
Ronja Oltmanns

„Wer die Mißbräuche des Asylrechts nicht bekämpft, der fördert [...] Ausländerfeindlichkeit.“^{}
Die Instrumentalisierung der rassistischen
Anschläge und Pogrome Anfang der 1990er
Jahre für die faktische Abschaffung des
Grundrechts auf Asyl**

1. Einleitung^{}**

im neuvereinigten deutschland / das sich so gerne / viel zu gerne / wiedervereinigt nennt /

dort haben / in diesem und jenem ort / zuerst häuser / dann menschen
gebrannt¹

Diese Worte der afrodeutschen Lyrikerin May Ayim griff Deniz Utlu in einem Essay über das Vertrauen auf:

Ihr Gedicht ‚deutschland im herbst‘ endet mit den Zeilen: ‚so ist es: / deutschland im herbst / mir graut vor dem winter‘. Das Grauen ist nicht nur ein Grauen vor der Gewalt der Neonazis, es ist vor allem ein Grauen vor einem Staat, der nicht schützt, dessen Polizei nicht eingreift, wenn der Mob die Unterkünfte von Geflüchteten oder migrantischen Arbeiter_innen – wie das Sonnenblumenhaus der vietnamesischen Arbeiter_innen in Rostock-Lichtenhagen – jubelnd anzündet. Ein Grauen vor einem Gesetzgeber, der nicht Gesetze erlässt zum Schutz der Bedrohten, sondern zur Bestärkung der Angreifer_innen – nämlich mit der Quasi-

^{*} Wolfgang Bötsch, Plenarprotokoll 12/103, 9.9.1992, S. 8.723.

^{**} Ich bedanke mich herzlich bei Knud Andresen und Peter Birke für ihre Unterstützung und für wertvolle Hinweise. Miro Embaie, Steffen Müller und David Janning danke ich für politische Diskussionen.

¹ May Ayim, deutschland im herbst, in: dies., blues in schwarz weiss, Berlin 1996, zit. n. Deniz Utlu, Vertrauen, in: Fatma Aydemir / Hengameh Yaghoobifarah (Hg.), Eure Heimat ist unser Albtraum, 2. Aufl., Berlin 2019, S. 38–55, hier S. 45.

Abschaffung des Asylparagrafen im Grundgesetz als Reaktion auf die Pogrome Anfang der Neunziger, wozu es einer Zweidrittelmehrheit, also der Stimmen von Abgeordneten aus allen Parteien bedurfte.²

Deniz Utlu deutet die 1993 vollzogene Änderung von Artikel 16 des Grundgesetzes als Folge der rassistischen Mobilisierungen, Anschläge und Pogrome Anfang der 1990er Jahre. Varianten dieses Narrativs waren bereits zeitgenössisch vertreten worden – sowohl von Verfechter_innen der Grundgesetzänderung, deren vermeintliche Notwendigkeit sie mit den Anschlägen begründeten, als auch von Kritiker_innen, die beklagten, dass die Politik einem „Druck der Straße“³ nachgegeben habe. Bis heute halten sich diese Varianten in der Erzählung über die frühen 1990er Jahre. Allerdings wurde dieser Zusammenhang bisher nie systematisch herausgearbeitet. Hierzu möchte ich mit diesem Artikel einen Beitrag leisten. Ich gehe der Frage nach, welche Motive dem „Asylkompromiss“⁴ zwischen der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP und der oppositionellen SPD zugrunde lagen.⁵

Dieser war am 6. Dezember 1992 nach einer jahrelangen Debatte geschlossen worden, an deren Ende die verheerendsten Pogrome in Deutschland seit Ende des Nationalsozialismus standen. Am 26. Mai 1993 stimmte eine für Grundrechtsänderungen nötige Zweidrittelmehrheit des Bundestages für die faktische Abschaffung des Asylrechts. Seit-her werden Asylsuchende, die aus einem als verfolgungsfrei geltenden Herkunftsstaat oder über einen „sicheren Drittstaat“ einreisen, nicht

² Utlu, Vertrauen (wie Anm. 1), S. 46.

³ Detlev von Larcher, Plenarprotokoll 12/134, 21.1.1993, S. 11.618.

⁴ Asylkompromiss wird hier in Anführungszeichen gesetzt, da der wesentliche Teil des Kompromisses, Einwanderung zu erleichtern, nicht eingelöst wurde; siehe hierzu auch Abschnitt 3.

⁵ Die Frage nach der Verbindung zwischen rassistischen Diskursen, Gewalt und Regierungspolitik ist dabei durchaus aktuell. Die Asylrechtsverschärfungen der Jahre 2015 und 2016 wurden vom Erstarren rechter Parteien und Bewegungen wie der AfD und Pegida und rassistischen Ausschreitungen gegen Asylsuchende wie in Heidenau 2015 begleitet. Viele Beobachter_innen zogen Parallelen zu den Pogromen der 1990er Jahre. Vgl. Helge Schwiertz / Philipp Ratfisch, Rassismus und antimigrantische Bewegungen im deutsch-europäischen Migrationsregime, in: Sabine Hess u. a. (Hg.), Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III, Berlin, Hamburg 2017, S. 151–162; Maximilian Pichl, Die Asylpakete I und II. Der politische und rechtliche Kampf um die Asylrechtsverschärfungen, in: Hess u. a. (Hg.), Der lange Sommer, S. 163–175.

mehr zum Asylverfahren zugelassen. Da die Bundesrepublik ausschließlich von solchen Staaten umgeben ist, ist das Asylverfahren für Menschen, die über den Landweg kommen, versperrt. Die Möglichkeit, über den Luftweg nach Deutschland zu gelangen, wurde durch die Einführung der sogenannten Flughafenregelung und die schon vorher erlassene Visapflicht ebenfalls weitestgehend ausgeschlossen.⁶ Wesentlicher Grund dafür, dass diese Abwehr der Asyلمigration gut zwei Jahrzehnte funktionierte, war die Europäisierung dieses Grenzregimes durch das Schengener Abkommen und die Dublin-Verordnungen.⁷

Beugte sich die Politik mit dem „Asylkompromiss“ einem „Druck der Straße“ – oder instrumentalisierten die Unionsparteien die Anschläge vielmehr, um die SPD in dieser lang debattierten Frage zum Einlenken zu bewegen? Rechtfertigte die SPD ihre Kehrtwende mit den Anschlägen? Um diese Fragen zu beantworten, habe ich die Plenarprotokolle der Bundestagsdebatten auf die argumentativen Topoi hin untersucht, derer sich Union und SPD bedienen, um die Grundgesetzänderung zu fordern und zu begründen. Wie veränderte sich die Nutzung bestimmter Topoi im Laufe der Debatte? In welchem Zusammenhang stehen diese Veränderungen mit den Anschlägen? Mithilfe einer Topoi-analyse können die „wiederkehrenden Aussagen und Argumentationen in einem großen Textkorpus zu einem öffentlichen Themengebiet erfasst, beschrieben und in ihrer zeitlichen und gruppenspezifischen Verteilung analysiert werden“.⁸ Ich bediene mich hierfür bei der (historisch interessierten) Linguistik und der von Martin Wengeler entwickelten Methode der Analyse kontextspezifischer Topoi. Die Topoianalyse er-

⁶ Vgl. Ursula Münch, Asylpolitik in Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien, in: Stefan Luft / Peter Schimany (Hg.), 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld 2014, S. 69–86, hier S. 80f.

⁷ Im „Sommer der Migration“ 2015 brach das europäische Grenzregime angesichts der Beharrlichkeit und der Stärke der Migrationsbewegungen zusammen und formiert sich seitdem neu. Vgl. Sabine Hess u. a., Der lange Sommer der Migration. Krise, Rekonstitution und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes, in: dies. (Hg.), Der lange Sommer (wie Anm. 5), S. 6–24, hier S. 6f.

⁸ Martin Wengeler, Topos und Diskurs. Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985), Tübingen 2003, S. 175. Ausführlicher zur Methode siehe ab S. 21.

möglichst zu überprüfen, welche Topoi wann und von wem für eine Änderung des Grundrechts auf Asyl verwendet wurden. Daraus lässt sich schließen, welche Argumentationsmuster zu bestimmten Zeiten dominant waren und wie sich deren Verteilung veränderte.

Im Folgenden gebe ich zunächst einen kurzen Forschungsüberblick, definiere mein Verständnis von Rassismus und führe kurz in den Begriff der Migrationsregime ein (Abschnitt 2), woraufhin ich den „Asylkompromiss“ historisch einordne (Abschnitt 3). Die Auseinandersetzung um Artikel 16 des Grundgesetzes und die Kampagne zur Abschaffung des Grundrechts kann nur vor dem Hintergrund der Migrationspolitiken und -praxen der vorangegangenen Jahrzehnte verstanden werden, sprich: mit dem Gastarbeiterregime, seinen gesellschaftlichen Funktionen und seinen Widersprüchen. In Abschnitt 4 widme ich mich dann der Quellenarbeit, um den Zusammenhang zwischen den rassistischen Anschlägen und Pogromen und der Abschaffung des Grundrechts auf Asyl anhand der Bundestagsdebatten nachzuvollziehen. In Erwägung dessen, dass die Topoianalyse nicht gerade zum Standardrepertoire von Historiker_innen gehört, erläutere ich mein Vorgehen relativ ausführlich und beschreibe zunächst meine Ergebnisse, bevor ich sie interpretiere und bewerte. Auf diese Weise möchte ich den Erkenntnisprozess möglichst umfassend nachvollziehbar machen, da die Topoianalyse meines Erachtens ein geeignetes Instrument zur Auswertung großer Quellenkorpora darstellt. Zugleich möchte ich sie zur Diskussion stellen.

2. Forschungsüberblick

Eine Arbeit, die Migrationspolitiken zum Thema hat, kann auf das Konzept der „Autonomie der Migration“ Bezug nehmen. Demnach findet Migration stets statt und reagiert auf staatliche Versuche, sie zu regulieren oder zu unterbinden, mit Veränderungen. Migrationsregime sind demnach ein Produkt, das sich aus dem Kräfteverhältnis von Migrationsbewegungen, unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteur_innen und

staatlicher Regulierung ergibt.⁹ Mithilfe des von Serhat Karakayalı und Vassilis Tsianos vorgeschlagenen Regimebegriffs kann staatliche Politik als umkämpfte Ordnung verstanden werden: Sie ist „Resultat sozialer Auseinandersetzungen [...], die in immer wieder zu erneuernden (oder umzuwerfenden) institutionellen Kompromissen münden.“¹⁰ Mit diesen Überlegungen findet eine Perspektivverschiebung statt, mit der Migrant_innen als handelnde Subjekte begriffen werden, die nicht bloße Empfänger_innen staatlicher Politiken sind, sondern diese auch aktiv formen.¹¹ Gleichzeitig bildet das Migrationsregime einen Rahmen für die Argumentationsmuster sowohl der Gegner_innen als auch der Befürworter_innen von Migration.¹²

In den Jahrzehnten vor der De-facto-Abschaffung des Grundrechts auf Asyl haben sich die Migrationsregime mehrfach grundlegend geändert. Dies anzuerkennen ermöglicht ein tieferes Verständnis: Anstatt die Uneinheitlichkeit der Migrationspolitik der Bundesregierungen ab den 1950er Jahren zu beklagen, können widersprüchlich erscheinende historische Entwicklungen als Produkt von Auseinandersetzungen wahrgenommen und damit angemessener eingeordnet und verstehbar gemacht werden.

Es liegen bislang nur wenige historiographische Arbeiten vor, welche die rassistischen Anschläge und Pogrome zu Beginn der 1990er Jahre oder den „Asylkompromiss“ und die ihm vorausgegangene politische Debatte behandeln. Die Geschichtsschreibung in Deutschland beginnt erst allmählich, die Zäsur des Jahres 1990 zu überschreiten und die

⁹ Vgl. Manuela Bojadžijev, *Die windige Internationale. Rassismus und Kämpfe der Migration*, 2. Aufl., Münster 2012, S. 45, 145–148.

¹⁰ Serhat Karakayalı / Vassilis Tsianos, *Mapping the Order of New Migration. Undokumentierte Arbeit und die Autonomie der Migration*, *Peripherie* 97/98 (2005), S. 35–64, hier S. 47.

¹¹ Serhat Karakayalı und Vassilis Tsianos haben angemerkt, dass das Verhältnis zwischen der Autonomie der Migration und den Agenturen ihrer Kontrolle jedoch höchst asymmetrisch ist: Die Machtressourcen der Seite, die über Grenzpolizeien, Ausländergesetze und IT-basierte Informationssysteme verfügen, sind ungleich größer als die der Migrant_innen, vgl. Karakayalı / Tsianos, *Mapping the Order* (wie Anm. 10), S. 48f.

¹² Vgl. ebd., S. 46–51; Serhat Karakayalı, *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld 2008, S. 16, 150.

Zeit danach als „Geschichte der Gegenwart“ in den Blick zu nehmen.¹³ Ulrich Herbert hat einige Aufsätze zum Thema veröffentlicht, welche jedoch sehr eng an seiner 2001 erschienenen Studie *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland* orientiert sind und bedauerlicherweise nicht aktualisiert und um neuere Forschungsansätze oder -erkenntnisse ergänzt wurden. Die Beschreibung der 1980er und 1990er Jahre beruht zudem kaum auf archivalischen Quellen. Herberts Arbeit weist schließlich aufgrund eines eingeschränkten Rassismusbegriffs deutliche Grenzen auf.¹⁴ Maria Alexopoulou hat die Dethematisierung von Rassismus in der deutschen historischen Forschung kritisiert und aufgezeigt, welche Fehlschlüsse diese mit sich bringen kann.¹⁵ An ihre Arbeiten anschließend, nutze ich hier einen systematischen Rassismusbegriff, mit dem dieser als „Macht-Wissen-Komplex“¹⁶ verstanden und seine tiefe gesellschaftliche Verankerung im kollektiven Wissen, in Denktraditio-

¹³ Andreas Rödder, 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2011, S. 11. Zum Stand der zeithistorischen Forschung, die auch die Zeit nach 1990 in den Blick nimmt vgl. Angela Siebold, Wie die Geschichte an die Gegenwart heranrückt. Die deutsche Historiographie und ihr Verhältnis zur jüngsten Vergangenheit, in: Thomas Großbölting / Christoph Lorke (Hg.), Deutschland seit 1990. Wege in die Vereinigungsgesellschaft, Stuttgart 2017, S. 75–96.

¹⁴ Vgl. Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001, sowie exemplarisch ders., „Asylpolitik im Rauch der Brandsätze“ – der zeitgeschichtliche Kontext, in: Luft / Schimany (Hg.), 20 Jahre Asylkompromiss (wie Anm. 6), S. 87–103.

¹⁵ Obwohl sie die 1990er Jahre nicht behandelt, können ihre Arbeiten als Beispiel dafür gelten, wie bundesrepublikanische Geschichte aus rassismuskritischer Perspektive anders interpretiert werden muss. So muss die als Forschungskonsens anerkannte Liberalisierung in den 1970er Jahren in Westdeutschland überdacht und revidiert werden, wenn man die rechtliche Stellung der „Gastarbeiter_innen“ einbezieht. Alexopoulou ruft dazu auf, Migrationsgeschichte und Nationalgeschichtsschreibung zusammenzuführen und die Historiographie somit zu demokratisieren, vgl. Maria Alexopoulou, Vom Nationalen zum Lokalen und zurück? Zur Geschichtsschreibung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Archiv für Sozialgeschichte, 56 (2016), S. 463–484, hier S. 469f., sowie weiter dies., Producing Ignorance. Racial Knowledge and Immigration in Germany, History of Knowledge, (2018), [<https://historyofknowledge.net/2018/07/25/producing-ignorance-racial-knowledge-and-immigration-in-germany/>]; dies., Rassismus als Kontinuitätslinie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, APuZ, 38/39 (2018), [<http://www.bpb.de/apuz/275884/rassismus-als-kontinuitaetslinie-in-der-geschichte-der-bundesrepublik-deutschland>].

¹⁶ Maria Alexopoulou, Blinde Flecken innerhalb der zeithistorischen Forschung in Deutschland. Eine Antwort auf Martin Sabrows Kommentar „Höcke und Wir“, Zeitgeschichte-online, Februar 2017, [<https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/blinde-flecken-innerhalb-der-zeithistorischen-forschung-deutschland>].

nen, Alltagspraktiken, Institutionen, Gesetzgebung und auch in der Geschichtsschreibung anerkannt wird. Bei Rassismus handelt es sich nicht um ein individuelles Vorurteil, sondern um eine Fremdhheitskonstruktion, bei der reale oder konstruierte Differenzen von Menschen (religiös, kulturell, sozial, ...) als „natürlich“ angesehen werden und über das Markieren und Betonen dieser (angeblichen) Differenzen das „Andere“ hervorgebracht wird, welches sowohl mit dem „Eigenen“ als auch mit anderen rassifizierten Kollektiven in Hierarchie gesetzt wird.¹⁷ Rassismus strukturiert also Gesellschaft und ist daher eine unumgängliche Analysekatgorie, nicht zuletzt für die Historiographie.

Einen ersten Ansatz zur Historisierung der rassistischen Mobilisierungen der 1990er Jahre bietet Philipp Gassert, der dafür plädiert, diese in die historische Erforschung sozialer Bewegungen aufzunehmen.¹⁸ Über die rassistischen Anschläge und Pogrome in Hoyerswerda, Hünxe, Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen im Speziellen liegen einige Arbeiten vor, welche die Gewalttaten zwar meist in einen Zusammenhang mit der Debatte um das Grundrecht auf Asyl stellen, aber keinen systematischen Zugriff auf diese Verbindung ermöglichen.¹⁹ Ein von Norbert Frei und anderen herausgegebener Band hilft neuerdings, die 1990er Jahre in die Geschichte der Rechten in Deutschland einzuordnen, und spannt einen Bogen von der Nachkriegszeit bis zum aktuell erstarkenden Nationalismus und dem Aufstieg der AfD.²⁰

¹⁷ Vgl. Birgit Rommelspacher, Rassismen. Eine kurze vergleichende Einführung für den deutschen Kontext, in: Susan Arndt / Nadja Ofuatey-Alazard (Hg.), *Wie Rassismus aus Wörtern spricht. (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutsche Sprache. Ein kritisches Nachschlagewerk*, Münster 2011, S. 46–50, hier S. 46; Alexopoulou, *Rassismus als Kontinuitätslinie* (wie Anm. 15).

¹⁸ Vgl. Philipp Gassert, *Bewegte Gesellschaft. Deutsche Protestgeschichte seit 1945*, Stuttgart 2018, insb. S. 237–271. Allerdings reißt Gassert das Thema hier nur an.

¹⁹ Vgl. u. a. Christoph Wowtscherk, *Was wird, wenn die Zeitbombe hochgeht? Eine sozialgeschichtliche Analyse der fremdenfeindlichen Ausschreitungen in Hoyerswerda im September 1991*, Göttingen 2014; Janosch Steuer, *Fremde als „Problem“: Skizze des Framing der fremdenfeindlichen Bewegung der frühen 1990er Jahre*, in: Jürgen Mittag / Helke Stadland (Hg.), *Theoretische Ansätze und Konzepte der Forschung über soziale Bewegungen in der Geschichtswissenschaft*, Essen 2014, S. 167–187; Thomas Prenzel (Hg.), *20 Jahre Rostock-Lichtenhagen. Kontext, Dimensionen und Folgen der rassistischen Gewalt*, Rostock 2012.

²⁰ Vgl. Norbert Frei / Franka Maubach / Christina Morina / Mike Tändler, *Zur rechten Zeit. Wider die Rückkehr des Nationalismus*, 2. Aufl., Berlin 2019.

Patrice G. Poutrus hat mit seinen Arbeiten zum Grundrecht auf Asyl gezeigt, dass es seit seiner Entstehung umkämpft war, seine Umsetzung stets Verhandlungssache und die Abwehr der Asyلمigration bis 1975 ein Charakteristikum der Bundesrepublik war. Den Mythos, dass das Grundrecht auf Asyl vor seiner faktischen Abschaffung 1993 uneingeschränkt in Anspruch genommen werden konnte, kann er entkräften.²¹

Roger Karapin hat die rassistische Mobilisierung zu Beginn der 1990er aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Protest- und Bewegungsforschung analysiert. Er versucht, einen Zusammenhang zwischen der Presseberichterstattung über Asyl und den Pogromen herzustellen. Den wichtigsten Auslöser für die Mobilisierungen sieht er jedoch in „kulturellen“ Unterschieden und daraus resultierenden Konflikten, die jeweils den Zündfunken geliefert hätten. Die Möglichkeit, dass der gesellschaftliche Rassismus Auslöser gewesen sein könnte, zieht er nicht in Betracht. Seine kulturalisierenden Erklärungsmuster müssen als rassistisch zurückgewiesen werden. Dennoch gelingt es ihm, vielbeschworene Erklärungsansätze zu entkräften und neue Aspekte aufzuzeigen.²²

Der Politikwissenschaftler Heinz Lynen von Berg hat die Verhandlung von „Rechtsextremismus“ und „fremdenfeindliche[r] Gewalt“ in den Bundestagsdebatten der 12. Wahlperiode von 1990 bis 1994 diskursanalytisch untersucht.²³ Auch wenn er ebenfalls ohne expliziten Rassismusbegriff auskommt, kann er zeigen, wie die institutionellen Zwänge

²¹ Vgl. Patrice G. Poutrus, *Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er Jahren bis zur Grundgesetzänderung im vereinten Deutschland von 1993*, in: Jochen Oltmer (Hg.), *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Berlin, Boston / MA 2016, S. 853–893, sowie jüngst: ders., *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019. Da Poutrus einen guten und aktualisierten Überblick gibt, wird auf die Rezeption des Standardwerkes zum Asylrecht in Deutschland verzichtet: Ursula Münch, *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*, 2. überarb. u. erg. Aufl., Opladen 1993.

²² Vgl. Roger Karapin, *Major Anti-Minority Riots and National Legislative Campaigns Against Immigrants in Britain and Germany*, in: Ruud Koopmans / Paul Statham (Hg.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, New York / NY 2000, S. 312–347; ders., *Protest Politics in Germany. Movements on the Left and Right since the 1960s*, University Park / PA 2007, insb. S. 191–218.

²³ Heinz Lynen von Berg, *Politische Mitte und Rechtsextremismus. Diskurse zu fremdenfeindlicher Gewalt im 12. Deutschen Bundestag (1990–1994)*, Opladen 2000, S. 23.

des Bundestages und des Parteiensystems sowie machtpolitische Interessen den Umgang der Parlamentarier_innen mit den rassistischen Anschlägen und Pogromen entscheidend prägten. Eine Studie, die unter anderem den Rassismus in den Debatten des Deutschen Bundestages in den Blick nimmt, hat Christine Morgenstern vorgelegt. Auch sie stellt den Zusammenhang zwischen den rassistischen Anschlägen zu Beginn der 1990er Jahre und der Grundrechtsänderung her, kann jedoch ebenfalls keinen systematischen Zugriff anbieten.²⁴

3. Zur Geschichte eines Grundrechts

3.1 Vom Gastarbeiter- zum Asylregime

Als Konsequenz aus der nationalsozialistischen Herrschaft machte der Parlamentarische Rat 1949 ein vergleichsweise großzügiges Asylrecht zum Bestandteil des Grundgesetzes.²⁵ Die Mitglieder des Parlamentarischen Rats entschieden sich bewusst für die offene Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ und verzichteten darauf, weitere Kriterien für die Gewährung von Asyl festzulegen. Damit legten sie die Definition dessen, was zum Asyl in der Bundesrepublik Deutschland berechtigte, in die Hände der Exekutive, deren Praxis der fortwährenden höchstrichterlichen Überprüfung unterzogen wurde.²⁶

²⁴ Vgl. Christine Morgenstern, *Rassismus – Konturen einer Ideologie. Einwanderung im politischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 2002. Die 1990er Jahre betreffend ist ein großes Manko der Studie, dass sie vor allem aus Zitaten und Paraphrasen der Bundestagsreden besteht, was zwar einen Einblick in die Debatten ermöglicht, aber keine Analyse bietet.

²⁵ Ich beschränke mich im gesamten Artikel auf die historische Entwicklung in der alten und neuen Bundesrepublik und klammere die DDR sowie etwaige ostdeutsche Spezifika aus. Dies ist vor allem der Notwendigkeit der Eingrenzung geschuldet. Zum anderen haben die rassistischen Pogrome nach der Vereinigung von BRD und DDR stattgefunden und sich keineswegs auf Ostdeutschland beschränkt. Die Abschaffung des Grundrechts auf Asyl war ein politisches Projekt, das seinen Anfang in der alten BRD hatte und unter westdeutscher Führung vollzogen wurde. Zur Verflechtungsgeschichte der Migration in BRD und DDR vgl. Maren Möhring, *Mobilität und Migration in und zwischen Ost und West*, in: Frank Bösch (Hg.), *Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970–2000*, Göttingen 2015, S. 369–410. Zum Asylrecht in der DDR vgl. Poutrus, *Umkämpftes Asyl* (wie Anm. 21), S. 103–159.

²⁶ Vgl. Poutrus, *Zuflucht* (wie Anm. 21), S. 853–856.

Patrice G. Poutrus hat herausgearbeitet, dass sich die versuchte Abwehr der Migration als Kontinuitätslinie durch die Asylpolitik der Bundesrepublik zieht, die aufgrund einer restriktiven Handhabung des Grundrechts auf Asyl und der Genfer Flüchtlingskonvention eher eine Abwehr- denn eine Aufnahmepolitik war. Weder geringe Zahlen Asylsuchender wie in den 1950er und 1960er Jahren noch politische Machtkalküle im Kalten Krieg oder die große – antikommunistisch motivierte – Aufnahmebereitschaft der deutschen Bevölkerung gegenüber ungarischen Geflüchteten nach 1956 durchbrachen diese Tradition grundlegend.²⁷

Die „ethnische“ Homogenität des Nationalstaats – zweifelsohne eine Illusion – galt als anzustrebender Normalfall, was eine völkisch orientierte Migrationspolitik zur Folge hatte. Der hartnäckige Rassismus hatte erhebliche Auswirkungen auf die Asylpraxis. Wenngleich in unterschiedlichen historischen Kontexten, wurde für die Nichtaufnahme von Asylsuchenden stets mit der Belastung, die sie verursachen würden, mit der vermeintlichen oder tatsächlichen Ablehnung der Bevölkerung Migrant_innen gegenüber, mit der Gefahr für den inneren Frieden, die von ihnen ausgehen würde, und mit dem Asylrecht, das durch sie missbraucht werden würde, argumentiert.²⁸

Zeitgleich zur Abwehr der Asyلمigration war Migration zu anderen Zwecken jedoch ermöglicht worden. Das Gastarbeiterregime – einsetzend mit dem ersten Anwerbeabkommen 1955 mit Italien und endend mit dem Anwerbestopp 1973 – stand für die ökonomische Rationalität von Migration: Sie galt als volkswirtschaftlich notwendig und insofern als erwünscht.²⁹ Basis des Regimes war ein institutionalisierter Kompro-

²⁷ Vgl. Poutrus, *Umkämpftes Asyl* (wie Anm. 21), S. 35, 41. Poutrus kann für die Zeit des Kalten Krieges sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung einen größeren Pragmatismus in Bezug auf das Asylrecht ausmachen. Die Kontinuität völkischer Migrationspolitik, die ihre Wurzeln bereits in der Weimarer Republik hatte, wurde dadurch jedoch nicht infrage gestellt, vgl. ebd., S. 41–52.

²⁸ Vgl. ebd., S. 35; Poutrus, *Zuflucht* (wie Anm. 21), S. 860–862, 880–885.

²⁹ Die kontinuierliche Abwehr der Asyلمigration könnte ein Hinweis darauf sein, dass die „humanitär motivierten Aufenthaltsgründe“, deren sukzessive Beseitigung Peter Birke und Felix Blum anmerken, in der historischen Praxis nie so zentral waren, wie häufig angenommen wird. Die Gleichzeitigkeit von Abwehr der Asyلمigration und ‚Gastarbeiter_innen-Migration‘ weist

miss zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Staat, dessen wichtigste Eckpunkte das Inländerprimat, das heißt die Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte, und das Rotationsprinzip, also der temporäre Aufenthalt der Arbeitsmigrant_innen, waren. Das Gastarbeiterregime trug zudem zur Unterschichtung des Arbeitsmarkts und insofern zur Sicherung der Löhne der Kernbelegschaften bei. Mit dem ersten Ausländergesetz der Bundesrepublik 1965 sollten sowohl die Grundsätze des Gastarbeiterregimes festgeschrieben als auch die Asylpraxis vereinheitlicht werden. Trotz geringfügiger Liberalisierung wurde dem Grundrecht auf Asyl damit jedoch nicht zu seiner Durchsetzung verholfen.³⁰

Die Widersprüche des Gastarbeiterregimes manifestierten sich gegen Ende der 1960er Jahre und stellten den Kompromiss, auf dem das Regime beruhte, zunehmend infrage. So veränderte sich die Zusammensetzung der migrantischen Bevölkerung – statt einzelner Arbeitskräfte ließen sich zunehmend Familien nieder, die eine Bleibeperspektive entwickelten. Der Anteil der Migrant_innen mit ständigem Wohnsitz in Westdeutschland stieg. Waren einzelne Arbeiter_innen vormals häufig in firmeneigenen Unterkünften untergebracht worden, wurden sie nun zu Anwärter_innen auf Wohnraum, Kindergartenplätze und sozialstaatliche Leistungen und traten dadurch in der Nachfrage dieser „Güter“ in ein direktes Verhältnis mit der einheimischen Bevölkerung.

darauf hin, dass ökonomische Aspekte die humanitären spätestens seit den 1950er Jahren überlagerten, die bundesdeutsche Migrationspolitik mithin nie in erster Linie humanitär motiviert war (wenngleich sie phasenweise durchaus als solche begründet wurde). Vgl. Karakayalı, Gespenster (wie Anm. 12), S. 96–173; Peter Birke / Felix Bluhm, Arbeitskräfte willkommen. Neue Migration zwischen Grenzregime und Erwerbsarbeit, *Sozial.Geschichte Online*, 25 (2019), S. 11–43, hier S. 12, [https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00070503/03_Birke_Bluhm_Arbeitskraefte_willkommen.pdf], sowie Lisa Carstensen / Lisa Riedner / Lisa Heimeshoff, Der Zwang zur Arbeit. Verwertungslogiken in den umkämpften Regimen der Anwerbe-, Flucht- und EU-Migration, *Sozial.Geschichte Online*, 23 (2018), S. 235–269, [https://duepublico2.uni-due.de/servlets/MCRFileNodeServlet/duepublico_derivate_00046215/08_Carstensen_et_al_Zwang_zur_Arbeit.pdf].

³⁰ Vgl. Karakayalı, Gespenster (wie Anm. 12), S. 38, 123, 128f.; Poutrus, Umkämpftes Asyl (wie Anm. 21), S. 52–54. Ähnlich wie die Anwerbeabkommen ein Regulationsversuch der ohnehin stattfindenden Migration waren, war das Ausländergesetz unter anderem eine Reaktion darauf, dass Migrant_innen und lokale Behörden den regulierten Weg der Anwerbung umgingen, indem erstere häufig eigenmächtig einreisten und letztere nachträglich Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse erteilten.

Mit dem Anwerbestopp 1973 kündigte die sozial-liberale Koalition unter Willy Brandt den Kompromiss auf und versuchte, die Widersprüche des Gastarbeiterregimes stillzulegen. Obwohl Einwanderung längst stattfand, hielt die Bundesregierung am Leitbild des zeitlich begrenzten Aufenthaltes fest. Erklärtes Ziel der Bundesregierungen der 1970er Jahre war es, die Zahl der in Deutschland lebenden Migrant_innen zu senken. Die Arbeitsmigration als zentrale Möglichkeit legaler Einreise – und in der Logik des Gastarbeiterregimes somit Migration per se – sollte durch den Anwerbestopp zum Erliegen gebracht werden.³¹ In der Folge stiegen die Zahlen jedoch, anstatt zu sinken, weil sich die Migration vor allem über die Heiratsmigration und den Familiennachzug andere Wege suchte.³²

Der Anwerbestopp 1973 markierte den Übergang vom Gastarbeiterregime zum Asylregime. Bereits seit Ende der 1960er hatte sich ein Wandel in der Rechtslehre und Rechtsprechung zum Asylrecht entwickelt, infolgedessen die restriktive Asylpraxis als verfassungswidrig infrage gestellt wurde. Die öffentliche Diskussion um die Aufnahme chilenischer Exilant_innen nach dem Militärputsch gegen die linke Regierung Salvador Allendes 1973 trug dazu bei, dass die Anerkennung von Verfolgung und damit die Legitimität des Asylgesuchs tendenziell weniger abhängig von nationalen Interessen der Bundesrepublik und politischen Machtkalkülen und zunehmend als universales Recht angesehen wurde. 1975 beendete ein Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgericht die Diskussion um „immanente Schranken“ des Grundrechts auf Asyl und seine daraus resultierende Begrenzung. Das Urteil bereitete der restriktiven Asylpraxis ein vorläufiges Ende und verlieh dem Grund-

³¹ Vgl. Karakayali, Gespenster (wie Anm. 12), S. 153f.; Herbert, Ausländerpolitik (wie Anm. 14), S. 244, 247–249; Alexopoulou, Vom Nationalen zum Lokalen (wie Anm. 15), S. 468–472; Bojadžijev, Die windige Internationale (wie Anm. 9), S. 121, 233, 247.

³² Häufig wird in diesem Zusammenhang auf die „Konzeptlosigkeit“ der Migrationspolitik hingewiesen, so auch Herbert, Ausländerpolitik (wie Anm. 14), S. 243f. Manuela Bojadžijev argumentiert hingegen, dass die Widersprüchlichkeit der Maßnahmen vielmehr daraus resultiert, dass Kämpfe der Migration Auswirkungen auf das Migrationsregime und seine Regulierungsmechanismen haben, vgl. dies., Die windige Internationale (wie Anm. 9), S. 121.

recht die Liberalität, welche die Mütter und Väter des Grundgesetzes in ihm angelegt hatten.³³

Im Zuge einer ‚Nützlichkeitsprüfung‘ des Bundesarbeitsministeriums und der Länder zur Entlastung der kommunalen Haushalte wurden Asylsuchende im selben Jahr zum Arbeitsmarkt zugelassen und das Inländerprimat aufgeweicht, wodurch der Mangel an günstigen Arbeitskräften, der durch den Anwerbestopp entstanden war, kompensiert werden konnte. Dadurch konnte das Asylrecht „zum Vehikel einer prekären Einwanderungsstrategie“³⁴ werden und als irregulärer Weg der Arbeitsmigration fungieren.³⁵

Sowohl die sozial-liberale als auch die liberal-konservative Bundesregierung vermied es in den 1980er Jahren, die Realität des Einwanderungslandes Deutschland öffentlich anzuerkennen. Dies erschien angesichts der historisch gewachsenen Definition dessen, was ‚deutsch‘ sei und wie ein ‚deutsches Volk‘ auszusehen habe, nicht opportun.³⁶ Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 fixierte diese biologische Definition ohne substanzielle Veränderungen bis ins Jahr 1999.³⁷ Der Ausgleich zwischen diesem politischen Dogma und der Einwande-

³³ Geklagt hatte ein Mann jugoslawischer Staatsangehörigkeit, der zunächst Asyl in der Bundesrepublik erhalten hatte, nach mehreren strafrechtlichen Verurteilungen jedoch von der Ausländerbehörde ausgewiesen wurde. Obwohl das BVerwG anerkannte, dass das Grundrecht auf Asyl keine „immanenten Schranken“ aufweise, wies es die Klage in „Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung“ ab und eröffnete damit eine neue Diskussion über die Begrenzung des Grundrechts. Deutlich wird hier, dass die Betroffenen selbst, die Asylsuchenden, immer auch für seine liberale Auslegung gekämpft haben. Vgl. BverwGE 49, 202 (Urteil vom 7.10.1975); Otto Kimminich, Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt 1983, S. 102–105; Poutrus, Zuflucht (wie Anm. 21), S. 873; ders., Umkämpftes Asyl (wie Anm. 21), S. 70f.

³⁴ Karakayalı, Gespenster (wie Anm. 12), S. 170.

³⁵ Vgl. ebd., S. 168–171; Bojadžijev, Die windige Internationale (wie Anm. 9), S. 247; Poutrus, Zuflucht (wie Anm. 21), S. 873. Karakayalı weist darauf hin, dass diese Entwicklung eher ein Resultat unterschiedlicher und widersprüchlicher Interessen war, als dass das Anwerbverfahren geplant durch das Asylrecht ersetzt worden sei, vgl. Karakayalı, Gespenster (wie Anm. 12), S. 170f.

³⁶ Vgl. Alexopoulou, Rassismus als Kontinuitätslinie (wie Anm. 15); Gassert, Bewegte Gesellschaft (wie Anm. 18), S. 243–246; Bojadžijev, Die windige Internationale (wie Anm. 9), S. 234, 248. Dass das Wissen um stattfindende Einwanderung bei den politischen Eliten durchaus existierte, erwähnen Gassert, Bewegte Gesellschaft (wie Anm. 18), S. 243, und Herbert, Ausländerpolitik (wie Anm. 14), S. 261f.

³⁷ Vgl. Alexopoulou, Rassismus als Kontinuitätslinie (wie Anm. 15).

rungsrealität wurde durch die diskursive Figur des „Flüchtlings“ geschaffen. Im Zuge des Übergangs vom Gastarbeiter- zum Asylregime verschob sich der gesamte Migrationsdiskurs und wurde fortan entlang der Linien Flucht und Asyl und damit vorrangig nach humanitären Gesichtspunkten strukturiert, was aber nicht bedeutete, dass die Asylpraxis von Humanität geprägt gewesen wäre.³⁸

Eine Humanisierung der Asylpolitik ist maximal für die Jahre zwischen 1973 und 1980 auszumachen. Ab Ende der 1970er Jahre wurde das Asylverfahren durch mehrere Gesetzesverschärfungen und ihre restriktive Anwendung so stark beschnitten, dass unter anderem die Asylverfahrensgesetze das Grundrecht auf Asyl im Laufe der 1980er Jahre weitestgehend aushebelten, sodass selbst drohende Folter im Herkunftsland nicht mehr dazu ausreichte, als „politisch verfolgt“ anerkannt zu werden. Daraus resultierende geringe Anerkennungsquoten wiederum führten dazu, dass sich Asylsuchende mit einem pauschalen Missbrauchsvorwurf konfrontiert sahen.³⁹ Die politischen Eliten forcierten einen per se gegen Migrant_innen gerichteten Diskurs, in dem ihr Nutzen gegen die durch ihre Anwesenheit verursachten Kosten aufgerechnet wurde und sie als „kulturell andersartig“ und „nicht-integrierbar“ dargestellt wurden. Reell stattfindende Verteilungskämpfe um Wohnraum und Arbeitsplätze wurden auf diese Weise kulturalisiert und politisch instrumentalisiert.⁴⁰ Sie funktionierten als Ventil für den ge-

³⁸ Vgl. Karakayalı, Gespenster (wie Anm. 12), S. 168; ders. / Tsianos, Mapping the Order (wie Anm. 10), S. 39.

³⁹ Vgl. Poutrus, Umkämpftes Asyl (wie Anm. 21), S. 76–80. Gleichzeitig lebten in der Bundesrepublik viele sogenannte De-facto-Flüchtlinge, denen kein Asyl nach Artikel 16 GG gewährt worden war, die jedoch nach den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention nicht abgeschoben wurden.

⁴⁰ Roger Karapın kann den häufig hergestellten Zusammenhang zwischen Armut, Arbeitslosigkeit, materiellen Verteilungskämpfen und der rassistischen Gewalt widerlegen, vgl. ders., Protest Politics (wie Anm. 22), S. 28–30, 196–198. Eine Kritik an sozioökonomischen Erklärungsmustern formuliert auch Maria Alexopoulou, da so rassistisches Verhalten durch seine Projektion auf eine gesellschaftliche Gruppe aus der Gesamtgesellschaft exkludiert und somit verleugnet werde, vgl. dies., Blinde Flecken (wie Anm. 16); dies., Rassismus als Kontinuitätslinie (wie Anm. 15).

sellschaftlichen Rassismus, der in 1980er Jahren immer aggressivere und häufig auch gewalttätige Züge annehmen konnte.⁴¹

3.2 Die „Asyldebatte“

Ab 1985 setzten sich Bundestagsabgeordnete der Unionsparteien für die Änderung des Grundrechts auf Asyl ein. In den Wahlkämpfen anlässlich der bayerischen Landtagswahl 1986 und der Bundestagswahl 1987 machten die beiden konservativen Parteien Asylpolitik zum zentralen Thema, wobei absurde Zahlen angeblicher Asylsuchender genannt und Szenarien entworfen wurden, die jeglicher Seriosität entbehrten. Die erbitterte Kampagne gegen vermeintliche „Asylbetrüger“ brachte selbst einige CDU-Politiker_innen dazu, vor den potentiell dramatischen Folgen der Kampagne zu warnen. Hatte der politische Diskurs gegen Migrant_innen zu Beginn der 1980er Jahre dazu beigetragen, dass sich rassistische Bilder in der Gesellschaft verfestigten und artikulierbarer wurden, nahmen im Zuge des Wahlkampfes rechte Gewalttaten zu.

Obwohl erste brennende Unterkünfte von Asylsuchenden den Warnungen bezüglich der Folgen der „Asylbetrüger“-Kampagne recht gaben, nahm die Union die zunehmende Radikalisierung der rechten Szene sowie von Teilen der Bevölkerung und eine weitere Emotionalisierung der Debatte mit Blick auf mögliche Wahlerfolge in Kauf. Mit der Absicht, keine Wähler_innen an rechtsradikale Parteien wie die Republikaner zu verlieren, die Ende der 1980er beachtliche Wahlerfolge feierten, propagierte die Union immer weitere Verschärfungen in der Asylpolitik und stellte schließlich die Forderung nach einer Änderung des Grundrechts in den Mittelpunkt ihrer Kampagne.⁴²

⁴¹ Vgl. Herbert, *Ausländerpolitik* (wie Anm. 14), S. 259–261; Frei u. a., *Zur rechten Zeit* (wie Anm. 20), S. 92–96, 99–106; Bojadžijev, *Die windige Internationale* (wie Anm. 9), S. 247f.; Alexopoulou, *Vom Nationalen zum Lokalen* (wie Anm. 15), S. 471f.

⁴² Vgl. Herbert, *Ausländerpolitik* (wie Anm. 14), S. 262f., 268, 271–273, 280f.; Alexopoulou, *Vom Nationalen zum Lokalen* (wie Anm. 15), S. 471f.; Karapin, *Protest Politics* (wie Anm. 22), S. 43. Für die Normalisierung von Rassismus durch bürgerliche Parteien, die sich gegen rechtsradikale Parteien behaupten wollen, weist Maria Alexopoulou auf die frühe Studie von Martin Barker, *New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe*, London 1981, hin, vgl. Alexopoulou, *Blinde Flecken* (wie Anm. 16).

Im Zuge des Wahlkampfes für die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl 1990 intensivierte die Union ihre Kampagne für eine Änderung von Artikel 16 erneut und stellte Asylsuchende grundsätzlich als Betrüger_innen dar, die es auf die Leistungen des deutschen Sozialstaates abgesehen hätten. Zusätzlich befeuert wurde diese Kampagne durch die Medien, insbesondere durch die auflagenstarken Blätter des Axel-Springer-Verlags, aber auch durch liberale Medien wie den *Spiegel*. Das Ziel der Union, mit der Kampagne Druck auf die SPD auszuüben, ging auf: Im Wahlkampf sprach sich Oskar Lafontaine, Kanzlerkandidat der SPD, für eine Änderung von Artikel 16 GG aus, um den angeblichen Missbrauch des Asylrechts einzudämmen. Die SPD blieb über diese Frage jedoch zunächst gespalten.⁴³

In diesem Kontext formierte sich eine rassistische Bewegung, in der radikale Rechte und ‚normale‘ Bürger_innen kooperierten.⁴⁴ Weder die ersten Übergriffe auf Asylsuchende im vereinigten Deutschland noch die steigende Zahl von Todesopfern durch rechte Gewalt hatten die politischen Eliten, allen voran die Unionsparteien, dazu bewogen, die Kampagne einzustellen oder auch nur abzumildern. Vielmehr vermittelte ihre Fortsetzung, dass Angriffe auf Asylsuchende und Migrant_innen legitim, zumindest aber geduldet waren. Der einsetzende Entthemungsprozess entwickelte rasch eine Eigendynamik. Zwischen 1991

⁴³ Vgl. Karapın, Anti-Minority Riots (wie Anm. 22), S. 331f.; Lynen von Berg, Politische Mitte (wie Anm. 23), S. 250, Fn. 231. Patrice G. Pouturus merkt an, dass die Bereitschaft der SPD, das Asylrecht neu zu verhandeln, jedoch nicht allein auf den Druck der Union und der rassistischen Bewegung zurückzuführen ist. Grund dafür war auch, dass große Teile der SPD die Vorstellung einer „ethnisch homogenen“ Gesellschaft teilten und die Einwanderungsrealität deshalb als Belastung empfanden, vgl. ders., Umkämpftes Asyl (wie Anm. 21), S. 174.

⁴⁴ Vgl. zu den Allianzen zwischen Anwohner_innen und Neonazis und ihrer Vernachlässigung in der Forschung, Karapın, Protest Politics (wie Anm. 22), S. 26f., 205f. Maria Alexopoulou weist darauf hin, dass es auch vorher schon rassistische Handlungen gegenüber Migrant_innen gegeben hatte, auch in Form von Bürgerprotesten, vgl. dies., Rassismus als Kontinuitätslinie (wie Anm. 15), sowie Çağrı Kahveci / Özge Pınar Sarp, Von Solingen zum NSU. Rassistische Gewalt im kollektiven Gedächtnis von Migrant*innen türkischer Herkunft, in: Juliane Karakayalı u. a. (Hg.), Den NSU-Komplex analysieren. Aktuelle Perspektiven aus der Wissenschaft, Bielefeld 2017, S. 37–56, hier S. 44–48.

und 1993 verübten Deutsche die verheerendsten Pogrome seit dem Ende des Nationalsozialismus.⁴⁵

Maren Möhring stellt fest, dass die „Asyldebatte“ konstitutiv für die Selbstverständigung der Deutschen in West und Ost über ihre (gemeinsame) Identität war. Die Spaltung der Gesellschaft entlang rassistischer Kriterien habe somit zur gesamtdeutschen Integration beigetragen.⁴⁶ Rassismus war jedoch bereits vor der Vereinigung konstitutiv für die Bundesrepublik. Dass Rassismus als gesamtdeutscher Kitt und Nationalismus als Identifikationsangebot funktionierten, hat sicherlich zur Eskalation beigetragen, kann die massive rassistische Gewalt jedoch nicht ausreichend erklären. Einen weiteren möglichen Erklärungsansatz für die Heftigkeit der Auseinandersetzungen bietet die Reflexion über den Wandel der Migrationsregime. Wie oben erläutert, dominierte in den 1950er und 1960er Jahren Arbeitsmigration, während Asilmigration weitgehend abgewehrt worden war. Ab Mitte der 1970er und noch stärker ab Mitte der 1980er Jahre hatten immer mehr Menschen Asyl in Westdeutschland beantragt. Dies fiel zeitlich mit dem Bestreben der Bundesregierungen zusammen, die Bevölkerung nach rassistischen Kriterien zu homogenisieren, was sich auch auf die ehemaligen „Gastarbeiter_innen“ richtete, über deren Anwesenheit es bis 1973 aufgrund ihres wirtschaftlichen Nutzens einen weitgehenden Kompromiss gegeben hatte. Die gesellschaftliche Verständigung über Asylsuchende beinhaltete eine solche Bezugnahme auf eine ökonomische Rationalität, wie sie das Gastarbeiterregime auszeichnete, nicht. Vielmehr wurde ein Diskurs über sie geführt, in dem sie vor allem als wirtschaftliche Belastung galten und aufgrund ihrer „Fremdheit“ eine Gefahr für die imaginierte Ho-

⁴⁵ Rassistische und rechte Gewalt ist allerdings nicht auf diese Jahre begrenzt. Die vietnamesischen Geflüchteten Nguyễn Ngọc Châu und Đỗ Anh Lân wurden 1980 durch einen rassistischen Brandanschlag in Hamburg ermordet. 1988 starben ebenfalls bei einem rassistischen Brandanschlag drei Angehörige der Familie Kellecioğlu sowie ein Nachbar im bayerischen Schwandorf. In Lübeck kostete 1996 ein rassistischer Brandanschlag zehn Menschen das Leben, vgl. Kahveci / Sarp, Von Solingen zum NSU (wie Anm. 44), S. 44f.; Herbert, Ausländerpolitik (wie Anm. 14), S. 330.

⁴⁶ Vgl. Möhring, Mobilität und Migration (wie Anm. 25), S. 401f. Rassismus sei in diesem Zusammenhang ein Kompensationsangebot für die eigene Fremdheitserfahrung von Ostdeutschen in der neuen Bundesrepublik gewesen, vgl. ebd., S. 405f.

mogenität des „Volkskörpers“ darstellten. Zudem konnte dieser Diskurs an eine weit zurückreichende Tradition der Abwehr insbesondere von Asylmigration anschließen. Diese Faktoren könnten zusammengewirkt haben und angesichts der politischen Anti-Asyl-Kampagne kulminiert sein. Dass sich die rassistischen Anschläge auch gegen ehemalige „Gastarbeiter_innen“ richteten, erscheint vor diesem Hintergrund nicht mehr so widersprüchlich.

Ab dem 17. September 1991 gab es ein eine ganze Woche anhaltendes Pogrom in Hoyerswerda, bei dem Neonazis und Einwohner_innen der Stadt zunächst vietnamesische Arbeiter_innen auf dem Marktplatz, dann eine Unterkunft ehemaliger Vertragsarbeiter_innen aus Mosambik und Tage später eine Unterkunft Asylsuchender angriffen. Während Brandsätze auf die Unterkunft flogen, applaudierten die Nachbar_innen. Rund zwei Wochen nach dem Beginn der Angriffe in Hoyerswerda, am 3. Oktober 1991, warfen Neonazis Brandsätze auf eine Unterkunft für Asylsuchende im nordrhein-westfälischen Hünxe. Zwei Kinder erlitten lebensgefährliche Verbrennungen.⁴⁷

Kurze Zeit später gab es aus der SPD die Verlautbarung, über eine Änderung von Artikel 16 „reden“ zu wollen. Im Juni 1992 stellte die FDP ihre Zustimmung zu einer Grundgesetzänderung in Aussicht. Ein Kompromiss zwischen Regierung und Opposition zeichnete sich ab, der im Gegenzug zur Änderung des Artikel 16 die Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes vorsah. Am 23. August beschloss die SPD-Führung auf dem Bonner Petersberg ihre Zustimmung zur Einschränkung des Grundrechts auf Asyl.⁴⁸

Es war der zweite Tag des fünftägigen Pogroms gegen Asylsuchende und ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter_innen im Rostocker

⁴⁷ Vgl. Poutrus, *Umkämpftes Asyl* (wie Anm. 21), S. 171f.; Herbert, *Ausländerpolitik* (wie Anm. 14), S. 302f., 308; Andreas Speit, *Der Terror von rechts – 1991–1996*, in: Andrea Röpke / Andreas Speit (Hg.), *Blut und Ehre. Geschichte und Gegenwart rechter Gewalt in Deutschland*, Bonn 2013, S. 94–121, hier S. 100f.; Paula Tell / Sarah Kaminski, „Hoyerswerda als Vorbild“. Erinnerungen an den Brandanschlag von Hünxe im Oktober 1991, *Antifaschistisches Pressearchiv und Bildungszentrum e. V.*, 5.10.2015: [<https://www.apabiz.de/2015/hoyerswerda-als-vorbild/>].

⁴⁸ Vgl. Herbert, *Ausländerpolitik* (wie Anm. 14), S. 311, 315f.

Stadtteil Lichtenhagen. Bei Bratwurst und Bier applaudierten dort mehrere tausend Menschen, als Anwohner_innen und Neonazis gemeinsam die „Zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber“ und ein Wohnheim ehemaliger Vertragsarbeiter_innen angriffen und in Brand setzten.⁴⁹ Bundesinnenminister Rudolf Seiters und der Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, Berndt Seite, setzten das Pogrom in einen direkten Zusammenhang mit der noch nicht beschlossenen Änderung des Grundgesetzes und äußerten Verständnis für die Gewalttaten, in denen sie einen Ausdruck eines legitimen Unwillens der Bevölkerung gegenüber dem angeblichen Missbrauch des Asylrechts sahen. „An dieser Stelle offenbarte sich eine Art informelles Bündnis zwischen den Asylkritiker[_innen] aus der Union und den rechtsradikalen Gewalttäter[_innen] auf der Straße.“⁵⁰ Der SPD-Bundesvorstand folgte der Entscheidung, welche die Parteiführung auf dem Petersberg gefällt hatte, einige Wochen später. Unter den Parteimitgliedern waren die Mehrheitsverhältnisse jedoch weniger eindeutig, und es entspann sich eine heftige Debatte, die geeignet schien, den „Asylkompromiss“ infrage zu stellen. Darauf drohte Bundeskanzler Kohl damit, den Staatsnotstand auszurufen und Asylsuchende an der Grenze ohne jegliche rechtliche Handhabe zurückweisen zu lassen. Ein Sonderparteitag der SPD machte im November 1992 den Weg für die Grundgesetzänderung schließlich frei. Wenige Tage später, in der Nacht vom 23. auf den 24. November, verübten zwei Neonazis einen rassistischen Brandanschlag mit mehreren Molotowcocktails auf zwei Wohnhäuser in Mölln. In einem der Häuser konnten sich alle Bewohner_innen, zum Teil schwer verletzt, retten, in dem Haus in der Mühlenstraße starben Bahide Arslan, Yeliz Arslan und Ayşe Yilmaz.⁵¹

Am 6. Dezember einigten sich die Regierungsparteien mit der SPD auf den „Asylkompromiss“. Die Bezeichnung als Kompromiss ist auch deshalb eine Farce, weil, anders als zunächst vorgesehen, Einwanderung

⁴⁹ Speit, Terror von rechts (wie Anm. 47), S. 96–99.

⁵⁰ Poutrus, Umkämpftes Asyl (wie Anm. 21), S. 171.

⁵¹ Vgl. Herbert, Ausländerpolitik (wie Anm. 14), S. 316f.; Speit, Terror von rechts (wie Anm. 47), S. 104f.

nicht erleichtert wurde. Weder wurde das Staatsbürgerrecht reformiert, noch verabschiedete der Bundestag ein Einwanderungsgesetz. Die SPD gab das historisch begründete und liberale Grundrecht auf Asylrecht auf, ohne konkrete Verbesserungen in Bezug auf die Einwanderung zu bewirken.⁵² Die massive Kritik, die zivilgesellschaftliche Akteur_innen und Fach- und Interessenverbände am Gesetzesentwurf für die Grundgesetzänderung äußerten, floss kaum in ihn ein. Am 26. Mai 1993 stimmte der Bundestag mit 521 zu 132 Stimmen für die Änderung von Artikel 16. Wenige Tage später verübten Neonazis einen Brandanschlag auf das Wohnhaus der Familie Genç in Solingen. Hatice Genç, Hülya Genç, Saime Genç, Gürsün İnce und Gülüstan Öztürk verloren dabei ihr Leben.⁵³ Die zeitliche Nähe der rassistischen Anschläge und Pogrome in Hoyerswerda, Hünxe, Rostock, Mölln und Solingen zu den politischen Entscheidungen in Bezug auf das Grundrecht auf Asyl legt ihre enge Verquickung mit der rassistischen Bewegung nahe. Im nächsten Kapitel wird untersucht, ob dieser Eindruck durch die Analyse der Bundestagsdebatten bestätigt werden kann.

4. Analyse der Bundestagsdebatten 1985–1993

4.1 Methode

Untersucht werden im Folgenden die Beiträge von CDU und CSU als Initiatorinnen der Gesetzesänderung und der SPD in ihrer Rolle als Beschafferin der notwendigen Zweidrittelmehrheit.⁵⁴ Dabei habe ich mich auf die Debatten beschränkt, in denen es explizit um das Grundrecht auf Asyl ging, sowie auf die Bundestagsdebatten, in denen die rassistischen Anschläge und Pogrome in Hoyerswerda ab dem 17. September 1991, in Hünxe am 2./3. Oktober 1991, in Rostock ab dem 22. August

⁵² Vgl. Münch, Asylpolitik in Deutschland (wie Anm. 6), S. 80f.

⁵³ Vgl. Herbert, Ausländerpolitik (wie Anm. 14), S. 318f.; Speit, Terror von rechts (wie Anm. 47), S. 107.

⁵⁴ Die Beiträge der FDP nicht in die Analyse einzubeziehen, obwohl sie Koalitionspartnerin von CDU und CSU war, war in erster Linie eine arbeitsökonomische Entscheidung.

1992 und in Mölln am 23./24. November 1992 thematisiert wurden.⁵⁵ Es handelt sich um jene Anschläge, denen eine hohe mediale Aufmerksamkeit zuteil wurde und die deshalb im Bundestag eine große Rolle spielten. Die Begrenzung auf diese Anschläge soll jedoch nicht den Anschein erwecken, dass es sich bei ihnen um Einzelfälle handelte, wie die nahezu kanonisierte Aneinanderreihung der vier Ortsnamen Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen glauben macht. Dass „Deutsche Jagd auf Ausländer“ machten, „sowohl vorher als auch nachher, in der Provinz und in den Städten, im Osten mehr als im Westen, mal nur mit Worten, oft auch mit Taten“,⁵⁶ war Anfang der 1990er Jahre bundesdeutsche Normalität.⁵⁷

Die ausgewählten Debatten⁵⁸ habe ich einer Topoanalyse unterzogen, welche es erlaubt, einen großen Quellenkorpus auf wiederkehrende Aussagen und Argumentationen sowie deren zeitliche und gruppenspe-

⁵⁵ Die Reaktion auf den Anschlag in Solingen wurde nicht mitberücksichtigt, da dieser nach der beschlossenen Grundgesetzänderung verübt wurde.

⁵⁶ Frei u. a., *Zur rechten Zeit* (wie Anm. 20), S. 163.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 163f.

⁵⁸ Die Plenarprotokolle der Bundestagsdebatten ab 1949 sind vollständig überliefert und online verfügbar, vgl. Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundestages ab 1949: [<http://pdok.bundestag.de/>]. Nach einer systematischen Auswertung des Onlinearchivs habe ich mich auf die Debatten beschränkt, die eine direkte Reaktion auf die rassistischen Anschläge und Pogrome darstellten oder in denen Tagesordnungspunkte zum Thema Asyl angesetzt waren und die in zeitlicher Nähe zu den Anschlägen stattfanden (Debatten vom 25.9.1991, 10.10.1991, 18.10.1991, 8.–10.9.1992, 25.11.1992). Ergänzt habe ich sie um diejenigen, in denen explizit eine Diskussion von Artikel 16 vorgesehen war (Debatten vom 30.4.1992, 21.1.1993, 26.5.1993). Zusätzlich habe ich die Debatte vom 4. Oktober 1985 einbezogen, in der das erste und einzige Mal vor 1991 eine längere Diskussion um das Grundrecht auf Asyl stattfand.

Bis 1991 erhob die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag gelegentlich die Forderung nach einer Änderung des Grundgesetzes, allerdings entspann sich daran keine längere Diskussion. Dies änderte sich erst nach dem Pogrom in Hoyerswerda. Aufgrund der Tagesordnung und der (häufigen) Nennung von Artikel 16 hätten sich insbesondere vier weitere Debatten zur Analyse angeboten: 20.2.1992, 5.6.1992, 4.11.1992, 4.3.1993. Da eine Eingrenzung des ohnehin sehr umfangreichen Quellenkorpus jedoch dringend geboten war, habe ich auf die Analyse dieser Debatten verzichtet.

Quellenkritisch sei auf die Politikwissenschaft verwiesen: Die Bundestagsdebatten würden zwar suggerieren, dass sie der Meinungsbildung und Konsensfindung der Abgeordneten dienen, seien allerdings für die Öffentlichkeit bestimmte und inszenierte Streitgespräche, in denen bereits abgeschlossene Entscheidungsprozesse präsentiert und verstehbar gemacht werden sollen, vgl. Lynen von Berg, *Politische Mitte* (wie Anm. 23), S. 45–50, 53.

zifische Verteilung zu untersuchen.⁵⁹ Der Vorteil einer solchen Analyse besteht zudem darin, dass auf diese Weise ein Überblick gewonnen wird, ohne die sprachliche Textur der einzelnen Beiträge untersuchen zu müssen. So können die Debatten trotz personeller Veränderungen der Fraktionen analysiert werden. Es geht hierbei nicht um einzelne Argumente, die sich auf spezifische Kontexte oder Tatsachen beziehen, sondern um die Argumentationsmuster. Die Analyse von Topoi beinhaltet also eine Abstraktion, welche die Analyse vereinfacht oder überhaupt erst Vergleichbarkeit herstellt. Da sie sich auf die relevantesten Phänomene konzentriert, vermag sie große Quellenkorpora zu strukturieren.⁶⁰

Wengeler hat zur Analyse des Migrationsdiskurses eine Typologie kontextspezifischer Topoi erarbeitet, welche ich für meine Analyse modifiziert habe.⁶¹ Dies ergab folgende Liste: Belastung (zusammen mit: Finanzen, Zahlen) / Missbrauch / Erhalt des Grundrechts* / (drohende) „Fremdenfeindlichkeit“ (zusammen mit: „Extremisten“) / Europa / Mehrheit / innere Stabilität / ausgeschöpfte Mittel*.⁶²

Die mit (*) gekennzeichneten Topoi habe ich selbst hinzugefügt: Erhalt des Grundrechts [„Da das Grundrecht durch Überlastung bzw. zu hohe Inanspruchnahme gefährdet ist, muss es geändert werden, um sei-

⁵⁹ Der Begriff Topos wird uneinheitlich verwendet. Nach Manfred Kienpointner und Martin Wengeler werden Topoi hier als argumentative Schlussregeln bestimmt, die den legitimen Übergang von der unstrittigen Aussage zur strittigen Schlussfolgerung gewährleisten. Kennzeichnend für diese Art von Schluss ist, dass er auf Plausibilität abzielt, nicht auf „logische Wahrheit“, und dass er verkürzt ist, also mehrere Teilschritte überspringt, welche von den Zuhörer_innen ergänzt werden müssen. Gerade für die öffentlich-politische Argumentation sind die Ausrichtung auf die Herstellung von Plausibilität und fehlende Explizitheit charakteristisch, weshalb eine Topoianalyse sich hier besonders anbietet, vgl. Wengeler, Topos und Diskurs (wie Anm. 8), S. 178–181, 183–187; Manfred Kienpointner, Topoi, in: Kersten S. Roth / Martin Wengeler / Alexander Ziem (Hg.), Handbuch Sprache in Politik und Gesellschaft, Berlin, Boston / MA 2017, S. 187–211, hier S. 187.

⁶⁰ Vgl. Wengeler, Topos und Diskurs (wie Anm. 8), S. 175–181, ders., Topos und Diskurs. Möglichkeiten und Grenzen der topologischen Analyse gesellschaftlicher Debatten, in: Ingo H. Warnke (Hg.), Diskurslinguistik nach Foucault. Theorie und Gegenstände, Berlin 2007, S. 165–186, hier S. 169, 172.

⁶¹ Aus der Typologie habe ich diejenigen ausgewählt, die nach der Lektüre der Quellen maßgeblich erschienen, und sie z. T. mit anderen zusammengeführt, da dies für die Analyse praktikabel erschien und es sich bei Wengeler um verwandte Topoi handelt.

⁶² Die gesamte Typologie findet sich bei Wengeler, Topos und Diskurs (wie Anm. 8), S. 300–331.

ne Funktion wieder herzustellen“], ausgeschöpfte Mittel [„Da alle Mittel zur Begrenzung der Zahl an Zuwander_innen ausgeschöpft sind, muss nun das Grundrecht auf Asyl geändert werden“]. Zwei weitere Topoi möchte ich exemplarisch definieren: Der „Fremdenfeindlichkeit“-Topos⁶³ besagt: „Weil bestimmte Handlungen / Entscheidungen / Entwicklungen die Ablehnung der ‚Fremden‘ in der ‚einheimischen‘ Bevölkerung fördern, sollten sie nicht ausgeführt / nicht getroffen / sollte ihnen entgegengewirkt werden.“⁶⁴ Den „Mehrheit“-Topos definiert Wengeler wie folgt: „Weil die – z. B. demoskopisch ermittelte – Mehrheit oder der common sense eine bestimmte Handlung oder Entscheidung will bzw. befürwortet, sollte diese ausgeführt / gefällt werden.“⁶⁵

⁶³ Der Begriff „Fremdenfeindlichkeit“ wird in meinem Beitrag grundsätzlich vermieden, da er Rassismus verschleiern, anstatt ihn zu benennen. Mit dem Begriff wird Rassismus als „natürliche“ Abwehr „Fremden“ gegenüber interpretiert, der man durch „Gewöhnung“ beikommen könne. Dies verkennt die strukturelle Funktion von Rassismus als Machtkomplex, vgl. Alexopoulou, Vom Nationalen zum Lokalen (wie Anm. 15), S. 473f., Fn. 64. In der Topoianalyse wird er als Quellenbegriff dennoch genutzt, da die Abgeordneten von „Ausländer“- und „Fremdenfeindlichkeit“ sprachen, in den seltensten Fällen von Rassismus.

⁶⁴ Wengeler, Topos und Diskurs (wie Anm. 8), S. 305. Diesen habe ich mit dem Extremisten-Topos zusammengeführt, vgl. ebd., S. 327.

⁶⁵ Ebd., S. 323. Die Nennung dieser Topoi wurde nur registriert, wenn sie in einem Zusammenhang mit der Forderung nach einer Grundgesetzänderung standen. Dabei war nicht maßgeblich, wie häufig ein Topos in einem Redebeitrag verwendet wurde, sondern lediglich, ob er vorkam. Für den Zweck, die zeitliche Verteilung unterschiedlicher Topoi sichtbar zu machen, reicht diese Vorgehensweise aus. Es geht hierbei nicht um statistische Validität, sondern darum, Tendenzen aufzuzeigen und Eindrücke belegbar zu machen, vgl. Wengeler, Topos und Diskurs (wie Anm. 8), S. 297–299. Wengeler weist darauf hin, dass Textstellen manchmal nicht eindeutig zugeordnet werden können, vgl. ebd., S. 299. Um ein künstliches Aufblähen der Ergebnisse zu vermeiden, habe ich im Zweifelsfall die Topoi nicht registriert.

Abb. 1: Häufung der Topoi in Prozent

Topos	CDU/CSU	SPD
Belastung	19,1	29,1
Missbrauch	18,2	9,1
Erhalt des Grundrechts	7,6	9,1
„Fremdenfeindlichkeit“	16,4	12,7
Europa	9,8	14,5
Mehrheit	11,1	5,5
innere Stabilität	10,2	12,7
ausgeschöpfte Mittel	7,6	7,3

Abb. 2: Zeitliche Verteilung ausgewählter Topoi

Topos	„Fremdenfeindlichkeit“ Union / SPD	Innere Stabilität Union / SPD	Mehrheit Union / SPD
Bundestagsdebatte			
4.10.1985	1 / 0	1 / 0	0 / 0
25.9.1991 (Hoyerswerda)	4 / 0	1 / 0	1 / 0
10.10.1991 (Hoyerswerda, Hünxe)	1 / 0	0 / 0	1 / 0
18.10.1991 (Hoyerswerda, Hünxe)	2 / 0	2 / 0	1 / 0
30.4.1992	3 / 0	3 / 0	4 / 0
8.9.1992 (Rostock)	0 / 0	0 / 0	0 / 0
9.9.1992 (Rostock)	7 / 0	2 / 0	4 / 1
10.9.1992 (Rostock)	1 / 0	0 / 0	0 / 0
25.11.1992 (Mölln)	3 / 0	3 / 0	3 / 0
21.1.1993	1 / 1	2 / 1	4 / 0
26.5.1993	14 / 6	9 / 6	7 / 2

4.2 Quantifizierende Auswertung

„Belastung“ ist bei beiden Fraktionen der wichtigste Topos, was allerdings auch daran liegt, dass er relativ unspezifisch und weitreichend ist. Die Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ sind zentral. Fügt man sie zusammen, was legitim ist, weil der Topos der „Inneren Stabilität“ sich als argumentativer Topos für eine Grundgesetzänderung in der Regel auf den Rassismus in der Bevölkerung, erstarkende rechtsradikale Parteien und drohende Gewalt – aus der Bevölkerung beziehungsweise durch Neonazis – bezieht, und addiert dementsprechend die Prozentzahlen beider Topoi, kommt man bei der CDU/CSU auf 26,6 Prozent und bei der SPD auf 25,4 Prozent.⁶⁶ Das bedeutet, dass die rassistischen Anschläge und Pogrome von beiden Fraktionen gleichermaßen dazu genutzt werden, die Änderung des Grundrechts auf Asyl zu fordern beziehungsweise zu rechtfertigen. Für die Union stellen die beiden Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ zusammen die wichtigste Argumentationsgrundlage dar, für die SPD nach „Belastung“ die zweitwichtigste. „Fremdenfeindlichkeit“ wird von der CDU/CSU in allen Debatten, die sich direkt auf die Anschläge und Pogrome beziehen, vermehrt genannt.⁶⁷ Auch in der Debatte vom 26. Mai 1993, in der die Grundgesetzänderung verabschiedet wird, tritt dieses Argument gehäuft auf.

Von der SPD werden die Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ hingegen vor dem „Asylkompromiss“ vom 6. Dezember 1992 überhaupt nicht angeführt, während fünf von acht Topoi auch vor diesem Datum als Argumente für eine Änderung des Grundgesetzes genutzt werden und diese Nennungen immerhin 25 Prozent der Gesamtnennungen ausmachen. Die Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ werden somit von der SPD in keiner

⁶⁶ Die Angaben in Prozent beziehen sich jeweils auf den Anteil aller Nennungen der jeweiligen Fraktion. Dies gilt auch für folgende Angaben.

⁶⁷ Ausnahme sind die hier die Debatte vom 8.9.1992, in der zum Pogrom in Rostock nur eine kurze Erklärung des Bundestages abgegeben wurde, und die Debatte am 10.9., in der ebenfalls kaum über das Pogrom gesprochen wurde.

der Debatten genannt, die eine direkte Reaktion auf die rassistischen Anschläge darstellen. Außerdem fällt auf, dass sich die Nutzung der Topoi für die Grundgesetzänderung vor dem 6. Dezember 1992 auf zwei Debatten beschränkt. Die erste ist die Debatte vom 30. April 1992, in der ein erster Entwurf der CDU/CSU-Fraktion für eine Änderung des Grundgesetzes diskutiert wird, die zweite ist eine Haushaltsdebatte vom 9. September 1992, in der der Bundestag auf das Pogrom in Rostock reagiert. Bei der CDU/CSU ist die Verteilung der Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ vor und nach dem „Asylkompromiss“ ziemlich ausgewogen.⁶⁸

Die beiden genannten Topoi sollten außerdem mit dem „Mehrheit“-Topos zusammengedacht werden, da dieser sich ebenso wie der „Fremdenfeindlichkeit“-Topos auf die Gesamtheit der Bevölkerung bezieht, indem in diesem Zusammenhang häufig ihre nicht mehr hinzunehmende „Belastung“ angeführt wird. Von der CDU/CSU wird der „Mehrheit“-Topos in allen Debatten argumentativ verwendet, die sich auf die rassistischen Anschläge beziehen.⁶⁹ Besonders wichtig ist der Topos auch in den Debatten zur Grundgesetzänderung vom 21. Januar und dem 26. Mai 1993. Für die SPD ist dieser Topos von keiner großen Bedeutung, er wird insgesamt nur drei Mal genannt. Jedoch fällt auf, dass dieser Topos ausgerechnet in der Debatte vom 9. September 1992 (Rostock) genannt wird.

Abschließend sei bemerkt, dass der „Europa“-Topos für die SPD eines der wichtigsten Argumente für die Grundgesetzänderung ist. Die zeitliche Verteilung der Topoi bei der CDU/CSU zeigt außerdem, dass der „Asylkompromiss“, anders als bei der SPD, in der Argumentation offenbar keine Zäsur darstellt. Die Verteilung ist vor und nach dem 6. Dezember 1992 bei fünf von acht Topoi relativ ausgewogen.⁷⁰

⁶⁸ Der Topos der „Fremdenfeindlichkeit“ macht 59,5 Prozent aller Nennungen vor dem 6.12.1992 aus. Beim Topos der Inneren Stabilität sind es 52,2 Prozent. Beide Topoi zusammen ergeben 56,7 Prozent der Nennungen vor dem 6.12.1992.

⁶⁹ Auch hier ist die kurze Erklärung des Bundestages vom 8.9.1992 die Ausnahme.

⁷⁰ Werte zwischen 52,2 und 62,8 Prozent der Nennungen vor dem 6.12.1992. Die Ausnahmen stellen hier die Topoi „Erhalt des Grundrechts“, „Europa“ und die „Ausgeschöpften Mittel“ dar.

4.3 Interpretation der Ergebnisse

Die Analyse belegt den vermuteten Zusammenhang zwischen den rassistischen Anschlägen und Pogromen und der Debatte um das Grundrecht auf Asyl im Bundestag. Dies mag angesichts der Erzählung im vorigen Abschnitt banal erscheinen, legte das Inbezugsetzen der historischen Ereignisse dieses Ergebnis doch bereits nahe. Varianten des Narrativs, nach dem die Grundgesetzänderung eine Folge der Pogrome sei, waren bereits zeitgenössisch kolportiert worden – von Verfechter_innen der Grundgesetzänderung, von Kritiker_innen, die beklagten, dass die Politik einem „Druck der Straße“ nachgegeben habe, und von Gegner_innen, die die Anschläge für eine rassistische Politik instrumentalisiert sahen. Diese Varianten fanden Eingang in die medial vermittelte Erzählung über die frühen 1990er Jahre und in die Forschungsliteratur. Empirisch nachgewiesen wurde der Zusammenhang bisher jedoch nicht. Die Topoianalyse kann also einen ersten Baustein zur Historisierung der rassistischen Gewalt der 1990er Jahre liefern: Die CDU/CSU stellte kontinuierlich einen Zusammenhang zwischen den Anschlägen und Pogromen und der ausbleibenden Grundgesetzänderung her.⁷¹ Die Analyse legt eine bemerkenswerte Konsistenz in der Argumentation offen und lässt keine Zäsuren erkennen. Bereits 1985 nutzte die CDU/CSU den zunehmend artikulierten Rassismus der Bevölkerung, zu dessen Normalisierung sie selbst beigetragen hatte, um die Grundgesetzänderung zu fordern. Nach den rassistischen Anschlägen und Pogromen

Der Topos des „Grundrechterhalts“ wird in 74,7 Prozent der Fälle nach dem „Asylkompromiss“ genannt. Der Topos der „Ausgeschöpften Mittel“ wird in 70,6 Prozent der Fälle vor dem 6. Dezember 1992 genannt. Die abweichende Verteilung des „Europa“-Topos erklärt sich dadurch, dass in der Debatte vom 30. April 1992 die Aussprache zu einem ersten Gesetzesentwurf der CDU/CSU-Fraktion in Bezug auf eine Grundgesetzänderung mit einer Diskussion um die Durchführung des Schengener Abkommens zusammengelegt wurde.

⁷¹ Zu diesem Ergebnis kommt auch Heinz Lynen von Berg mit seiner diskursanalytischen Auswertung der Bundestagsdebatten der 12. Wahlperiode. Er arbeitet heraus, dass das von der CDU/CSU so bezeichnete „ungelöste Asylproblem“ bis zum Anschlag in Mölln und dem „Asylkompromiss“ von der Union als Hauptursache für die zunehmende rassistische Gewalt und den erstarken „Rechtsextremismus“ ausgemacht wird, vgl. Lynen von Berg, Politische Mitte (wie Anm. 23), S. 187–192.

konnte die Union den Topos der „Fremdenfeindlichkeit“ noch intensiver nutzen und die rassistische Gewalt für ihre politischen Ziele instrumentalisieren.⁷² So äußerte sich etwa Johannes Gerster, innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion und Leiter der Fraktionskommission, die Vorschläge zur Einschränkung des Asylrechts erarbeitete, zu dem Pogrom in Hoyerswerda:

Die körperliche Unversehrtheit und den Schutz vor jeder Art gewalttätiger Bedrohung müssen wir für jeden Menschen in unserem Lande, auch für den Asylbewerber, garantieren. Um so wichtiger ist es, daß wir mit einem Ausländerrecht und einem Asylverfahrensrecht, das die Menschen insgesamt akzeptieren, ein Stück Ausländerfeindlichkeit abbauen und daß wir dazu beitragen, daß diese Ausschreitungen zu Ende gehen.⁷³

Wolfgang Bötsch, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Bundestag und gemeinsam mit Wolfgang Schäuble und Johannes Gerster Initiator des ersten Gesetzesentwurfs zur Grundgesetzänderung, sagte in Reaktion auf das Pogrom in Rostock:

Wir haben immer gesagt: Wer die Mißbräuche des Asylrechts nicht bekämpft, der fördert, wenn auch unbewußt, die Ausländerfeindlichkeit. Leider haben wir mit dieser Warnung recht gehabt. Deshalb ist es höchste Zeit zu handeln.⁷⁴

Der Einfluss auf die SPD stellt sich anders dar und muss differenzierter betrachtet werden. Dass die Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ zu den wichtigsten gehören, obwohl sie erst nach dem „Asylkompromiss“ in Befürwortung einer Grundgesetzänderung angeführt wurden, legt den Zusammenhang zwischen den rassistischen Anschlägen und der Befürwortung der Grundgesetzänderung nahe. Diese Interpretation wird dadurch unterstützt, dass ausgerechnet in der Bundestagsdebatte vom 9. September 1992 in Reaktion auf das Pogrom

⁷² Vgl. ebd., S. 192.

⁷³ Johannes Gerster, Plenarprotokoll 12/43, 25.9.1991, S. 3.566.

⁷⁴ Wolfgang Bötsch, Plenarprotokoll 12/103, 9.9.1992, S. 8.723.

in Rostock 45,5 Prozent der Topoi-Nennungen zu registrieren sind, mit denen vor dem 6. Dezember 1992 eine Änderung des Grundgesetzes gefordert wurde. Eine mögliche Interpretation wäre hier auch, dass diese Äußerungen auf die Petersberger Wende zurückzuführen sind, die zeitgleich mit der rassistischen Mobilisierung stattgefunden hat. Dieser Zusammenhang ist allerdings unwahrscheinlich, weil es zwischen der Debatte vom 9. September und dem „Asylkompromiss“ keine weiteren Nennungen der befürwortenden Topoi gibt. Dies scheint plausibel, da die Parteiführung mit Petersberg zwar eine Abkehr vom liberalen Grundrecht auf Asyl vorgegeben hatte, diese jedoch in der Partei höchst umstritten war und die Entscheidung noch durch den Bundesvorstand und die Parteimitglieder bestätigt werden musste.

Es stellt sich die Frage, ob mit diesem Dissens in der Partei auch die ausbleibende Nennung der Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ vor dem 6. Dezember 1992 zu erklären ist. Dagegen spricht, dass andere Topoi auch vor diesem Datum angeführt wurden und sie mit 25 Prozent aller Nennungen keine zu vernachlässigende Menge darstellen. Lynen von Berg hat in seiner Studie zur Verhandlung von „Rechtsextremismus“ und rassistischer Gewalt in den Parlamentsdebatten herausgearbeitet, wie sehr die Debatten auf das Prinzip der Parteienkonkurrenz ausgerichtet sind, was zur Folge habe, dass gesellschaftliche Phänomene oder auch Problemlagen in erster Linie im Hinblick auf die Folgen für die jeweilige Partei bewertet und nach machtpolitischem Kalkül bearbeitet werden.⁷⁵

Auf Grundlage dessen ließe sich die ausbleibende Nennung des „Fremdenfeindlichkeit“-Topos und des Topos der „Inneren Stabilität“ vor dem „Asylkompromiss“ als Resultat des parteipolitischen Konkurrenzkampfes erklären: Hätte die SPD vor der Einigung mit CDU/CSU und FDP den zunehmenden Rassismus und die davon ausgehende Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik als Argument für die von der Partei noch nicht beschlossene Grundgesetzänderung genutzt, hätte sie den Eindruck erweckt, dass die CDU/CSU mit dem kontinu-

⁷⁵ Vgl. Lynen von Berg, Politische Mitte (wie Anm. 23), S. 281–284.

ierlich betonten Zusammenhang zwischen der rassistischen Gewalt und der vermeintlich notwendigen Änderung des Grundrechts auf Asyl im Recht gewesen wäre. Eine solche Thematisierung wäre somit einem indirekten Schuldeingeständnis der SPD gleichgekommen. Dass die Partei diesen Zusammenhang nach dem „Asylkompromiss“ dennoch herstellte, mag daran gelegen haben, dass sie auf diese Weise die umstrittene Zustimmung zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Kampf gegen Rechtsradikalismus rechtfertigen konnte, welcher im Selbstverständnis der SPD zu ihren politischen Grundwerten gehört.⁷⁶ Da die Debatten bereits getroffene Entscheidungen vermitteln, kommt jenen vom 21. Januar und 26. Mai 1993 außerdem eine besondere Rolle zu. Dass die Topoi der „Fremdenfeindlichkeit“ und der „Inneren Stabilität“ hier so häufig genannt werden, ist ein weiterer Beleg für die Herstellung des Zusammenhangs.

4.4 Die Rolle der SPD

Das Ergebnis ist im Hinblick auf die CDU/CSU wenig überraschend. Allerdings differenziert die Analyse den Blick auf die Rolle der SPD und widerlegt ein Narrativ, das sowohl zeitgenössisch von der Partei gepflegt als auch später in der medialen und wissenschaftlichen Verhandlung der Pogrome fortgeschrieben wurde. Die SPD stellte sich, insbesondere zu Beginn der Debatte um die Grundgesetzänderung, aber auch in ihrem weiteren Verlauf als Bewahrerin des Grundrechts auf Asyl dar, welches sie mit der historischen Verantwortung aus der nationalsozialistischen Verfolgung und Vernichtung begründete. So formulierte der Abgeordnete Gerd Wartenberg 1986:

Es ist eine bewußte Täuschung der Öffentlichkeit, wenn behauptet wird, daß der Art. 16 Ursache des Ansteigens der Flüchtlingszahlen ist. Wir Sozialdemokraten stellen noch einmal mit Nachdruck fest, daß Art. 16 von unseren Verfassungsvätern aus gutem Grund, eben auf Grund der Erfahrungen mit der Nazi-Zeit, in unsere Verfassung übernommen wurde. Art. 16 war und ist ein Zeichen der Wiederbegründung der politischen

⁷⁶ Vgl. ebd., S. 274–276.

Kultur in Deutschland und darf nicht angetastet werden. Wir fordern die CDU/CSU und die Bundesregierung nochmals auf, die Diskussion um Art. 16 endlich zu beenden.⁷⁷

Der Fraktionsvorsitzende und stellvertretende Parteivorsitzende der SPD, Hans-Jochen Vogel, äußerte wiederholt: „Mit unseren Stimmen [...] wird der Art. 16 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland nicht geändert werden.“⁷⁸ Lynen von Berg weist darauf hin, dass dieser historische Bezug zwar in den Debatten sehr häufig angeführt wurde, aber bei der Entscheidung zur Grundgesetzänderung nicht ausschlaggebend gewesen zu sein schien. Denn die Verpflichtung, das Grundrecht auf Asyl als Resultat aus dem Nationalsozialismus konsequent zu verteidigen, hätte doch einige der 101 Mitglieder, die gegen die Grundgesetzänderung stimmten, zum Parteiaustritt bewegen müssen. Diesen Weg nahmen jedoch nur wenige einfache Parteimitglieder und keine Mandatsträger_innen.⁷⁹

Häufig wird die Haltung der SPD zur Grundgesetzänderung als Resultat einer linearen Entwicklung dargestellt: Zunächst habe sie sich der Änderung des Grundrechts verwehrt, um dann sehr spät, unter Druck der CDU/CSU und der rassistischen Anschläge und Pogrome, doch zuzustimmen.⁸⁰ Die Entwicklung von der mehrheitlichen Ablehnung hin zur Zustimmung war jedoch von Brüchen und Widersprüchen gekennzeichnet.

Der erste, der eine Änderung von Artikel 16 öffentlich zur Debatte stellte, war der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, der 1980 gegenüber dem Wochenmagazin *Der Spiegel* verlauten ließ: „An Artikel 16, so Schmidt, ‚müssen wir ran‘.“⁸¹ Zu diesem Zeitpunkt forderten

⁷⁷ Gerd Wartenberg, Plenarprotokoll 10/246, 13.11.1986, S. 19.000.

⁷⁸ Hans-Jochen Vogel, Plenarprotokoll 10/230, 12.9.1986, S. 17.891f. sowie ähnlich Plenarprotokoll 11/108, 22.11.1988, S. 7.424.

⁷⁹ Vgl. Lynen von Berg, Politische Mitte (wie Anm. 23), S. 276f.

⁸⁰ Vgl. u. a. Herbert, Asylpolitik (wie Anm. 14), S. 91f., 100f.

⁸¹ „Finished, aus, you go, hau ab“. Ausländerwelle: Der Mißbrauch durch Wirtschaftsflüchtlinge gefährdet den Bestand des Asylrechts, in: *Der Spiegel*, 25/1980, S. 32–42, hier S. 42.

nicht einmal die oppositionellen Unionsparteien im Bundestag eine Änderung des Grundrechts auf Asyl. 1990 sprach sich Oskar Lafontaine als Kanzlerkandidat der SPD für eine Änderung von Artikel 16 aus und stimmte mit seinen Äußerungen in den rassistischen Kanon ein, mit dem Asylsuchende unter den Generalverdacht des Rechtsmissbrauchs gestellt wurden.⁸² Auch die Verhandlungsbereitschaft bezüglich einer Grundrechtsänderung, welche die Partei ab Herbst 1991 signalisierte, zeigt, dass der Begriff Petersberger *Wende* unpassend ist.⁸³ Die Topoi-analyse verdeutlicht, dass bereits ab April 1992 SPD-Bundestagsabgeordnete vereinzelt die Grundgesetzänderung forderten. Nach dem Pogrom in Rostock wurde diese Forderung lauter und stellte ab diesem Zeitpunkt keine Außenseiterposition mehr dar. Die SPD kokettierte also schon lange mit der faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl – eine konsequente Weigerung hatte es diesbezüglich nie gegeben. Aussagen von SPD-Mitgliedern – wohlgermerkt Abgeordnete in Spitzenfunktionen – verdeutlichen die Widersprüchlichkeit ihrer Haltungen. Die stellvertretende Fraktionsvorsitzende Herta Däubler-Gmelin mahnte kurz nach dem Pogrom in Hoyerswerda und dem Anschlag in Hünxe:

Vor allen Dingen appellieren wir an Sie: Beenden Sie diesen schrecklichen Streit, die Auseinandersetzung um Art. 16 unseres Grundgesetzes. Die Abschaffung des Grundrechts auf Schutz für politisch Verfolgte ist mit uns nicht zu machen. [...] Wer diesen Streit um Art. 16 des Grundgesetzes weiterführt, der löst Probleme nicht, der gibt den Gemeinden Steine statt Brot und fördert die Ausländerfeindlichkeit.⁸⁴

Der Fraktionsvorsitzende Hans-Ulrich Klose entrüstete sich in Reaktion auf das Pogrom in Rostock über die prompten Forderungen nach einer Änderung des Artikel 16:

Wer jetzt sagt [...], es müsse nun ganz schnell das Asylrecht geändert werden, und daß, wenn es früher geändert worden wäre, dieses alles nicht

⁸² Vgl. Poutrus, *Umkämpftes Asyl* (wie Anm. 21), S. 174f.

⁸³ Vgl. Johannes Gerster, *Plenarprotokoll 12/51*, 18.10.1991, S. 4.265.

⁸⁴ Herta Däubler-Gmelin, *Plenarprotokoll 12/51*, 18.10.1991, S. 4.219.

geschehen wäre, der sagt nicht nur die Unwahrheit, er gibt den Gewalttätern von Rostock und anderswo auch noch recht. [...] Daß wir bereit sind, auch über diesen Teilaspekt zu reden und eine Ergänzung des Art. 16 nicht ausschließen, haben wir wiederholt gesagt. Wir sind bereit, mit Ihnen darüber zu reden.⁸⁵

In derselben Debatte hofierte Björn Engholm, zu diesem Zeitpunkt Parteivorsitzender der SPD und Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, den zunehmend offen artikulierten Rassismus in der Bevölkerung:

Wenn Hunderttausende von Menschen in ein Asylverfahren gelangen, das nicht für sie gemacht worden ist, dann, so sage ich Ihnen, wird am Ende das Asylverfahren rein quantitativ ausgehebelt werden, nämlich durch die Überschwemmung eines Rechtes, das für die Verfolgten dieser Welt gedacht worden ist, durch Gruppen, die andere Zuwanderungswege zu diesem Kontinent gebrauchen. Da ist die Frage: Wie trennen wir es voneinander, ohne daß damit die Substanz eingeschränkt wird? Wenn man, um dies hinzubekommen, eine Ergänzung der Verfassung machen muß – bei uns ist der Konflikt ja größer als bei Ihnen –, dann will ich deutlich sagen: Ich bin dazu bereit, sie zu machen. Das Problem ist nämlich – da bin ich nicht Populist; bitte mißverstehen Sie das nicht –: Wenn das Volk anfängt, uns die Legitimation schleichend zu entziehen, und wenn das auch mit diesem Punkt zusammenhängt, dann hängt eines Tages der Art. 16 in der Luft.⁸⁶

Etwa neun Monate, nachdem Hans-Ulrich Klose in Reaktion auf Rostock eine Grundgesetzänderung als Zugeständnis an die Gewalttäter bezeichnet hatte, äußerte er sich in der Sitzung, in der das Grundrecht auf Asyl faktisch abgeschafft wurde, wie folgt:

Etwa 70 % der Bevölkerung – eher mehr – wollen, daß wir unser Asylrecht ändern. Diese 70 % zumindest als tendenziell ausländerfeindlich einzustufen halte ich für absolut falsch. Ich bestreite den Wahrheitsgehalt solcher Behauptungen. Wir Deutschen leben schon seit vielen Jahren mit vielen Menschen aus anderen Ländern und Kontinenten zusammen – zu-

⁸⁵ Hans-Ulrich Klose, Plenarprotokoll 12/103, 9.9.1992, S. 8.718, 8.719.

⁸⁶ Björn Engholm, Plenarprotokoll 12/103, 9.9.1992, S. 8.754.

meist friedlich und freundlich. [...] Dennoch gibt es bei vielen Menschen eine zunehmende Angst vor Überforderung und Wohlstandsverlusten durch die massenhafte mißbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts. [...] Es ist gefährlich, einfach untätig zuzusehen, wie sich die Verhältnisse entwickeln. Es gefährdet am Ende – das ist meine sehr konkrete Angst – die Stabilität unserer Demokratie, zumal da die Versuchung, mit diesen Problemen und den damit verbundenen Ängsten und Sorgen politisch Schindluder zu treiben, groß ist. Den demokratischen Parteien – das wissen wir inzwischen, wie ich hoffe – nützt das nicht, nur den Rattenfängern von rechts. Deren Geschäft sollten wir aber wahrlich nicht betreiben. Dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes werden wir mehrheitlich zustimmen.⁸⁷

Eine zugespitzte Position nahm in der Debatte der spätere SPD-Innenminister Otto Schily ein. Er ging am 26. Mai so weit, zu beklagen, dass das individuelle und damit einklagbare Grundrecht auf ein Asylverfahren in der neuen Fassung des Grundgesetzes erhalten bleibe. Er hätte eine institutionelle Garantie bevorzugt. Damit nahm Schily asylpolitisch selbst gegenüber der Union eine Rechtsaußenposition ein, ähnlich wie zum Beispiel Edmund Stoiber oder Norbert Geis.⁸⁸

4.5 Rassistische Gewalt als Argument für die Grundgesetzänderung

Die Union stellte den Zusammenhang zwischen dem zunehmend artikulierten Rassismus der Bevölkerung und einer notwendigen Änderung von Artikel 16 des Grundgesetzes von Beginn der Debatte an her und erhielt durch die rassistischen Anschläge und Pogrome zu Beginn der 1990er Jahre ein zusätzliches Argument zur Forderung der Grundgesetzänderung, welches sie auch zu nutzen wusste. Die SPD positionierte sich in den Bundestagsdebatten vor dem „Asylkompromiss“ im Dezember 1992 mehrheitlich gegen eine Änderung des Grundgesetzes. Nach

⁸⁷ Hans-Ulrich Klose, Plenarprotokoll 12/160, 26.5.1993, S. 13.508, 13.509.

⁸⁸ Vgl. Otto Schily, Plenarprotokoll 12/160, 26.5.1993, S. 13.612; Edmund Stoiber, Plenarprotokoll 12/89, 30.4.1992, S. 7.326; Norbert Geis, Plenarprotokoll 12/103, 9.9.1992, S. 8.835. An dieser Stelle sei nochmal darauf hingewiesen, dass rassistische Vorstellungen über eine anzustrebende „Homogenität“ Deutschlands auch in weiten Teilen der SPD bestanden. Vgl. Poutrus, Umkämpftes Asyl (wie Anm. 21), S. 174.

diesem Zeitpunkt verband auch die SPD die Anschläge mit einer vermeintlich notwendigen Änderung des Grundgesetzes und stellte diese Forderung als unausweichliche politische Ratio dar. Somit rechtfertigte die SPD ihre Zustimmung zur faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl mit den rassistischen Akten und Exzessen der Gewalt und vermittelte dies über die Bundestagsdebatten an die Öffentlichkeit. Die Analyse kann daher diesen häufig vermuteten Zusammenhang belegen.

Die Auswirkungen der rassistischen Anschläge und Pogrome auf die Asyldebatte im Bundestag konnte zwar nachgewiesen werden – jene in die andere Richtung, also vom Bundestag auf die Akteur_innen der Straßengewalt, können so nicht belegt werden. Dieser Wirkungszusammenhang liegt durch die Funktion des Bundestages, politische und moralische Normsetzungen und Grenzziehungen vorzunehmen, jedoch nahe. Außerdem konstatiert die Politikwissenschaft einen Zusammenhang zwischen dem politischen Diskurs und der Ausprägung davon ausgehender Handlungsorientierungen.⁸⁹ Patrice G. Poutrus ist beizupflichten, wenn er von einem „informellen Bündnis“ zwischen den Asylkritiker_innen in CDU und CSU (und durchaus auch in der SPD) und den Akteur_innen der Straßengewalt spricht.⁹⁰ Eine systematische Untersuchung dieser Frage steht noch aus, bedarf allerdings anderer historischer Quellen als der hier analysierten.

5. Fazit

Die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl 1993 war das vorläufige Ende der Auseinandersetzungen um seine Auslegung. Sie

⁸⁹ Dem Bundestag komme eine zentrale Rolle bei der Verhandlung gesellschaftlicher Phänomene zu, da er maßgeblichen Einfluss auf Meinungsbildungsprozesse in der Bevölkerung habe und Deutungsangebote schaffe. Dabei würden politische und moralische Grenzen gezogen und Normen gesetzt. Der Bundestag vermittelt öffentlich, welche Meinungen und Handlungen als „normal“ und welche als unerwünscht gelten. Dabei bestehe ein Zusammenhang zwischen der Verhandlung von Rassismus im Bundestag und den Handlungsorientierungen der Bevölkerung. Allerdings bestehe keine Linearität zwischen der Diskurs- und der Handlungsebene. Aus Worten müssen nicht immer Taten folgen, vgl. Lynen von Berg, *Politische Mitte* (wie Anm. 23), S. 18, 33f., 55, 291.

⁹⁰ Vgl. Poutrus, *Umkämpftes Asyl* (wie Anm. 21), S. 171.

markierte den Übergang vom Asylregime, in dem das Asylrecht zur einzigen Möglichkeit legaler Migration geworden war und in dem die Definition von „Asyl“ umkämpft blieb, zu einem Regime, das eine Illegalisierung von Migration hervorbringt.

Seit Errichtung des Grundgesetzes 1949 war von staatlicher Seite um die Einschränkung des Asylrechts gerungen und von Asylsuchenden für seine liberale Auslegung gekämpft worden. Die versuchte Abwehr der Asilmigration war daher kein Spezifikum der 1980er und 1990er Jahre. Was diese beiden Jahrzehnte, insbesondere die 1990er Jahre, jedoch besonders machte, war die massive rassistische Gewalt: Sie ging von Neonazis und ‚normalen‘ Bürger_innen aus, wurde von einer breiten rassistischen Bewegung getragen, von den Medien unterstützt und von Politiker_innen sowohl aus den Kommunen und Ländern als auch auf Bundesebene mit Verständnis aufgenommen. Der mit Ende des Gastarbeiterregimes 1973 intensivierter rassistischer öffentlicher Diskurs über die anzustrebende „Homogenisierung“ der Gesellschaft hatte zur tödlichen Eskalation beigetragen. Ab 1990 fungierte die „Asyldebatte“ zusätzlich als zentraler Bestandteil des Selbstverständigungsprozesses der Deutschen in West und Ost über ihre (gemeinsame) Identität. Zudem galt die ökonomisch begründete, breite Verständigung des Gastarbeiterregimes über die Rationalität von Migration nicht mehr, was den Rassismus zunehmend artikulierbarer machte.

Die faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl durch eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages wurde häufig als Konsequenz der rassistischen Anschläge und Pogrome interpretiert. Mittels einer Topoanalyse ausgewählter Bundestagsdebatten konnte dieser Zusammenhang anhand der Quellen nachvollzogen und belegt werden. Nachgewiesen werden konnte, dass CDU und CSU die Gewaltakte instrumentalisierten, um ihrer Forderung nach einer Grundgesetzänderung Nachdruck zu verleihen. Die SPD rechtfertigte ihre Zustimmung zur Änderung von Artikel 16 mit den Anschlägen.

Die vielfach verwendete Formulierung, die Politik habe sich einem „Druck der Straße“ gebeugt, hat sich bei näherer Betrachtung als zu ein-

fach herausgestellt. Die Gewalt war nicht einfach da. Die historische Einordnung der 1990er Jahre zeigt, dass die Pogromstimmung dieser Jahre durch die von den politischen Eliten forcierte Asyldebatte insbesondere der 1980er Jahre begünstigt, wenn nicht sogar hergestellt worden war. Im Gegenzug wirkten sich die rassistischen Anschläge und Pogrome massiv auf die Politik aus. Für die CDU/CSU waren sie eine Chance, das unliebsame, historisch durch den Nationalsozialismus begründete Grundrecht auf Asyl faktisch abzuschaffen und dies zynischerweise mit der „Ausländerfreundlichkeit“ der Deutschen, die dadurch erhalten werden sollte, zu begründen.⁹¹

Die Rolle der SPD hingegen war komplexer. Zum einen war sie nicht die „große Bewahrerin“ des Grundrechts auf Asyl, für die sie sich ausgab – so hatten sich 1980 und 1990 mit dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt und dem Kanzlerkandidat Oskar Lafontaine führende SPD-Politiker sehr früh für eine Grundgesetzänderung ausgesprochen. Die Topoanalyse hat zudem gezeigt, dass SPD-Abgeordnete im Bundestag ab April 1992, also lange vor dem „Asylkompromiss“, eine Änderung des Grundgesetzes forderten. Nach dem Pogrom in Rostock wurde die Forderung lauter und stellte nun innerhalb der SPD keine Außenseiterposition mehr dar. Zum anderen dauerte es bis Ende 1992, bis die SPD mehrheitlich der faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl zustimmte. Nachgewiesen werden konnte, dass dieser Schritt intensiv mit den rassistischen Gewaltakten gerechtfertigt wurde.

Lang gehegte Narrative auf ihre Gültigkeit zu überprüfen, trägt zu der notwendigen Historisierung des „massiven Komplexes rassistischer Gewalt“⁹² bei, dessen Entstehung Franka Maubach und ihre Mitautor_innen mit dem Anstieg rechter Gewalt in den 1980er Jahren ansetzen und der sich über die Pogrome der 1990er bis zur rassistischen Mordserie des Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) und den heutigen Mobilisierungen gegen Geflüchtete fortgesetzt hat und sich wei-

⁹¹ Vgl. Helmut Kohl, Plenarprotokoll 12/123, 25.11.1992, S. 10.477.

⁹² Frei u. a., Zur rechten Zeit (wie Anm. 20), S. 180.

terhin fortsetzt.⁹³ Dabei ist es für einen differenzierten Blick auf die historischen Entwicklungen nützlich, sie vor dem Hintergrund der sich wandelnden Migrationsregime zu kontextualisieren. Hier hat sich gezeigt, dass der Erklärungsansatz vom übersteigerten Nationalismus der Nachwendejahre allein nicht ausreicht, da der Pogromstimmung schon Jahre vorher in Westdeutschland der Weg bereitet worden war. Deshalb ist von der Gleichzeitigkeit mehrerer voneinander unabhängiger Entwicklungen auszugehen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt miteinander verbanden. Der Übergang vom Gastarbeiterregime zum Asylregime ist eine davon.

Im vorliegenden Beitrag wurde die Verquickung der rassistischen Gewalt mit der Politik auf Bundesebene zu Beginn der 1990er Jahre untersucht. Es bliebe zu fragen, ob die politischen Eliten den Rassismus in der Gesellschaft „nur“ artikulierbarer gemacht und Handlungsorientierungen gegeben hatten. Oder müsste man, mit dem Wissen um die Beteiligung des Verfassungsschutzes am NSU-Komplex, nicht sogar fragen, ob staatliche Institutionen auch bei den Pogromen der 1990er Jahre eine aktive Rolle gespielt haben?⁹⁴ Dass die politischen Eliten, insbesondere die CDU/CSU, aus den Pogromen einen politischen Nutzen ziehen konnten, ist jedenfalls unbestritten.

⁹³ Vgl. ebd., S. 180–181. Diese Linie ziehen auch Poutrus, *Umkämpftes Asyl* (wie Anm. 21), S. 186f., sowie Herbert, *Asylpolitik* (wie Anm. 14), S. 101. Erste Überlegungen zum Zusammenhang zwischen den NSU-Morden und den Migrationsdebatten der 2000er Jahre stellen Juliane Karakayalı und Bernd Kasperek an, vgl. dies., *Mord im rassistischen Kontinuum, analyse & kritik*, Nr. 588, 2013: [https://www.akweb.de/ak_s/ak588/26.htm].

⁹⁴ So agierten bei dem Pogrom in Rostock Neonazis der „Gesinnungsgemeinschaft der Neuen Front“, die Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre die wichtigste Kaderorganisation war. Neben Michael Kühnen und Christian Worch war Kai Dalek einer ihrer zentralen Akteure. Letzterer war in den 1980er und 1990er Jahren zuerst V-Mann des Berliner und dann des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz gewesen, vgl. Speit, *Terror von rechts* (wie Anm. 47), S. 97; Andreas Förster, *Das Versagen der Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung des Rechtsterrorismus*, in: Röpke / Speit, *Blut und Ehre* (wie Anm. 47), S. 181–209, hier S. 200f.

Erschienen in: Sozial.Geschichte Online 27 (2020), S. 43-80

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/71999

URN: urn:nbn:de:hbz:464-20200701-090851-5



Dieses Werk kann unter einer Creative Commons Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 3.0 Lizenz (CC BY-NC-ND 3.0) genutzt werden.