

„Ausländer“ und die deutsche Justiz. Die dritte Gewalt und Migration in fünf deutschen Systemen

Veranstalter: Forum Justizgeschichte e.V.

Datum, Ort: 28.09.2012-30.09.2012, Wustrau

Bericht von: Sebastian Felz, Köln

Im 19. Jahrhundert verloren die deutschen Länder noch ihre Untertanen. Von 1880 bis 1893 wanderten rund 1,8 Millionen Deutsche beispielsweise in die Vereinigten Staaten aus. Damit erreichte die Auswanderungswelle ihren Scheitelpunkt. Ab 1900 wurde Deutschland zum Zielland von Arbeitsemigranten, Zwangsarbeitern, politischen Asylanten und Wirtschaftsflüchtlingen.¹ Das Recht im Allgemeinen und die Justiz im Besonderen haben diesen Prozess begleitet, forciert oder gebremst.² 1913 wurde mit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz die Staatsangehörigkeit im Deutschen Reich an die Abstammung gekoppelt. Das „Blutprinzip“ wurde schließlich von den Nationalsozialisten bis zum Völkermord radikalisiert.³ Das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1998 und das Aufenthaltsgesetz von 2004 sind die legislative Anerkennung der Bundesrepublik als Einwanderungsland. Die 14. Tagung des Forums Justizgeschichte, welche vom 28. bis 30. September 2012 in Wustrau stattfand, ging unter dem Titel „„Ausländer“ und deutsche Justiz“ der Frage nach, welche Rolle die Justiz in dieser Entwicklung der letzten 150 Jahre gespielt hat.

ULRICH HERBERT (Freiburg) zeichnete mit starken Pointierungen die Einwanderungspolitik seit 1871 nach. Das „fortschrittliche“ Untertanengesetz von 1842 hatte den Status der Preußen an die Abstammung und nicht mehr an die territoriale Herrschaftsbeziehung geknüpft. Nationalisierung und Industrialisierung brachten Spannungen in die multiethnische Bevölkerung des Deutschen Reiches. Das Postulat des homogenen Volkes und der Arbeitskräftebedarf der Industriezentren in Schlesien und dem Ruhrgebiet ließen sich für die politischen Eliten nur durch ein Assimilierungs- und Akkulturationsprogramm vereinen, sei es für die „preußischen“ Polen oder die Bewohner des Reichslandes Elsass-Lothringen. Um die Wanderungsbewegung der polnischen Landarbeiter von Os-

ten nach Westen zu unterbinden, wurde die Arbeitserlaubnis an die Aufenthaltsgenehmigung gekoppelt. Das „Rotationsprinzip“ der Arbeitsmigration musste überwacht und gesteuert werden. Das „Ausländerrecht“ etablierte sich ebenso wie die Arbeitsämter zum Schutz und zur Strukturierung des Arbeitsmarktes. Schlusspunkt dieser Entwicklung bildete das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913, das mit der Positivierung des „jus sanguinis“ das ethnische verstandene Volk des Nationalstaates gegen das „Fremde“ abzuschirmen versuchte. Das „Dritte Reich“, in welchem die Staatspartei Rassismus zur Staatsdoktrin erhoben hatte, musste dennoch aufgrund der Rüstungskonjunktur sowie der allgemeinen Wehrpflicht seit 1936 ihren Arbeitskräftehunger durch Ausländer stillen. Seit Kriegsbeginn wurden die „fremdvölkischen“ Arbeiter mit Drohung und Gewalt ins Reich gebracht. Bis 1944 mussten acht Millionen Menschen in einer rassistischen Hierarchie mit Tausenden von Normen für die deutsche Kriegsmaschinerie arbeiten. Es war der größte Fall zwangsweisen Arbeitseinsatzes seit der Sklaverei im 19. Jahrhundert. Als nach dem Bau der Berliner Mauer der Arbeitskräftestrom aus der „Sowjetischen Besatzungszone“ versiegt, griff die junge Bundesrepublik wieder auf „Gastarbeiter“ aus Süd- und Südosteuropa zurück. Bis 1966 stieg ihre Zahl auf 1,2 Millionen. Nachdem das Wirtschaftswunder seine erste Delle bekommen hatte und 400.000 ausländische Arbeitnehmer wieder in ihre Heimatländer zurückgekehrt waren, lobte Wirtschaftsminister Karl Schiller dies als „konjunkturelles Ausgleichsinstrument“. In den 1970er-Jahren mussten die deutschen Behörden aber registrieren, dass viele „Gastarbeiter“ dauerhaft in der Bundesrepublik leben wollten, hier Familien gründeten oder aus der Heimat in die Bundesrepublik holten. Bis in die 1980er-Jahre wur-

¹ Jochen Oltmer, Migration im 19. und 20. Jahrhundert, München 2010 (Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 86).

² Vgl. dazu auch: Jürgen Bast, Das Recht als Archiv sozialer Konstruktionen der Migration, in: Rechtswissenschaft. Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung 2/2012, S. 139-171.

³ Zuletzt: Gerhard Wolf, Ideologie und Herrschaftsrationalität. Nationalsozialistische Germanisierungspolitik in Polen, Hamburg 2012.

de diese Debatte um den „Familiennachzug“ geführt. Schon die Regierung Brandt reagierte mit einem „Anwerbestopp“. Während der europäische Binnenmarkt wuchs und die Grundfreiheiten die innereuropäischen Arbeitsmigration absicherten, machte die Süd-Nord-Armutsmigration und die Inanspruchnahme des Asylrechts die neue Problematik des Verhältnisses In- und Ausländer aus. Bedingt durch den Umbruch 1989/90 führte die ökonomische Unsicherheit für viele Menschen im vereinigten Deutschland zu Artikulationen des blanken Hasses gegen Ausländer und Asylanten. Die Politik antwortete mit der Beschneidung des Grundrechts auf Asyl. Drei Linien zögen sich durch die Diskussion um das Fremde in Deutschland, resümierte Ulrich Herbert. Erstens die „Fiktion der Voraussetzungslosigkeit“, die geschichtsvergessen die „Ausländerfragen“ losgelöst von der historischen Entwicklung diskutierte, zweitens die ideologisch-ethische Komponente des Diskurses, der sich häufig in den Extremen einer völligen Liberalisierung oder krasser Repression bewege sowie drittens die „Fiktion der Lösbarkeit“, welche die Augen verschließe vor der geringen politischen Steuerbarkeit des Phänomens der Migration.

VOLKER ZIMMERMANN (München) nahm in seinem Vortrag das „Wissen des Staates“⁴ in Bezug auf die Kriminalität in den Blick und untersuchte dafür die Reichskriminalitätsstatistik, die ab 1882 veröffentlicht wurde. Zwar fehlte in der Statistik eine Aufschlüsselung nach ethnischer Herkunft der Delinquenten, aber Vertreter der jungen Wissenschaft der Kriminologie glaubten, feststellen zu können, dass ein Zusammenhang zwischen Kriminalität und Herkunft bestehe und erklärten die hohen Kriminalitätsraten im Osten des Reiches mit dem Hang der polnischen Bevölkerung zur Kriminalität. Andere Experten lehnten diese „Degenerationstheorie“ ab und verwiesen auf die ökonomische Not in den östlichen Provinzen. Seit der Jahrhundertwende sanken die Eigentums- und stiegen die Gewaltdelikte. Zimmermann deutete dies als Ausdruck politischer Kriminalität in den Gebieten mit gemischter deutsch-polnischer Bevölkerung. Gleichzeitig sah er aber auch eine strukturelle Benachteiligung der polnischen Preußen

vor deutschen Gerichten als ein Indiz für eine höhere Verurteilungswahrscheinlichkeit. Im Vergleich mit einer integrativen Nationalitätenpolitik des Habsburgerreiches habe die Germanisierungspolitik des deutschen Kaiserreiches mehr Kriminalität seiner Minderheiten produziert.

Zu einer rechtsarchäologischen Bohrung durch die ausländerrechtlichen Regelungen der letzten 200 Jahre setzten THOMAS MORITZ und MICHAEL PLÖSE (beide Berlin) an. Sie zeigten, dass das noch merkantilistisch geprägte „Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten“ auch „fremden Unterthanen“ allgemeine Rechte zusprach, während das „Preußische Untertanen Gesetz“ von 1842 aus dem Wohnsitz keinen Anspruch auf preußische Staatsangehörigkeit gewährte. Die beiden Referenten sahen das Migrationsrecht vor allem als eine Art Nebenstrafrecht an und durch Verwaltungs- und Polizeierlasse geprägt, die besonders wegen des fehlenden Rechtsschutzes die Abwehr von hoheitlichen Maßnahmen unmöglich machte. Dieser Zustand bestand bis zum Erlass des Ausländergesetzes von 1965. Es seien ausländische Rechtsentwicklungen (französische Verfassungen von 1789 ff.) und Völkerrecht (EMRK), nicht nationalstaatliche Regelungen gewesen, welche Rechtsverbesserungen für die Betroffenen in Deutschland gebracht hätten.

Zur Situation der vietnamesischen Vertragsarbeiter in der DDR sprach NGUYEN VAN HUONG (Berlin). Nach dem zweiten Indochinakrieg (1954-1975) war Vietnam daran gelegen, die steigende Arbeitslosigkeit und Armut durch den „Export“ billiger vietnamesischer Arbeitskräfte zu bekämpfen. Die DDR war aufgrund der demographischen Entwicklung und mangelnder internationaler Wettbewerbskraft sehr an Arbeitsmigranten aus Asien interessiert. Im April 1980 schlossen beide Staaten ein entsprechendes völkerrechtliches Abkommen ab. Im selben Jahr machten sich die ersten 1540 Vietnamesen in das östliche Deutschland auf. 1988 waren es dann 30.500. Beim Fall der Mauer lebten circa 59.000 Vietnamesen in der DDR. Die „Gast-

⁴ Vgl. Michael Stolleis, Der lernfähige und der lernende Staat, in: Johannes Fried / Michael Stolleis (Hrsg.), *Wissenskulturen. Über die Erzeugung und Weitergabe von Wissen*, Frankfurt am Main 2009, S. 58-78.

arbeiter“ aus Vietnam wurden als ungelernete Arbeiter für unattraktive Fließbandarbeiten eingesetzt. Die bilateralen Verträge zwischen der DDR und Vietnam sahen vor, dass nach fünf, höchstens sieben Jahren die Vietnamesen wieder nach Asien zurück mussten. Die geringen Löhne wurden teilweise nach Vietnam überwiesen oder mit den Schulden Vietnams aufgerechnet. Die vietnamesischen Vertragsarbeiter wurden strikt von der DDR-Bevölkerung isoliert und wohnen in ghettoähnlichen Unterkünften, in denen sie von vietnamesischen Gruppenleitern kontrolliert wurden. Schwangerschaften führten zur Abtreibungen oder Rückführungen in das Heimatland. Nach der Wiedervereinigung war es zunächst das Ziel der Politik, dass die DDR-Gastarbeiter aus Vietnam Deutschland bis 1994 zu verlassen haben. Fast zwei Drittel verließen aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage die fünf neuen Bundesländer. Nur ein kleiner Teil nutzte die Möglichkeit in Deutschland zu bleiben, nachdem im Mai 1993 ein Bleiberecht für DDR-Gastarbeiter beschlossen worden war.

Rechtsvergleichend arbeitete CARSTEN ILLIUS (Berlin) die Einbürgerung aufgrund der „Volkszugehörigkeit“ in Deutschland und der Türkei heraus. Ausgangspunkte seiner Analyse waren Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie Artikel 66 der türkischen Verfassung, welche die Staatsangehörigkeit regeln, aber gleichzeitig den im Ausland lebenden „Volkszugehörigen“ einen privilegierten Zugang zur Staatsangehörigkeit in Deutschland bzw. der Türkei gewähren. Im Juni 1934 erließ die Türkei ein „Siedlungsgesetz“. Dieses Normenwerk hatte eine doppelte Ausrichtung. Es sollte die Zuwanderung erleichtern, denn die Türkei hatte durch Vertreibungen und „Bevölkerungstransfers“ mit Griechenland nach dem Ersten Weltkrieg sehr viel Bevölkerung verloren. Rund 1,2 Millionen „Griechen“ mussten damals die Türkei, etwa 400.000 „Türken“ Griechenland verlassen. Das Kriterium für die Volkszugehörigkeit war nicht die Sprache, sondern die Religion. Über 400.000 weitere Muslime kamen zwischen 1923 und 1939 im Rahmen ähnlicher Verträge aus Bulgarien, Rumänien und Jugoslawien nach Anatolien. Hier wurde neben der türkischen Abstammung auch die

Pflege der türkischen Kultur sowie Religion als Einbürgerungskriterien aufgestellt. Zweitens sollte die Assimilation beispielsweise der kurdischen Minderheit erleichtert werden. In der Bundesrepublik wurde durch das Bundesvertriebenengesetz von 1953 die Rechstellung der „Aussiedler“ geregelt. Die Verwaltungsgerichte verfolgten eine großzügige Auslegung der Voraussetzungen. Gefragt war das „Bekenntnis zum Deutschtum im Heimatland“. Bis 1989 kamen circa 1,4 Millionen dieser „Statusdeutschen“ nach Deutschland, zwischen 1991 und 2006 wanderten über 3 Millionen Menschen deutscher Abstammung und ihre teilweise nicht-deutschen Familienangehörigen in die Bundesrepublik ein. Seit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1992 werden sie als „Spätaussiedler“ bezeichnet. Auch wurden Zuwanderungsquoten eingeführt. Außerdem mussten nun alle „Spätaussiedler“ außer den sog. Russlanddeutschen ihren individuellen „Vertreibungsdruck“ nachweisen sowie Kenntnisse der deutschen Sprache.

In ihrem Vortrag blickte INSA BREYER (Berlin) über die Grenzen Deutschlands nach Frankreich und verglich deutsche und französische Ausländerpolitik in Bezug auf die „Sans Papiers“ oder „Illegalen“. Trotz der Harmonisierungsbestrebungen der europäischen Politiken auch auf diesem Feld (EURODAC oder Frontex⁵) konnte die Referentin erhebliche Unterschiede aufzeigen. In Deutschland existiert eine Vielzahl von Übermittlungsvorschriften für Mitarbeiter öffentlicher Behörden, welche die ambulante medizinische Betreuung von Ausländern ohne Aufenthaltsstatus fast unmöglich machen. In Frankreich wurde mit der „Aide Médicale d'État“ eine speziell für irreguläre Ausländer vorgesehene Anlaufstelle geschaffen. Auch hätten die „Illegalen“ in Frankreich die Möglichkeit, mit den Ausländerbehörden in der Präfektur in Kontakt zu treten, ohne befürchten zu müssen, an die Polizei gemeldet zu werden. Frankreich ermöglichte nach den Anwerbestopps aufgrund der Ölkrise durch Stichtagsregelungen die Legalisierung von Immigranten ohne Papiere, während in Deutschland nur punktuell aus humanitären Grün-

⁵ Vgl. dazu die Beiträge im Schwerpunkt „Europäische Grenzregime“ in: Kritische Justiz 3/2011.

den Legalisierungen vorgenommen worden seien. Hier käme vor allem dem Instrument der „Duldung“ eine wichtige Rolle für einen dauerhaften Aufenthaltsstatus zu.

Kontrovers diskutiert wurden die Referate über das geltende Recht. JAN SÜRIG (Bremen) referierte über die Frage, ob aus Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Artikel 7 der UN-Kinderrechtscharta für ausländische Kinder, die aus Krankheitsgründen eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis haben, ein Recht auf Einbürgerung gemäß § 8 Absatz 2 des Staatsaufenthaltsgesetzes resultiere. Umstritten war die Frage, ob aus Artikel 7 Absatz 2 der UN-Kinderrechtskonvention ausländische Kinder über den Fall der Staatenlosigkeit hinaus einen ermessensreduzierten Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit haben.

Ebenso hitzig wurde über die Thesen von ULRIKE LEMBKE (Bremen) und LENA FOLJANTY (Frankfurt am Main) über die „Konstruktion des Anderen in der Ehrenmord-Rechtsprechung“ gestritten. Im Kern sahen sie die Rechtsprechung zu den so genannten Ehrenmorden als einen Ausdruck von „Kulturalismus“, also einer Codierung von unterschiedlichen Wertigkeiten menschlicher Gemeinschaften durch den Begriff der „Kultur“.⁶ Sie führe, so schlussfolgerten die Referentinnen, dass in der Urteilsbegründung bei einem Tötungsdelikt eines türkischen Angeklagten das subjektive Motiv des Täters völlig hinter sein Tat zurücktrete, da der Täter aufgrund seiner Verhaftung in „archaisch-patriarchalischen Strukturen“ seiner Heimat Türkei und den „traditionellen Wertvorstellungen“ quasi objektiv determiniert werde. Sie plädierten für eine individuelle und keine schablonenhafte Beurteilung der jeweiligen Tötungen.

„Deutschland schafft sich ab“, so lautete die demagogische Untergangsprophetie eines Buches, dessen Diskussion die dünne Patina des Konsenses über Migration, Integration und Pluralität in der Bundesrepublik zeigte. Dieser Diskurs war ein Paradebeispiel für die von Ulrich Herbert beklagte Geschichtsvergessenheit, den ideologisch-moralischen Fundamentalismus sowie die Vortäuschung einer völligen Steuerbarkeit von Einwande-

rung. Die historischen Rückblicke dieser Tagung sowie die Debatten über das geltende Recht haben gezeigt, dass es sicherlich nicht um Deutschlands Existenz, aber um die Zukunft der Bevölkerung geht in der Frage, wie rechtsstaatlich, rational und gerecht das Migrationsrecht sein wird.

Konferenzübersicht

Ulrich Herbert (Freiburg): Einwanderungspolitik und Ausländer_innen in Deutschland seit 1870

Volker Zimmermann (München), Ein kriminalistisches Ost-West-Gefälle. Verbrechensraten und polnische Bevölkerung im Deutschen Kaiserreich (1871-1914)

Michael Plöse (Berlin) / Thomas Moritz (Berlin): Die Konstruktion des „Fremden“ in Rechtswissenschaft und -praxis von 1871 bis 1933

Nguyen van Huong (Berlin): Zur rechtlichen Stellung von vietnamesischen Vertragsarbeiter_innen in der DDR

Jan Sürig (Bremen): Abwehrreflexe der Justiz gegen das Geburtsprinzip im Staatsangehörigenrecht

Bernhard Bremberger (Berlin): „Am besten ständig hinter Schloß und Riegel“. Polinnen im Frauenzuchthaus Cottbus 1939 bis 1945

Carsten Ilius (Berlin): Einbürgerung aufgrund der „Volkszugehörigkeit“: Deutschland und die Türkei im Vergleich

Insa Breyer (Berlin): Irreguläre Migranten in Frankreich und Deutschland: Zur Definition und rechtlichen Regulierung von „ungewollten Ausländern“

Ulrike Lembke (Hamburg) / Lena Foljanty (Frankfurt am Main): Der Wandel der Rechtsprechung zu „Ehrenmorden“

Jenny Pleinen (Trier): Das Verhältnis von Justiz und Migrationsregime der Bundesrepublik aus kollektivbiografischer Perspektive

Tagungsbericht „Ausländer“ und die deutsche

⁶ Vgl. dazu allgemein: Rudolf Lamprecht, Sozialisation in der Migrationsgesellschaft und die Frage nach der Kultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 49-50, 2012, S. 3-7.

„Ausländer“ und die deutsche Justiz. Die dritte Gewalt und Migration in fünf deutschen Systemen

Justiz. Die dritte Gewalt und Migration in fünf deutschen Systemen. 28.09.2012-30.09.2012, Wustrau, in: H-Soz-u-Kult 14.02.2013.