

Alexandra Jaeger
Julia Kleinschmidt
David Templin (Hg.)

Den Protest regieren

Gedruckt mit Unterstützung der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (FZH).

Titelbild: Michael Kipp/Umbruch Bildarchiv

1. Auflage August 2018

Umschlaggestaltung Volker Pecher, Essen

Satz und Gestaltung Heike Amthor, Fernwald

Druck und Bindung Majuskel Medienproduktion GmbH, Elsa-Brandström-Str. 18,
35578 Wetzlar

© Klartext Verlag, Essen 2018



KLARTEXT

Jakob Funke Medien Beteiligungs GmbH & Co. KG
Friedrichstr. 34–38, 45128 Essen
info@klartext-verlag.de, www.klartext-verlag.de

ISBN 978-3-8375-1453-7

Alle Rechte der Verbreitung, einschließlich der Bearbeitung für Film, Funk, Fernsehen, CD-ROM, der Übersetzung, Fotokopie und des auszugsweisen Nachdrucks und Gebrauchs im In- und Ausland sind geschützt.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

Alexandra Jaeger | Julia Kleinschmidt | David Templin (Hg.)

Den Protest regieren

Staatliches Handeln,
neue soziale Bewegungen
und linke Organisationen
in den 1970er und 1980er Jahren



Politiker Rudolf Hauck besucht Hausbesetzer in West-Berlin, Januar 1982,
Foto: Michael Kipp/Umbruch Bildarchiv.

Inhalt

David Templin/Julia Kleinschmidt Einleitung. Protest und Regieren in den 1970er und 1980er Jahren	7
Sven Steinacker Protest und passive Revolution. Zum Umgang mit sozialen Bewegungen in der Jugendhilfe der 1960er und 1970er Jahre	45
David Templin »Modellprojekt« oder »Seuchenherd«? Zum Umgang westdeutscher Kommunen mit Protesten für selbstverwaltete Jugendzentren am Beispiel Hannover	75
Uwe Sonnenberg Mit Paragraphen gegen »Subversions-, Revolutions- und Terrorschiffstum«. Linker Buchhandel und der »Schutz des Gemeinschaftsfriedens« in den 1970er Jahren	101
Alexandra Jaeger »Auch Marx ist Deutschland«. Aushandlungen über Freiheitsrechte und Staatsräson im Zuge des Radikalenbeschlusses in den 1970er Jahren	123
Dolores L. Augustine Wyhl, Brokdorf, Seabrook. Die Bekämpfung von Anti-AKW-Protesten zwischen Reform und Remilitarisierung der Polizei	155

Janine Gaumer

Machtkampf um die Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf. Staatliche Strategien gegen die Anti-Atomkraftbewegung in den 1980er Jahren 181

Martin Diebel

»Zivilschutz für den Bürger«? Friedensbewegung, Staat und atomare Bedrohung in der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien, 1980–1986 205

Julia Kleinschmidt

Streit um das »kleine Asyl«. »De-Facto-Flüchtlinge« und Proteste gegen Abschiebungen als gesellschaftspolitische Herausforderung für Bund und Länder während der 1980er Jahre 231

Dank 259

AutorInnenangaben 261

Abkürzungsverzeichnis 263

Personenregister 267

Julia Kleinschmidt

Streit um das »kleine Asyl«

»De-Facto-Flüchtlinge« und Proteste gegen Abschiebungen als gesellschaftspolitische Herausforderung für Bund und Länder während der 1980er Jahre

Im Jahr 1983 gewährte die Heilig-Kreuz-Gemeinde im Berliner Bezirk Kreuzberg mehreren palästinensischen Geflüchteten Kirchenasyl, um deren Abschiebung zu verhindern.¹ Diesem Beispiel folgten bald weitere Westberliner Gemeinden beider Konfessionen, und bis 1988 schlossen sich insgesamt 35 Kirchen in der Initiative »Asyl in der Kirche« zusammen.² Auf diesem Weg versuchten sie, vor allem »De-Facto-Flüchtlinge« vor der Abschiebung in den Libanon zu bewahren. Dies waren die ersten Fälle von Kirchenasyl in der Bundesrepublik bzw. Westberlin. Sie lieferten den Auftakt für die Entstehung der selbsternannten ökumenischen »Kirchenasylbewegung«. Dieser Zusammenschluss aus sowohl evangelischen als auch katholischen Gemeinden stellt einen signifikanten Akteur in der Migrationspolitik seit den 1980er Jahren dar und orientierte sich an internationalen Vorbildern aus den USA, den Niederlanden und der Schweiz.³

-
- 1 Miltiadis Oulios: Blackbox Abschiebung. Geschichte, Theorie und Praxis der deutschen Migrationspolitik, Berlin 2015, S. 327; Niels Seibert: Vergessene Proteste. Internationalismus und Antirassismus 1964–1983, Münster 2008, S. 181–190. Selbsthistorisierend: Wolf-Dieter Just: 20 Jahre Kirchenasylbewegung, in: ders./Beate Sträter (Hg.): Kirchenasyl. Ein Handbuch, Karlsruhe 2003, S. 141–163, hier S. 142.
 - 2 Ebd., S. 143; Wolf-Dieter Just: Konflikt mit dem Staat im Dienst der Humanität. Kirchenasylinitiativen in der Bundesrepublik, in: ders. (Hg.): Asyl von unten. Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam – Ein Ratgeber, Reinbek 1993, S. 110–136, hier S. 112. Die Homepage der Initiative: <http://kirchenasyl-berlin.de> (21.8.2017).
 - 3 Vgl. Just, Konflikt (wie Anm. 2), S. 110–112.

Die Kirchenasylbewegung war eine Reaktion darauf, dass seit 1982 auf Grundlage des neuen Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) immer mehr Geflüchtete aufgrund abgelehnter Asylanträge von einer Abschiebung bedroht waren.⁴ Ihre Hoffnung lag nun in der 1953 von der Bundesrepublik ratifizierten Genfer Flüchtlingskonvention. Der darin formulierte völkerrechtliche Grundsatz der Nichtzurückweisung (das sogenannte Refoulement-Verbot) sollte eine Abschiebung in Gebiete verhindern, in denen Menschen Folter oder gar Tod fürchten mussten. Die Bezugnahme darauf führte umgangssprachlich zur Bezeichnung »kleines Asyl«, da es im Gegensatz zum »großen«, also dem regulären Asylrecht, nicht über das Grundgesetz geregelt war. Immer mehr Geflüchtete konnten sich auf die genannten Umstände berufen, und so wuchs bis Mitte der 1980er Jahre die Zahl dieser »De-Facto-Flüchtlinge« auf 270.000 bis 300.000 Menschen an.⁵

Dieser Beitrag zeigt am Beispiel dieser »De-Facto-Flüchtlinge«, wie die ungeklärte Aufenthaltssituation von zumeist (Bürger-)Kriegsflüchtlingen zu einem Kristallisationspunkt in der »Asyldebatte« der 1980er Jahre wurde, die von rassistischen Stereotypen und Forderungen nach migrationspolitischen Abwehrmaßnahmen geprägt war.⁶ HistorikerInnen und PolitologInnen beschreiben den anschließenden »Asylkompromiss« aus dem Jahr 1993 als Ausdruck einer sich bereits seit dem Schengener Abkommen 1985 europäisierenden Migrationspolitik, die

4 Gesetz über das Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz – AsylVfG) vom 16. Juli 1982, in: Bundesgesetzblatt, 1982, Teil 1, S. 946–954.

5 Manfred Karnetzki/Hanns Thomä-Venske (Hg.): Schutz für De-facto-Flüchtlinge, Hamburg 1988 (Beiträge zur Arbeit mit Flüchtlingen; 1), S. 5.

6 Ursula Münch: Asylpolitik in Deutschland. Akteure, Interessen, Strategien, in: Stefan Luft/Peter Schimany (Hg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014 (Edition Politik; 16), S. 69–86, hier S. 78–80. Für die »langen« 1980er Jahre hat sich der Begriff »Asyldebatte« durchgesetzt, der ganz unterschiedliche Aspekte der Migrationspolitik zusammenfasst: die Reglementierung in der Aufnahmepraxis, die Erfindung semantisch negativ konnotierter Begriffe wie »Scheinasylanten«, zunehmende rassistische Gewaltakte, und schließlich die Debatten zur 1993 vom Bundestag beschlossenen Grundgesetzänderung des Artikels 16. Vgl. Ulrich Herbert: Ausländer – Asyl – Pogrome. Das hässliche Gesicht des neuen Deutschlands, in: Frank Bajohr/Anselm Doering-Manteuffel/Claudia Kemper/Detlef Siegfried (Hg.): Mehr als eine Erzählung. Zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik, Göttingen 2016, S. 145–158; Ulrich Herbert: Flucht und Asyl. Zeithistorische Bemerkungen zu einem aktuellen Problem, in: Zeitgeschichte-online, Dezember 2015, <http://www.zeitgeschichte-online.de/thema/flucht-und-asyl> (21.8.2017); Franz Nuscheler: Internationale Migration. Flucht und Asyl, Wiesbaden 2004 (Grundwissen Politik; 14); Thomas Geisen: Antirassistisches Geschichtsbuch. Quellen des Rassismus im kollektiven Gedächtnis der Deutschen, Frankfurt/M. 1996 (Oldenburger Forschungsbeiträge zur interkulturellen Pädagogik; 4), S. 134–138.

es Asylsuchenden unter anderem aufgrund der Drittstaatenregelung immer weiter erschwert habe, in den Kernländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Schutz gewährt zu bekommen. Der »Asylkompromiss« stellte eine Zäsur dar, da er eine Änderung eines im Grundgesetz verankerten Grundrechts beinhaltete. Das in Artikel 16 Absatz 2 formulierte Recht auf Asyl für politisch Verfolgte verwies auf die Forderung der Alliierten, dass die Bundesrepublik Verantwortung für die Verfolgungen und Ausbürgerungen vornehmlich jüdischer StaatsbürgerInnen im Nationalsozialismus übernehmen müsse. Der 1993 neu eingefügte Artikel 16a hatte weitreichende Einschränkungen im Zugang zu Asyl zur Folge (»Drittstaatenregelung«, Möglichkeit der Abweisung an der Grenze, kein Asyl für Menschen aus »sicheren Herkunftsländern«).⁷

Wie sich der Weg zu diesem Einschnitt gestaltete und wie sich die Kritik an der Bundesregierung unter Helmut Kohl formierte, der sich grundlegend weigerte, Deutschland als »Einwanderungsland« anzuerkennen,⁸ ist bisher erst ansatzweise von der zeithistorischen Forschung untersucht worden.⁹ Während sich CDU und CSU meist restriktiv positionierten und die Abschaffung des Artikels 16 im Grundgesetz befürworteten, nahmen SPD und FDP widersprüchliche Rollen ein. So lag beiden Parteien einerseits daran, die humanitäre Botschaft des Asylrechts zu bewahren. Andererseits hatte sowohl die Sozialdemokratie, die 1982 in die Opposition ging, als auch die durchgängig mitregierende FDP bereits in den 1970er Jahren den Zugang zum Asylrecht durch die Einführung eines Sichtvermerk- bzw. Visumzwangs und die Novellierung des Asylverfahrensgesetzes deutlich erschwert.¹⁰ Als AkteurInnen in der »Asyldebatte« und damit auch der Auseinandersetzung über die »De-Facto-Flüchtlinge« standen sich daher in nicht immer eindeutigen Fronten

7 Münch, Asylpolitik (wie Anm. 6); Tagungsbericht: 20 Jahre nach der deutschen Asylrechtsreform: Niedergang oder Transformation des Flüchtlingsschutzes?, 28.6.2013 in Berlin, in: H-Soz-Kult, 1.10.2013, www.hsozkult.de/conferencereport/id/tagungsberichte-5057 (15.7.2017).

8 »Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland. Aber die Integration derjenigen, die bei uns leben, wollen wir fördern.« (Helmut Kohl: Regierungserklärung zur 12. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, Bd. 155, Plenarprotokoll 12/5 vom 30. Januar 1991, S. 83–90).

9 Eine Einordnung in die bundesrepublikanische Geschichte nimmt bisher ausschließlich Ulrich Herbert vor. Ulrich Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001, v. a. S. 265.

10 Patrice Poutrus: Asyl im Kalten Krieg. Eine Parallelgeschichte aus dem geteilten Nachkriegsdeutschland, in: Totalitarismus und Demokratie, 2 (2005), H. 3, S. 273–288, hier S. 286.

die alten Bundestagsparteien, eine sich im Aufschwung befindende Neue Rechte und eine promigrantische Koalition aus antirassistischen Initiativen, Menschenrechtsgruppen, Sozialverbänden, den Kirchen und der Grünen Partei bzw. den Alternativen/Bunten Listen gegenüber.¹¹ Nur wenige Publikationen widmen sich aus historischer Sicht den Partizipationsbestrebungen der Protestgruppen und den Aushandlungsprozessen in der bundesdeutschen Migrationspolitik.¹² Ein Grund für die schwierige Verortung dieser Phänomene mag in der (politischen) Praxis der AktivistInnen liegen, die zwischen humanitärer Fürsorge und politischem Aktivismus changierte.¹³ Erste Forschungen sehen im Protest gegen Abschiebungen das größte Mobilisierungspotential einer antirassistischen Bewegung und verweisen aus sozialwissenschaftlicher Perspektive vornehmlich auf die 1990er Jahre als Vorgeschichte des heutigen Aktivismus.¹⁴ Wie dieser Beitrag hervorhebt, kamen bereits in den 1980er Jahren Forderungen nach einem grundlegenden Aufenthaltsrecht für

-
- 11 Herbert, *Geschichte* (wie Anm. 9), S. 242–255. Herbert führt aus, dass die Ausländerpolitik auch für die Koalition zu einem der größten Streitpunkte wurde, und verweist auf die disparate Haltung von FDP und Unionsparteien, repräsentiert durch Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann (CSU) und die Ausländerbeauftragte Liselotte Funcke (FDP). Er bekräftigt, dass durch die Verschiebung der Zuständigkeit für die Migrationspolitik vom Bundesarbeits- zum Bundesinnenministerium auch institutionell die Ordnungspolitik in den Vordergrund rückte.
- 12 Zu Versuchen, politischen Aktivismus von MigrantInnen historisch zu erforschen, vgl. Alexander Clarkson: *Fragmented Fatherland. Immigration and Cold War Conflict in the Federal Republic of Germany 1945–1980*, New York 2013; Seibert, *Vergessene Proteste* (wie Anm. 1) – Letzterer arbeitet leider ohne Angabe von Quellenbelegen. Fragmente finden sich auch in Oulios, *Blackbox Abschiebung* (wie Anm. 1). Vgl. außerdem Quinn Slobodian: *Dissident Guests: Afro-Asian Students and Transnational Activism in the West German Protest Movement*, in: Wendy Pojmann (Hg.): *Migration and Political Activism in Europe since 1945*, New York 2008, S. 33–55. Unberücksichtigt blieb bisher der humanitäre Aktivismus für Flüchtlinge: Julia Kleinschmidt: Die Aufnahme der ersten »boat people« in die Bundesrepublik, in: *Deutschland Archiv Online*, 26.11.2013, <http://www.bpb.de/170611> (15.7.2017); Frank Bösch: Engagement für Flüchtlinge. Die Aufnahme vietnamesischer »Boat People« in der Bundesrepublik, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, 14 (2017), H. 1, S. 13–40. Zeitgenössisch: Herbert Spaich (Hg.): *Asyl bei den Deutschen. Beiträge zu einem gefährdeten Grundrecht*, Reinbek 1982.
- 13 Diese Charakterisierung nimmt Jan Eckel vor, der damit auf ein Forschungsdesiderat verweist. Hier siedelt sich mein Dissertationsprojekt an der Universität Göttingen an: *Das Folter-Paradigma. Die humanitäre Wende und das Ende des politischen Asyls in der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden (1970–1990)*.
- 14 Sieglinde Rosenberger/Helen Schwenken/Maren Kirchhoff/Nina Maria Merhaut: Abschiebe-Protest-Kulturen: Abschiebungen als Konfliktfeld in Deutschland und Österreich zwischen 1993 und 2013, in: Priska Daphi/Nicole Deitelhoff/Dieter Rucht/

alle Geflüchteten auf. Diese waren nicht allein eine Reaktion auf den Tod mehrerer Asylsuchender in Westberlin 1983,¹⁵ sondern in allen Bundesländern entstanden ähnliche Initiativen. Der sich nun heftig entzündende Protest kann als Ausdruck eines umfassenden gesellschaftspolitischen Pluralisierungsprozesses verstanden werden. Dies wird auch daran deutlich, dass EntscheidungsträgerInnen die Forderungen nach einem Mitspracherecht von Flüchtlingsinitiativen in einer zunehmend migrantisch geprägten Gesellschaft nicht länger ignorieren konnten.¹⁶ Gleichzeitig verweisen die beiden umfassenden migrationspolitischen Maßnahmen – das neue »Ausländergesetz« von 1991 und die Grundgesetzänderung von 1992/93 – auf eine bis heute andauernde antiliberale Tendenz in der Migrationsgesetzgebung und die gesellschaftliche Polarisierung in dieser Frage.¹⁷

Im Folgenden wird die Asyldebatte mit Fokus auf die »De-Facto-Flüchtlinge« untersucht. Nach einer Einführung in die zeitgenössische Kritik an der Asylgesetzgebung und der Verfahrenspraxis dient zunächst Westberlin als Beispiel, wo es 1987 zur sogenannten Berliner Regelung kam. Wie zuständige PolitikerInnen in anderen Bundesländern auf den von AktivistInnen beworbenen Kompromiss in Westberlin reagierten, wird anschließend erörtert. In einem vierten Schritt wird der Versuch des Bundesministeriums des Innern (BMI) in den Blick genommen, die flexiblen Regelungen der Bundesländer durch ein restriktives, zentralisiertes »Ausländergesetz« zu ersetzen.

Simon Teune (Hg.): Protest in Bewegung? Zum Wandel von Bedingungen, Formen und Effekten politischen Protests, Baden-Baden 2017 (Leviathan; 33), S. 255–281.

- 15 Vgl. Veronika Arendt-Rojahn (Hg.): Ausgeliefert. Cemal Altun und andere, Reinbek 1983.
- 16 Ulrich Herbert: Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hg.): Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002 (Moderne Zeit; 1), S. 7–49.
- 17 Michael G. Esch/Patrice G. Poutrus: Zeitgeschichte und Migrationsforschung. Eine Einführung, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 2 (2005), H. 3, S. 338–344, hier S. 339. Folgt man den Erkenntnissen von Patrice Poutrus, so stellt die restriktive Tendenz ab dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts nur eine verschärfte Anwendung des in der Praxis stets umstrittenen Gesetzes dar. Vgl. Patrice Poutrus: Spannungen und Dynamiken. Asylgewährung in der Bundesrepublik Deutschland von den frühen 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahren, in: Gernot Heiss/Maria Mesner (Hg.): Asyl. Das lange 20. Jahrhundert, Wien 2012, S. 126–145.

Humanitäre Kritik und Proteste gegen die Asylpolitik

Der Protest gegen und die scharfen Positionen in der Asylpolitik müssen im Spannungsfeld zweier Komplexe betrachtet werden: einerseits einer grundlegenden Bürokratie- und Machtkritik, die sich im Gefolge von »1968« im linken und alternativen Milieu etabliert hatte;¹⁸ und andererseits einer moralischen Wende während der 1970er Jahre, die Menschenrechte und Humanitarismus als handlungsleitende Politikziele in der Außenpolitik etablierte.¹⁹ In der Asylpolitik schien prägnanter als in anderen Bereichen zum Ausdruck zu kommen, dass sich »der Staat« in Form von Behörden, Gesetzgeber und Polizei im Spannungsfeld von Recht und Moral nicht immer angemessen positionierte. JuristInnen im Umfeld der Zeitschrift *Kritische Justiz*²⁰ und vom Republikanischen Anwaltsverein e. V. etwa vertraten ganz im Sinne der Neuen Sozialen Bewegungen die Auffassung, dass auch in lokalen bzw. spezifischen Problemlagen aus »Betroffenheit«²¹ zu handeln sei. Die daraus resultierende Forderung formulierte der Berliner Probst Uwe Hollm so: »Dem Prinzip der Gerechtigkeit [sic!] dürfen Menschlichkeit und Barmherzigkeit nicht geopfert werden.«²² Beispielfhaft für die mediale Adaption der Prämisse, humanitäre

-
- 18 Susanne Schregel: Die »Macht der Mächtigen« und die Macht der »Machtlosen«. Rekonfigurationen des Machtdenkens in den 1980er Jahren, in: Archiv für Sozialgeschichte, 52 (2012), S. 403–428; Sven Reichardt/Detlef Siegfried: Das Alternative Milieu. Konturen einer Lebensform, in: dies. (Hg.): Das Alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968–1983, Göttingen 2010 (Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte; 47), S. 9–24.
- 19 Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern, Göttingen 2015; Lynn Hunt: Inventing Human Rights. A History, New York 2007; Habbo Knoch/Benjamin Möckel: Moral History. Überlegungen zu einer Geschichte des Moralischen im »langen« 20. Jahrhundert, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 14 (2017), H. 1, S. 93–111.
- 20 Seibert, Vergessene Proteste (wie Anm. 1), S. 133–140; Sonja Buckel/Andreas Fischer-Lescano/Felix Hanschmann: Die Geburt der »Kritischen Justiz« aus der Praxis des Widerständigen, in: Kritische Justiz, 41 (2008), H. 3, S. 235–242; Günter Frankenberg: Partisanen der Rechtskritik: Critical Legal Studies etc., in: Sonja Buckel/Ralph Christensen/Andreas Fischer-Lescano (Hg.): Neue Theorien des Rechts, Stuttgart 2006, S. 97–116.
- 21 Schregel, »Macht der Mächtigen« (wie Anm. 18), S. 406.
- 22 Landesarchiv Berlin (LA B), B Rep 002, 15641, Probst Uwe Hollm, Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg (Berlin West), an den Regierenden Bürgermeister von Berlin Richard von Weizsäcker, 31.8.1983. Der Terminus der Gerechtigkeit bezieht sich hier auf die Annahme, dass diese in einem Rechtsstaat vor Willkür schützt, es in diesem Fall aus Sicht Hollms aber angebracht wäre, aus humanitären Gründen gegen das Gesetz zu handeln.

Normen über das Gesetz bzw. die Bürokratie zu stellen, war die Berichterstattung der *tageszeitung (taz)*. Im Februar 1983 etwa kam es gegen die Abschiebung der Schülerin Berrin Demirel zu Protest: »Einstweilen stehen die Mitschüler unbürokratisch in der Kälte und verlangen, daß in dieser Stadt nicht Paragraphen, sondern – unbürokratisch – Menschen und ihre Schicksale die Ausländerpolitik bestimmen.«²³ In der Protestbewegung gegen die Asylpolitik der 1980er Jahre fand sich daher ein schon für den Menschenrechtsaktivismus der 1960er und 1970er Jahre typisches Schema wieder: die »Enttäuschung darüber, dass sich moralische Empörung nicht in Gesetze, Gesetze nicht in konkrete politische Maßnahmen und politische Maßnahmen selten in echte Veränderungen umschrieben«.²⁴

Auch in den Jahrzehnten zuvor hatten Abschiebungen Protest hervorgerufen, dabei waren aber meist Angehörige verbotener bzw. vom Verfassungsschutz als extremistisch eingestufte sozialistischer oder kommunistischer Vereinigungen betroffen gewesen. Ihre Fälle wurden vor allem in der Zeitschrift *Arbeiterkampf* des Kommunistischen Bundes begleitet und skandalisiert, jedoch erreichten nur die Abschiebungen von über 80 PalästinenserInnen und über 200 Ausweisungsverfügungen als Reaktion auf das Attentat palästinensischer Terroristen auf die israelische Mannschaft während der Olympischen Spiele 1972 eine bundesweite Öffentlichkeit.²⁵ Im Zuge gestiegener globaler Mobilität, weitreichender Menschenrechtsverletzungen autoritärer Staaten und ausgelöst durch (Bürger-)Kriege außerhalb Europas stieg die Zahl der Asylsuchenden ab 1977 deutlich an und überschritt bis 1993 mehrfach die jährliche Marke von 100.000 Menschen.²⁶ Die Zunahme an Asylsuchenden hatte – vor allem aus Sicht der KritikerInnen der staatlichen Steuerungsversuche – noch einen weiteren Grund. Bereits im Ausländergesetz von 1965 zeigte sich demnach die restriktive Tendenz in der Aufnahmepraxis, die auf die verstärkte Kontrolle von ImmigrantInnen, die Beschränkung des Zuzugs und mitunter die Kriminalisierung des Aufenthalts abzielte.²⁷ Legale Einwanderung

23 Integrieren, prozessieren – abschieben. Mahnwache an der Gedächtniskirche, in: *taz*, 9.2.1983.

24 Benjamin Möckel: Rezension zu: Eckel, Jan: *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*, Göttingen 2014, in: *H-Soz-Kult*, 16.1.2015, www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-22946 (14.1.2018).

25 Vgl. die Berichterstattung im *Arbeiterkampf* in den Jahren 1976 bis 1984; *Der neue Antisemitismus. Die Liquidierung von Ausländerorganisationen in der BRD: Zum Verbot von GUPS und GUPA*, München 1972; Oulios, *Blackbox* (wie Anm. 1), S. 209.

26 Zu den genauen Zahlen: Ursula Münch: *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*, Opladen 1993 (2. Auflage), v. a. S. 63–70.

27 Karen Schönwälder: »Ist nur Liberalisierung Fortschritt?« Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik, in: Jan Motte/Rainer Ohliger/Anne von Oswald

außerhalb von binationalen Abkommen und dem Spätaussiedlerzuzug war nach der zweiten wichtigen Zäsur in der bundesdeutschen Migrationspolitik, dem Anwerbestopp von 1973, beinahe nur noch im Asylrecht vorgesehen.²⁸ Politisch Verfolgte, die zuvor als ArbeitsmigrantInnen in die Bundesrepublik gekommen waren, sahen sich nun vielfach gezwungen ein Asylgesuch zu stellen.

Diese Entwicklungen sind signifikante Faktoren für die Überlagerung bzw. Ablösung des »Arbeitsmigrationsregimes« durch das nun wirkmächtig werdende »Asylregime« noch während der sozialliberal regierten 1970er Jahre.²⁹ Charakteristisch für dieses Regime ist, dass die »Ausländerfrage« – so eine Beobachtung Ulrich Herberts – »seit den 70er Jahren alle vier, fünf Jahre in immer neuen Verwandlungen aufs neue entbrennt und jedesmal so tut, als seien plötzlich ganz neue Probleme aufgetaucht«. ³⁰ Allerdings erzeugte das neue Asylverfahrensgesetz, das im Jahr des Regierungswechsels 1982 in Kraft trat und den Begriff der politischen Verfolgung eng auslegte, tatsächlich eine neue Problemlage: Die Gruppe der im Asylverfahren abgelehnten, aber geduldeten Menschen nahm rapide zu. Aufgrund der Verfolgung und Repression gegen Solidarność-Mitglieder in Polen,³¹ der Bürgerkriege im Libanon und in Sri Lanka sowie dem Krieg an der iranisch-irakischen Grenze war ihre Anzahl bald fünfmal so groß wie die der Menschen mit positiv

(Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt/M. 1999, S. 127–144; dies.: Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und frühen 1970er Jahre, in: Jochen Oltmer (Hg.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Göttingen 2003 (IMIS-Schriften; 12), S. 123–144.

28 Marcel Berlinghoff: Das Ende der »Gastarbeit«. Europäische Anwerbestopps 1970–1974, Paderborn 2013 (Studien zur Historischen Migrationsforschung; 27). Zur Aussiedlerpolitik und -aufnahme: Sascha Schießl: Das »Tor zur Freiheit«. Kriegsfolgen, Erinnerungspolitik und humanitärer Anspruch im Lager Friedland (1945–1970), Göttingen 2016 (Veröffentlichungen des Zeitgeschichtlichen Arbeitskreises Niedersachsen; 31), S. 357–431.

29 Vgl. Serhat Karakayali: Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 2008, S. 20; Berlinghoff, Ende (wie Anm. 28).

30 Herbert, Geschichte (wie Anm. 9), S. 9. Vgl. Karen Schönwälder: Migration und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Öffentliche Debatten und politische Entscheidungen, in: Rosmarie Beier-de Haan (Hg.): Zuwanderungsland Deutschland. Migrationen 1500–2005, Wolfratshausen 2005, S. 106–119.

31 Christie Miedema: Vrede of vrijheid? Dilemma's, dialoog en misverstanden tussen Nederlandse en West-Duitse linkse organisaties en de Poolse oppositie in de jaren tachtig, Amsterdam 2016.

beschiedenem Asylbescheid. 1984 machten Geflüchtete dieser Gruppen bereits 66 Prozent der AntragstellerInnen aus, während die Anerkennungszahlen nach Artikel 16 Grundgesetz unter 10 Prozent rutschten. Von den 1987 gezählten 290.000 »De-Facto-Flüchtlingen« kamen rund 100.000 aus Polen, rund 50.000 aus weiteren Staaten des »Ostblocks« und mehrere Zehntausend aus dem Libanon, Iran und Sri Lanka.³²

Die Geflüchteten aus den kommunistischen Ländern Osteuropas konnten wie die seit 1979 ankommenden »humanitären Flüchtlinge«³³ aus Vietnam in einem kurzen Zeitfenster mit einer weitreichenden Solidarität aus allen Parteien und vielen Gesellschaftsgruppen rechnen.³⁴ Nicht nur die Aufnahme der Boatpeople aus Südostasien wurde von kostenintensiven Integrationsprogrammen begleitet, die auch UnionspolitikerInnen unterstützten, sondern auch die Repressionen gegen Solidarność riefen eine breite Unterstützungsbewegung hervor. Geflüchtete aus kommunistischen Staaten wurden nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) von 1966 grundsätzlich geduldet. Die anhaltende Immigration aus Polen wurde jedoch bald als finanzielles und sozialpolitisches Problem bewertet.³⁵ Es mehrten sich Stimmen, dass die polnischen Geflüchteten den Westberliner Landeshaushalt erheblich belasteten, da die MigrantInnen weder im Notaufnahmelager Marienfelde untergebracht werden sollten, noch ihnen Sozialhilfe verwehrt werden konnte.³⁶ Der antikommunistische Impetus, mit dem etwa der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht für die Aufnahme der Boatpeople geworben hatte, legitimierte zwar auch ihre Aufnahme, konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Gesamtzahl der zu versorgenden Geflüchteten stetig zunahm. Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass sich Helmut Kohl entschied, das Thema »Ausländerpolitik« bereits in seiner ersten Regierungserklärung am 13. Oktober

32 Archiv des Hamburger Instituts für Sozialforschung (HIS), AKA, 132,01, Bundesinnenministerium: Schriftlicher Bericht an den Ausschuss für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit des Deutschen Bundestages über die sog. De facto-Flüchtlinge, 16.5.1988.

33 Julia Kleinschmidt: Eine Zäsur der Migrationspolitik. Boatpeople aus Vietnam als im »Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge« in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bengü Kocatürk-Schuster u. a. (Hg.): UnSICHTBAR – Vietnamesisch-Deutsche Wirklichkeiten (Edition DOMiD – Migration im Fokus; 3), S. 50–59.

34 Vgl. LA B, B Rep 002, Nr. 37450, Pressesammlung und Ressortbesprechung Innensenator, 24.6.1981.

35 Auch gegenüber den vietnamesischen Geflüchteten kippte die Hilfsbereitschaft der Regierungen 1982, als das Thema der »Ausländerpolitik« die Gemüter erhitze. Vgl. Bösch, Engagement (wie Anm. 12).

36 LA B, B Rep 002, Nr. 37450, Ressortbesprechung Innensenator, 2.7.1986.

1982 zur Schwerpunktaufgabe der neuen Koalition zu erklären.³⁷ Unter seiner Ägide sollten die kleinteiligen Reformen der sozialliberalen Koalition von einem Gesamtkonzept abgelöst werden, um eine Einschränkung der Immigration und die Reduzierung der im Land lebenden MigrantInnen zu erreichen.³⁸ Insbesondere der christlich-soziale Innenminister Friedrich Zimmermann befürwortete ein Vorgehen gegen angebliche »Scheinasylanten«, die rhetorisch immer wieder gegen die »wirklich politisch Verfolgten« ausgespielt wurden.³⁹

Gegen die Asylpolitik der neuen Bundesregierung konstituierte sich eine breit aufgestellte Bewegung. Diese sah in der Politik der Unionsparteien, häufig personifiziert in Zimmermann und dem Berliner Innensenator Heinrich Lummer (CDU), die Bestätigung einer seit dem Nationalsozialismus fest verankerten Xenophobie sowie eines zunehmenden Rassismus in konservativen Kreisen und den Behörden.⁴⁰ Der Berliner Richter Fritz Franz mahnte bereits 1982, aufgrund wiederholter Gesetzes- und Verfahrensänderungen stünde »die Verfassungsgarantie auf Asyl in der Bundesrepublik zur Disposition der unteren Verwaltungen«. ⁴¹ Die Folgen, zu der die undurchsichtige Verfahrenspraxis führen konnte, manifestierten sich aus Sicht der KritikerInnen im Jahr darauf im Suizid des Asylsuchenden Cemal Kemal Altun.⁴² Mit seinem Selbstmord am 30. August 1983 rückte die Asylpolitik in den Fokus von Medien und parlamentarischer Opposition. Im Anschluss an Altuns

37 Herbert, Geschichte (wie Anm. 9), S. 249.

38 Die Bundesregierung setzte neben Abschiebung auch auf freiwillige Rückkehr. Vgl. Herbert, Geschichte (wie Anm. 9), S. 259; Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft für Ausländer, 28.11.1983, in: Bundesgesetzblatt, 30.11.1983, S. 1377; Martin Frey: Direkte und indirekte Rückkehrförderung seitens der Aufnahmeländer – Überblick, in: Heiko Körner/Ursula Mehrländer (Hg.): Die »neue« Ausländerpolitik in Europa. Erfahrungen in den Aufnahme- und Entsendeländern, Bonn 1986 (Ausländerforschung und Ausländerpolitik; 3), S. 15–63.

39 »Der Druck muß sich erst noch erhöhen.« Wie CDU und CSU mit dem Thema Asyl die Wahlen im Bund und in Bayern gewinnen wollen, in: Der Spiegel, Nr. 44, 25.8.1986, S. 76–79, hier S. 78.

40 Hajo Funke: Rechtsextreme Ideologien, strategische Orientierungen und Gewalt, in: Stephan Braun/Alexander Geisler/Martin Gerster (Hg.): Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten, Wiesbaden 2009, S. 21–44, hier S. 24.

41 Spaich, Asyl (wie Anm. 12), S. 47. Vgl. auch Geisen, Antirassistisches Geschichtsbuch (wie Anm. 6), S. 132.

42 Altun sprang aus dem 6. Stock des Verwaltungsgerichtsgebäudes Berlin – kurz bevor über seine Auslieferung an die Türkei verhandelt werden sollte. Vgl. Arendt-Rojahn (Hg.), Ausgeliefert (wie Anm. 15); David Templin: Asyl in Hamburg? Flüchtlinge aus der Türkei und die Debatte um Asyl und Auslieferung in den frühen achtziger Jahren, in: Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (Hg.): Zeitgeschichte in Hamburg 2016, Hamburg 2017, S. 68–87.

Tod kamen über 4.000 Menschen zu Gedenkmärschen und Kundgebungen, die unter anderem von den Oppositionsparteien im Berliner Abgeordnetenhaus, der Alternativen Liste (AL) und der SPD, organisiert worden waren.⁴³ Die eingangs erwähnte Initiative »Asyl in der Kirche« gründete sich. Altuns Suizid wirkte so – was selbsthistorisierende Deutungen bekräftigen – als Ausgangspunkt für zunehmenden gesellschaftlichen Protest gegen die Asylpolitik.⁴⁴

Die Kirchen und antirassistische Initiativen sahen die Bundesrepublik in der Pflicht, Schutz zu gewähren, auch wenn Behörden und Gerichte anders entschieden hatten. Diese Haltung spiegelte sich auch in der Kritik an dem Begriff der »De-Facto-Flüchtlinge« wider. Alternative Gruppen wie der Hamburger Arbeitskreis Asyl (AKA) empörten sich über den mit der Bezeichnung in Zusammenhang stehenden vagen Rechtsstatus: »de-facto« = faktisch – so könnte man meinen –, eindeutiger kann die Tatsache, daß ein Mensch Flüchtling ist, gar nicht festgestellt werden.⁴⁵ Der Vertreter des UN-Flüchtlingskommissariats in Bonn, René van Rooyen, der die Bundesregierung während der 1980er Jahre scharf für ihre Asylpolitik kritisierte, befand, dass der Begriff darauf verweise, dass die »Anerkennungskriterien kaum noch den heutigen Realitäten entsprechen«.⁴⁶ Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) resümierte 1988, dass hier seitens der Politik »ein politische[r] Kampfbegriff« benutzt werde, »mit dem suggeriert werden soll, wie groß die Belastungen für unser Land sind«, anstatt »anzuzeigen, daß für diese Menschen aus humanitären Gründen positive Regelungen nötig sind«.⁴⁷ Diese Zitate zeigen, dass die Lage der abgewiesenen Asylsuchenden ab 1983 in das Blickfeld einer sich zunehmend engagierenden Zivilgesellschaft rückte, in der so unterschiedliche AkteurInnen wie die beiden großen christlichen Kirchen ebenso wie autonome Antirassismus-Initiativen agierten.⁴⁸

43 Betroffenheit über den Tod des Türken Altun. Schwere Vorwürfe der SPD gegen Innenminister und Justiz, in: Berliner Morgenpost, 31.8.1983.

44 Vgl. Asyl in der Kirche e. V. Berlin u. a. (Hg.): Zuflucht gesucht – den Tod gefunden. Cemal Kemal Altun 1960–1983, Berlin 2003.

45 Verschaukelt + Verschoben. de-facto Flüchtlinge in der Bundesrepublik, in: ASYL, Nr. 6, Januar 1989, S. 3.

46 LA B, B Rep 002, Nr. 15642, UNHCR Bonn, René van Rooyen, an den Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen, 23.1.1987. Gleichzeitig legte das UNHCR den Begriff deutlich enger aus: René van Rooyen: Antwort auf die Fragen der Evangelischen Akademie Berlin anlässlich der Veranstaltung »Schutz für de-facto-Flüchtlinge« am 10.10.1987, in: Karnetzki/Thomä-Venske (Hg.), Schutz (wie Anm. 5), S. 9–12, hier S. 9.

47 HIS, AKA, 132,01, AW, Pressedienst der Arbeiterwohlfahrt, Nr. 17/88, 19.5.1988, S. 1–3, hier S. 2.

48 Unser Traumland ist die Heimat. De-Facto-Flüchtlinge in Westdeutschland. Geduldet im »Kleinen Asyl«, in: Der Spiegel, Nr. 38, 15.9.1986, S. 104f.

Die »Berliner Regelung«: eine Lösung zwischen Recht und Humanitarismus

Der Konflikt zwischen staatlichen Behörden, Parlament und gesellschaftlicher Opposition um die Asylpolitik lässt sich an der Aufenthaltsproblematik der »De-Facto-Flüchtlinge« zwischen 1983 und 1987 in Westberlin konkretisieren. Anlass für die zivilgesellschaftliche Empörung waren meist Fälle von MitschülerInnen, NachbarInnen, KollegInnen oder FreundInnen, bei denen am Einzelschicksal miterlebt wurde, wie die Behörden Ausweisungsbescheide erteilten und die Polizei Abschiebungen durchführte.⁴⁹ Wichtigste Adressaten der Kritik waren Innensenator Lummer und die Regierenden Bürgermeister Richard von Weizsäcker (bis 1984) und Eberhard Diepgen (seit 1984). Die drei christdemokratischen Politiker setzten unterschiedliche Schwerpunkte in der Migrationspolitik. Während sich Lummer in den Medien als klarer Abschiebungsbefürworter inszenierte, indem er für eine »harte, kontroverse Sachdiskussion«⁵⁰ plädierte, schienen die beiden Bürgermeister mit Blick auf Einzelfälle differenzierter zu reagieren.⁵¹

Vor drohenden Abschiebungen erhielten sowohl Lummer als auch von Weizsäcker bzw. Diepgen vermehrt Schreiben, in denen Schulklassen oder kirchliche Arbeitskreise darum baten, ein bestimmtes Kind oder eine Familie in Deutschland leben zu lassen. Vergleichbar mit den »urgent actions« von Amnesty International (AI) wurden so Kampagnen für bestimmte Personen gestartet, mit dem Ziel, über Unterschriftenlisten und persönliche Briefe das Handeln der Politiker zu beeinflussen.⁵² Uwe Hollm, Probst der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) für Westberlin, betonte etwa einen Tag nach Altuns Tod gegenüber von Weizsäcker, dass etwas mehr »Behutsamkeit« mit den von Asylverfahren betroffenen Menschen angebracht sei. Er erkundigte sich zudem besorgt nach der Verfahrensweise für angeblich 470 von Abschiebung bedrohte Menschen – mehrheitlich Frauen und Kinder.⁵³ Die Aktion Sühnezeichen forderte im gleichen Kontext für eine von

49 Vgl. LA B, B Rep 002, 15643, Briefsammlung.

50 Heinrich Lummer: Asylrecht – eine Entgegnung. Ein Grundrecht wird mißbraucht, in: Die Zeit, 26.4.1985.

51 Just, Konflikt (wie Anm. 2), S. 111.

52 Eckel, Ambivalenz (wie Anm. 19), S. 347–434.

53 LA B, B Rep 002, 15641, Uwe Hollm an Richard von Weizsäcker, 31.8.1983. Ähnlich verlief auch die Debatte um den Kölner Appell, in dem u. a. Heinrich Böll im November 1983 forderte, die rassistische Rhetorik einzustellen: Karin Hunn: »Nächstes Jahr kehren wir zurück ...«. Die Geschichte der türkischen »Gastarbeiter« in der Bundesrepublik, Göttingen 2005 (Moderne Zeit; 11), S. 500. Zur Problematik des

Abschiebung bedrohte Familie: »Wir wissen, daß formaljuristisch alles korrekt gelaufen ist. Der konkrete Fall zeigt aber, wie unmenschlich formaljuristisch korrekte Entscheidungen sein können.«⁵⁴ Mit Schreiben wie diesen sollte die Position des Innensensors aufgebrochen werden, Abschiebungen aufgrund rechtlicher Entscheidungen durchzusetzen, auch wenn humanitäre Gründe dagegensprachen. Lummer hielt jedoch ungeachtet von Einzelschicksalen an einer Politik der Begrenzung der Migration fest. Er sah sich selbst an die Rechtsprechung gebunden und lehnte eine Politik der Barmherzigkeit ab.⁵⁵

Vehementen Widerspruch erhielt der Innensensor insbesondere von den Kirchen. Als sich immer mehr Gemeinden dazu entschlossen, Familien mit gültigem Ausweisungsbescheid aufzunehmen, stellten sie symbolisch die moralische Integrität des Senats infrage. Zwar erschien es nicht angebracht, mit Polizeigewalt in Gotteshäuser vorzudringen, um die abzuschiebenden Menschen herauszuholen, jedoch scheute sich die Exekutive nicht immer davor, diese repressiven Maßnahmen anzuwenden, wie Fälle in Hamburg und Nordrhein-Westfalen zeigten.⁵⁶ Auch konnten Pfarrer sich strafbar machen, insofern sie die Schutzsuchenden versteckten oder zum illegalen Verbleib in der Bundesrepublik anstifteten.⁵⁷ Strafverfahren konnten sie umgehen, indem sie die beherbergten Personen bei der Polizei und der Innenbehörde meldeten. Um öffentlich Druck aufzubauen, wurden in der Regel Medien und andere UnterstützerInnen informiert. Dabei standen dem Senat staatskritische Geistliche gegenüber, die sich nicht scheuten, mit ihrem Handeln weltliche Gesetze in Frage zu stellen, und auch aus juristischer Perspektive darin unterstützt wurden,

Aufenthaltsrechts in der Bundesrepublik, das häufig Frauen und Kinder unter den staatenlosen PalästinenserInnen betraf: Miriam Rürup: Das Geschlecht der Staatenlosen. Staatenlosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Journal of Modern European History*, 14 (2016), H. 3, S. 411–429.

- 54 LA B, B Rep 002, 15641, Aktion Sühnezeichen an den Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen, 20.3.1984.
- 55 Zur aktuellen Diskussion über solche Fragen: Didier Fassin: Vom Rechtsanspruch zum Gunsterweis. Zur moralischen Ökonomie der Asylvergabepraxis im heutigen Europa, in: *Mittelweg* 36, 25 (2016), H. 1, S. 62–78.
- 56 Vgl. Nikolaus Schultz-Stüchtling: Kirchenasyl. Zeitgeschichtliche und rechtliche Aspekte, Frankfurt/M. 2000 (Europäische Hochschulschriften). Für ein sehr frühes Beispiel von Polizeigewalt in der Kirche siehe Just, Konflikt (wie Anm. 2), S. 113.
- 57 Bertold Huber: Asylschutz ist Menschenrecht. Asylrecht, Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam aus juristischer Sicht, in: Just (Hg.), *Asyl von unten* (wie Anm. 2), S. 91–107, hier S. 101–107.

die Entscheidung, Kirchenasyl zu gewähren, »unter dem Aspekt der Dialektik von Regelverletzung und gesellschaftlicher Weiterentwicklung zu diskutieren.«⁵⁸

Aufgrund dieser Radikalisierung kamen die Kirchen und regierenden PolitikerInnen zunächst kaum ins Gespräch. Für ein Hearing im Januar 1984 unter dem Titel »Abgelehnt, ausgewiesen, ausgeliefert« hatten die OrganisatorInnen auch die damals für den Aufgabenbereich »Flüchtlinge« verantwortlichen UnionspolitikerInnen Lummer, Sozialsenator Ulf Fink und die Ausländerbeauftragte Barbara John eingeladen. Alle drei sagten ihre Teilnahme ab und warfen dem Flüchtlingsrat vor, sich mit derartigen Veranstaltungen auf »unstatthafte Weise staatliche oder andere Autorität an[z]umaßen.«⁵⁹

In der bisherigen Forschung werden in der »Dritte-Welt«-Bewegung die »fließendsten Grenzen zwischen Kirchen und sozialen Bewegungen« ausgemacht.⁶⁰ Geprägt von den dort gemachten Erfahrungen eines als »advokatorisch-politisch«⁶¹ beschriebenen Engagements für Benachteiligte im Ausland, wandten sich die KirchenaktivistInnen mit der Asylpolitik nun auch innerhalb Westdeutschlands einem humanitär-politischen Wirkungsfeld zu. Wichtige kirchliche Asylaktivisten in Westberlin waren Jürgen Quandt und Hanns-Thomä Venske, die als »Verantwortlicher für Ausländer- und Flüchtlingsfragen« (Quandt) bzw. »Beauftragter für Ausländerarbeit« (Venske) für die Evangelische Kirche fungierten. Beide erklärten eine persönliche Involvierung in die Schicksale der Geflüchteten zur fundamentalen Glaubensfrage und hielten auch Gesetzesübertritte im Fall einer Gefahr für Leib und Leben der Flüchtlinge für vertretbar. So erklärte Quandt, dass etwas, was auf gesetzlicher Grundlage »geschähe [sic!], [nicht bloß deshalb] hinzunehmen sei, weil es eben gesetzlich sei.«⁶²

Angesichts der vielstimmigen Opposition und mehrerer Todesfälle seit Sommer 1983 – neben Altun starben sechs Inhaftierte bei einem Brand im Abschiebegefäng-

58 Ebd., S. 107.

59 Rita Kantemir-Thomä: Zwar hat der Berliner Flüchtlingsrat im Laufe seiner Existenz die Politik nicht gänzlich in die Knie gezwungen, aber ..., in: Flüchtlingsrat Berlin e. V. (Hg.): Menschenrechte kennen keine Grenzen. 30 Jahre Flüchtlingsrat Berlin e. V., Berlin 2011, S. 12–13, hier S. 12.

60 Claudia Lepp: Zwischen Konfrontation und Kooperation: Kirchen und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik (1950–1983), in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 7 (2010), H. 3, S. 364–385, hier S. 375.

61 Ebd., S. 376. Vgl. auch Klaus Fitschen u. a. (Hg.): Die Politisierung des Protestantismus. Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland während der 1960er und 70er Jahre, Göttingen 2011 (Arbeiten zur Kirchlichen Zeitgeschichte; 52).

62 Jürgen Quandt: Bericht vor der Synode des Kirchenkreises Berlin-Steglitz 1985, S. 3, zitiert nach: Just, Konflikt (wie Anm. 2), S. 111.

nis Augustaplatz – stimmte die Senatskanzlei noch im Februar 1984 dem Vorschlag der SPD zu, eine »Enquête-Kommission über die Abschiebep Praxis in Berlin« einzusetzen.⁶³ Dieses zehnköpfige Gremium sollte Vorschläge entwickeln, um die Abschiebep Praxis zu professionalisieren: Todesfälle sollten verhindert werden, Abschiebungen zugleich aber auch »reibungloser«, also möglichst ohne zivilgesellschaftlichen Protest, durchgeführt werden. Der juristische Beistand von politisch aktiven RechtsanwältInnen für Asylsuchende wurde als illegitime Intervention in rechtsstaatliche Verfahren gewertet. Ihnen unterstellte der Senat, gemeinsam mit »Schleppern« »verantwortlich für die hohe Zahl von Scheinasylanten«⁶⁴ zu sein.

Der von den KritikerInnen wiederholt betonte Widerspruch zwischen geltendem Recht und humanitärem Anspruch zeigte ein ethisches Dilemma auf, das auch die FDP zum Umdenken brachte, die noch 1983 vor »Hysterie und Überreaktion«⁶⁵ gewarnt hatte. Zwei Jahre später kommentierte der *Spiegel*, dass »das politische Asyl in der Stadt zum umstrittensten Grundrecht geworden« war.⁶⁶ Innensenator Lummer verlor auch in der eigenen Koalition den Rückhalt. Die FDP sah sich schließlich in einer »Korrektivfunktion, [...] um das fehlende Fingerspitzengefühl der Innenverwaltung bei der Handhabung dieser humanitären Fragen der Ausländerpolitik auszugleichen«.⁶⁷ Mithilfe einer Härtefallkommission wollte sie gewährleisten, dass sich Lummer an die Linie einer »liberalen Ausländerpolitik«⁶⁸ halten müsse. Der Senat unternahm mit den zwei Kommissionen nicht nur einen Versuch, ein weiteres Kontrollinstrument einzufügen, sondern auch die Akzeptanz der juristischen Verfahren zu erhöhen und so die angespannte Stimmung in der Stadt zu beruhigen.

Die Debatte über die »De-Facto-Flüchtlinge« entzündete sich jedoch erneut, als die IMK am 3. Oktober 1986 beschloss, abgelehnte AsylbewerberInnen auch in Krisengebiete abzuschieben. Die Konferenz verwies in ihrem Beschluss darauf, dass aufgrund »des stark angestiegenen Zustroms von Asylbewerbern und dem Mißbrauch des Asylrechts« von nun an auch keine generellen Abschiebehinder-

63 LA B, B Rep 002, 15643, Der Regierende Bürgermeister von Berlin/Senatskanzlei, 24.2.1984, Drucksachen Nr. 9/1552 und Nr. 9/1615, S. 1.

64 LA B, B Rep 002, 15643, Der Regierende Bürgermeister von Berlin/Senatskanzlei, 24.2.1984, Drucksache Nr. 9/1615, S. 2f.

65 Betroffenheit über den Tod des Türken Altun. Schwere Vorwürfe der SPD gegen Innenminister und Justiz, in: Berliner Morgenpost, 31.8.1983.

66 Interne Sache, in: Der Spiegel, Nr. 28, 8.7.1985, S. 77.

67 LA B, B Rep 002, 15643, Pressemitteilung FDP Berlin »Lummers Vorpreschen in Ausländerpolitik wird von der F.D.P. so nicht akzeptiert«, 29.7.1985.

68 Ebd.

nisse für diese Regionen mehr gelten würden. Nun befürchteten Geflüchtete und AktivistInnen verstärkt Ausweisungen.⁶⁹ Der *Spiegel* machte nun auch auf der Bundesebene einen »Grundsatz-Konflikt« zwischen den beiden Unionsparteien und der EKD in der Asylpolitik aus.⁷⁰ Das UNHCR warnte angesichts des Hin und Hers bei den Abschiebestopps: »Bei der Rückweisung abgelehnter Asylbewerber entstehen nicht zuletzt deshalb, weil die Abschiebung von manchen Bürgern als das Rechtsgefühl verletzend empfunden werden, immer wieder Probleme.«⁷¹ Abschiebungen in Krisengebiete riefen aufgrund der Gefahren für die Betroffenen besondere Empörung hervor. Der Protest forderte die Politik ebenso heraus wie die Polizei. Diese gab ein internes Merkblatt »Zur Asylantenproblematik« heraus und warnte vor den »Bewahrern des Asylrechts«, die bei Protestaktionen militant auftreten könnten. Mit Blick auf zunehmende rechte Übergriffe und Demonstrationen sah der Polizeipräsident zudem die Gefahr, dass es in der Stadt zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kommen könne. Er riet seinen BeamtInnen, mit »Verzicht auf Schutzhelm« deeskalierend auf Protestierende einzuwirken.⁷²

Während die CDU noch im September 1986 beabsichtigte, mindestens 370 libanesische Staatsangehörige in kürzester Zeit abzuschieben, lenkte sie unter dem neuen Innensenator Wilhelm Alexander Kewenig Anfang 1987 schließlich ein. Noch im Januar 1987 hatte sie der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus mit Blick auf deren erneuten Vorschlag einer »Altfallregelung« einen »vollständigen Verlust des Realitätssinns«⁷³ vorgeworfen. Nun gestand Eberhard Diepgen dem UNHCR-Vertreter in Bonn René von Rooyen aber zu, er »halte eine angemessene humanitäre Aufarbeitung der Versäumnisse der Vergangenheit für notwendig«.⁷⁴ Das Verwaltungsgericht hatte aufgrund der Gefährdung von PalästinenserInnen im

69 HIS, AKA 132,01, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz an Konsistorium der evangelischen Kirche in Berlin Brandenburg (Berlin West), 26.1.1987.

70 Flüchtlinge – Bereicherung für das Land, in: Der Spiegel, Nr. 37, 8.9.1986, S. 106–109.

71 LA B, B Rep 002, Nr. 15642, UNHCR Bonn, René van Rooyen, an den Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen, 23.1.1987.

72 LA B, B Rep 002, Nr. 3303, Flugblatt Der Berliner Polizeipräsident: »Asylantenproblematik«, 9.10.1986. Kurz danach schossen Mitglieder der Revolutionären Zellen dem Chef der Berliner Ausländerbehörde Harald Hollenberg in die Beine. Darauf folgten weitere gewalttätige Aktionen auf Behörden und andere Akteure der Migrationspolitik. Vgl. <https://www.nadir.org/nadir/initiativ/id-verlag/BuchTexte/Zorn/Zorn47.html#6> (28.2.2018).

73 LA B, B Rep 002, Nr. 15642, Pressemitteilung CDU Berlin »Buwitt: Keine neue ›Altfall-Regelung‹ für abgelehnte Asylbewerber«, 13.1.1987.

74 LA B, B Rep 002, Nr. 15642, Antwortschreiben Eberhard Diepgen an René van Rooyen, 23.1.1987.

Libanon und mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz jegliche Abschiebung dorthin untersagt. Schließlich einigten sich die Abgeordneten am 14. Mai 1987 auf die »Berliner Regelung für abgelehnte Asylbewerber«, die am 6. Oktober bekanntgegeben wurde.⁷⁵ Auch wenn nicht ersichtlich war, warum der Beschluss ein halbes Jahr nicht umgesetzt wurde, durften schließlich 2.000 Kinder und 1.500 Erwachsene aus dem Libanon – KurdInnen, staatenlose PalästinsenserInnen und LibanesInnen gleichermaßen – in Berlin bleiben.⁷⁶

Trotz der allgemein antiliberalen Tendenz in der bundesdeutschen Migrationspolitik konnte also nach mehrjähriger Diskussion auf lokaler Ebene ein Kompromiss für Teile der Betroffenen erzielt werden. Die Lösung bedeutete allerdings nur eine nachträgliche Legalisierung des Aufenthaltsstatus, aber keine Regelung für zukünftige MigrantInnen. Insofern handelt es sich um ein typisches Beispiel für einen kurzfristigen Steuerungsversuch. Die Stichtagsregelung fungiert als klassische Maßnahme in der Migrationspolitik, um Gesetzesänderungen, Vorschriften und Bestimmungen durchzusetzen, aber auch um auf Protest zu reagieren und Kompromissbereitschaft zu demonstrieren.⁷⁷

Vorbild für gelungenen Protest? Bundesweite Reaktionen auf die »Berliner Wende«

Die liberale Berliner Altfallregelung stieß auf eine breite Resonanz in anderen Bundesländern. Die meisten Landesregierungen waren unsicher, wie sie mit der steigenden Zahl abgelehnter Asylsuchender verfahren sollten, und vor allem Teile der Unionsparteien erhöhten den Handlungsdruck. Bundeskanzler Helmut Kohl bremste seine Fraktionskollegen Wolfgang Schäuble (CDU) und Franz Josef Strauß (CSU) jedoch in dem Versuch aus, die Reform des Asylrechts als Schwerpunkt im Wahlkampf 1986 zu setzen. Dem *Spiegel* zufolge befürchtete er, christliche WählerInnen abzuschrecken. Es sei nicht an der Zeit, »das Asylrecht grundsätzlich

75 Jürgen Moser: Die Situation von de-facto-Flüchtlingen und ihre Behandlung durch die Behörden in Berlin, in: Karnetzki/Thomä-Venske (Hg.), *Schutz* (wie Anm. 5), S. 81–122, hier S. 95f.

76 Ebd., S. 96.

77 Vgl. Herbert, *Geschichte* (wie Anm. 9), S. 245, der die sozialliberale Ausländerpolitik als actionistisch und ratlos charakterisiert. Für Beispiele aus den 1960er Jahren: Karakayali, *Gespenster* (wie Anm. 29), v. a. S. 110–119.

einzuschränken«.78 Und auch die immer wieder geforderten Abschiebungen waren zu großen Teilen nicht umgesetzt worden. Der Beschluss der IMK im Oktober des Jahres, auch in Krisengebiete abzuschieben, erschien jedoch als realistischer Hebel, die Zahl der »De-Facto-Flüchtlinge« zu reduzieren. Flüchtlingsinitiativen bemühten sich nun verstärkt, eine juristische Grundlage für eine liberale Altfallregelung zu schaffen, um möglichst viele Menschen vor Abschiebungen zu bewahren. Nachdem sich die Parteien im Westberliner Senat unter großem Druck der SPD auf die Berliner Regelung geeinigt hatten, sahen die Initiativen eine Chance, in anderen sozialliberal regierten Bundesländern – die angekündigt hatten, den IMK-Beschluss nicht umsetzen zu wollen – ähnliches zu erwirken. Im November 1987 erhielten viele Entscheidungsträger vornehmlich SPD-regierter Länder sowie die FDP-Fraktionen der Länderparlamente ein Schreiben vom Flüchtlingsrat Berlin, in dem sie aufgefordert wurden, auch in ihrem Land eine Altfallregelung einzuführen.79

Die Reaktionen der Landespolitiker fielen ambivalent aus und zeigen ähnliche Argumentationsmuster: Es wurde sowohl Verständnis für das Anliegen geäußert als auch Skepsis gegenüber einer Übernahme der Regelung. Hamburgs Erster Bürgermeister Klaus von Dohnanyi (SPD) schrieb der Anfrage zwar eine gewisse Relevanz zu und ließ sie durch die Behörde für Inneres prüfen, betonte aber anschließend, die »Berliner Regelung« sei »ganz entscheidend von der besonderen Situation Berlins geprägt. [...] Für Hamburg ist eine vergleichbare Situation nicht gegeben. Es gibt hier nur wenige Familien aus dem Libanon.«80 Bereits im April 1987 hatte der Senat gegenüber der GAL-Abgeordneten Christina Kukielka erklärt, von den knapp 160 abgelehnten Asylsuchenden aus dem Libanon würden keine »gegen deren Willen« abgeschoben.81 Auch der nordrhein-westfälische Innenminister Herbert Schnoor (SPD) zeigte Verständnis für das Anliegen des Berliner Flüchtlingsrates. In »menschlich anrührenden Fällen« bestehe »ein berechtigtes Bedürfnis, den Betroffenen einen sicheren Aufenthaltsstatus zu verleihen«.82 Beide Politiker lehnten jedoch eine allgemeingültige Regelung ab. Dohnanyi argumentierte, dass sich

78 An die Grenzen. Helmut Kohl will das Grundrecht auf Asyl zunächst nicht antasten, in: *Der Spiegel*, Nr. 36, 1.9.1986.

79 Vgl. HIS, AKA, 132,02.

80 HIS, AKA, 132,02, Klaus von Dohnanyi, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, an den Flüchtlingsrat Berlin, 19.2.1988.

81 HIS, AKA, 131,01, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/588: Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Christina Kukielka (GAL/Grüne), 30.3.1987, 7.4.1987, S. 3.

82 HIS, AKA, 132,02, Dr. Klaus von Dohnanyi, Erster Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, an den Flüchtlingsrat Berlin, 19.2.1988.

eine »Sogwirkung« auf weitere MigrantInnen entfalten könnte und die »echten politischen Flüchtlinge« diskreditiert würden.⁸³ Laut Bremens zuständigem Senator für Jugend und Soziales Henning Scherf (SPD) war kein anderes Bundesland bereit, eine Regelung nach dem Berliner Vorbild einzuführen.⁸⁴ Dieser Aussage widersprach der christdemokratische Minister des Innern aus Niedersachsen. Josef Stock teilte mit, auch Niedersachsen bereite eine »generelle Regelung« vor, nach der abgelehnte AsylbewerberInnen, die schon lange in der Bundesrepublik lebten, nicht abgeschoben werden sollten.⁸⁵ Mit einer Stichtagsregelung vom Dezember 1989 wurde 753 Menschen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt; aufgrund einer erweiterten Bleiberechtsregelung ein Jahr später erhielten sogar 21.038 Menschen einen Aufenthaltstitel.⁸⁶ Ministerpräsident Ernst Albrecht hatte zwar eine bundesweite Lösung favorisiert, konnte Bayern und Baden-Württemberg jedoch nicht überzeugen, so dass Albrecht und Stock sich entscheiden, diesen »Akt der Humanität«⁸⁷ im Alleingang zu vollziehen.

Während die Berliner Regelung von lokalen AktivistInnen als Erfolgsmodell beschrieben und angestrebt wurde, sie auf andere Länder zu übertragen,⁸⁸ sahen andere Initiativen sie kritisch. Der Hamburger Arbeitskreis Asyl e. V. hielt die Einigung in Berlin zwar für einen Erfolg der Protestbewegung, monierte jedoch den »widersprüchlichen Charakter« der Regelung: »[...] ist es für die direkt davon Betroffenen natürlich positiv, so verstärkt sich der Druck auf die anderen Flüchtlinge«.⁸⁹ Auch der Flüchtlingsrat Köln forderte für Nordrhein-Westfalen eine Altfallregelung, wobei aus Berlin gelernt und eine »flexible 5-Jahresregelung« eingeführt werden sollte, die es auch »kinderlosen« Geflüchteten ohne Stichtagsregelung ermöglichen würde, dauerhaft zu bleiben.⁹⁰

83 Ebd.

84 Vgl. HIS, AKA 132,02, Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Jugend und Soziales an den Flüchtlingsrat Berlin, 28.10.1987.

85 HIS, AKA 132,02, Der Niedersächsische Minister des Innern an Flüchtlingsrat Berlin, 12.1.1988.

86 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/904: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe PDS/Linke Liste – Drucksache 12/960: Abschiebungen von Flüchtlingen aus der Bundesrepublik Deutschland, 4.7.1991, S. 3.

87 Jürgen Voges: Flüchtlinge als »Altfälle«, in: taz am Wochenende, 18.11.1989.

88 HIS, AKA, 131,01, Flüchtlingsrat Berlin an Bürgermeister Dohnanyi, 23.11.1987.

89 HIS, AKA, 131,01, AK Asyl an die Freundinnen und Freunde bayrischer Libanonflüchtlinge in Hamburg, 28.1.1988.

90 HIS, AKA, 211,02 Stellungnahme Kölner Flüchtlingsrat, in: ID dokumentation, Köln 1988, S. 47–48.

Obwohl die Zahl der »De-Facto-Flüchtlinge« in Hamburg niedrig war und keine Abschiebungen drohten, setzten FlüchtlingsunterstützerInnen das Thema auf die Tagesordnung. Dies ging nicht nur auf den Einsatz für die Rechte von Geflüchteten zurück, sondern auch auf die Israelfeindlichkeit in Teilen der Hamburger antirassistischen Linken.⁹¹ Gerade die Libanonflüchtlinge waren in ihren Augen die Personifikation der Ungerechtigkeit im Nahen Osten. Ihrer antiimperialistischen Ausrichtung folgend sahen sie in der Bundesrepublik eine Alliierte Israels und klagten die ihrer Ansicht nach gewollte strukturelle Benachteiligung der palästinensischen Geflüchteten an.⁹² Brisant wurde die Frage der »De-Facto-Flüchtlinge« in Hamburg jedoch erst, als abgelehnte AsylbewerberInnen aus Bayern nach Hamburg »flohen«. Die Geflüchteten aus dem Libanon hatten nach Ansicht von Amnesty International in Bayern und Baden-Württemberg keine Chance, regulär bleiben zu dürfen.⁹³ In Hamburg wurde ihnen Kirchenasyl oder Unterschlupf bei Privatpersonen angeboten, was für die UnterstützerInnen weitaus riskanter war. Dabei zeigten sich einerseits Gemeinsamkeiten, aber auch Grenzen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationen.⁹⁴ Das Diakonische Werk und andere Wohlfahrtsverbände beteiligten sich zwar an der konkreten Unterstützung der Geflüchteten, lehnten aber im Gegensatz zu einzelnen Kirchengemeinden offensive politische Stellungnahmen ab. Dazu zählte beispielsweise die Unterzeichnung eines vom AKA und der Gesellschaft zur Unterstützung von Gefolterten und Verfolgten initiierten Offenen Briefes an den Hamburger Innensenator Alfons Pawelczyk (SPD).⁹⁵

91 Aus dem Bestand des Hamburger Arbeitskreis Asyl im HIS ergibt sich, dass auch die GAL eng mit propalästinensischen AktivistInnen zusammenarbeitete und zur Thematik der palästinensischen Geflüchteten arbeitete. Vgl. HIS, AKA; Seibert, Proteste (wie Anm. 1), S. 153–164.

92 HIS, AKA, 131,01, Einladung zur einem Vorbereitungstreffen für eine 14tägige Veranstaltungsreihe: Die Verteidigung der Lager liegt auf dem Weg nach Palästina, Hamburg 27.7.1987. Symptomatisch für diese antiisraelische Ausrichtung vieler AktivistInnen nicht nur in Hamburg ist auch, dass die bisher einzige deutschsprachige Forschungsarbeit zur Situation der Libanon-Flüchtlinge in Berlin von dem ehemaligen Aktivisten Ralph Ghadban stammt, der sich ausdrücklich gegen Israel stellt. Vgl. Ralph Ghadban: Die Libanon-Flüchtlinge in Berlin. Zur Integration ethnischer Minderheiten, Berlin 2000.

93 Die Angst im Nacken. Asylbewerber fliehen von Bundesland zu Bundesland, in: Die Zeit, 11.9.1987.

94 HIS, AKA, 131,01, handschriftliches Protokoll, o. D. [1987]; ebd., dpa-Meldung vom 8.7.1987.

95 Vgl. z. B. HIS, AKA, 131,01, Diakonisches Werk in Hamburg an Hamburger Arbeitskreis Asyl, 29.7.1987.

Pawelczyk und der Ausländerbeauftragte des Einwohnermeldeamtes lehnten die Forderung des AKA ab, Geflüchtete aus unionsregierten Ländern trotz vorliegender Ausweisungsanträge in Hamburg zu dulden, um sie so vor einer Abschiebung zu bewahren.⁹⁶ Ob und wieviel er tatsächlich in die beiden südlichen Bundesländer abschieben ließ, ist allerdings unklar.

Neue Konfliktlinien: Die »De-Facto-Flüchtlinge« im neuen Ausländergesetz

Die Hoffnungen auf eine »republikinterne Flucht« offenbarten, dass es durchaus im Ermessensspielraum der Länder lag, die Migrationspolitik liberal oder restriktiv zu gestalten. Diese Uneinheitlichkeit bestärkte das Vorhaben der christlich-liberalen Bundesregierung, mit einem neuen Ausländergesetz die Vorschriften bundesweit zu vereinheitlichen und somit der Kontrolle der Länder zu entziehen. Als der erste Gesetzesentwurf unter Federführung von Friedrich Zimmermann Anfang 1988 durch ein *Leak* im Bundesinnenministerium an die *Neue Osnabrücker Zeitung* geriet, prallten die unterschiedlichen Positionen in der Migrationspolitik mit einer neuen Brisanz auf Bundesebene aufeinander. Die christlichen Kirchen und die Sozialverbände sahen die Enthüllungen aus dem Entwurf sprachlich und inhaltlich als inakzeptabel an.⁹⁷ Die Grünen beriefen zum 24. Juni 1988 eine Aktuelle Stunde im Bundestag ein, in der sie eine Ausländergesetzgebung kritisierten, die um die »Bewahrung des nationalen Charakters« bemüht sei.⁹⁸ Besonders für Empörung sorgten eine komplizierte und im Verhältnis zum *status quo* weitaus eingeschränkere Regelung des Familiennachzugs, bevorstehende Ausweisungen bzw. Abschiebungen sowie nationalistische Formulierungen über die angestrebte Gesellschaftszusammensetzung der Bundesrepublik.⁹⁹ Der *Spiegel* kommentierte,

96 HIS, AKA, 131, 01, Pressesammlung Juli 1987.

97 Das BMI veröffentlichte nach dem *Leak* die Vorarbeiten zu diesem Referentenentwurf nicht und die CDU/CSU-Fraktion versuchte zu beschwichtigen, dass das Papier, das an die Öffentlichkeit geraten war, nicht so relevant gewesen sei, wie es besprochen wurde: »Es ist übrigens kein Entwurf des Ministers, es ist kein Entwurf der Regierung, es ist kein Entwurf der Koalition, es ist eine Arbeitsunterlage.« Stenographischer Bericht Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/88, 88. Sitzung vom 24.6.1988, S. 6043, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/11/11088.pdf> (22.2.2018).

98 Ebd., S. 6041.

99 Hubert Heinhold: Das Deutsche Ausländerrecht. Erste kritische Bemerkungen, in: Vorgänge, 94 (1988), H. 4, S. 18–28, hier S. 19.

Zimmermann und seinen MitarbeiterInnen ginge es um eine »Reinhaltung des Deutschen Volkes«. ¹⁰⁰ Auch aus historiographischer Sicht wird dem Entwurf eine »Enttabuisierung der Ausländerfeindlichkeit« zugeschrieben. ¹⁰¹ Nur wenigen – etwa den vor 1973 eingewanderten MigrantInnen und BürgerInnen der EWG-Mitgliedsstaaten – wurde eine positiv formulierte Integrationsmöglichkeit in Aussicht gestellt. Der langfristige legale Aufenthalt bildete die Ausnahme, Duldungen für abgelehnte AsylbewerberInnen sah die Novelle ausnahmslos nicht vor. ¹⁰² Pro Asyl forderte daher, dass »der BMI-Entwurf zu einem neuen Ausländer-Aufenthaltsgesetz endgültig in der Schublade verschwindet«, und deutete das Gesetz als drohende Abschaffung des »kleinen Asyls«. Es sei von elementarer Bedeutung, dass dieses erhalten bleibe, da es den einzigen »Abschiebungsschutz für de-facto-Flüchtlinge aus Kriegs-, Bürgerkriegs- und Krisengebieten« bedeute. ¹⁰³ Kritik regte sich aber auch innerhalb der Koalition: Insbesondere die FDP distanzierte sich vom anvisierten Abschottungskurs, und auch in der CDU empfanden liberale PolitikerInnen wie der Generalsekretär Heiner Geißler und die Berliner Ausländerbeauftragte Barbara John die Absicht, eine »Homogenität« der deutschen Bevölkerung bewahren zu wollen, als unangemessen. ¹⁰⁴

Als 1989 im zweiten Kabinett unter Kohl der Innenminister wechselte, wurde der erste Entwurf mit erstaunlicher Schnelligkeit überarbeitet, so dass das Gesetz noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden konnte. Der neue Amtsinhaber Wolfgang Schäuble, der sich bereits als Kanzleramtschef Kohls profiliert hatte und seit Längerem die Ausländerpolitik neu gestalten wollte, zeigte sich bei der Überarbeitung stärker um Ausgleich bemüht. Um einen breiten Konsens für das neue Ausländergesetz zu finden, dessen erster Entwurf nach Ansicht von Pro Asyl durch »einen öffentlichen Entrüstungssturm vom Tisch gefegt« ¹⁰⁵ worden war, und vermutlich auch um die innerparteiliche Kritik zu besänftigen, setzte Schäuble auf eine integrative Kommunikationsstrategie. ¹⁰⁶ Demonstrativ zeigte er sich an einem Austausch mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft und von Verbänden interessiert.

100 Bis an die Grenzen, in: Der Spiegel, Nr. 48, 28.11.1988, S. 34–38, hier S. 34.

101 Herbert, Geschichte (wie Anm. 9), S. 279f.

102 Ebd., S. 279

103 Pressemitteilung Pro Asyl: Zuflucht gewähren!, 11.9.1988, http://www.leuninger-herbert.de/herbert/archiv/asyl/88_PROASYL/PE_1988.htm#_Toc95788528 (22.2.2018).

104 Bis an die Grenzen, in: Der Spiegel, Nr. 48, 28.11.1988, S. 34–38.

105 HIS, AKA, 211,02, Pro Asyl: Pressekonferenz Pro Asyl, 9.10.1989.

106 Diesen Konsens formulierte u. a. der Staatssekretär im BMI Horst Waffenschmidt (CDU): Stenographischer Bericht Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/88 (wie Anm. 98), S. 6046.

Das BMI schickte den überarbeiteten Gesetzesentwurf im Spätherbst 1989 erneut an die Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und Kirchen, die sich in der Asyldebatte zumeist regierungskritisch positioniert hatten, aber auch an Arbeitgeberverbände. Viele von ihnen bestätigten nun wie die Caritas diplomatisch, dass »sich der Entwurf in seinem Aufbau und seinen Zielvorstellungen merklich von den Aussagen unterscheidet, welche die Anfang des vergangenen Jahres aus dem BMI bekannt gewordene Vorlage enthielt«. ¹⁰⁷ Insbesondere die als problematisch erachteten Formulierungen waren von Schäubles MitarbeiterInnen herausgestrichen worden, auch wenn aus Sicht von Caritas, EKD und Katholischem Lagerdienst weiterhin Punkte wie der Familiennachzug und die Bleiberechtsfrage abgelehnter Asylsuchender bemängelt wurden. Auffällig war aber vor allem die Prozedur, insbesondere »die kurze Zeit zwischen der Vorlage des Entwurfs und dem Termin der Anhörung«. ¹⁰⁸

Offensichtlich war es dem Innenministerium gelungen, den Anschein zu wecken, dass es gewillt war, als Reaktion auf die Kritik Interessenvertretungen stärker in den Prozess der Gesetzesfindung einzubeziehen. Gleichzeitig weist die kurze Zeitspanne ihrer Anhörung von knapp zwei Monaten darauf hin, dass es mehr um die Symbolik einer partizipatorischen Praxis ging, als um eine echte fachliche Auseinandersetzung und Zusammenarbeit. Hier setzten Flüchtlingsorganisationen und die Grünen an und übten scharfe Kritik an dem vorgeblich integrativen Verfahren, das aus ihrer Sicht zu viele Stimmen unberücksichtigt ließ. Sie warfen Schäuble vor, das Gesetz in »putschartiger Zügigkeit« durchsetzen zu wollen und »geradezu akribisch genau die Einstellungen Zimmermanns und seinesgleichen im Gesetzestext fortzuführen«. ¹⁰⁹ Als zu kritisch angesehene Stimmen würden ignoriert und einschlägige Organisationen wie der Verband Binationaler Familien und Partnerschaften e. V. oder Pro Asyl gar nicht erst befragt, geschweige denn den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben, sich zu äußern. ¹¹⁰

Durch die Öffnung des Verfahrens und gewisse Zugeständnisse in Einzelfragen gelang es Schäuble jedoch bereits im Frühjahr 1990 die Zustimmung von Bundestag

107 HIS, AKA, 211,02, Deutscher Caritasverband e. V., Stellungnahme des deutschen Caritasverbandes zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts vom 27.9.1989, S. 1.

108 HIS, AKA, 211,02, Evangelische Kirche in Deutschland und Diakonisches Werk: Vorläufige Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts (Stand: 27. September 1989), 19.10.1989, S. 2.

109 HIS, AKA, 211, 01, Erika Trenz, MdB die Grünen, und German Meneses Vogl laden zum 8.11.1989 in Bonn, Fraktionssaal der Grünen zur »Öffentlichen Anhörung und Beratung. Zur geplanten Novellierung des Ausländergesetzes« ein, 24.10.1989, S. 1.

110 Vgl. HIS, AKA, 211,02.

und Bundesrat zu erhalten.¹¹¹ Am 1. Januar 1991 sollte das neue Gesetz in Kraft treten.¹¹² Zum neuralgischen Punkt wurde schließlich die ungeklärte Zukunft der im Land lebenden »De-Facto-Flüchtlinge«. Die Absicht des BMI, das »Problem« durch eine Massenabschiebung zu lösen, hätte einen Eingriff in die bisherige Praxis der Länder bedeutet. Hatten zuvor die SPD-geführten Landesbehörden auf Abschiebungen verzichtet, die Gerichte den Ausweisungsabsichten einen Riegel vorgeschoben und Landesregierungen aller Parteien Altfallregelungen erlassen, warnten nun die Grünen: »Ab dem 1.7.1991 müssen Flüchtlinge [...] damit rechnen, daß sie zur Ausreise aufgefordert werden und ihnen die Abschiebung angedroht wird.«¹¹³

Die Proteste für eine Fortführung des »kleinen Asyls«, die sich bisher auf die Bundesländer konzentriert hatten, führten nun zu einer verstärkten Bündnisarbeit von Initiativen aus verschiedenen Ländern. Die Strategien der landesweiten Demonstrations- und Aktionsbündnisse ähnelten sich sehr: In Hamburg und Bremen versuchten sie, das »Berliner Modell« zu forcieren, um so das BMI auszubremsen.¹¹⁴ Angesichts des von Bonn angestrebten Zentralismus appellierte beispielsweise die AWO an den Hamburger Senat, dem neuen Gesetz zuvorzukommen: »Der Regelungsbedarf jener ›Altfälle‹ durch das Land ist angesichts des im Januar 1990 in Kraft tretenden neuen Ausländerrechts dringend geboten.«¹¹⁵ Immer wieder versuchten die Initiativen über die Landesebene dem Ausländergesetz auf Bundesebene zuvorzukommen. Initiativen und Kirchen übten durch Demonstrationen, Hearings und rechtliche Fachtagungen Druck auf die Landesregierungen aus, sich gegen den Kurs der Bundesregierung zu stellen und eigenständig Lösungen zu finden.¹¹⁶ Die ausländerpolitische Sprecherin der SPD in Bremen, Barbara Noack, warb bei ihrer Fraktion um Unterstützung, die Duldungen weiter bestehen zu lassen.¹¹⁷ Einige sahen die Lage der »De-Facto-Flüchtlinge« als so gefährdet an, dass sie dazu aufriefen, Geflüchtete zu verstecken. Im »Bremer Aufruf«, den u. a. Pastoren

111 Jan Schneider: *Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik*, Wiesbaden 2010, S. 139.

112 Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts, 9.7.1990, in: *Bundesgesetzblatt*, 1990, Teil 1, S. 1354–1387.

113 HIS, AKA, 211,01, Presseerklärung Die Grünen, 23.1.1991.

114 HIS, AKA, 132,03, Flugblatt Bremer Aufruf gegen Abschiebung, o. D.

115 HIS, AKA, 132,02, Presseerklärung Arbeiterwohlfahrt Hamburg, 3.8.1990.

116 *Taz Bremen*, 28.6.1991, S. 1. Vgl. HIS, AKA 132,04.

117 *Taz Bremen*, 28.6.1991, S. 1. Vgl. auch: HIS, AKA, 132,04, Aufruf Infoveranstaltung »Zurück in den Tod«. Innenministerkonferenz droht de-facto-Flüchtlingen mit Abschiebung, 5.6.1991.

wie Hannes Menke unterzeichneten, hieß es: »wir rufen alle Bremer auf, den von Abschiebung bedrohten Flüchtlingen zu helfen. Sie brauchen materielle und ideelle Unterstützung, womöglich bis hin zum Schutz durch Verstecken.«¹¹⁸

Der Protest auf der Straße wurde von SPD und Grünen zur Legitimation ihres Kurses gegen das BMI genutzt. So berichtete die *taz*, der hessische Innenminister Herbert Günther (SPD) habe den Bundesinnenminister aufgefordert, den Ländern wieder die Hoheit über Abschiebestopps zurückzugeben. Seine Meinung ähnelte der Argumentation der Bundes-SPD: »Solche Repressionsmaßnahmen schaden nicht nur dem internationalen Ruf der Bundesrepublik Deutschland, sondern führten auch zu ›innerem Unfrieden‹, weil sich ›Gott sei Dank auch viele Deutsche‹ gegen die Abschiebung ihrer ausländischen MitbürgerInnen einsetzen würden.«¹¹⁹ Die Position der SPD- und rot-grün-regierten Länder, Abschiebestopps weiterhin als humanitären Akt zu ermöglichen, war unvereinbar mit der vom Innenministerium angestrebten Zuständigkeit der Bundesebene. Dabei widersprachen die SozialdemokratInnen ihrem eigenen Handeln auf Landesebene – so hatten sie, wie gezeigt, Altfallregelungen außerhalb Berlins selbst abgelehnt. In der Frage des Zentralismus oder Föderalismus in der Migrationspolitik sahen die Grünen einen Ansatzpunkt für eine bundesweite Initiative der Länder.¹²⁰ Der hessische Grünen-Abgeordnete Rupert von Plottnitz betonte, das neue Ausländergesetz sei als »Angriff auf den Föderalismus« zu werten. Aufgrund ihrer föderalen Struktur müsse in der Bundesrepublik das Recht der Mitsprache der Länder beachtet werden. Damit setzten sie wie die SPD migrationspolitisch auf die Strategie, föderale Strukturen gegen Kompetenzansprüche des Bundes zu verteidigen. Claudia Bruns (GAL) etwa fragte den Hamburger Senat, ob die Innenminister der Länder inzwischen »bloße Befehlsempfänger des Bundesinnenministers« seien und ob es überhaupt noch einen »Spielraum für die Länder« gebe.¹²¹ Der SPD-geführte Senat antwortete auf diese Frage nicht explizit und versuchte über Sachinformationen sein politisches Handeln zu legitimieren.¹²²

118 Zitiert nach: Bremer Aufruf gegen Abschiebungen, in: *taz*, 22.6.1991.

119 Proteste gegen Abschiebungen. SPD: Nicht in den Bürgerkrieg abschieben/Grüne wollen Bundesinitiative/Roma demonstrieren, in: *taz*, 29.6.1991.

120 Ebd.; HIS, AKA, 211, 01, Erika Trenz, MdB die Grünen, und German Meneses Vogl laden zum 8.11.1989 in Bonn, Fraktionssaal der Grünen zur »Öffentlichen Anhörung und Beratung. Zur geplanten Novellierung des Ausländergesetzes« ein, 24.10.1989.

121 HIS, AKA, 211,03, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 14. Wahlperiode, Drucksache: Schriftliche Kleine Anfrage Claudia Bruns, 4.7.1991.

122 HIS, AKA 211,03, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/18: Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeord-

Für die Positionierung von SPD und Grünen waren unterschiedliche Gründe ausschlaggebend. Der Verweis auf den Föderalismus stellte institutionell den einzigen Weg dar, noch gegen die im neuen Ausländergesetz festgeschriebene zentrale Zuständigkeit des Bundes bei Abschiebungen vorzugehen. Insofern mag der Verweis auf die föderale Struktur der Bundesrepublik ein taktisches Argument gewesen sein. Die Grünen arbeiteten eng mit Flüchtlingsinitiativen und Menschenrechtsgruppen zusammen, so dass sie diesen Weg versuchten um humanitäre Lösungen zu finden. Gleichzeitig lässt sich mit Blick auf die ambivalente Haltung der SPD fragen, ob nicht auch machtpolitische Gründe eine Rolle spielten.

Der Druck aus den SPD-geführten Ländern erbrachte schließlich eine Art Teilerfolg für die GegnerInnen der Abschiebung von »De-Facto-Flüchtlingen«. Die IMK beschloss am 2./3. Mai 1991, »aus humanitären Gründen« eine einmalige »Altfallregelung« zu verabschieden.¹²³ Diese sah eine Aufenthaltsgenehmigung für viele der »grob geschätzten 120.000«¹²⁴ »De-Facto-Flüchtlinge« vor, darunter Menschen aus dem Libanon (Staatsangehörige und PalästinenserInnen), TamilInnen aus Sri Lanka, YezidInnen und ChristInnen aus der Türkei, aber auch Geflüchtete aus Äthiopien, Afghanistan, Iran, und Studierende sowie WissenschaftlerInnen aus China. Allen Menschen, die nicht zu diesen Gruppen zählten oder nach bestimmten Stichtagen eingereist waren, drohte weiterhin die Abschiebung.¹²⁵ Die *taz* urteilte im Juli 1991, nach massivem Protest aus Kirchen und Initiativen, sei in der seit Jahren andauernden »Machtprobe« zwischen Bund und Ländern, zwischen SPD/Grünen und CDU/CSU mit einer »Notbremse« die wohl »größte Abschiebewelle in der Geschichte der Bundesrepublik gestoppt worden«.¹²⁶ Schäuble war damit letztlich den vielfältigen, parlamentarischen wie außerparlamentarischen Protesten entgegengekommen. Gleichzeitig hatte er mit der Regelung des umstrittenen § 54 AuslG eine fortan geltende Bundeseinheitlichkeit von Abschiebestopps bewirkt. Für zukünftige Duldungen sozialer, religiöser oder ethnischer Gruppen aus einer spezifischen Herkunftsregion war von nun an das Einverständnis des BMI erforderlich.

neten Bruns, 28.6.1991.

123 HIS, AKA, 131,2, Behörde für Inneres, Hamburg: Weisung Nr. 7/11 an das Einwohner-Zentralamt, 5.8.1991, S. 1–4.

124 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/904 (wie Anm. 86), S. 1.

125 Amnesty International sprach von weiterhin 50.000–100.000 betroffenen Menschen: Zehntausende von Abschiebung bedroht, in: *taz*, 27.6.1991.

126 Vera Gaserow: Bitterer Beigeschmack. Bund und Länder einigen sich auf großzügigere Fristen beim Bleiberecht, in: *taz*, 19.7.1991.

Von den einzelnen Ländern verhängte Abschiebestopps wurden zudem generell auf sechs Monate begrenzt.¹²⁷

Fazit: Abgelehnte Asylsuchende als Katalysatoren des Konflikts um Einwanderung

Der Streit um das »kleine Asyl« ist nur eine Facette des hart umkämpften Feldes der Asylpolitik in den 1980er Jahren. Anders als in anderen Bereichen fanden hier KritikerInnen der Asylpolitik jedoch eine sehr prägnante Argumentationsgrundlage für ihr Anliegen: Wieso gab es anders als bei politisch Verfolgten keine klar erkennbare Aufenthaltsregelung für Menschen, die vor Krieg und gruppenspezifischer Verfolgung flohen? So entstand die Situation, dass für Hunderttausende abgelehnte AsylbewerberInnen immer wieder durch richterliche Instanzen und politische Beschlüsse geprüft werden musste, ob eine Beendigung des Aufenthaltes gegen menschenrechtliche Normen und internationale Konventionen verstieß. Auf dieses Dilemma im Spannungsfeld staatlich anvisierter Migrationskontrolle und der moralischen Identität der Bundesrepublik reagierte der Protest, der sich gegen Abschiebungen formierte. Während dabei vor allem die Empörung über eine ethisch fragwürdige Migrationspolitik ihren Ausdruck fand, hatten AktivistInnen, Kirchen und Wohlfahrtsverbände mit den Parteien gemeinsam, dass sie alle eine allgemeingültige Regelung anstrebten. Mit der »Berliner Regelung« kam es schließlich zu einem ersten Teilerfolg der Proteste. Dazu bei trug der Umstand, dass die als inhuman empfundene Haltung des Berliner Innensenators nicht nur KritikerInnen aus der Zivilgesellschaft, sondern auch der Koalitionspartnerin FDP zu weit ging. Das Berliner Beispiel zeigt somit, dass neben gesellschaftlich einflussreichen Institutionen wie den Kirchen eine parlamentarische Mehrheit letztlich dafür entscheidend war, einen Abschiebestopp in Krisengebiete durchzusetzen – auch wenn dies keineswegs mit der von den Grünen geforderten Anerkennung einer faktischen »Multikulti-Gesellschaft«¹²⁸ in Deutschland einherging.

Die SPD trat zwar immer wieder als GegenspielerIn gegen die Regierungsparteien auf, indem sie über Gesetzesentwürfe sowie eine andere Praxis Alternativen aufzeigte. Tatsächlich legen die Beispiele aus Berlin und Niedersachsen jedoch die

127 HIS, AKA, 132,04, Der Bundesinnenminister des Innern Wolfgang Schäuble an Innenminister/-senatoren der Länder, 14.5.1991, S. 1.

128 Stenographischer Bericht Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/88 (wie Anm. 98), S. 6042.

Deutung nahe, dass der Wille, eine Regelung für bereits im Land lebende Geflüchtete zu finden, bis auf die CSU in allen Parteien vorhanden war. Wie die Diskussionen zeigen, empfanden AktivistInnen und PolitikerInnen die Altfallregelungen zumeist als notwendige Interimslösungen, jedoch nicht als zukunftsorientierten Kompromiss. Die Zentralisierung der unterschiedlichen Länderregelungen stellte für die Bundesregierung einen wichtigen Schritt zur Vereinheitlichung der bisherigen kleinteiligen Reformen dar. Die Verlagerung der aufenthaltsrechtlichen Entscheidungshoheit von Landes- auf Bundesebene führte zu einer staatsrechtlichen Reform, die einen Hinweis auf die migrationspolitischen Restriktionen der folgenden Jahrzehnte liefert und zumindest *de jure* die divergierende föderale Praxis in der Migrationspolitik aushebelte.

Es ist zu fragen, ob sich hier wirklich ein grundlegender Kompetenz- und Richtungsstreit zwischen (SPD-geführten) Ländern und Bund ausmachen lässt. Eine generelle Begrenzung von Migration blieb ungeachtet dieser inhaltlichen Differenz zwischen den Altparteien konsensfähig; im Fall der »De-Facto-Flüchtlinge« lässt sich zudem nicht eindeutig eruieren, ob humanitäre oder machtpolitische Gründe ausschlaggebend waren. Der Erfolg, den das BMI gegen und schließlich auch mit den SPD-geführten Ländern in der Debatte um das neue Ausländergesetz in den Jahren 1987 bis 1991 verzeichnete, validiert die These Ulrich Herberts, dass hier die Vorzeichen für die heftig umstrittene Grundgesetzänderung des Asylrechts von 1993 zu finden sind.¹²⁹

129 Herbert, Geschichte (wie Anm. 9), S. 137.