

Die Mär von der Abschreckung

- 30 Jahre Lagerunterbringung sind genug!

von Angelika von Loeper

Ihren Ausgangspunkt nahm die Abschreckungspolitik durch die starke Zunahme von Asylgesuchen im Jahr 1980. Damals wurde die 100.000-Marke überschritten. Die lang anhaltenden Bürgerkriege in Äthiopien (ab 1974) und im Libanon (ab 1975), der Bürgerkrieg in Sri Lanka (ab 1977), die islamische Revolution im Iran (1979) und der Militärputsch in der Türkei (1980) spiegelten sich in der veränderten Asylstatistik wider. Mit 58.073 Flüchtlingen aus der Türkei waren 1980 über die Hälfte der Asylanträge den Folgen des dortigen Militärputsches geschuldet.

Auf die gestiegenen Asylzahlen reagierte die Politik mit unterschiedlichen restriktiven Maßnahmen: Abschottung durch Einführung von Visumpflicht für die Hauptherkunftsländer, Einführung der Drittstaatenregelung 1982, Ausschluss von Bürgerkrieg als Asylgrund, Asylverfahrenskürzungen und nicht zuletzt durch umfangreiche Verschlechterung der Lebensbedingungen. Die bundesweite Einführung der Lagerunterbringung, Reduzierung der Sozialhilfe möglichst in Form von Sachleistungen, Arbeitsverbot, Einführung der Residenzpflicht und Streichung der Sprachkurse für Asylsuchende kennzeichnen die Lebensbedingungen für Flüchtlinge bis heute.

Dies alles sind Maßnahmen, die dazu geeignet sind, Flüchtlinge dem Blickfeld der Öffentlichkeit zu entziehen, sie lediglich als bloße Objekte der Verwaltung zu behandeln. Aber auch Maßnahmen, die den rassistischen Reflex gegenüber Schutzbedürftigen auslösen, die, in Sammellagern zur Untätigkeit verurteilt, Diffamierungskampagnen ausgesetzt werden wie im Bundestagswahlkampf 1986 oder zu Beginn der 1990er Jahre. Der Ursprung dieser ausgrenzenden Flüchtlingspolitik findet sich im Südwesten der Republik, im Ländle, wo man alles kann, außer Hochdeutsch.

1979 - Landesregierung lehnt Lagerunterbringung ab

Noch 1979 lehnte die Landesregierung Baden-Württembergs mit dem Asylbewerberzuweisungsgesetz vom 3. April 1979 die generelle Einrichtung von Landessammelagern für Asylbewerber unter anderem mit den folgenden Argumenten ab (aus: "Lager und menschliche Würde", 1982):

- Die "zwangsläufige" Unterbringung von "Ausländern unterschiedlicher Nationalität, Kultur und Religion ... auf engem Raum" könne sowohl zu "erheblichen Schwierigkeiten" innerhalb des Lagers als auch zu "Störungen im Zusammenleben mit der deutschen Bevölkerung" führen.
- Die zentralisierte Unterbringung von Asylbewerbern in Lagern führe zu einem "gesteigerten subjektiven Sicherheitsbedürfnis" der Bevölkerung, dem durch eine "verstärkte, personelle Besetzung" der Verwaltung "nur in gewissen Grenzen Rechnung getragen werden" könne.
- Lager könnten einen "Nährboden für politische Agitation und Radikalisierung" abgeben.
- Ein längerer Aufenthalt im Lager könne zu "örtlichen Bindungen" insbesondere an andere Lagerinsassen führen, die eine spätere anderweitige Unterbringung erschweren.
- Die Lagerunterbringung sei kostenintensiv.
- Die Gemeinden würden bei einer Lagerunterbringung nicht "gleichmäßig belastet".

Damit die Flüchtlinge der Sozialhilfe nicht zur Last fielen, wurden sie zum Arbeitsmarkt vorläufig zugelassen. Bis Ende 1980 sorgten so 80% aller Flüchtlinge selbst für ihren Lebensunterhalt.



Baden-Württemberg als Vorreiter deutscher Abschreckungspolitik

Diese Einschätzungen hinderten die Landesregierung aber nicht daran, ihre Flüchtlingspolitik bereits ein Jahr später um 180 Grad zu drehen. Mit Erlass des Innenministeriums vom 28. Juli 1980 schwenkte die Landesregierung um und setzte fortan auf die ausnahmslose Unterbringung in Sammelunterkünften. Wer nach dem 15. September 1980 in Baden-Württemberg Asyl begehrte, wurde in die Zentrale Anlaufstelle des Landes für Asylbewerber (ZAST) in Karlsruhe und anschließend in eine der damaligen sechs Sammelunterkünfte eingewiesen. Die Argumente, die 1979 noch gegen eine Lagerunterbringung gesprochen hatten, spielten plötzlich keine Rolle mehr. Erklärtes Ziel der Landesregierung war es fortan, durch den Aufenthalt im Lager die "Rückkehrbereitschaft" der Flüchtlinge zu fördern und potentielle Neuankömmlinge "abzuschrecken". "Asylanten-Sammellager" hätten nun die Funktion einer "Abschreckungsmaßnahme", so der damalige Ministerpräsident des Landes, Lothar Späth, in den Stuttgarter Nachrichten am 19.7.1980.

In den meisten Lagern herrschte Überbelegung. Oft dienten notdürftig hergerichtete Baracken, ehemalige Kasernen, Krankenhäuser und Schulen mit unzureichenden Heizmöglichkeiten und ungenügenden sanitären Anlagen als Unterkünfte.

War beim Familiennachzug noch der Nachweis von 12 qm Wohnfläche pro Person erforderlich, so beschränkte sich das Land jetzt hingegen für Asylsuchende auf eine Fläche von 4,5 qm. Die für die Lagerunterbringung anfallenden Kosten von durchschnittlich 1054 DM pro Kopf und Monat überstiegen den Sozialhilfesatz bei individueller Unterbringung bei Weitem (Bundestags-Drucksache 10/1802). Dennoch hielt die Landesregierung an dieser Aufnahmepolitik fest. Dabei hatte eine Studie über die Lage der Flüchtlinge in der Tübinger Thiepval-Kaserne bereits Anfang der 1980er Jahre ergeben, dass 60% der Asylsuchenden an Depressionen litten, 50% übermäßig Alkohol konsumierten und 30% Anzeichen von Identitätsverlust zeigten (Der Spiegel 14.8.1989).

Abschreckung - erklärtes Ziel auch bundesweit

Bereits zwei Jahre später flossen die in Baden-Württemberg bereits praktizierten Abschreckungsmodelle in die bundesweite Gesetzgebung ein. Unterbringung in Sammellagern, Sozialhilfe möglichst als reduzierte Sachleistung, Arbeitsverbot und die Einführung der Residenzpflicht sind die Eckpunkte des 2. Asylverfahrensgesetzes von 1982. Der Abschreckungsspezialist Lothar Späth sah sich mit seiner Diskriminierungspolitik bestätigt:

"Die Zahl der Asylbewerber ist erst gesunken, als die Buschtrommeln signalisiert haben: Geht nicht nach Baden-Württemberg, dort müsst Ihr ins Lager" (Schwäbisches Tagblatt Tübingen, 5.5.1983).

Kasernierung zugunsten politisch Verfolgter?

Mit der "Kasernierung von Asylbewerbern in der zentralen Anlaufstelle in Karlsruhe" formulierte der Leiter der für Flüchtlingsfragen zuständigen Abteilung des Regierungspräsidiums Karlsruhe, Regierungsdirektor Bernd Aker, "sei das Ziel erreichbar, die Wirtschaftsflüchtlinge zugunsten der wirklich politisch Verfolgten zurückzudrängen." (BNN, 4.7.1982)

Dass die massiven Eingriffe in die Lebensbedingungen von Asylsuchenden gezielt als Abschreckungsmaßnahmen gedacht waren, gab der damalige Leiter der Karlsruher ZAST gegenüber einer offiziellen Politiker-Delegation auch offen zu, wie die Badischen Neuesten Nachrichten vermeldeten: "Allein schon dieses Arbeitsverbot, so erklärte Wack den Besuchern, wäre das geeignetste Mittel den Asylantenstrom einzudämmen. Man habe dieses Verbot im Ausland offensichtlich bereits registriert. Auch die Tatsache, dass die Sozialhilfe nur noch in Form von Sachleistungen, also mit Lebensmitteln und Kleidern, gewährt würde, könne "potentielle Einwanderer" in beträchtlichem Maße abschrecken." (BNN, 15.10.1980)

Von Flüchtlingen wird die Kasernierung auf ein paar Quadratmetern, das Ausgeliefertsein in einer fremden, abweisenden Umwelt und die rigide Verwaltung als zusätzliche Härte empfunden. Soziale Aspekte und besondere Bedürfnisse von Frauen, Kranken oder allein ankommenden Kindern finden keine Berücksichtigung.

Die Abschreckungsdoktrin ist gescheitert

Die Abschreckungspolitik gegen Flüchtlinge, die ihre Legitimation aus der angeblichen Notwendigkeit einer wirkungsvollen Abwehr von "Wirtschaftsflüchtlingen" zieht und in Sammellagern ihren "latent-totalitären Endpunkt" (A. Söllner, 1986a, S. 521) erreicht hat, wurde bereits im Herbst 1983 von einer UNO-Delegation unter dem Stichwort "einzigartig abschreckende Maßnahmen" vernichtend kritisiert (so die Frankfurter Rundschau vom 17.09.1983) und wird bis heute von Wohlfahrtsverbänden und Flüchtlingsorganisationen scharf angegriffen, ohne dass sich die Politik bislang genötigt sah, ihren Kurs grundsätzlich zu ändern.

Wesentliche Ursachen für die Flucht sind bedrohliche Lebenssituationen der Flüchtlinge in ihrer Heimat oder in den Herkunftsgebieten. Die Bedrohungen können vielfältig



sein und reichen von verschiedenen Formen der politischen, geschlechtsspezifischen, religiösen und rassistischen Diskriminierung und Verfolgung, über Wirtschafts-, Umwelt- und Naturkatastrophen, bis hin zu Krieg und Vertreibung. Für einen Flüchtling spielt vor dem Hintergrund dieses Vertreibungsdrucks für seine Fluchtentscheidung vor allem eine Rolle, welche Fluchtwege sich überhaupt öffnen und in welchem Land mit einer Unterstützung durch Landsleute zu rechnen ist. Die konkreten Lebensbedingungen im Asylland spielen für die Fluchtentscheidung dagegen nur eine untergeordnete Rolle.

Auch nach den Kriterien und Maßstäben, die für ihre Begründung herangezogen wurden, muss die Abschreckungsdoktrin als gescheitert betrachtet werden: Denn trotz dieser Maßnahmen stieg die Flüchtlingszahl auch nach der Einführung von Sammellagern in den Folgejahren weiter an. Nicht die diskriminierende Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gegenüber Flüchtlingen, sondern die einschneidende Änderung des materiellen Asylrechts sorgte denn auch ab 1993 in Verbindung mit dem Auf- und Ausbau des europäischen Grenzregimes, definiert durch eine zentrale Erfassung aller Asylgesuche in Europa (Eurodac, Schengener Informationssystem), eine wirkungsvolle Regelung der Zuständigkeit (Dublin II) und eine Verlagerung der zivil-militärischen Einwanderungskontrollen an die Peripherie (Drittstaatenregelungen, Rückübernahmeabkommen, Frontex pp.), zu einem drastischen Absinken der Asylgesuche von rund 440.000 (1992) auf nur noch knapp 50.000 (2010).

Lagerhaltung forever?

Bis heute hält aber Baden-Württemberg an einer strikten Lagerunterbringung fest. Trotz stark rückläufiger Flüchtlingszahlen im Vergleich zu den 1990er Jahren ist bei der Aufnahme von Flüchtlingen der Abwehr- und Abschreckungsreflex nach wie vor besonders gut ausgeprägt.

Seit sich die Zugangszahlen 2010 wieder erhöht haben, werden vom baden-württembergischen Städtetag schon wieder die ersten Horrorszenerios gezeichnet. Ein Umdenken ist derzeit nicht in Sicht. Oder doch? Hoffnung könnten die derzeitigen Umfragen machen, die ein Kopf an Kopf-Rennen bei der Landtagswahl prognostizieren. Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg hat bereits einen Forderungskatalog aufgestellt, der einer neuen Landesregierung den Weg zu einer an humanitären Gesichtspunkten orientierten Flüchtlingspolitik weisen kann. Wir werden diesen Forderungen mit unserer **Kampagne Gemeinsam für die Rechte der Flüchtlinge** (www.fluechtlingsrat-bw.de/gemeinsam) Nachdruck verleihen. Und wer weiß, vielleicht kann nach 30 Jahren Lagerpolitik mal wieder jemand auf den Südwesten schauen? Unter dem Motto "30 Jahre Lager sind genug! Baden-Württembergs Modell einer humanen Flüchtlingsaufnahme".

Wir können doch alles