder sogar die Koalitionsfreiheit unters Messer kommen. Das vor allem anderen Betrübliche aber ist, daß dieses verfassungspolitische Schlachtfest ohne Hilfe der Sozialdemokratie gar nicht möglich wäre, daß dieses erst mit ihrer Hilfe zu der Gefahr für die Demokratie in unserem Land wird. Das dürfen wir heute nicht übersehen. Worüber wir heute diskutieren, ist nichts anderes, als die faktische Aufhebung des Asylrechts.“⁷⁰

Als Anfang März die geplanten Begleitgesetze zur Asylrechtsänderung im Bundestag verhandelt wurden, legte sie im Namen ihrer Fraktion entsprechend scharf nach:

„Sie haben auch die deutsche Öffentlichkeit systematisch mit Halb- und Unwahrheiten gefüttert und so Ihren Beitrag zu der Pogromstimmung in der Bundesrepublik geleistet. [...] Dabei behaupten Sie weiterhin, mit dem Öl der Grundgesetzänderung das Feuer der Pogromhetzer löschen zu können. Zur innenpolitischen Seite dieser Asylpolitik

⁶⁹ Allein CDU/CSU und FDP kamen auf 398 Stimmen im Bundestag. Es fehlten also gerade einmal 44 Stimmen von der SPD für eine Grundgesetzänderung. Die SPD hatte zu dieser Zeit allerdings 239 Abgeordnete im Bundestag. Dass 199 von ihnen gegen die Grundgesetzänderung stimmen würden, nachdem sich die Partei im Asylkompromiss zur Zusammenarbeit mit der Union und der FDP bereiterklärt hatte, war äußerst unwahrscheinlich.

⁷⁰ BT PIPr (12/134), 21.02.1993, S. 11600 f.

haben wir schon darauf hingewiesen, daß die Bundesregierung die rechtsextremen programmatischen Vorstellungen der Republikaner zur Asylpolitik vollständig übernommen hat. Ich bin heute gezwungen, hier zu sagen, daß durch die Asylbegleitgesetze dieses Programm der Republikaner übererfüllt wird. [...] Ich erkläre hier in aller Schärfe: Die vorgelegten Begleitgesetze sind, entkleidet man sie ihrer bürokratischen Formelhaftigkeit, Dokumente des Schreckens, umso mehr, als sie vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung in den letzten zwei Jahren gesehen werden müssen. Noch nie wurden in diesem Staat in einer solchen Weise für eine spezielle Menschengruppe derartige Sondergesetze geschaffen, deren Benachteiligungsabsicht so offensichtlich ist. Jeder — das sage ich sozusagen in Klammern — täuscht sich, der glaubt, diese Benachteiligungsabsicht sei auf Flüchtlinge beschränkt.“⁷¹

Ein wenig zeugen die scharfen Angriffe von der Hilflosigkeit, die die Gegner der Grundgesetzänderung ergriffen hatte. Vornehmlich beschränkten sie sich darauf, den Kompromisspartnern ihre moralischen Verfehlungen in Sachen Flüchtlings- und Ausländerpolitik vor Augen zu führen. Auch Konrad Weiß von der Parlamentariergruppe von Bündnis90/Die Grünen bediente sich dieser Form der Kritik:

„Die Änderung des Grundgesetzes, über die wir heute beraten müssen, ist nicht das zwingende Ergebnis eines tatsächlichen Notstands in unserem Land, [...] sondern sie wurde herbeigeredet und herbeigezaudert. Die vorliegenden Vorschläge der CDU/CSU sowie von Teilen der F.D.P. und der SPD bedeuten die hilflose Kapitulation der beteiligten Parteien vor der Realität und offenbaren die völlige Handlungsunfähigkeit der Bundesregierung. [...] Niemand wird bestreiten, daß uns die vielen Menschen, die in Deutschland Schutz vor Verfolgung und Not suchen, Probleme machen. Doch das sind Probleme, die mit gutem Willen und Entschlossenheit bewältigt werden könnten, wenn es gewollt wäre. Doch, statt zu handeln, wurde in Deutschland eine törichte und ideologisierte Debatte geführt, an deren Ende nun die faktische Zerstörung des Rechts auf Asyl zu beklagen ist. Der Verlust dieses Grundrechts wird Deutschland verändern. Die große Asylkoalition, die diese Gesetze ausgeheckt hat, läßt für die Zukunft nichts Gutes ahnen. Wer so leichtfertig ein Menschenrecht aufgibt, untergräbt die Grundlagen unserer Demokratie. Welches Grundrecht, so fragen sich besorgt die Bürgerinnen und Bürger, muß als nächstes dran glauben? Ganz und gar unerträglich aber ist die Art und Weise, wie versucht wird, die Abschaffung des Asylrechts in Deutschland zu verschleiern. Es ist doch reine Bauernfängerei, wenn im ersten Absatz des neuen Art. 16a der Satz unseres Grundgesetzes „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ zwar zitiert, in den nächsten Absätzen aber vollends ausgehebelt wird. Halten die Autoren des Asylkompromisses die Bevölkerung wirklich für so blöd, daß die das nicht merken würde? [...] Die Gesetzentwürfe der Asylkoalition führen Deutschland in eine Sackgasse.“⁷²

⁷¹ BT PIPr (12/143), 04.03.1993, S. 12292.

⁷² Ebd., S. 12293.

Die Aushebelung des Asylrechts, wie sie Konrad Weiß in dieser Rede darstellte, hatten er und seine Bundestagskolleginnen und -kollegen von Bündnis 90/Die Grünen bereits Mitte Januar in einer Stellungnahme für die Presse verurteilt. Dort hieß es, auch mit Blick auf die Rolle der SPD:

„Mit der Umsetzung der getroffenen Vereinbarung, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu streichen und durch einen neuen Art. 16a GG zu ersetzen, würde das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland entgegen dem Parteitagsbeschuß der SPD nicht ergänzt, es würde de facto abgeschafft. Der von der SPD eingegangene Kompromiß bedeutet die Zustimmung zu einem Asylverhinderungsartikel nach dem Motto: ‚Politisch Verfolgte genießen Asylrecht, aber nicht in Deutschland.‘“⁷³

Neben den moralischen Bedenken, die Kritiker aus Politik, aber auch aus der Öffentlichkeit gegen das geplante neue Asylrecht vortrugen, bargen ihre Äußerungen einen weiteren relevanten Aspekt in sich. Sie bezweifelten die Wirksamkeit der von Union, FDP und SPD angepeilten Maßnahmen. So leugneten Akteure wie Konrad Weiß und andere prominente Grünen-Politiker, wie etwa der Beauftragte für Migration der Stadt Frankfurt am Main, Daniel Cohn-Bendit, keineswegs, dass es durchaus gravierende Probleme mit einzelnen oder Gruppen von Asylsuchenden gab, jedoch waren sie der Überzeugung, dass Abschottungs- und Abschreckungspolitik keineswegs zielführend war, wollte man diese Probleme lösen.

In der Tat fiel die Rezeption des Asylkompromisses und der daraus erwachsenen Grundgesetzänderung durch Fachleute, Medien und Öffentlichkeit sehr unterschiedlich aus. Dementsprechend war die Auseinandersetzung über das Thema Asyl, wie auch schon die Jahre zuvor, nach wie vor von erheblichen Antagonismen geprägt. Die erhoffte Befriedung der Situation trat erst nach der finalen Verabschiedung der Grundgesetzänderung ein. Die Kooperationspartner, Union, FDP und SPD, hatten die Debatte durch das Schaffen von Fakten beendet.

Tatsächlich zeigten die konkreten Gesetzesänderungen, die von der Neufassung des Asylrechts ausgingen, scheinbar direkt den gewünschten Effekt. Als 1994 die jährliche Zahl von Asylbewerbern auf unter 130.000 fiel, war das Thema in der öffentlichen Wahrnehmung bereits deutlich hinter andere Themen⁷⁴ zurückgefallen. Ohne diese Entwicklung, wäre wohl auch

⁷³ Siehe die über den Pressedienst der Parlamentariergruppe verbreitete Mitteilung: Oberfaul: Der asyl-„Kompromiß“ der Regierungsparteien und der SPD (Stellungnahme von Bündnis 90/Die Grünen), 12.01.1993, nachweisbar in: AGG, B.II.2, Die Grünen im Bundestag 1990-94, Akte: 105.

⁷⁴ Vor allem die gravierenden wirtschaftlichen Probleme in Ostdeutschland, aber auch in den alten Bundesländern und der Bundestagswahlkampf 1994 bekamen inzwischen deutlich mehr Aufmerksamkeit.

keine derart schnelle Beruhigung der Lage, was das Thema Asyl anging, eingetreten. Ulrich Herbert zeigt, dass sogar die Entwicklung der jährlichen Zahlen der fremdenfeindlichen Straftaten in Deutschland diese Beruhigung widerspiegeln: von 1993 auf 1994 halbierte sich die Zahl der erfassten fremdenfeindlichen Straftaten annähernd. Sie sank laut Herberts Studie von 6721 auf 3491.⁷⁵ Noch ein Jahr später fiel diese Zahl unter 2500. Zwar kann der Zusammenhang nicht zweifelsfrei auf Basis zielgerichteter Studien belegt werden, doch liegt es äußerst nahe, eine Verknüpfung zwischen der Beruhigung der Asyldebatte und dem signifikanten Rückgang an fremdenfeindlichen Gewalttaten zu vermuten.

Der oberflächliche Blick auf die Entwicklung der Asylbewerberzahlen ab Mitte 1993 schien also zu bestätigen, dass erst die Grundgesetzänderung eine Reduzierung der Einwanderung und damit eine Beruhigung der Asyldebatte erreichen konnte. Allerdings muss aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass weniger die konkreten Maßnahmen als vermutlich eher ein sie begleitender Abschreckungseffekt das Abnehmen der Asylbewerberzahlen ab Juli 1993 begünstigte. Zudem liegt die Annahme nahe, dass insgesamt die Zahl an Menschen, die in dieser Phase Deutschland als Alternative zu ihren Heimatländern betrachteten, nicht mehr den Umfang hatte, wie es in den Vorjahren noch der Fall gewesen war.⁷⁶ Allerdings war die Grundgesetzänderung im Zusammenspiel mit den abnehmenden Asylbewerberzahlen dazu geeignet, und das unterscheidet sie deutlich von allen vorher versuchten Steuerungsmaßnahmen durch Politik und Verwaltung, die jahrelange Asyldebatte zu beruhigen und schließlich für über zwei Jahrzehnte aus dem direkten Blickfeld der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit zu rücken. Erst der massive Eingriff in das Grundgesetz war dazu geeignet – und zwar schon deutlich vor dem spürbaren Rückgang der Asylbewerberzahlen – den Teil der Bevölkerung, der lange Zeit ein staatliches Versagen in dieser Frage reklamiert hatte, insofern zu beruhigen, dass sich auch die gesamte Debatte augenblicklich nach der Umsetzung der konkreten Maßnahmen beruhigen konnte. Der sich anschließende Rückgang der jährlichen Zuwandererzahlen konsolidierte und festigte diese Entwicklung der Debatte.⁷⁷

So hatte die Grundgesetzänderung zwar die Debatte über das bundesrepublikanische Asylrecht beendet, die drängenden migrationspolitischen Fragen, welche über mehrere Jahre von der

⁷⁵ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 320.

⁷⁶ Diese Hypothese bedarf weiterer Prüfung. Da jedoch die europaweiten Migrationszahlen in diesem Zeitraum sukzessive zurückgingen, ohne dass die betroffenen Länder ihre Politiken oder Verfassungen geändert hätten, liegt es nahe, einen grundsätzlichen Rückgang der potenziellen Migrantinnen anzunehmen.

⁷⁷ Es ist denkbar, dass im Falle einer anhaltend hohen Asylbewerberzuwanderung zu einer Fortsetzung der Asyldebatte hätte kommen können.

„Debatte über das Asylrecht [...] nur überdeckt“⁷⁸ worden waren, blieben aber weiterhin unbeantwortet.⁷⁹ Weder hatte die Bundesrepublik Fortschritte bei der Lösung der Frage gemacht, welche Rolle Migration und die im Land lebenden Migranten für Deutschland in Zukunft haben sollten, noch war man einem modernen Einwanderungsrecht näher gekommen.⁸⁰ Ein in der Breite der Gesellschaft verankertes Selbstverständnis, dass Deutschland in mehr oder minder ausgeprägter Form zu einem Einwanderungsland geworden war, fehlte weiterhin. Die Unionsparteien hatten dementsprechend nach wie vor kein Interesse an der Lösung dieser Fragen.⁸¹

6.3 Der Asylkompromiss, die Grundgesetzänderung und die SPD

Die Erleichterung darüber, dass man in der Asylfrage zu einem Kompromiss mit der unionsgeführten Bundesregierung gekommen war, konnte die SPD-Führung nicht darüber hinwegtäuschen, dass der innerparteiliche Streit über den nun zu findenden neuen Asylrechtsartikel nach wie vor existierte. Tatsächlich brach kaum ein Tag nach der Verkündung der Verhandlungsergebnisse die innerparteiliche Kritik an der Kompromissbereitschaft der Parteiführung über ihr zusammen. Hatte das Ergebnis des außerordentlichen Bundesparteitags der Parteispitze die nötige Ruhe für die Verhandlungen mit Union und FDP verschafft, war nach dem Kompromisschluss die Ruhe in der Partei augenblicklich wieder vorüber. Die ablehnenden Reaktionen kamen dabei aus allen Landesverbänden und von allen politischen Ebenen innerhalb der SPD.

Aus Schleswig-Holstein etwa forderte der Landtagsabgeordnete Konrad Nabel schon am 8. Dezember unmissverständlich:

„[...] ich fordere Euch auf, den ausgehandelten Regelungen zur Neuregelung des Asyl-, Flüchtlings- und Zuwanderungsrechts Eure Zustimmung zu verweigern. Es fehlen fast vollständig der angestrebte ‚Paketcharakter‘ der Lösungen. Ein dringend benötigtes Signal gegen Rassismus und für Solidarität mit Flüchtlingen und hier lebenden Menschen ausländischer Herkunft ist unterblieben. Weder wesentlich verbesserte Einbürgerungsregeln noch Doppelstaatsbürgerschaft, noch ein Ausländerwahlrecht sind enthalten.

⁷⁸ Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, S. 322.

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ Beides hing und hängt immer noch eng miteinander zusammen.

⁸¹ Vgl. dazu noch einmal Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik, S. 329.

Der Vorschlag für einen neuen Artikel 16 a GG ist nicht annehmbar.“⁸²

Eine Gruppe mehrerer SPD-Mitglieder versuchte zwar eine differenziertere Beurteilung der Verhandlungsergebnisse, kam jedoch schlussendlich zu den gleichen Ergebnissen wie Konrad Nabel. In der Analyse, die unter anderem von den Bundestagsabgeordneten Detlev von Larcher und Sigrid Skarpelis-Sperk veröffentlicht wurde, kamen sie zu folgendem Schluss:

„Es gibt Änderungen des Grundgesetzes über den vom Parteitag vorgegebenen Rahmen hinaus, wie z. B.

- bei Art. 16 GG hinsichtlich der Flüchtlinge, die aus bestimmten Drittstaaten einreisen [...];
- bei der Ausgestaltung des Schutzes des Einzelnen durch die Gerichte wird die Rechtswegegarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verletzt [...].

Das Verhandlungsergebnis vom 6. Dezember 1992 ist aus diesem Grund nicht akzeptabel.“⁸³

Und kein wenig gnädiger fiel die Beurteilung des Kompromisses in einem Antrag des SPD-Bundestagsabgeordneten Eckart Kuhlwein aus. Er forderte am 15. Dezember in einem fraktionsinternen Antrag:

„Die SPD-Bundestagsfraktion lehnt das Verhandlungsergebnis der Parteien zu Asyl und Zuwanderung ab, weil es

- den Beschluß des Bonner Parteitags nicht ausreichend beachtet,
- das individuelle Grundrecht auf Asyl und die Rechtswegegarantie nicht tatsächlich gewährleistet und
- weil der Versuch gemacht wird, Zuwanderungsprobleme auf Nachbarländer im Süden und Osten (Schweiz, Österreich, Tschechische Republik, Polen) zu verschieben.“⁸⁴

Zwar wurde dieser, wie auch weitere ähnliche Anträge, in der SPD-Bundestagsfraktion stets mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, jedoch hatten in diesem Fall immerhin 56 von 169 anwesenden SPD-Abgeordneten für den Antrag gestimmt. Die nennenswerten Zuspruchzahlen offenbarten das große Problem, vor dem die Parteiführung im Dezember 1992 stand: Von einer innerparteilichen Befriedung in der Asylfrage war nicht das Geringste zu spüren, eher im Gegenteil. Der Graben, der die Partei schon seit Monaten gespalten hatte, verlief nun deutlich

⁸² Brief des SPD-Landtagsabgeordneten Konrad Nabel aus Schleswig-Holstein an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion vom 08.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Hans-Jochen Vogel, Sig.: 1/HJVA100271.

⁸³ Bewertung der Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung, durch SPD-Mitgliedergruppe um Klaus Hahnzog, Detlev von Larcher, Sigrid Skarpelis-Sperk, et al., 10.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Hans-Jochen Vogel, Sig.: 1/HJVA100269.

⁸⁴ Antrag an die SPD-Fraktion, durch Eckart Kuhlwein MdB, 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand: Bundestagsfraktion, Sig.: 1/BTFL000073.

wie nie zuvor auch quer durch die Fraktion. Daran änderte auch die Fürsprache für das Verhandlungsergebnis durch zahlreiche sozialdemokratische Spitzenpolitiker wie Hans-Ulrich Klose, Gerhard Schröder, Rudolf Scharping, Oskar Lafontaine und nicht zuletzt Björn Engholm, nichts.⁸⁵

Allerdings bezeugt die Unterstützung des Kompromissergebnisses innerhalb der Parteispitze genauso wie zahlreiche weitere innerparteiliche Wortmeldungen, dass trotz der lauten Widerstandsrufe, eine noch größere Gruppe aus den Reihen der SPD mindestens erleichtert, wenn nicht sogar offen sympathisierend den mit der Union und der FDP gefundenen Vereinbarungen gegenüberstand. Verhalten, aber doch immerhin zufrieden damit, ein Ergebnis erzielt zu haben, erklärte etwa Gerhard Schröder im SPD-Präsidium, dass „unter den gegebenen Umständen [...] nicht [mehr] zu erreichen gewesen“ sei. Rudolf Scharping und Oskar Lafontaine bekundeten beide, dass sie das Ergebnis als „Erfolg“⁸⁶ betrachteten. Dass die SPD Parteiführung, so berichtete die *Süddeutsche Zeitung*, mit der Zustimmung der Partei rechnete⁸⁷, verwundert in diesem Fall nicht, allerdings darf man sich nicht täuschen: die SPD-Führung war sich bewusst, dass die Grundgesetzänderung auf Grund der nun wieder aufbrechenden innerparteilichen Zwistigkeiten noch nicht sicher war.⁸⁸

Eindrücklich und stellvertretend für die folgenden Monate im ersten Halbjahr 1993 steht die Fraktionssitzung vom 15. Dezember 1992, in welcher sich die SPD-Abgeordneten über drei Stunden lang teils heftige Wortgefechte über den Verhandlungskompromiss und die Rolle ihrer Partei lieferten. Wie tiefgehend die Frustration mancher Gegner des Asylkompromisses innerhalb der Bundestagsfraktion war, geht aus dem Protokoll deutlich hervor. Hans-Ulrich Klose, der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, widersprach vehement dem Vorwurf des „Rassismus“, der ihm aus Teilen der Partei in den vorangegangenen Tagen angetragen worden

⁸⁵ Vgl. dazu das Protokoll der SPD-Präsidiumssitzung vom 07.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000133.

⁸⁶ Diese Aussage und vorangegangene finden sich im Protokoll der SPD-Präsidiumssitzung vom 07.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000133. Siehe zu den positiven Beurteilungen des Kompromisses durch Scharping, Lafontaine und andere SPD-Spitzenpolitiker auch: Parteien loben ihren Asyl-Beschluß, in: *FR* (Nr.285), 08.12.1992, S. 1 und: Genug gestritten, einmal muß Schluß sein, in derselben Ausgabe, S. 7. Siehe auch: Gelöst den zugebundenen Sack betrachten, in: *SZ*, 08.12.1992, S. 3.

⁸⁷ Siehe: Reaktionen der Bonner Parteien auf den Kompromiß, in: *SZ*, 08.12.1992, S. 5.

⁸⁸ Das Protokoll der SPD-Parteiratssitzung vom 14.12.1992 untermauert diese Beobachtung. Befürworter wie Gegner der Kompromissvereinbarung hielten sich bei ihren Wortmeldungen zahlenmäßig etwa die Waage. Siehe: Protokoll über die Sitzung des Parteirats vom 14.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: BEAA000251, Mappe 7. Noch deutlicher zeigt sich die Zerrissenheit im Fraktionsprotokoll vom 15.12.1992. Hierin werden detailliert, die einzelnen Wortbeiträge der sich zu Wort meldenden Fraktionsmitglieder in indirekter Rede wiedergegeben. Siehe: Protokoll der SPD-Bundestagsfraktionssitzung am 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, 2/BTFL000073.

war. Er widersprach ebenso dem Vorwurf eines Fraktionskollegen, welcher der stellvertretenden Parteivorsitzenden Herta Däubler-Gmelin ein Vorgehen nach Art eines „Heckenschützen“⁸⁹ unterstellt hatte.

Lässt man solche persönlichen Angriffe außen vor und konzentriert sich stattdessen auf die maßgeblichen Argumente, welche die unterschiedlichen Positionen der streitenden Parteigruppen bestimmten, so wird deutlich, dass es sich im Kern auf der Seite der Asylkompromissgegner vor allem um einige wenige inhaltliche Aspekte des Papiere handelte, die sie zum Widerstand animierten. Auf der Seite der Kompromissbefürworter war es vor allem eine konkrete Sorge, die ihre Haltung bestimmte. Diese Beobachtungen zusammengenommen, führen zu einer zentralen Erkenntnis: Das Zustandekommen des Asylkompromisses an sich war nicht der entscheidende Faktor des innerfraktionellen Streits. Es war vielmehr die unterschiedliche Beurteilung der Zugeständnisse, die man an die Union hatte machen müssen, um den Kompromiss zustande zu bringen.

Die Befürworter einer Grundgesetzänderung stützten sich vornehmlich auf ein Argument: Sie fürchteten den langfristigen Verlust ihrer politischen Handlungsfähigkeit und den Verlust der damit zusammenhängenden Glaubwürdigkeit der SPD. Laut des Fraktionsprotokolls vom 15. Dezember argumentierte etwa Horst Ehmke: „Das schlimmste wäre jetzt, wenn die SPD durch ein Nein ihre Handlungsunfähigkeit und die Handlungsunfähigkeit der Politik insgesamt demonstrieren würde.“⁹⁰ Gerd Andres betonte dementsprechend: „Handlungsfähigkeit [ist] das Wichtigste“, und Josef Vosen verwies auf die „Notwendigkeit des gefundenen Ergebnisses insbesondere im Hinblick auf die Erwartungen in der Bevölkerung.“⁹¹ Sich seinen Vorrednern anschließend erklärte Jürgen Schmude: „Der jetzt gefundene Kompromiß sei ihm nicht leicht gefallen. Aber wenn man angesichts der neuen Umstände weiterhin in diesem Bereich politisch gestalten wolle, müsse man diesen schweren Weg gehen und dann sei auch der jetzt gefundene Kompromiß zwingend gewesen.“⁹² Gunter Weißgerber brachte das aus seiner Sicht bestehende Problem auf den Punkt: „Die Regierungsfähigkeit der SPD [...] [steht] auf dem Spiel.“⁹³

⁸⁹ Siehe: Protokoll der SPD-Bundestagsfraktionssitzung am 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, 2/BTFL000073, S. 10.

⁹⁰ Dieses und nachfolgende Zitate aus: Protokoll der SPD-Bundestagsfraktionssitzung am 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, 2/BTFL000073, S. 3.

⁹¹ Ebd., S. 4.

⁹² Ebd., S. 5.

⁹³ Ebd., S. 7. Weitere Beispiele, die sich mehr oder minder deutlich auf ähnliche Argumente stützten, sind: Johannes Singer: „Das Scheitern des Verhandlungskompromisses an der SPD wäre verhängnisvoll.“ Ebd., S. 8. Karl-Hermann Haack: „Ein Nein der Fraktion wäre gegen den Parteiratsbeschuß und gegen den

Besonderes gewichtig dürften in dieser Sache die Worte Wolfgang Thierses gewesen sein. Dieser betonte in der Fraktion ausdrücklich seine Enttäuschung über den Kompromiss, verlieh aber dem Argument der Kompromissbefürworter besondere Schwere, als er ankündigte seine Bedenken zurückzustellen, da ein „Nein zum Verhandlungskompromiß [...] die Fortsetzung der öffentlichen Lähmung der Politik [gleich käme], die nicht zu vermitteln sei und allen schaden würde.“⁹⁴

Dennoch, die Gegner des Asylkompromisses ließen sich davon nur bedingt beirren, was ihren Widerstand gegen die Grundgesetzänderung anging. Sie begründeten ihre Ablehnung für das Kompromisspapier vornehmlich mit drei inhaltlichen Argumenten. Sie haderten erstens mit den Passagen, die für die Zukunft vorsahen, dass sogenannte „sichere Herkunftsstaaten“ per Gesetz festzulegen seien. Asylsuchende aus diesen angeblich sicheren Ländern sollten nur noch in besonderen Ausnahmefällen von den deutschen Behörden als asylberechtigt anerkannt werden können. Zum zweiten störten sie sich an den Klauseln zu den sogenannten „sicheren Drittstaaten“. Den Befürwortern dieser Regelung warf man vor, dass es sich bei dieser Regelung um eine reine Abschottungsmaßnahme handelte. Denn, so die Kritik, diejenigen Personen, die nach Ansicht aller sachkundigen Experten wirklich des Schutzes Deutschlands bedurften, konnten in aller Regel nur auf dem Landweg ihre Heimat verlassen und mussten auf ihrer Flucht in die Bundesrepublik zwangsläufig auch sichere Drittstaaten durchqueren. Auf Grund ihres Fluchtwegs sollten sie somit zukünftig von der Möglichkeit ausgeschlossen sein, in Deutschland Asyl zu bekommen. Ludwig Stieglers Fazit, was diese beiden Aspekte anging, lautete dem Wortlaut des Fraktionsprotokoll zufolge:

„Der Kompromiß habe eine eindeutige ‚schwarz Schlagseite‘, die der SPD wie ein Mühlstein um den Hals hängen werde. Das Grundrecht auf Asyl werde völlig ausgehöhlt, deshalb könne man dazu nur Nein sagen.“⁹⁵

Eckart Kuhlwein war gar der Ansicht, dass die „Drittstaaten-Regelung für Polen und die CSFR [Tschechische und Slowakische Föderative Republik, Anm. d. A.]“ einem regerechten deutschen „Asyl-Imperialismus“⁹⁶ gleichkomme.

Parteitagsbeschuß.“ Siehe. Protokoll der SPD-Bundestagsfraktionssitzung am 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, 2/BTFL000073.

⁹⁴ Protokoll der SPD-Bundestagsfraktionssitzung am 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, 2/BTFL000073, S. 9.

⁹⁵ Ebd., S. 5.

⁹⁶ Ebd., S. 3.

Doch in diesen zwei Punkten erschöpfte sich die Kritik nicht. Denn die Unionsparteien hatten sich drittens in den Verhandlungen erfolgreich gegen das Ansinnen der SPD durchgesetzt, ein allgemeines Zuwanderungsrecht für die Bundesrepublik zu schaffen. Den Genossinnen und Genossen war dieser Punkt, auch wenn er nicht primär das Asylrecht, sondern das Ausländerrecht im Allgemeinen betraf, besonders wichtig. Das hatte der Parteitag von Mitte November 1992 ausdrücklich betont. Herta Däubler-Gmelin äußerte sich in derselben Fraktionssitzung dementsprechend. Sie war allgemein sehr kritisch, was das Ergebnis der Verhandlungen mit Union und FDP anging. Im Protokoll lesen sich ihre Kritik und Forderungen wie folgt:

„Sie habe immer gesagt, daß eine Paketlösung erforderlich sei, [...]. Die jetzt getroffene Vereinbarung müsse sorgfältig geprüft werden; sie enthalte Gutes und Schlechtes. [...]. **Herta Däubler-Gmelin** äußert die dringende Bitte, jetzt rasch ein Einwanderungsgesetz vorzubereiten, ebenso gesetzliche Regelungen zur Doppelstaatsangehörigkeit. Sie erklärt, daß sie dem Wortlaut der Grundgesetzänderung, wie er nach dem Verhandlungskompromiß jetzt vorgesehen sei, unter keinen Umständen zustimmen könne.“⁹⁷

Dass sie als stellvertretende Parteivorsitzende derartige Kritik äußerte, nachdem sie selbst an der Aushandlung des Kompromisses beteiligt gewesen war, zeigte, dass schon innerhalb der Verhandlungsdelegation der SPD keine grundsätzliche Einigkeit bestanden hatte. Die Frustration über das Ergebnis muss bei Herta Däubler-Gmelin besonders tiefgehend gewesen sein, sonst hätte sie innerhalb der Fraktion nicht diese Worte gewählt. Ihre Äußerungen indes dürften die innerfraktionelle Polarisierung in dieser Frage nicht abzubauen geholfen haben.

Die Streitigkeiten in der SPD und besonders die innerhalb der SPD-Fraktion beunruhigten nicht nur die Parteispitze und den Verhandlungspartner CDU/CSU, sie fanden auch in den bundesrepublikanischen Medien teils deutlichen Widerhall. Sensibel perzipierten sie nach wie vor jedwede Entwicklung in der Asyldebatte und bereiteten sie leser- beziehungsweise publikumswirksam auf. Neben der emotionalen und der fortgesetzten teilweise hysterischen Aufladung, denen das Thema seit vielen Monaten unterlag, schien in der medialen Berichterstattung auch die fortgesetzte Dynamik der gesamten Asyldebatte durch. Die SPD und in ihr vor allem ihre prominenten Vertreter aus der Bundestagsfraktion waren ab Dezember 1992 von vordergründigem Interesse. Selbst so öffentlichkeitswirksame Proteste gegen den

⁹⁷ Protokoll der SPD-Bundestagsfraktionssitzung am 15.12.1992, nachweisbar in: AdsD, Bestand der SPD-Bundestagsfraktion, 2/BTFL000073, S. 4 f.

Asylkompromiss wie etwa der Parteiaustritt des langjährigen SPD-Mitglieds, berühmten Autors und späteren Nobelpreisträgers Günter Grass änderten an der Debatte und ihrem Verlauf nichts.⁹⁸ Die wesentlichen Diskussionen wurden ab Dezember 1992 mit, über und in der Bundestagsfraktion geführt.

Die Versuche eines Teils der SPD-Fraktion, noch Änderungen an dem mit der Union und der FDP vereinbarten Kompromiss zu erzwingen, lassen sich bereits anhand der medialen Berichterstattung gut nachzeichnen. Gleichzeitig vermitteln die journalistischen Einordnungsversuche auch plastische Eindrücke von der Resonanz, welche diese Versuche außerhalb der SPD erzeugten. So wurde Anfang Februar etwa über die wütende Reaktion von Bundesinnenminister Rudolf Seiters berichtet, der sich über eine mögliche „Blockade der SPD“⁹⁹ der im Asylkompromiss vereinbarten Maßnahmen echauffierte. Grund für seinen Zorn waren die Äußerungen des ehemaligen SPD-Vorsitzenden Hans-Jochen Vogel gewesen, der die zeitplangemäße Umsetzung des Kompromisses in Frage gestellt hatte, da die notwendigen bilateralen Verträge über die Aufnahme und Rückführung von Asylbewerbern mit Polen und der Tschechischen Republik noch nicht zustande gekommen seien. Die *Welt am Sonntag* zitierte Seiters markige Worte:

„Wer jetzt versucht, abredewidrig zwischen der Asylrechtsänderung und Verträgen mit Polen und der Tschechischen Republik ein Junktim herzustellen, erschwert die deutsche Verhandlungsposition in unerträglicher Weise. Er [Hans-Jochen Vogel, Anm. d. A.] muß sich fragen lassen, ob er die ernsthaften Bemühungen, den Asylkompromiß zügig und fair umzusetzen, unterlaufen will. [...]

Ich appelliere noch einmal an die SPD, auf das dringende, innenpolitische Probleme eine gemeinsame, überzeugende demokratische Antwort zu geben und die Beratung der notwendigen Gesetzentwürfe nicht zu verzögern, damit wir auch künftig den Schutz politisch Verfolgter gewährleisten, aber gleichzeitig den Mißbrauch des Asylrechts verhindern.“¹⁰⁰

Diese Form der Angriffe zeigt, mit welcher Zielsicherheit die Union die Anfang 1993 bestehende Schwachstelle der Sozialdemokraten angriff. Die große Sorge zahlreicher SPD-Bundestagsabgeordneter, sich weiterhin dem Vorwurf, ihre Partei würde in der Asylfrage

⁹⁸ Grass bezeichnete den Kompromiss als „Verhöhnung [...] [des Sonder-] Parteitages“, siehe: Brief von Günter Grass an Björn Engholm, 10.02.1993, nachweisbar in: AdsD, Depositum Björn Engholm, Sig.: 1/BEAA000370. In einem früheren Schreiben, in dem er gegenüber Hans-Ulrich Klose seinen Parteiaustritt begründete, schrieb er außerdem: „Nie hätte ich gedacht, daß meine Partei einen solchen Weg einschlagen könnte. Jetzt ist nur noch Scham übriggeblieben.“ Siehe: Brief von Günter Grass an Hans-Ulrich Klose, 18.12.1992, nachweisbar: Ebd.

⁹⁹ Sozialdemokraten bremsen bei Asyl-Lösung, und: Sozialdemokraten verzögern Lösung des Asylproblems, in: *Welt am Sonntag*, 07.02.1993.

¹⁰⁰ Ebd. Siehe auch: Seiters nenne SPD-Forderungen unerträglich und verantwortungslos, in: *FAZ*, 08.02.1993.

bremsen, ausgesetzt zu sehen, war in der Tat der wunde Punkt vieler Parlamentarier. Vor allem aus ihren Wahlkreisen war dieser Vorwurf häufig gegenüber den SPD-Abgeordneten geäußert worden, und auch die Mahnungen und Appelle in der Asylfrage tätig zu werden, die während der vorangegangenen Jahre aus den unteren Parteigliederungen zu ihnen durchgedrungen waren, klangen ihnen anhaltend in den Ohren. Dementsprechend war ihre Bereitschaft, den Kompromiss zu gefährden, minimal. Aussagen, wie die von Hans-Jochen Vogel, änderten nichts daran.

Die öffentliche Aufregung von Seiten der Union war Teil des eingeübten politischen Schauspiels. Es untermauerte jedoch viel mehr die bestehenden Fronten, als dass es bei den SPD-Abgeordneten wesentliche Standpunkte zu verändern vermochte. Viel entscheidender als die externen Einflüsse auf den Streit innerhalb der SPD-Fraktion waren bis Ende Mai weiterhin die internen Auseinandersetzungen.

Wenige Tage vor der Abstimmung über das Grundgesetz stieg die Aufregung ein letztes Mal auf ein Maß, das über das Normale hinausging. So zweifelten, nachdem Hans-Jochen Vogel endgültig seine Ablehnung des bestehenden Kompromisses angekündigt hatte, einige bundesrepublikanischen Medien plötzlich massiv an dem sicheren Zustandekommen der Grundgesetzänderung¹⁰¹, doch bestätigten sich ihre Prophezeiungen, dass ein Nein der Fraktion durchaus im Rahmen des Möglichen war, letztlich nicht. So hatten sich zwar noch einige Dutzend SPD-Abgeordnete gegen die bestehenden Pläne zur Änderung des Grundgesetzes gewandt, doch verschoben sie die Stimmverhältnisse innerhalb der Fraktion und auch im Bundestag nur wenig. In einer fraktionsinternen Abstimmung am Vorabend vor der entscheidenden Bundestagsdebatte und -abstimmung votierten von 231 anwesenden Fraktionsmitgliedern fast 40 Abgeordnete mehr für als gegen die Grundgesetzänderung.¹⁰² Da von SPD-Seite genaugenommen nur 45 Abgeordnete zur Annahme der Grundgesetzänderung nötig waren¹⁰³, titelten die Zeitungen bereits am Tag der Abstimmung, also vor der eigentlichen

¹⁰¹ Vgl. etwa: Asylstreit in SPD eskaliert, in: *FR*, 24.05.1993, S. 1. Auch: Fehleinschätzung, in: *FR*, 24.05.1993, S. 3. Siehe außerdem: Asylkompromiß treibt SPD-Fraktion in Zerreißprobe. Union lehnt jedes weitere Zugeständnis ab, in: *SZ*, 24.05.1993. Und auch die *Bild* fragte: Asyl: Übermorgen die Entscheidung. Was passiert, wenn der Kompromiß platzt? In: *Bild*, 24.05.1993, S. 2.

¹⁰² Die Fraktion war zu diesem Zeitpunkt 239 Parlamentarier stark. 133 von 231 anwesenden Fraktionsmitgliedern stimmten in der Fraktionssitzung vom 25.05.1993 für und 96 gegen die Grundgesetzänderung. Nur zwei enthielten sich. Siehe: Brief an die Mitglieder der SPD-Fraktion zur Bekanntgabe des Ergebnisses der namentlichen Abstimmung in der Fraktionssitzung vom 25. Mai 1993, 26.05.1993, nachweisbar in: AdSD, Depositum Günter Verheugen, Sig.: 1/GVAA000120.

¹⁰³ Vgl. Asyl: Übermorgen die Entscheidung. Was passiert, wenn der Kompromiß platzt? In: *Bild*, 24.05.1993, S. 2.

Bundestagsdebatte: „Mehrheit für Grundgesetzänderung sicher“¹⁰⁴, „Asyl-Trend: Klare Mehrheit“¹⁰⁵ oder: „SPD-Fraktion macht Weg zum Asyl-Kompromiß frei“¹⁰⁶.

Beinahe augenblicklich folgte die Kritik der nun unterlegenen Befürworter des alten Asylrechtsartikels. Noch in der Ausgabe vom 26. Mai bescheinigte die Frankfurter Rundschau der SPD, sie sei eine „Gefangene ihrer selbst“¹⁰⁷ und fügte mit Blick auf den Asylrechtsartikel 16 hinzu:

„Wäre die SPD eine starke und selbstbewußte Opposition, könnte sie ihren Parteitagbeschuß, den Asylartikel 16 einzuschränken, revidieren. Hätten die Sozialdemokraten in den vergangenen Jahren Einwanderungsvorstellungen entwickelt und diese offensiv vertreten, wären sie bei der heutigen Entscheidung über das Asylrecht freier. Nun ist die Partei eine gefangene ihrer eigenen politischen Schwäche und ihrer konzeptionellen Leere.“¹⁰⁸

Die *taz* wiederum bilanzierte mit Blick auf die Auseinandersetzungen seit 1978:

„[Die] Öffentlichkeit [erlebte] die sogenannten Petersberger Beschlüsse vom September 92 [...] als einen Paukenschlag. [...] Engholm wollte den Befreiungsschlag, die Themen sollten vom Tisch.

Seit Petersberg wußten Kohl und Schäuble, daß sie im Kampf gegen die SPD mit Engholm und Klose zwei prominente Partner gewonnen hatten. Der Rest war ein Trauerspiel – mit bekanntem Ausgang. [...] alle Versuche, Klose als Unterhändler der Partei an die Leine von Parteitagbeschlüssen zu legen, scheiterten.“¹⁰⁹

Die Kritik, die sich in den darauffolgenden Tagen sowohl in den Medien als auch aus den eigenen Reihen über die SPD und ihre Bundestagsfraktion ergoss, konnte jedoch nicht über das allgemeine Bild, dass viele Menschen in der Bundesrepublik erleichtert über das Zustandekommen der Grundgesetzänderung waren, hinwegtäuschen.

Björn Engholm indes konnte, was seine eigenen politischen Ambitionen anging, aus dem Zustandekommen der Grundgesetzänderung keinen Gewinn mehr ziehen. Als der Deutsche Bundestag die Grundgesetzänderung am Mittwoch, dem 26. Mai 1993 mit 521 von 662 Stimmen beschloss, hatte Engholm bereits alle seine politischen Ämter, und damit auch das des

¹⁰⁴ SPD-Fraktion stimmt Asylkompromiß zu. Mehrheit für Grundgesetzänderung sicher, in: *FR*, 26.05.1993, S. 1.

¹⁰⁵ Asyl-Trend: Klare Mehrheit, in: *Bild*, 26.05.1993, S. 1.

¹⁰⁶ SPD-Fraktion macht Weg zum Asyl-Kompromiß frei, in: *Die Welt*, 26.05.1993, S. 1.

¹⁰⁷ Gefangene ihrer selbst, in: *FR*, 26.05.1993, S. 3.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ „Kein Zweifel, es ist ein ganz schlechtes Gesetz“, in: *taz*, 26.05.1993, S. 3.

SPD-Vorsitzenden längst aufgegeben.¹¹⁰ Sein Rücktritt vom 3. Mai hatte allerdings keinerlei Veränderungen im innerparteilichen Diskurs über die Grundgesetzänderung zur Folge gehabt. In der Fraktion war es ohnehin Hans-Ulrich Klose gewesen, der die Reihen der sozialdemokratischen Bundestagsparlamentarier zusammengehalten hatte.

Die Abstimmung über die Grundgesetzänderung steht heute für den offiziellen Schlusspunkt der Asyldebatte. Zwar wurde sie etwa durch den Brandanschlag von Solingen oder die vereinzelte Hoffnung, dass das Bundesverfassungsgericht die Änderung des alten Artikels 16 Grundgesetz noch verhindern würde, noch um einige Zeit verlängert, allerdings steht außer Frage, dass die Abstimmung im Bundestag einen symbolhaften Charakter für die ganze Debatte einnahm. Aus Sicht der SPD fällt die Bilanz deutlich negativ aus. Schon während der Auseinandersetzung hatte sie sich den Taktgebern von Seiten der Union nie wirkungsvoll entgegenstellen können. Björn Engholms Versuch, die SPD mit einer radikalen Wende auf eine asylpolitische Erfolgsspur zu bringen, scheiterte, obwohl das Ziel der Beilegung des Konflikts eigentlich rasch auf die Petersberger Wende folgte. Allerdings war der folgende innerparteiliche Streit und auch die von außen auf die SPD wirkende Kritik von allen Seiten insgesamt zu negativ, als dass sie und Engholm als Gewinner der Auseinandersetzung wahrgenommen werden konnten. Der Asylkompromiss und die daraus hervorgegangene Grundgesetzänderung wurden vom Großteil der Bevölkerung als Erfolg der Unionsparteien angesehen, die SPD hingegen stand als Verliererin da, die nicht einmal ihr zentrales Anliegen – ein allgemeines Einwanderungsgesetz – hatte durchsetzen können.

Tatsächlich waren es nicht die sozialdemokratischen Einflüsse auf den neugestalteten Artikel 16a Grundgesetz, die in der Schlussphase der Asyldebatte das Gros der öffentlichen Aufmerksamkeit bekommen hatten, sondern vor allem der Streit, der die SPD-Fraktion von Dezember 1992 an, in Atem gehalten hatte. So hatte sie ihren eigenen Anspruch, gestaltend und – was die Programmatik anging – federführend an der Grundgesetzänderung mitzuwirken, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, nicht erfüllen können. Die Rolle als starke Oppositionspartei, in der sich die SPD gerne auch in der Asyldebatte gesehen hätte, hatte sie nicht nach außen vermitteln, also an die Öffentlichkeit tragen können. Denn das Ergebnis entsprach letztendlich vor allem den Wünschen und Vorstellungen der Christdemokraten und

¹¹⁰ Engholm musste im Zuge der sog. „Schubladenaffäre“ zurücktreten, da ihm durch einen Untersuchungsausschuss des schleswig-holsteinischen Landtags nachgewiesen werden konnte, dass er im Zuge der Barschalauffäre Falschaussagen getätigt hatte, was den Zeitpunkt seiner Kenntnis darüber anging, dass er in seiner Zeit als Oppositionsführer auf Geheiß von Stellen in der Staatskanzlei bespitzelt worden war.

Christsozialen. Trotz des großen politischen und personellen Potenzials¹¹¹ hatten die Sozialdemokraten dem neuen Asylrecht und der deutschen Ausländerpolitik im Allgemeinen nicht ihren Stempel aufdrücken können. Und auch für die folgenden Monate bis zur Bundestagswahl 1994 hatte die Beilegung des Asylstreits kaum Gewinn gebracht; weder hatte man damit breite Wählerschichten ansprechen können, noch hatte die Beseitigung des Themas die gewünschte Ruhe gebracht. Der Streit über die Nachfolge Engholms sorgte gleich für den nächsten innerparteilichen Unruheherd.

Versucht man ein Fazit zu der Rolle und den Einflüssen der SPD auf die letzte Phase der Asyldebatte zu ziehen, fällt zuerst eines auf. In der öffentlichen Wahrnehmung war besonders die scheinbare Gefahr präsent, dass sich die eigene Bundestagsfraktion über den Willen der Parteiführung hinwegsetzen und die Grundgesetzänderung ablehnen könnte. Der innerparteiliche Streit und die öffentliche Perzeption dieses Konfliktes dominierten die Berichterstattung in der finalen Phase der Asyldebatte. Damit war eine Situation eingetreten, beziehungsweise es setzte sich die Situation von vor dem Asylkompromiss fort, in welcher die Sozialdemokraten zwar als das Zünglein an der Waage betrachtet, ihr aber gleichzeitig die Fähigkeit zur konstruktiven Gestaltung in der Asyldebatte abgesprochen wurde. Vielmehr herrschte das Bild vor, dass die Partei auf ihre internen Streitereien fokussiert war und nur das stete Drängen und die Beharrlichkeit des Kompromisspartners, der Union, ein Scheitern der avisierten Grundgesetzänderung verhinderte. Der angepeilte Befreiungsschlag war den beiden programmatischen Vordenkern in dieser Sache, Björn Engholm und Hans-Ulrich Klose, nicht gelungen. Weiterhin gelang es nicht, der Union die Deutungshoheit in dieser Debatte zu entringen.

Besonders innerparteilich war der Schaden immens. Neben Parteiaustritten, die auf den Streit über den Grundgesetzartikel zurückgingen,¹¹² waren immense Gräben zwischen den verschiedenen Parteebenen und auch zwischen Einzelpersonen entstanden. Diese Situation muss als schwere Hypothek im Vorfeld der Bundestagswahl 1994 betrachtet werden. Das Bild, das Engholm und die erweiterte Parteispitze mit dem programmatischen Wechsel von Petersberg vor allem einen Ausweg aus der Debatte, gesucht hatten, blieb erhalten. In der

¹¹¹ Man denke an die guten Umfragewerte im Vergleich zur Regierung Kohl, an die teils eindrucksvollen Landtagswahlsiege der vorangegangenen Jahre und an das prominente politische Spitzenpersonal, mit Charakteren wie Engholm, Lafontaine, Scharping, Schröder, Klose oder Däubler-Gmelin.

¹¹² Vgl. etwa das besonders drastische Schreiben des damaligen Sprechers von Pro Asyl, Rainer M. Hofmann, in welchem er seinen Parteiaustritt begründete, 23.06.1993, nachweisbar in: AdsD, Bestand des SPD-Parteivorstands, Sig.: 2/PVCG000295.

Öffentlichkeit wurde das Handeln der SPD im Großen und Ganzen nicht als Zeichen der Stärke oder Handlungsfähigkeit, sondern entweder zum Anlass für teils heftigste Kritik genommen oder – auf der anderen Seite – höchstens als die längst überfällige Reaktion in der Asylfrage wahrgenommen. Am Ende der Schlussphase der Asyldebatte stand also eine noch tiefergehend verunsicherte Sozialdemokratie vor den Scherben ihres eigenen Versuchs politische Gestaltungsfähigkeit aus der Opposition heraus zu entwickeln.

7. Zusammenfassung, Fazit und Ausblick

Zu ergründen, welche Kontinuitäten sich aus der Debatte der frühen 1990er Jahre bis in die 2010er Jahre nachzeichnen lassen, welche Parallelen existierten und in welchen Bereichen neue Entwicklungen ihre Spuren hinterließen, wird Aufgabe zukünftiger historischer Arbeiten sein. Diese Arbeit zeigt und schärft das Bewusstsein dafür, dass bereits die Streitigkeiten zwischen den Jahren 1987 und 1993 keineswegs singulär und schon gar nicht neu waren, sondern dass auch sie nur das nächste Kapitel in einer langen Reihe von Debatten über Zuwanderung und Zuwanderer in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 darstellten. Die Asyldebatte, wie sie sich von Mitte der 1980er Jahre bis 1993 entwickelte, war die zwischenzeitliche Hochphase einer jahrzehntelangen Entwicklung, die sich anfänglich gar nicht oder nur am Rande um Fragen des bundesdeutschen Asylrechts drehte. Dabei war schon bei der Gründung der Bundesrepublik ein wesentlicher Grundstein für die Auseinandersetzungen über den Asylzugang nach Deutschland gelegt worden: das im Grundgesetz verbriefte Recht auf Asyl für politisch Verfolgte.

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten aus der zwölfjährigen Herrschaft der Nationalsozialisten eine Lehre gezogen: Deutschland sollte zukünftig für alle politisch Verfolgten ein Hort der Sicherheit und Zuflucht sein. Hunderttausende waren dem Terror der Nationalsozialisten zum Opfer gefallen, weil sie auf ihrer Flucht von anderen Ländern abgewiesen worden waren. Die neugegründete Bundesrepublik leitete daraus eine historische Verantwortung ab und schrieb sich deshalb den Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 ins Grundgesetz: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Freilich geschah dies unter dem Eindruck der immer noch überall sichtbaren Spuren des verlorenen Krieges, der jahrelangen Terrorherrschaft der Nationalsozialisten sowie im Angesicht des beginnenden Kalten Krieges. Dementsprechend fielen die Vorstellungen aus, wem und in welchem Umfang Deutschland zukünftig Asyl gewähren würde: Geflüchteten aus dem verfeindeten Ostblock. Spätestens Ende der 1970er Jahre zeichnete sich allerdings ab, dass diese Vorstellungen bereits überholt waren. In der Folge kamen die ersten Forderungen auf, das bundesrepublikanische Asylrecht neu zu fassen.

Die Jahre, in welche diese Forderungen fielen, waren allerdings, was die Migrationspolitik anging, weit weniger vom Thema Asyl geprägt als vielmehr durch die zu diesem Zeitpunkt auch schon zwei Jahrzehnte alte „Gastarbeiteranwerbung“ und von den sich daraus ergebenden

massiven gesellschaftlichen Veränderungen. Ende der 1970er Jahre lebten Millionen Einwanderer in Deutschland, ohne dass sich das Gros der Deutschen bewusst gemacht hätte, dass Deutschland inzwischen von einer irreversiblen Einwanderungssituation geprägt war. Die im Land lebenden Zuwanderer waren aus Sicht vieler Bundesbürger als Gäste gekommen und sollten diesen Status auch behalten. Auch aus diesem Grund glaubten viele, dass man mit einfachen Maßnahmen jeder Zeit in der Lage gewesen wäre die Einwandererzahl zu senken. Noch in den frühen 1980er Jahren blieb es daher bei allerhöchstens zaghaften Versuchen der Integration – vor allem was die aus der Türkei stammenden Zugewanderten betraf.

Als Anfang der 1980er Jahre, wenn auch nur kurz, das erste Mal die Asylbewerberzahlen signifikant nach oben schnellten, begannen sich die allgemeine Debatte über Migration und speziell auch das Denken und Sprechen über die nach Deutschland kommenden Zufluchtsuchenden zu verändern. Die widerstreitenden Stimmen wurden lauter, die Forderungen eindringlicher und das Nachdenken darüber, ob das Asylrecht von 1949 auch über 30 Jahre später noch adäquat anzuwenden war, wurde gesellschaftstauglich. Die Folge war (noch) nicht der Beginn einer jahrelangen, hitzigen Debatte über Asylsuchende und ihre Rechte in Deutschland. Man konzentrierte sich vielmehr noch einmal auf die Zuwanderer, die vor allem in den 1960er und 1970er Jahren nach Deutschland gekommen waren und noch immer mit dem stereotypen und durchaus auch stigmatisierenden Zuschreibung „Gastarbeiter“ abgestempelt waren – wie auch ihre inzwischen in Deutschland geborenen und aufgewachsenen Nachkommen. Der Versuch der neugewählten Regierung Kohl, diese millionenstarke Bevölkerungsgruppe ab 1983 zum Verlassen der Bundesrepublik zu bewegen, war einer der großen Fehlschläge seiner Regierungszeit, doch noch viel mehr war er eine große Hypothek für die Bundesrepublik und die einige Jahre später folgende Asyldebatte. Der Fokus auf Abwehr anstelle der Integration von Einwanderern bestärkte viele Deutsche in ihrem Glauben, dass Einwanderung in die Bundesrepublik nach wie vor allerhöchstens ein Randphänomen war, das zudem auch noch reversibel schien. Dieses verzerrte Bild von der Bundesrepublik entsprach zum einen nicht der Realität und unterband zum anderen erkennbare Bemühungen größerer Teile der Bevölkerung, selbst Umgang mit den Einwanderern zu pflegen, der eine integrierende Wirkung hätte haben können. Gleichzeitig verstärkte es bei vielen Deutschen den Eindruck, dass sich die Bundesrepublik und seine Bewohner einem unerwünschten und zu korrigierenden Prozess ausgesetzt sahen.

Als ab Mitte der 1980er Jahre die Asylzuwanderung zunehmend in den Fokus von Politik, Medien und Gesellschaft geriet, wandelte sich auch der damals immer noch fortdauernde „Gastarbeiterdiskurs“ in eine immer dominanter werdende Debatte über das Thema Asyl.

Dieser Wandel vollzog sich nicht ad hoc, sondern war ein jahrelanger Prozess, der ganz wesentlich auf der Meinung weiter Teile der Bevölkerung fußte, dass man bereits so viele Einwanderer im Land habe, dass nur eine entschiedene Abwehrpolitik noch Lösung verspreche. Die Maßnahmen der unionsgeführten Regierung Kohl gaben diesem Denken Nahrung, hegten es aber gleichzeitig auch ein. Die Debatte über das Asylthema wiederum kam auf diesem Diskurs zu liegen und löste diesen vornehmlich auf die türkischstämmigen Mitbürger abzielenden Migrationsdiskurs sukzessive ab. Dabei ging die Skepsis gegenüber den in Deutschland lebenden Türken nie gänzlich verloren, die allgemeine immigrantenkritische Haltung vieler Deutschen fand nun in den Asylbewerbern eine neue primäre Projektionsfläche.

Dass Ausländerskeptiker oder -hasser häufig gar nicht zwischen den ehemaligen „Gastarbeitern“ und ihren Nachkommen auf der einen Seite und den „neuen Fremden“, den Asylbewerbern, auf der anderen Seite unterschieden, zeigt sich in den zahllosen Schreiben, die in den Nachlässen und Deposita der damals aktiven Politiker zu finden sind. Dementsprechend ähnlich, ja zum Teil identisch waren die Stereotype, Vorurteile und auch die sprachlichen wie bildlichen Werkzeuge, die in diesen beiden Debatten Verwendung fanden. Die Existenz dieser Kontinuität – von der „Gastarbeiterdebatte“ über den „Türken-Diskurs“ hin zur Asyl- und schließlich zur Grundgesetzdebatte – ist einerseits ein zentraler Teil der bundesdeutschen Migrationsgeschichte und andererseits ist die Existenz der historischen Bezüge, aus welchen sich die Asyldebatte immer wieder bedienen konnte, eine ganz wesentliche Voraussetzung für ihre Intensität und vor allem für ihre Langlebigkeit.

Dass das Thema Asyl die deutsche Gesellschaft zwischen 1987 und 1993 derart tiefgehend durchdringen konnte, wird durch das Wissen über ihr historisches Fundament umso verständlicher. Berücksichtigt man zudem, dass auch über 45 Jahre nach Ende der NS-Diktatur Kategorien wie kulturelle und ethnische Zugehörigkeit nach wie vor große Relevanz für die individuelle und gesellschaftliche Selbstverortung zahlreicher Deutscher hatten, so komplettiert sich das Bild des Fundaments der Asyldebatte.

Neben den Kontinuitäten aus der „Gastarbeiterdiskussion“ bis hin zur Auseinandersetzung über die Änderung des Artikel 16 Grundgesetz sind heute auch die einzelnen Phasen der Asyldebatte deutlich erkennbar. Es ergibt sich inzwischen eine klare Sicht auf die innere Struktur der Debatte und die Rolle, die einzelne Ereignisse und Prozesse auf den Verlauf der Debatte selbst hatten. So waren die jährlichen Asylbewerberzahlen stets ein Faktor für die Intensität der sich parallel dazu abspielenden Auseinandersetzung. Dementsprechend waren besonders die Jahre 1991 und 1992 von besonders heftigen Streitigkeiten geprägt. Gleichzeitig waren diese Zahlen allein nicht von der Bedeutung, dass sie die Debatte selbst hätten auslösen oder gar über mehrere Jahre am Laufen halten können. Vielmehr war es die gezielte Instrumentalisierung und Dramatisierung dieser Zahlen durch prominente Multiplikatoren, wie der *Bild*-Zeitung von medialer Seite oder Politikern wie Friedrich Zimmermann, Heinrich Lummer oder Volker Rühle, die aus den Zahlen das machten, was sie von allein nie hätten sein können: der Ausgangspunkt einer extrem polarisierenden und emotionalen Debatte. Die jahrelange Präsenz der Debatte in der deutschen Öffentlichkeit und ihre gesellschaftsweite Wahrnehmbarkeit war das Resultat einer gezielten Agitation gegen die unzweifelhaft existierenden Migrationsbewegungen in Richtung Bundesrepublik Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre. Ohne zielgerichtete Agitation und Polarisierung, wäre eine derart tiefgehende Perzeption der Asylthematik durch die deutsche Gesellschaft nicht möglich gewesen.

Dabei stellte das verstärkte Auftreten rechtsradikaler Parteien – anders als es der schnelle Blick auf die Thematik suggeriert – kein hinreichendes Argument für die Intensität und den Verlauf der Debatte dar. Diese war eher Symptom denn maßgeblicher Faktor. Vielmehr wird mit besserer Kenntnis der Aktenlage deutlich, dass für die innere Struktur der Debatte besonders ein Aspekt zentral war: Das war die grundsätzlich unterschiedliche Haltung der beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD in dieser Frage und die sich daraus ergebenden Antagonismen in den Jahren des größten Zuzugs von Asylbewerbern, den die Bundesrepublik bis dahin je erlebt hatte. Tatsächlich orientierte sich der Verlauf der Debatte an den jeweiligen asylpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den beiden großen Parteien und nicht an den jeweiligen jährlichen Zuwanderungszahlen. Anders wäre das Abflauen der Debatte im Wiedervereinigungsjahr 1990 nicht zu erklären. Erst die konkrete Instrumentalisierung und die sich daraus ergebenden Streitigkeiten, machten die Asyldebatte zu dem, was sie war. So markieren zwar die einzelnen Wahlerfolge rechtsextremer Parteien oder die ausländerfeindlichen Anschläge – mit teilweise mehreren Toten – besondere Wegmarken in der Debatte, allerdings waren es die Volksparteien und ihr Vorgehen beziehungsweise ihre

Reaktionen in dem jeweiligen Moment, welche die einschlägigen Hoch-, Wende- und Tiefpunkte in der Asyldebatte definierten.

So wurde die Frühphase der Debatte durch die gezielte Skandalisierung und Dramatisierung der Asylbewerberzahlen der Jahre 1986 und 1987 durch die besonders asylkritischen Vertreter von CDU und CSU eingeleitet. Ohne Friedrich Zimmermann, Heinrich Lummer, Alfred Dregger, Franz Josef Strauß, Edmund Stoiber und Lothar Späth sowie ohne ihre weniger bekannten Mitstreiter und ihre eindeutige und polarisierende Haltung zur Asylfrage wäre die lange Dauer und ausgeprägte Intensität der Debatte so nicht vorstellbar. Gleichzeitig war die Abberufung Zimmermanns vom Amt des Bundesinnenministers und die gleichzeitige Berufung des besonneneren und strategisch deutlich weitsichtigeren Wolfgang Schäubles, neben der sich abzeichnenden Wiedervereinigung, einer der Hauptgründe für die zwischenzeitliche Beruhigung der Asyldebatte von Mitte 1989 bis Ende 1990. Obwohl die Asylbewerberzahlen auch in diesen Monaten weiter anstiegen, gab es mit dem Zerfall der DDR und der sich anbahnenden Wiedervereinigung Wichtigeres. Die bis dahin noch unumstößliche Haltung in großen Teilen der SPD gegen jedwede Veränderung am Artikel 16 des Grundgesetzes verhinderte eine Eskalation der Debatte, wie sie dann ab 1991 bis 1992 eintrat.

In selbem Maße waren es besonders die Reaktionen von Union und SPD auf die erneute Beschleunigung des Asylbewerberzuzugs ab Ende 1990/Anfang 1991, die zu einer raschen und umfassenden Reaktivierung der vor der Wiedervereinigung geschaffenen Wissensbestände über das Asylthema führten. Während man in Westdeutschland auf das Debattenfundament von vor 1990 baute, griff man in den neuen Bundesländern vielfach auf das Erbe aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurück. Heute wissen wir: Die DDR hatte rassistisches Denken und xenophobe Tendenzen in ihrer Bevölkerung nie aktiv aufgearbeitet und bekämpft, sondern durch Unterdrückungsmaßnahmen und ein politisch verordnetes, gesellschaftsweites Schweigen stillgehalten. Die über viele Jahrzehnte konservierten Ressentiments gegenüber Ausländern traten nach dem Zusammenbruch des Unterdrückungsapparats der SED in der Phase des wirtschaftlichen Kollapses der ehemaligen DDR-Wirtschaft deutlich hervor. Dies begünstigte die extremen Gewalttätigkeiten in den neuen Bundesländern gegen Ausländer, ganz gleich, ob die Opfer Asylbewerber, türkisch-stämmig oder sowjetische Soldaten waren.

Die Unionsparteien legten in der Hochphase der Asyldebatte ihr politisches Augenmerk besonders auf zwei thematische Schwerpunkte, die in direktem Zusammenhang mit der

Asylthematik zu sehen sind: Erstens reagierten sie, verschreckt durch die teilweise großen Erfolge der rechten Parteien, mit einer rigorosen Abschottungs- und Abschreckungspolitik auf den weiterhin zunehmenden Zuzug von Asylbewerbern. Dabei taten sich im Besonderen Unionspolitiker auf Landesebene hervor und darunter besonders diejenigen, die in den Jahren 1991 bis 1992 Wahlen zu überstehen hatten. Man kommt also nicht umhin zu attestieren, dass die Folgen ihrer eigenen Asylpolitik der Jahre bis 1991 auf die Union selbst zurückfielen. Denn es waren vornehmlich politische Schwergewichte aus ihren Reihen gewesen, die das Asylthema in derartiger Weise immer wieder in die Öffentlichkeit gezerrt hatten, sodass das Gros der deutschen Gesellschaft Anfang der 1990er Jahre dachte, von der Regulierung beziehungsweise Einschränkung der Einwanderung von Asylsuchenden hänge das Wohl und Wehe der Bundesrepublik ab. Zweitens fußte auf der systematischen, jahrelangen und unbeirrten Agitation gegen das verfassungsmäßige Asylrecht auch der Erfolg des zentralen Anliegens der Unionsparteien in dieser Debatte: die schlussendliche Änderung des Artikels 16 des Grundgesetzes.

Die Frage, ob der klassische Asylrechtsartikel 16 des Grundgesetzes ein adäquates Fundament für den Umgang mit den Herausforderungen der Asylzuwanderung ab Mitte der 1980er Jahre darstellte, war seitens der Unionsparteien schon vor der Wiedervereinigung kategorisch mit nein beantwortet worden. CDU und CSU postulierten schon in diesen Jahren das Scheitern der westdeutschen Asylrechtsregelungen. Die SPD hingegen widersprach (beinahe) unisono. Die Fronten waren geklärt und den Ambitionen der Unionsparteien eine scheinbar unüberwindbare verfassungsrechtliche Schranke entgegengestellt. Entsprechend waren die Bemühungen, vor allem von Seiten der Unionsspitze, (noch) vergleichsweise zurückhaltend. Dies änderte sich, nachdem sich im Anschluss an die Wiedervereinigung abzeichnete, dass das Thema Asyl auch weiterhin von Bedeutung sein würde, nun auch in den neuen Bundesländern. Denn ab 1990 war die Debatte erstens ungleich gewalttätiger und zweitens zeigte die bis dahin unumstößliche Beharrlichkeit der SPD-Spitze – bei der Unabänderlichkeit des Artikels 16 – spätestens während des Wahlkampfs zur Bundestagswahl im Dezember 1990 erste signifikante Risse.

Die Veränderung der Haltung zur Asylfrage war auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Grundvoraussetzung für den Fortbestand der Debatte waren erstens die weiter und besonders stark ansteigenden Asylbewerberzahlen. Zweitens war weiterhin und nun noch mehr ein starkes politisches wie mediales Interesse an dem Thema vorhanden. Drittens war auch die Bevölkerung in außergewöhnlichem Maße von den Vorgängen und der politischen

Inszenierung berührt. Der Mobilisierungsgrad in der Asyldebatte muss – mit Blick auf die Gesamtbevölkerung – als außergewöhnlich bezeichnet werden. Davon zeugen die umfassende mediale Berichterstattung sowie die unzähligen, verschiedenen schriftlichen und bildlichen Zeugnisse in den Beständen der politischen Parteien und Parlamentsfraktionen sowie in den Deposita und Nachlässen der damaligen Mandatsträger. Medien und Straße hatten eine Mobilisierung erfahren, wie es nur bei wenigen andere Themen in der Geschichte der Bundesrepublik vorher geschehen war – besonders was die Dauer angeht. Dies hatte auch Einfluss auf die Haltung der deutschen Sozialdemokratie.

Für den Wandel der Positionierung der SPD zum Asylrechtsartikel 16 bedurfte es allerdings noch mehr als steigender Asylbewerberzahlen und den durch Union und Boulevardmedien geförderten, in der Asyldebatte vielfach bemühten „Druck der Straße“. Es ist richtig zu sagen, dass die planvolle strategische Ausrichtung der Unionsparteien ab 1990/1991 auf das Thema Grundgesetzänderung sowie die besonders in die Tiefe wirkende gesellschaftliche Emotionalisierung der Asyldebatte einen wesentlichen Einfluss auf die Wende der SPD hatte. Ebenfalls ist der Einfluss der gewalttätigen Ausschreitungen gegen Ausländer auf die gesellschaftliche und auf die sozialdemokratische Stimmungslage zu betonen. Allerdings geht mit der Überbetonung dieser Einflussfaktoren der Blick für einen weiteren wesentlichen Aspekt verloren: Das sind die Struktur und Funktionsweise von Parteien in der deutschen Demokratie – in diesem Fall die der SPD. Ohne Betrachtung der innerparteilichen Vorgänge rund um das Thema Asyl und die damit eng verbundene Auseinandersetzung über eine Änderung des Artikel 16 in der SPD ergibt sich ein unvollständiges Bild der Vorgänge.

Die beharrliche Kampagne der Union für die Grundgesetzänderung, die ebenso beharrliche Unterstützung dieser Position durch die *Bild*-Zeitung und einiger weiterer Medien sowie der stetig wachsende „Druck von der Straße“ bewirkten nicht nur ein Umdenken der Parteiführung. Noch wichtiger war, dass all das zusammengenommen ein Umdenken bei einem Gros der SPD-Parteibasis bewirkte. Zwar hätte Björn Engholm als Parteivorsitzender auch initiativ für ein Umschwenken in der Diskussion über den Artikel 16 plädieren können, allerdings wären solche Ambitionen ohne Rückhalt an der Parteibasis zwangsläufig schnell verpufft. Björn Engholm jedoch war sich bewusst, dass sich die Parteibasis in dieser Frage längst nicht mehr einig war. Es war der parteiinterne Druck gewesen, der von kommunaler, von Landkreis- und von der Landesebene auf die Parteispitze im Bund wirkte und 1992 zu deren Entschluss führte, den

geschichtsträchtigen Positionswechsel der SPD überhaupt erst anzudenken und ihn dann in der eigenen Partei, auch gegen nach wie vor nennenswerte Widerstände, durchzusetzen.

Auch folgender Aspekt sollte betont werden: In der SPD gab es nie eine in sich geeinte Parteibasis, die sich als Ganzes ab Anfang der 1990er Jahre immer deutlicher für eine Grundgesetzänderung aussprach. Ein nicht zu unterschätzender Teil der SPD-Mitglieder setzte sich auch nach der Petersberger Wende weiterhin für den Erhalt des 1949 beschlossenen Grundgesetz-Artikels 16 ein. Sowohl auf den entscheidenden Parteitag wie auch im Bundestag stimmten nennenswerte Teile der SPD-Parteitagdelegierten und Abgeordneten gegen die Grundgesetzänderung. Doch sie gehörten spätestens ab 1992 zu einer parteiinternen Minderheit. Björn Engholm hatte zu diesem Zeitpunkt längst erkannt, dass die starke Emotionalisierung der Deutschen durch die stets überbetonte und planmäßig instrumentalisierte Asylfrage auch bei vielen seiner Parteigenossen längst zur Aufgabe der althergebrachten SPD-Position in der Asylfrage und zum 1949 ins Grundgesetz geschriebene Artikel 16 geführt hatte.

Dass sich die Parteibasis von der althergebrachten Position zum Artikel 16 abwendete, hatte auch jenseits der Asylfrage Ursachen. So waren Teile der deutschen Sozialdemokratie schon in den 1980er Jahren verunsichert – unter anderem wegen der verheerenden Niederlagen bei den Bundestagswahlen 1983 und 1987. Mit dem aus Sicht der SPD misslungenen Wahlkampfprogramm und dem katastrophalen Ausgang der Wiedervereinigungswahlen 1990 steigerte sich die Verunsicherung auf ein noch größeres Maß. Die Asyldebatte schien manchem Genossen, sowohl an der Basis als auch auf den höheren Parteiebenen, geeignet, die SPD der deutschen Gesellschaft gänzlich zu entfremden. Zahllose Schreiben in den Archivbeständen der Partei und ihrer Protagonisten belegen dies eindrücklich. Gleichzeitig untermauern diese Sammlungen, dass die innerparteilichen Unterstützer des alten Artikel 16 auch nach den verlorenen Wahlen keineswegs verstummt waren. Anfang der 1990er Jahre verloren sie allerdings die Deutungshoheit über das Thema in der Partei.

Diese Arbeit zeigt ein grundsätzliches Dilemma und regelrechtes Dauerproblem der SPD auf: die stetige Zerrissenheit und teils ausgeprägte programmatische Polarisierung innerhalb der Partei, wie zum Beispiel zwischen Teilen der Basis und der Funktionärschicht oder zwischen den unterschiedlichen Gruppierungen innerhalb der Partei.

Zusammenfassend gilt es hervorzuheben, dass es eine stetige, jahrelange Parallelität von verschiedenen Prozessen sowie eine Pluralität an Faktoren war, die zur Grundgesetzänderung und damit zur Beendigung der Asyldebatte führten. Dabei durchlief die Asyldebatte eine ganze Reihe von Phasen, die sich in Intensität und Thematik teils gravierend unterschieden, dabei aber auch stets Parallelen und Kontinuitäten zu den anderen Debattenphasen aufwiesen. Weiterhin sind die historischen Bezüge der Asyldebatte zu früheren Diskussionen über Zuwanderung von Bedeutung. Dementsprechend ist die Phase der zahlenmäßig großen Zuwanderung von Asylbewerbern und die damit verbundene Debatte als ein Kapitel der deutschen Geschichte der Migration zu betrachten, die sich in eine Reihe historischer Zuwanderungsphasen und -debatten einreihete.

Mit Blick auf die Bedeutung und Rolle der Massenmedien in der Asyldebatte bleibt folgendes festzuhalten: Diese Untersuchung ermöglicht einen umfassenden Blick auf die Beteiligung gedruckter Massenmedien an den Auseinandersetzungen über das deutsche Asylrecht zwischen 1987 und 1993. Zeitungen und Zeitschriften, unabhängig davon, ob sie täglich oder wöchentlich erschienen, müssen als zentrale Akteure in der Asyldebatte betrachtet werden. Für die Debatte gilt: Zeitungen wie *Bild* oder Zeitschriften wie *Der Spiegel* waren früh zu einem wesentlichen Faktor in der Debatte geworden, die aktiv an der Meinungs- und damit auch Wirklichkeitsbildung der Bevölkerung mitwirkten. Das schließt die Basis der SPD ausdrücklich mit ein. Die Bedeutung und Wirkmächtigkeit der medialen Berichterstattung in der Asylfrage lässt vielleicht nicht restlos auf die grundsätzliche Macht der Medien im Rahmen gesellschaftlicher Auseinandersetzungen schließen. Für die Asyldebatte jedoch war ihre Beteiligung von maßgeblicher Bedeutung. Dementsprechend konnte zumindest in Ansätzen, neben den vorgelegten Erkenntnissen zur deutschen Migrations- und Parteiengeschichte, ein ergänzendes Bild von der Medienlandschaft der Bundesrepublik in der Wiedervereinigungsphase geliefert werden.

Darüber hinaus offenbaren die Ergebnisse dieser Arbeit eine bislang nicht näher untersuchte innere Struktur der Asyldebatte, sowohl was den inhaltlichen als auch was den zeitlichen Verlauf angeht. Erstmals wurde gezeigt, welche Bedeutung die innerparteiliche Zerrissenheit der SPD für den Verlauf und die Beendigung der Auseinandersetzungen über das deutsche Asylrecht sowie den Asylrechtsartikel 16 des Grundgesetzes hatte. Dieser Artikel erfuhr am 1. Juli 1993 eine Neufassung durch den dann in Kraft getretenen Artikel 16a. Die Erkenntnisse zur Rolle der SPD und ihren zugrundeliegenden innerparteilichen Auseinandersetzungen

komplettieren dabei den durchaus reichen, aber eben immer noch lückenhaften Fundus an geschichtswissenschaftlichem Wissen über die Asyldebatte. Es entsteht damit ein wesentlich differenzierteres Bild von den Geschehnissen zwischen 1987 und 1993 in Deutschland.

Anders als es der schnelle Blick auf die Grundgesetzänderung im Sommer 1993 und die beinahe umgehend abklingende Debatte suggeriert, markiert das Ende der Asyldebatte nicht den Schlusspunkt, sondern lediglich eine – wenn auch wichtige – Zäsur in der deutschen Geschichte der Migration. Genauso wenig, wie die Grundgesetzänderung die Debatten in der Bundesrepublik über Einwanderung und Einwanderer beendete, schließt diese Arbeit nicht alle Wissenslücken, die nach wie vor zum Thema Asyldebatte existieren. Trotz der neu gewonnen Erkenntnisse der hier vorgelegten Arbeit, bleiben nach wie vor zahlreiche blinde Flecken, die oft im Laufe dieser Arbeit nur in Ansätzen angerissen werden konnten, deren Untersuchung Erkenntnisgewinn verspricht. Man denke etwa an die Rolle und den Einfluss von bürgerschaftlichem Engagement auf den Verlauf der Debatte. Oder an die Debatte innerhalb der FDP, die – das mögliche Scheitern der Regierungskoalition vor Augen – von der Union in der Asyldebatte ebenfalls getrieben worden war. An diesen Stellen und noch weiteren gibt es nach wie vor viel Potenzial für historische Forschung. So könnte etwa auch der Aspekt der Emotionalisierung der Asyldebatte noch stärker beleuchtet werden. Darüber hinaus könnten vergleichende Studien, etwa zu den (Teil-) Debatten über die parallel verlaufenden Einwanderungsbewegungen der (Spät-)Aussiedler und der Asylbewerber neue Perspektiven eröffnen.

Die geschichtswissenschaftliche Arbeit in diesem Feld ist sicher nicht an ihr Ende gelangt. Vielmehr haben die Entwicklungen seit Angela Merkels berühmtem Satz: „Wir schaffen das“, dafür gesorgt, dass auch in Zukunft noch viel geschichtswissenschaftliche Forschungsarbeit im Bereich der Migrationsgeschichte und speziell auch zur Asylthematik auf die Geschichtswissenschaft (und ihre Nachbardisziplinen) wartet. Dazu müsste dann vermutlich ein deutlich geweiteter Blick für die internationale Dimension des Themenkomplexes gehören.

8. Quellen- und Literaturverzeichnis

8.1 Genutzte Archive und Bibliotheksbestände

Archiv der Sozialen Demokratie (AdsD), Bonn:

Genutzte Bestände:

- Depositum Albrecht Müller (1/AMAD)
- Depositum Björn Engholm (1/BEAA)
- Depositum Christel Riemann-Hanewinkel (1/HAAC)
- Depositum Freimut Duve (1/FDAA)
- Depositum Günter Verheugen (1/GVAC)
- Depositum Hans-Jochen Vogel (1/HJVA)
- Depositum Wolfgang Thierse (1/WTAA)
- Pressemitteilungen: Die SPD im Deutschen Bundestag
- Presseservice der SPD: Pressemitteilungen
- SPD-Bundestagsfraktion (2/BTFL)
- SPD-Parteivorstand (2/PVCG)

Archiv des Liberalismus (AdL), Gummersbach:

Genutzte Bestände:

- Protokolle des Bundesvorstandes der FDP
- Bundesparteitage FDP
- FDP Bundeshauptausschuss (A48)
- FDP Bundestagsfraktion (A49)

Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), St. Augustin:

Genutzte Bestände:

- Fraktionsprotokolle (Sig. 08-001 und 08-012)
- Pressesammlungen (u. a. zu Wolfgang Schäuble, Heiner Geißler, Volker Rühle, Friedrich Zimmermann, Alfred Dregger, Rudolf Seiters und den Stichworten Ausländer, Ausländerpolitik und Asylgewährung)

Archiv Grünes Gedächtnis (AGG), Berlin:

Genutzte Bestände:

- B.II.2, Die Grünen im Bundestag 1983–1990
- B.II.2, Die Grünen im Bundestag 1990–1994
- C-BaWü I.1, Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Baden-Württemberg
- Pressedienst, Bündnis 90/Die Grünen

Bibliothek für Zeitgeschichte in der Württembergischen Landesbibliothek (WLB), Stuttgart:

Genutzte Bestände:

- ‚Asyl‘ – Zeitschrift des Hamburger Arbeitskreis Asyl (DZ 180)
- Die Brücke. Nachrichten, Meinungen, Kultur. Für Gleichberechtigung und Völkerverständigung (DZ 248)
- Grenzen-Los – Zeitschrift der Ausländerhilfe Siegen-Wittgenstein (DZ 731)
- Material Dienst Asyl (DZ 823)
- Flüchtlings-Rat Rundbrief (DZ 894)
- IAF-Informationen (DZ 976)

Pressearchiv des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (BPA), Berlin:

Genutzte Bestände:

- Pressemitteilungen des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
- Pressespiegel Ausland (AuPsp), Sig.: F1/20, Jahrgänge: 1992, 1993

Zeitungsabteilung der Staatsbibliothek zu Berlin, Berlin:

Genutzte Zeitschriften- und Zeitungssammlungen:

- Bild
- Bild am Sonntag
- Die Welt
- Frankfurter Rundschau
- Süddeutsche Zeitung
- Welt am Sonntag

8.2 Zeitungen und Zeitschriften

Systematisch erschlossene Zeitungs- und Zeitschriftenbestände (in Klammern der jeweils untersuchte Zeitraum):

Bild (Jg. 1991 bis 1993)

Bild am Sonntag (BamS) (Jg. 1990 bis 1993)

Der Spiegel (Jg. 1989 bis 1993)

Die Tageszeitung (taz) (Jg. 1989 bis 1993)

Die Welt (Jg. 1991 bis 1993)

Die Zeit (Jg. 1989 bis 1993)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (Jg. 1991 bis 1993)

Frankfurter Rundschau (FR) (Jg. 1990 bis 1993)

Süddeutsche Zeitung (SZ) (Jg. 1991 bis 1993)

Weitere genutzte Zeitungen und Zeitschriften (genutzte Artikel aus diesen Zeitungen und Zeitschriften finden sich in Pressesammlungen der Parteien, in den Beständen der Parteien sowie in Deposita oder Nachlässen von Einzelpersonen in den politischen Archiven):

Bayernkurier

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS)

Frankfurter Neue Presse

General-Anzeiger, Bonn

Handelsblatt

Hannoversche Allgemeine

Kieler Nachrichten

Leipziger Volkszeitung

Münchener Merkur

Rheinische Post

Stuttgarter Zeitung

Tages-Anzeiger, Zürich

Vorwärts. Sozialdemokratisches Magazin

Welt am Sonntag

Wümme-Zeitung

8.3 Abkommen, Berichte und Statistiken

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (in Kraft getreten am 22. April 1954), hrsg. vom UNHCR.

Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Oktober 2015, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Ein Amt im Wandel. 30 Jahre Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin 2009.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt, 1981.

Verfassungsschutzbericht 1989, hrsg. Vom Bundesminister des Innern, Bonn 1990.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 2015, Stand: August 2015.

8.4 Gedruckte Quellen und zeitgenössische Zeugnisse

Brauchen wir einen Sündenbock? Gewalt als gesellschaftliche Herausforderung, Beiträge einer Tagung vom 20. bis 22.11.1992 in Bad Herrenalb, hrsg. von der Evangelischen Akademie Baden, Karlsruhe 1993.

Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung, hrsg. von Klaus J. Bade, München 1994.

Der parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Band 14(2), 44. Sitzung des Hauptausschusses, 19. Januar 1949, München 2009.

Gerhard, Ute: Wenn Flüchtlinge und Einwanderer zu „Asylantenfluten“ werden, veröffentlicht von der Diskurswerkstatt Bochum e. V., 1991

Jäger, Siegfried: Der Groß-Regulator. Analyse der *Bild*-Berichterstattung über den rassistisch motivierten Terror und die Fahndung nach der RAF im Sommer 1993, Duisburg 1993.

Kaufmann, Heiko: Die Politik der Abschreckung, in: Ders. (Hrsg.): Kein Asyl bei den Deutschen, Hamburg 1986, S. 91–113.

Kaufmann, Heiko (Hrsg.): Kein Asyl bei den Deutschen, Hamburg 1986.

Kohl, Helmut/Buchstab, Günter/Kleinmann, Hans-Otto (Hrsg.): Berichte zur Lage 1982–1989. Der Kanzler und Parteivorsitzende im Bundesvorstand der CDU Deutschlands, Düsseldorf 2014.

Leuninger, Herbert: Die Erosion des Grundgesetzes: Asylrecht, in: Frankfurter Hefte, (5) 1989, S. 416–419.

Lummer, Heinrich: Standpunkte eines Konservativen, 2. Aufl., Krefeld 1989.

Maaz, Hans-Joachim: Der Gefühlsstau. Ein Psychogramm der DDR, Berlin 1990.

Protokoll vom außerordentlichen Parteitag, 16./17.11.1992, hrsg. vom Vorstand der SPD, 1993.

Protokoll vom Bundesparteitag in Bremen, 28.–31. Mai 1991, hrsg. vom Vorstand der SPD, Bonn 1991.

Quinkert, Andreas/Jäger, Siegfried: Warum dieser Haß in Hoyerswerda? Die rassistische Hetze von *Bild* gegen Flüchtlinge im Herbst 1991, veröffentlicht von der Diskurswerkstatt Duisburg im Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung, Oktober 1991.

Runge, Irene: Ausland DDR – Fremdenhaß, Berlin 1990.

8.5 Literatur

Bade, Klaus J.: Ausländer – Aussiedler – Asyl, München 1994.

Bade, Klaus J.: „Einheimische Ausländer“ und „fremde Deutsche“ im vereinigten Deutschland, in: Ders.: Sozialhistorische Migrationsforschung, S. 417–435.

Bade, Klaus J.: Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München 2002.

Bade, Klaus J.: Homo Migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland. Erfahrungen und Fragen, Essen 1994.

Bade, Klaus J. (Hrsg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland, München 1992.

Bade, Klaus J. (Hrsg.): Sozialhistorische Migrationsforschung, Göttingen 2004.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen: Normalfall Migration, Bonn 2004.

Bajohr, Frank/Doering-Manteuffel, Anselm/Kemper, Claudia/Siegfried, Detlef (Hrsg.): Mehr als *eine* Erzählung: zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik, Göttingen 2016.

Beer, Mathias: Zünglein an der Waage bei der Abstimmung über den Südweststaat: Flüchtlinge und Vertriebene in Baden-Württemberg, in: Ders. (Hrsg.): Baden-Württemberg – eine Zuwanderungsgeschichte, S. 69–99.

Beer, Mathias (Hrsg.): Baden-Württemberg – eine Zuwanderungsgeschichte, Stuttgart 2014.

Berlinghoff, Marcel: Das Ende der „Gastarbeit“. Europäische Anwerbepausen 1970–1974, Paderborn 2013.

Berlinghoff, Marcel: Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik, in: Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, S. 931–966.

Biess, Frank: Republik der Angst. Eine andere Geschichte der Bundesrepublik, Hamburg 2019.

Blanke, Bernhard (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen 1993.

Bösch, Frank: Engagement für Flüchtlinge. Die Aufnahme vietnamesischer „Boat People“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2017, in: Zeithistorische Forschungen (1/2017), Jg. 14, S. 13–40.

Bösch, Frank: Mediengeschichte, 2. Aufl., Frankfurt a. M 2019.

- Bösch, Frank: Zeitenwende 1979. Als die Welt von heute begann, München 2019.
- Bösch, Frank (Hrsg.): Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970–2000, Göttingen 2015.
- Bösch, Frank/Gieseke, Jens: Der Wandel des Politischen in Ost und West, in: Bösch (Hrsg.): Geteilte Geschichte, S. 39–78.
- Brandt, Peter/Lehnert, Detlef: „Mehr Demokratie wagen“. Geschichte der Sozialdemokratie 1830–2010, Berlin 2013.
- Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.
- Conze, Eckart: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung – Themen – Perspektive, Göttingen 2018.
- Daniel, Ute: Kompendium Kulturgeschichte. Theorien, Praxis, Schlüsselwörter, 5. Aufl., Frankfurt a. M. 2006.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Die deutsche Geschichte in den Zeitbögen des 20. Jahrhunderts, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) (3/2014), Jg. 62, S. 312–348.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) (4/2007), Jg. 55, S. 559–581.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, 3. Aufl., Göttingen 2012.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz/Schlemmer, Thomas (Hrsg.): Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, Göttingen 2016.
- Dorschel, Andreas: Ideengeschichte, Göttingen 2010.
- Dönninghaus, Victor/Panagiotidis, Jannis/Petersen, Hans-Christian (Hrsg.): Jenseits der "Volksgruppe": neue Perspektiven auf die Russlanddeutschen zwischen Russland, Deutschland und Amerika, Berlin 2018.
- Düding, Dieter: Heinz Kühn 1912–1992. Eine politische Biografie, Essen 2002.
- Effner, Bettina: Der Westen als Alternative: DDR-Zuwanderer in der Bundesrepublik und in West-Berlin 1972 bis 1989/90, Berlin 2020.
- Etzold, Raphaela/Löhnig, Martin/Schlemmer, Thomas (Hrsg.): Migration und Integration in Deutschland seit 1945, Berlin 2019.
- Faerber-Husemann, Renate: Der NATO-Doppelbeschluss und die Friedensbewegung: Zerreißprobe für die SPD, in: Faulenbach/Helle (Hrsg.): Menschen, Ideen, Wegmarken, S. 335–341.
- Faulenbach, Bernd: Das sozialdemokratische Jahrzehnt, Bonn 2011.
- Faulenbach, Bernd: Die Sozialdemokratie im parlamentarischen System der Bundesrepublik 1973–1982, in: Lehnert (Hrsg.): SPD und Parlamentarismus, S. 287–315.

- Faulenbach, Bernd: Geschichte der SPD, München 2012.
- Faulenbach, Bernd/Helle, Andreas (Hrsg.): Menschen, Ideen, Wegmarken: Aus 150 Jahren deutscher Sozialdemokratie, Berlin 2013.
- Fechner, Fabian/Granzow, Tanja/Klimek, Jacek/Krawieliecki, Roman/Lüpke, Beatrice von/Nöcker, Rebekka: „We are gambling with our survival.“ Bedrohungskommunikation als Indikator für bedrohte Ordnungen, in: Frie/Meier (Hrsg.): Aufruhr – Katastrophe – Konkurrenz – Zerfall, S. 141–173.
- Feldkamp, Michael F.: Der Parlamentarische Rat 1949–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 2008.
- Fijalkowski, Jürgen: Migration in Gesamteuropa – sechs Thesen zu Nationalismus und Ausländerpolitik, in: Blanke (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, S. 97–111.
- Foucault, Michel: Archäologie des Wissens, Frankfurt a. M. 1981.
- Frank, Susanne: Staatsräson, Moral und Interesse. Die Diskussion um die „multikulturelle Gesellschaft“ 1980–1993, Freiburg 1995.
- Franzen, K. Erik: Migration als Kriegsfolge: Instrumente und Intentionen staatlicher Akteure nach 1945, in: Oltmer (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, S. 721–739.
- Frei, Norbert/Maubach, Franka/Morina, Christina/Tändler Maik: Zur rechten Zeit. Wider die Rückkehr des Nationalismus, Berlin 2019.
- Frevert, Ute: Neue Politikgeschichte: Konzepte und Herausforderungen, in: Dies./Haupt (Hrsg.): Neue Politikgeschichte, S. 7–26.
- Frevert, Ute/Haupt, Heinz-Gerhard (Hrsg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a. M. 2005.
- Frie, Ewald/Meier, Mischa (Hrsg.): Aufruhr – Katastrophe – Konkurrenz – Zerfall. Bedrohte Ordnungen als Thema der Kulturwissenschaften, Tübingen 2014.
- Gassert, Philipp/Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017.
- Görtemaker, Manfred: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin 2019.
- Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1999.
- Hall, Stuart: Rassismus und kulturelle Identität, Hamburg 1994.
- Heimann, Siegfried: Die SPD in den neunziger Jahren, In: Perspektiven DS, 2001 (3), S. 61–88.
- Herbert, Ulrich: Ausländer – Asyl – Pogrome: Das hässliche Gesicht des neuen Deutschlands, in: Bajohr/Doering-Manteuffel/Kemper/Siegfried (Hrsg.): Mehr als *eine* Erzählung, S. 145–155.

- Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München 2001.
- Herbert, Ulrich: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014.
- Herbert, Ulrich: „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“ – der zeitgeschichtliche Kontext, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 87–103.
- Hoffmann, Lutz: Die unvollendete Republik: Zwischen Einwanderungsland und deutschem Nationalstaat, 2. Aufl., Köln 1992.
- Hunn, Karin: „Nächstes Jahr kehren wir zurück ...“. Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik, Göttingen 2005.
- Häsler, Alfred A.: Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge 1933 – 1945, Zürich 1967.
- Jarausch, Konrad H.: Das Ende der Zuversicht? Göttingen 2008.
- Jarausch, Konrad H.: Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995, München 2004.
- Jarausch, Konrad H.: Verkannter Strukturwandel, in: Ders. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? S. 9–26.
- Jarausch, Konrad H.: Zwischen „Reformstau“ und „Sozialabbau“. Anmerkungen zur Globalisierungsdebatte in Deutschland, 1973–2003, in: Ders. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? S. 330–349.
- Jung, Matthias/Wengeler, Martin/Böke, Karin (Hrsg.): Die Sprache des Migrationsdiskurses, Opladen 1997.
- Kirwel, Thomas: Ausländerfeindlichkeit in der deutschen Presse, Hamburg 1996.
- Kost, Andreas/Rellecke, Werner/Weber, Reinhold: Parteien in den deutschen Ländern, München 2010.
- Krohn, Claus-Dieter (Hrsg.): Exile im 20. Jahrhundert, München 2000.
- Landwehr, Achim: Das Sichtbare sichtbar machen. Annäherung an ‚Wissen‘ als Kategorie historischer Forschung, in: Ders. (Hrsg.): Geschichte(n) der Wirklichkeit, S. 61–89.
- Landwehr, Achim: Historische Diskursanalyse, 2. Aufl., Frankfurt a. M. 2009.
- Landwehr, Achim (Hrsg.): Geschichte(n) der Wirklichkeit. Beiträge zur Soziale- und Kulturgeschichte des Wissens, Augsburg 2002.
- Lehnert, Detlef (Hrsg.): SPD und Parlamentarismus. Entwicklungslinien und Problemfelder 1871–1990, Köln 2016,
- Lommatzsch, Erik: Betrachtungen zu den Koalitionen in der Zeit der Kanzlerschaft Helmut Kohls 1982–1998, in: Philipp Gassert/Hans Jörg Hennecke (Hrsg.): Koalitionen in der Bundesrepublik. Bildung, Management und Krisen von Adenauer bis Merkel, Paderborn 2017, S.185–202.
- Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014.

- Marx Christian/Reitmayer, Morten (Hrsg.): Gewinner und Verlierer nach dem Boom. Perspektiven auf die westeuropäische Zeitgeschichte, Göttingen 2020.
- Mattes, Monika: Wirtschaftliche Rekonstruktion in der Bundesrepublik Deutschland und grenzüberschreitende Arbeitsmigration von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, in: Oltmer: Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, S. 815–851.
- Meier-Braun, Karl-Heinz: Deutschland, Einwanderungsland, Frankfurt a. M. 2002.
- Meier-Braun, Karl-Heinz: Schwarzbuch Migration. Die dunkle Seite unserer Flüchtlingspolitik, München 2017.
- Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold: Kleine Geschichte der Ein- und Auswanderung in Baden-Württemberg, Leinfelden-Echterdingen 2009.
- Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt. Baden-Württemberg als Einwanderungsland, Stuttgart 2005.
- Mende, Silke: Von der „Anti-Parteien-Partei“ zur „ökologischen Reformpartei“. Die Grünen und der Wandel des Politischen, in: Archiv für Sozialgeschichte (AfS) (52), 2012, S. 273–315.
- Menschenrechte für Flüchtlinge und Vertriebene? In: Informationen zur politischen Bildung, (210) 1986, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, S. 21–25.
- Mergel, Thomas: Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik, in: Geschichte und Gesellschaft, 28. Jg., 2002, S. 574–606.
- Münch, Ursula: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1993.
- Münch, Ursula: Asylpolitik in Deutschland, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 69–86.
- Nuscheler, Franz: Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995.
- Oltmer, Jochen: Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und in Westeuropa, München 2012.
- Oltmer, Jochen: Globale Migration, München 2012.
- Oltmer, Jochen: Migration im 19. und 20. Jahrhundert, München 2010.
- Oltmer, Jochen (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert, Berlin 2016.
- Oltmer, Jochen (Hrsg.): Migration steuern und verwalten, Göttingen 2003.
- Panagiotidis, Jannis: Kein fairer Tausch. Zur Bedeutung der Reform der Aussiedlerpolitik im Kontext des Asylkompromisses, in: Luft/Schimany (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss, S. 105–126.
- Panagiotidis, Jannis: Postsowjetische Migration in Deutschland: Eine Einführung, Weinheim 2021.
- Paul, Gerhard (Hrsg.): Bilder die Geschichte schrieben, Göttingen 2011.

- Paul, Gerhard (Hrsg.): Das Jahrhundert der Bilder. 1949 bis heute, Göttingen 2008.
- Plamper, Jan: Geschichte und Gefühl. Grundlagen der Emotionsgeschichte, München 2012.
- Poutrus, Patrice G.: Migration. Wandel des Wanderungsgeschehens in Europa und die Illusion staatlicher Regulierung in der Bundesrepublik, in: Jaraus: Das Ende der Zuversicht? S. 157–173.
- Poutrus, Patrice G.: Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart, Berlin 2019.
- Poutrus, Patrice G./Behrends, Jan C./Kuck, Dennis: Historische Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) (39/2000), Rechtsextremismus, S. 15–21.
- Paul, Gerhard (Hrsg.): Das Jahrhundert in Bildern. 1949 bis heute, Göttingen 2008.
- Paul, Gerhard (Hrsg.): Visual History. Ein Studienbuch, Berlin 2006.
- Radkau, Joachim: Geschichte der Zukunft. Prognosen, Visionen, Irrungen in Deutschland von 1945 bis heute, München 2017.
- Raphael, Lutz: Jenseits von Kohle und Stahl. Eine Gesellschaftsgeschichte Westeuropas nach dem Boom, Berlin 2019.
- Rödter, Andreas: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015.
- Rödter, Andreas: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009.
- Rödter, Andreas: Klios neue Kleider. Theoriedebatten um eine Kulturgeschichte der Politik in der Moderne, in: Historische Zeitschrift, Band 283, 2006, S. 657–688.
- Sarasin, Philipp: Was ist Wissensgeschichte? In: Internationales Archiv für Sozialgeschichte der deutschen Literatur (36), 2011, S. 159–172.
- Sauer, Michael: „Hinweg damit!“ – Plakate als historische Quellen zur Politik und Mentalitätsgeschichte, in: Paul (Hrsg.): Visual History, S. 37–56.
- Schluchter, Wolfgang/Quint, Peter (Hrsg.): Der Vereinigungsschock. Vergleichende Betrachtungen zehn Jahre danach, Weilerswist 2001.
- Schönwälder, Karen: Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001.
- Schönwälder, Karen: Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Oltmer (Hrsg.): Migration steuern und verwalten, S. 123–144.
- Stollberg-Rilinger, Barbara: Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? In: Zeitschrift für Historische Forschung, Beiheft 35, Berlin 2005, S. 9–24.

- Sturm, Roland: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 5. April 1992: Rechtsruck oder Protestwahl, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Vol. 23, 4/1992, S. 622–639.
- Sturm-Martin, Imke: Die Europäisierung der Migration im 20. Jahrhundert, in: Dies./Hecker-Stampehl (Hrsg.): Europa im Blick, S. 167–180.
- Sturm-Martin, Imke/Hecker-Stampehl, Jan (Hrsg.): Europa im Blick, Hamburg 2007.
- Stötzel, Georg/Wengeler, Martin (Hrsg.): Kontroverse Begriffe: Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1994.
- Ther, Philipp: Das andere Ende der Geschichte. Über die Große Transformation, Berlin 2019.
- Ther, Philipp: Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa, Berlin 2017.
- Thränhardt, Dietrich: Schweizerische und bundesdeutsche Asylpolitik – komparative Aspekte, in: Ders./Wolken (Hrsg.): Flucht und Asyl, S. 9–23.
- Thränhardt Dietrich/Wolken, Simone (Hrsg.): Flucht und Asyl, Freiburg i. Br. 1988.
- Waibel, Harry: Der gescheiterte Anti-Faschismus der SED. Rassismus in der DDR, Frankfurt a. M. 2014.
- Waibel, Harry: Rassismus in der DDR – Über den gescheiterten Antifaschismus der SED, in: Gerbergasse 18: Thüringer Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte und Politik (2/2015), Heft 75, S. 41–46.
- Walter, Franz: Die SPD. Biographie einer Partei, 2. Aufl., Berlin 2011.
- Walter, Franz: Die SPD: Vom Proletariat zur Neuen Mitte, Berlin 2002.
- Walter, Franz: Vorwärts oder abwärts? Berlin 2010.
- Weber, Reinhold: Auf der Suche nach einer neuen Heimat: Zur Geschichte der Aus- und Einwanderung im deutschen Südwesten, in: Meier-Braun/Weber (Hrsg.): Kulturelle Vielfalt, S. 30–64.
- Weiß, Hans-Jürgen: Gewalt von Rechts – (k)ein Fernsehthema? Zur Fernsehberichterstattung über Rechtsextremismus, Ausländer und Asyl in Deutschland, Opladen 1995.
- Wengeler, Martin: Asylantenflut im Einwanderungsland Deutschland – Brisante Wörter in der Asyldiskussion, in: Sprache und Literatur in Wissenschaft und Unterricht, Nr. 72, 1993, S. 2–30.
- Wengeler, Martin: Multikulturelle Gesellschaft oder Ausländer raus? Der sprachliche Umgang mit der Einwanderung seit 1945, in: Stötzel/Wengeler (Hrsg.): Kontroverse Begriffe, S. 711–749.

Wengeler, Martin: *Topos und Diskurs. Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985)*, Tübingen 2003.

Wilke, Jürgen: *Bild-Zeitung. Die Bilderwelt einer umstrittenen Boulevardzeitung*, in: Paul (Hrsg.): *Das Jahrhundert in Bildern*, S. 64–71.

Winkler, Heinrich August: *Der lange Weg nach Westen, Band 2, Vom Dritten Reich bis zur Wiedervereinigung*, München 2014.

Wirsching, Andreas: *Abschied vom Provisorium*, München 2006.

Wirsching, Andreas: *Der Preis der Freiheit*, München 2012.

Wojak, Irmtrud/Holz, Pedro: *Chilenische Exilanten in der Bundesrepublik Deutschland (1973–1989)*, in: Krohn (Hrsg.): *Exile im 20. Jahrhundert*, S. 168–190.

Wolff, Frank: *Deutsch-Deutsche Migrationsverhältnisse: Strategien staatlicher Regulierung 1945–1989*, in: Oltmer (Hrsg.): *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, S. 773–814.

Wolfrum, Edgar: *Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute*, Stuttgart 2020, S. 32.

Wolfrum, Edgar: *Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart 2006.

Wolfrum, Edgar: *Welt im Zwiespalt. Eine andere Geschichte des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart 2017.

Woyke, Meik: *Zweckbündnis auf Zeit. Das Ende der sozial-liberalen Koalition*, in: Faulenbach/Helle (Hrsg.): *Menschen, Ideen, Wegmarken*, S. 342–351.

Woyke, Meik: *Management und Krisen der sozial-liberalen Koalition 1969–1982*, in: Gassert/Hennecke (Hrsg.): *Koalitionen in der Bundesrepublik*, S. 161–184.

8.6 Onlineresourcen

Anwerbestopp 1973, unter: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/anwerbeabkommen/43270/anwerbestopp-1973> (Stand: 15.09.2020)

Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998, unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_bonn_1998.pdf (Stand: 15.09.2020)

Berlinghoff, Marcel: Zwischen Einwanderung und Zwangsrotation. Europäische Migrationspolitik zum Ende des 'Booms' (1972–1975). In: Themenportal Europäische Geschichte (2015), Link: <https://www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-1658> (Stand: 15.09.2020).

Bösch, Frank/Vowinckel, Annette: Mediengeschichte, Version: 2.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 29.10.2012, S. 7. Unter: http://docupedia.de/zg/boesch_vowinckel_mediengeschichte_v2_de_2012. (Stand: 15.09.2020)

Brandanschlag 1988: Schwandorf gedenkt mit großer Verspätung, unter: <http://www.br.de/nachrichten/rechtaussen/schwandorf-brandanschlag-100.html> (Stand: 15.09.2020)

Die Europäische Union, Dossier unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/> (Stand: 15.09.2020)

Die Leitmedien, auf DeuFraMat, unter: <http://www.deuframmat.de/de/kulturbeziehungen/medien-und-kommunikation/die-ueberregionale-presse-in-frankreich-und-deutschland-eine-vergleichsstudie/die-leitmedien.html> (Stand: 15.09.2020)

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes, unter: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/39043/biografien> (Stand: 15.09.2020)

Ergebnisse früherer Landtagswahlen, hrsg. vom Bundeswahlleiter, Stand: April 2020, unter: https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/a333e523-0717-42ad-a772-d5ad7e7e97cc/ltw_erg_gesamt.pdf (Stand: 15.09.2020)

Fernsehansprache von Bundeskanzler Kohl anlässlich des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, 01.07.1990, unter: https://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=555 (Stand: 15.09.2020)

Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz - AsylVfG), unter: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl182s0946.pdf (Stand: 15.09.2020)

Heidelberger Kreis, in: Antifaschistisches Pressearchiv und Bildungszentrum Berlin e. V., unter: <http://www.apabiz.de/archiv/material/Profile/Heidelberger%20Kreis.htm> (Stand: 15.09.2020)

Herbert, Ulrich: Flucht und Asyl. Zeithistorische Bemerkungen zu einem aktuellen Problem, auf: Zeitgeschichte-online, Dezember 2015, unter: <https://zeitgeschichte-online.de/themen/flucht-und-asyl> (Stand: 15.09.2020)

Herbert, Ulrich: Krisenzeichen. Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer/innen 1973, Zeitgeschichte-online, November 2013, unter: <https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/krisenzeichen> (Stand: 15.09.2020)

Königsteiner Schlüssel, im: Glossar des BAMF, unter: https://www.bamf.de/DE/Service/ServiceCenter/Glossar/_functions/glossar.html?cms_lv2=282962&cms_lv3=294926 (Stand: 15.09.2020)

Mayer, Michael: Rezension zu: Patrice G. Poutrus: Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart, Berlin 2019. In: H-Soz-Kult, 07.10.2019, www.hsozkult.de/publicationreview/id/reb-28016 (Stand: 15.09.2020)

Mitte-Studie, unter: <https://www.fes.de/forum-berlin/gegen-rechtsextremismus/mitte-studie> (Stand: 15.09.2020)

Räth, Norbert: Rezessionen in historischer Betrachtung, in: Wirtschaft und Statistik (3/2009), hrsg. vom Statistischen Bundesamt, S. 203–208, unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2009/03/rezession-betrachtung-032009.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 15.09.2020)

Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum, unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/57143/rueckblick-30-jahre-kuehn-memorandum> (Stand: 15.09.2020)

Schröder, Jens: Historische Analyse: Spiegel und Stern im 66-Jahre-Auflagentrend, unter: <http://meedia.de/2016/02/12/historische-analyse-spiegel-und-stern-im-66-jahre-auflagentrend-rekorde-mit-kennedy-und-dem-irak-krieg/> (Stand: 15.09.2020)

Spätaussiedler, unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/kriegsfolgen/spaetaussiedler/spaetaussiedler-node.html> (Stand: 15.09.2020)

Tagungsbericht von Daniel Rothenburg: Nach dem Konstruktivismus? Aktuelle Strategien der Kontextualisierung in der Neuen Ideengeschichte, 01.–02.10.2014 an der Universität Tübingen, unter: <http://www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-5762> (Stand: 15.09.2020)

Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen, unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61643/spaet-aussiedler> (Stand: 15.09.2020)

Zwanzig Jahre „Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung“ (1993). Erinnerungen des Herausgebers, im November 1993, Siehe: https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Manifest_60_20_Jahre_Bade.pdf (Stand: 15.09.2020)