

Carolin Liebisch-Gümüş

## IM DREHKREUZ

### Konflikte um Asyl und Zurückweisungen am Frankfurter Flughafen (1980–1995)

Am 11. August 1984 erwartete Abdul Ahmad,<sup>1</sup> ein Asylbewerber aus Pakistan und Mitglied der dort verfolgten islamischen Ahmadiyya-Religionsgemeinschaft, am Frankfurter Rhein-Main-Flughafen die Ankunft seiner Frau Samina Amal und des gemeinsamen Sohnes. Sie saßen in einem Flugzeug aus Karatschi, mit der Absicht, ebenfalls Asyl in Westdeutschland zu beantragen. Abdul Ahmad wartete vergeblich. Eine Mitarbeiterin des Flughafensozialdienstes (FSD), an die er sich hilfesuchend gewandt hatte, erkundigte sich mehrmals beim Bundesgrenzschutz nach der Frau. Die Beamten beharrten darauf, sie sei nicht vorstellig geworden, obwohl Abdul Ahmad sie über die Passkontrollen hinweg im Transitraum hatte erspähen können. Als sich gegen Abend schließlich der evangelische Flughafenpfarrer einschaltete, räumten die Beamten ein, die Frau sei bei ihnen gewesen, aber mit dem Flugzeug zurück nach Karatschi geschickt worden. Sie habe kein Asylbegehren deutlich gemacht, und ihr Mann sei trotz mehrmaliger Lautsprecheransprache nicht erschienen. Aus Pakistan schickte Samina Amal bald darauf einen Brief an Abdul Ahmad, in dem sie ihre Sicht der Ereignisse und ihre Emotionen schilderte. Der Tag am Frankfurter Flughafen sei der schlimmste ihres Lebens gewesen; man habe sie schlecht behandelt, festgehalten und von einem Raum zum anderen gebracht: »Ich sagte ihnen, dass ich für Asyl gekommen bin und mein Mann draußen wartet, aber sie haben das nicht akzeptiert. Sie sagten, sie hätten dich ausrufen lassen, aber du wärst nicht gekommen. [...] Sie fragten mich immer wieder nach dem Zweck meines Aufenthalts. [...] Ich wurde gezwungen,

1 Die Namen von Migrant:innen wurden im Beitrag durch Pseudonyme ersetzt, soweit es sich nicht um Personen handelt, deren Namen durch Medienberichte ohnehin bekannt sind.



das Flugzeug zu besteigen.«<sup>2</sup> Der FSD vermittelte Abdul Ahmad einen Anwalt und schaltete außerdem das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) ein. Es protestierte sogleich beim Bundesministerium des Innern (BMI), dem der Bundesgrenzschutz (BGS) unterstand. Auf diese Intervention hin lenkte das Ministerium ein. Samina Amal und ihr Sohn durften in die Bundesrepublik kommen. Der BGS erklärte den Vorfall knapp mit einer internen »Kommunikationslücke«.<sup>3</sup>

Wie das UNHCR gegenüber dem BMI deutlich machte, war es nicht der erste Bericht dieser Art, den die Organisation vom FSD erhalten hatte.<sup>4</sup> Der geschilderte Fall verweist auf einen größeren Konflikt um Zurückweisungen von Asylsuchenden am Frankfurter Flughafen seit den 1980er-Jahren. Die auch im Folgejahrzehnt noch andauernde Auseinandersetzung zwischen verschiedenen dortigen Akteuren, die das Kernthema des vorliegenden Beitrags bildet, lässt sich über die Bestände im Bundesarchiv und im Hessischen Hauptstaatsarchiv sowie in den Archiven der kirchlichen Fürsorgeorganisationen rekonstruieren. Der Aufsatz gewährt Einblicke in einen von der Forschung bisher vernachlässigten migrationsgeschichtlichen Raum und seine Akteure: den Flughafen.<sup>5</sup> Im Zentrum steht dabei der Frankfurter Flughafen, der sich seit den 1950er-Jahren zum größten Transitdrehkreuz in Westdeutschland entwickelte und sich auch mit Blick auf Migrationszahlen von anderen bundesdeutschen Flughäfen abhob.<sup>6</sup> Mit diesem Thema schließt der Beitrag an den Vorschlag des Politikwissenschaftlers William Walters an, Flughäfen und Flugverbindungen als Abschiebe-Infrastruktur (»deportation infrastructure«) zu begreifen, wobei hier eine sozialhistorische Perspektive eingenommen wird: Es geht um soziale Interaktionen im Flughafen vor

2 Bundesarchiv Koblenz (BArch) B 106/107414, UNHCR an das Bundesministerium des Innern (BMI), 4.10.1984.

3 Ebd., Grenzschutzdirektion an BMI, 2.1.1985.

4 Ebd., UNHCR an BMI, 4.10.1984.

5 Historische Forschungsbeiträge existieren für Flughäfen in anderen Ländern; siehe u.a. Marianne Büttiker/Friederike Kretzen/Barbara Lüthi, »Action Black Autumn«. The Genesis of Air Deportation in Switzerland, 1985, in: *antiAtlas Journal* 5 (2022), URL: <<https://www.antiatlas-journal.net/05-buettiker-kretzen-luethi-action-black-autumn-the-genesis-of-air-deportation-in-switzerland-1985/>>; Bret Edwards, Governing Global Aeromobility. Canada and Airport Refugee Claimants in the 1980s, in: *Transfers. Interdisciplinary Journal of Mobility Studies* 6 (2016) H. 3, S. 22-40; Monique Ligtenberg, Endstation Ausschaffungsgefängnis, in: Nils Güttler/Niki Rhyner/Max Stadler (Hg.), *Flughafen Kloten. Anatomie eines komplizierten Ortes*, Zürich 2018; James Vernon, Heathrow and the Making of Neoliberal Britain, in: *Past & Present* 252 (2021), S. 213-247. Siehe außerdem eher theoretisch orientierte Beiträge: Robert A. Davidson, Introduction: Spaces of Immigration »Prevention«. Interdiction and the Nonplace, in: *Diacritics* 33 (2003) H. 3/4, S. 3-18; Leonard C. Feldman, Terminal Exceptions. Law and Sovereignty at the Airport Threshold, in: *Law, Culture and the Humanities* 3 (2007), S. 320-344; Chowra Makaremi, Border Policies. From Denizens to Legal Ghosts, in: Ursula Lehmkuhl/Hans-Jürgen Lüsebrink/Laurence McFalls (Hg.), *Spaces of Difference. Conflicts and Cohabitation*, Münster 2016, S. 203-216.

6 Zum deutschen Fall liegt – neben juristischen Beiträgen – eine wichtige sozialwissenschaftliche Studie vor: Boris Nieswand, Die Transitzone und die Fiktion der Nichteinreise. Das Flughafenasylverfahren im Zwielicht von Normalität und Ausnahme, in: Jochen Oltmer (Hg.), *Migrationsregime vor Ort und lokales Aushandeln von Migration*, Wiesbaden 2018, S. 345-376. Zur rechtlichen Diskussion: Tanja Laier, *Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in rechtsvergleichender Perspektive*, Berlin 1999.

dem Hintergrund eines sich wandelnden Migrationsregimes und unter Berücksichtigung der räumlich-rechtlichen Besonderheiten von Flughäfen.<sup>7</sup> Nachgespürt wird dem Wandel der Situation vor Ort seit den 1980er-Jahren und den in dieser Zeit steigenden Asylbewerber:innen-Zahlen bis in die Jahre unmittelbar nach der Einführung des Flughafenasylverfahrens 1993.

Als künstliche Grenze im Landesinnern unterschied sich die Flughafengrenze von herkömmlichen Landesgrenzen nicht zuletzt dadurch, dass sie an kein fremdes Territorium anschloss, sondern die Trennung zwischen Inland und Ausland im Flughafen selbst, durch Pass- und Zollkontrollpunkte sowie räumliche Abtrennungen, konstruiert wurde.<sup>8</sup> Im Transitbereich B des Frankfurter Flughafens, wo die meisten Asylsuchenden ankamen und auf ihre Einreise-Erlaubnis warteten, konnten neugelandete Passagiere und Umsteigende verweilen, Cafés und Läden besuchen, ohne vor ihrem Anschlussflug formal einreisen zu müssen. Dieser juristisch als Fiktion der Nichteinreise bezeichnete Zustand bezieht sich nur auf den individuellen rechtlichen Status von Passagieren und Crews, während die Transitzone an sich selbstverständlich Teil des staatlichen Hoheitsgebiets bleibt – in ihr konnte und kann der Staat bzw. die Polizei souverän handeln. Solange sich Migrant:innen in diesem Grenzraum befinden, ohne dass ihnen bereits die Einreise erlaubt wurde, müssen sie jederzeit mit einer Zurückweisung rechnen. Der Raum selbst hat eine andere Qualität als die übrigen öffentlichen Bereiche des Staatsgebiets und generiert, wie auch Boris Nieswand feststellt, eine erhöhte »deportability«.<sup>9</sup> Weil Asylsuchende im Flughafenstransit nur scheinbar nicht im Inland sind, lautet die Prämisse dieses Beitrags, dass Zurückweisungen einen Platz in der Geschichte erzwungener Ausreisen verdienen; die Unterscheidung zwischen Zurückweisungen an der Grenze und Abschiebungen/Zurückschiebungen aus dem Inland basiert ebenso wie die Transitzone auf einer rechtlichen Fiktion, die mit Blick auf die konkreten Praktiken hinterfragt werden kann.<sup>10</sup>

Vor diesem Hintergrund unternimmt der Beitrag eine praxeologische Nahaufnahme. Eine solche folgt dem Ansatz von Historiker:innen wie Jochen Oltmer, Bettina Severin-Barboutie und Nikola Tietze, die die lokalen Akteurskonstellationen und Aushandlungen

7 William Walters, Aviation as Deportation Infrastructure. Airports, Planes, and Expulsion, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (2018), S. 2796-2817; Clara Lecadet/William Walters, Deportation and Airports, in: William Walters/Charles Heller/Lorenzo Pezzani (Hg.), *Viapolitics. Borders, Migration, and the Power of Locomotion*, Durham 2022, S. 258-280; William Walters/Clara Lecadet/Cédric Parizo, Air Deportation. Editorial, in: *antiAtlas Journal* 5 (2022), URL: <<https://www.antiatlas-journal.net/05-walters-lecadet-parizot-air-deportation-editorial/>>.

8 Annette Vowinkel, Überflieger. Grenzverschiebungen und Grenzverletzungen im Flugverkehr, in: *Comparativ* 18 (2008) H. 1, S. 58-69.

9 Nicholas De Genova/Nathalie Peutz (Hg.), *The Deportation Regime. Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham 2010, S. 34-36; vgl. Nieswand, Transitzone (Anm. 6), S. 359.

10 Juristisch wird unterschieden zwischen Zurückweisungen, die vor der formalen Einreise an der Grenze erfolgen, Zurückschiebungen, die kurze Zeit nach der Einreise vollzogen werden, und Abschiebungen, die spätere aufenthaltsbeendende Maßnahmen darstellen. Siehe Simone Rapp, Wenn das Aufenthaltsrecht endet: Abschiebung – Ausweisung – Dublin-Überstellung, Bundeszentrale für politische Bildung, 30.1.2019, URL: <<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/283569/abschiebung-ausweisung-dublin-ueberstellung>>.



Internationales Reisepublikum im Transitbereich B des Terminals 1 in Frankfurt a.M., 1970er-Jahre. In diesem Bereich warteten zwischen 1980 und 1988 über 40.000 Asylbewerber:innen auf die Einreise-Erlaubnis.

(Milan Skaryd, Fraport AG, Fraport Archiv)

von Migrationsregimen bzw. Fluchtgeschichten betonen.<sup>11</sup> Im Zentrum stehen Interaktionen und Konflikte um Zurückweisungen vor Ort in der Flughafenstransitzzone, in die neben der Grenzpolizei und den Migrant:innen auch der Flughafensozialdienst samt seinem Netz aus Anwäl:innen und Hilfsorganisationen involviert waren. Dem Selbstverständnis dieser unterschiedlichen Akteur:innen und ihren Auseinandersetzungen in den 1980er-Jahren widmet sich der zweite Abschnitt des Aufsatzes, während der erste Abschnitt zunächst überblicksartig in das Migrationsmanagement am Frankfurter Flughafen einführt. Im dritten Abschnitt stehen schließlich die Migrant:innen selbst im Vordergrund. Ihre Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten im Kontext neuer Asylinstitutionen am Flughafen zwischen 1988 und 1995 werden mithilfe von Protokollen des BGS und Dokumentationen des FSD einbezogen. Das Ziel dieser

11 Jochen Oltmer, Einführung, in: ders., *Migrationsregime vor Ort* (Anm. 6), S. 1-12; Bettina Severin-Barboutie/Nikola Tietze, Umkämpfte Interaktionen. Flucht als Handlungszusammenhang in asymmetrischen Machtverhältnissen, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 15 (2018), S. 415-430.

Nahaufnahme ist es nicht nur, die Folgen übergeordneter Politiken im konkreten Raum nachzuvollziehen. Vielmehr offenbart die lokale Konfliktgeschichte auch Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der Akteur:innen. Welchen Einfluss hatten lokale Dynamiken in der Transitzone auf größere asylpolitische Zusammenhänge?

## 1. Der Flughafen als Asyl- und Abschiebedrehkreuz

Der Rhein-Main-Flughafen bildete schon früh einen Teil des Migrations- und Fluchtgeschehens in der Bundesrepublik. Im Zuge der Massenflicht aus der DDR Anfang der 1950er-Jahre wurde der Flughafen erstmals zu einer wichtigen Durchgangsstation für die Migrationsbewegungen von Ost nach West während des Kalten Krieges. Seit den 1960er-Jahren landeten zudem vermehrt Aussiedler:innen in Frankfurt. Für diese Migrant:innen, die als deutsch galten und deren Einreise bereits im Vorfeld legitimiert war, bildete der Flughafen meist nur einen flüchtigen Transitort.<sup>12</sup> Anders gestaltete sich die Situation für die Asylsuchenden aus dem Nahen und Mittleren Osten, afrikanischen Ländern und Südasien, die in Frankfurt landeten und deren Zahl in den 1980er-Jahren stark anstieg. Die Asylsuchenden besaßen noch keine Einreise-Erlaubnis und in vielen Fällen nicht einmal gültige Papiere. Für sie war der Flughafen daher nicht primär Durchgangsstation, sondern eine Grenze, an der sie aufgehalten und womöglich abgewiesen werden konnten.

Dass Asylsuchende zunehmend per Flugzeug in Deutschland ankamen, hing auch mit dem sozioökonomischen Wandel des Flugverkehrs zusammen. Fliegen wurde vom Privileg mobiler Eliten zu einer Form von Massenmobilität, was mit einer Verschiebung der Passagiermilieus und dem allmählichen Auftauchen sozialer Randgruppen am Flughafen einherging.<sup>13</sup> Der Flugverkehr, so formulierte es die Diakonie in Hessen 1974, ist »nicht mehr nur für Wohlhabende« – auch Kranke, wohnungslose Reisende, Menschen mit Behinderung, »ratlose Ausländer«, Menschen, »die festsitzen, ausgewiesen wurden oder noch keine Einreise« durchlaufen konnten, trafen am Flughafen ein.<sup>14</sup> Die Frankfurter Flughafenleitung hatte daher zusammen mit dem evangelischen Flughafenpfarrer die Initiative ergriffen und gemeinsam mit den beiden konfessionellen Fürsorgeträgern Caritas und Diakonie (1982 abgelöst durch

---

12 Nachdem die DDR die Außengrenzen 1952 geschlossen hatte, wählten signifikant mehr Menschen als zuvor den Fluchtweg via der Grenze innerhalb Berlins und dann von Tegel mit dem Flugzeug nach Westdeutschland; siehe Carolin Liebisch-Gümüş, *Airborne Asylum. Migration by Airplane in (West) Germany, 1945–1980s*, in: *Bulletin of the German Historical Institute Washington* 68 (2021), S. 39–60.

13 Zum soziokulturellen Wandel von Flughäfen in der Postmoderne siehe Alastair Gordon, *Naked Airport. A Cultural History of the World's Most Revolutionary Structure*, Chicago 2008.

14 Zentralarchiv der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Darmstadt (EKHN), 155/3409, Kopie aus den Mitteilungen des Diakonischen Werkes, 1974.

den evangelischen Regionalverband Frankfurt) die Einrichtung einer Art Bahnhofsmission am Flughafen initiiert.<sup>15</sup> Der FSD war ein von Sozialpädagog:innen und bald auch fremdsprachigen Helfer:innen angebotener Service, der praktische Fürsorgearbeit mit einem christlich-sozialen Selbstverständnis verband.<sup>16</sup> Die Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) stellte dem FSD Räumlichkeiten im Terminal frei zu Verfügung – das Unternehmen profitierte vom kirchlichen Einsatz in der Passagierhilfe.

In den 1980er-Jahren konzentrierte sich die Arbeit des FSD zunehmend auf die Flüchtlingshilfe. Die Asylzahlen stiegen bundesweit, und in Hessen schlug sich der Trend wegen des Flughafens besonders deutlich nieder.<sup>17</sup> Von 1983 bis 1988 verfünffachte sich die Zahl der Asylantragsverfahren in der Bundesrepublik. In der gleichen Zeitspanne verdreifachte sich die Zahl der Gesuche in der Transitzone des Frankfurter Flughafens.<sup>18</sup> Die Asylsuchenden mussten nach ihrer Ankunft im Transitbereich B verweilen. Wegen der hohen Zahlen konnte der BGS die Vorprüfung der Asylbegehren, das heißt die Befragung und die Niederschrift, häufig nicht mehr am selben Tag bewerkstelligen. Auch Personen, die die grenzpolizeiliche Anhörung bereits hinter sich hatten, mussten oft noch warten, bis sie mit anderen gesammelt per Bus in die Hessische Gemeinschaftsunterkunft in Schwalbach am Taunus gebracht wurden. 1982 monierten die Mitarbeiter:innen des FSD Rückstau und »unhaltbare Zustände«<sup>19</sup> im Transitbereich, wo Menschen in Einzelfällen drei Wochen, in der Regel aber ein bis zehn Tage ausharren mussten. Die Flughafenleitung stellte innerhalb des Transitbereichs einen provisorischen Schlafräum zur Verfügung, der bald chronisch überbelegt war, sodass etliche Asylsuchende auf den Sitzen und Böden nächtigten.<sup>20</sup> Während ihres Aufenthalts waren sie »vollständig angewiesen auf den FSD, da sie den Transitbereich nicht verlassen [konnten] und zum Beispiel Angehörige der Neugereisten nicht in den Transitbereich« hineindurften.<sup>21</sup>

Die Ursache für den besonders am Ende des Jahrzehnts ungewöhnlich hohen Zulauf im Flughafen war nicht allein der generelle Anstieg von Asylgesuchen in der Bundesrepublik. Vielmehr entstand ein Kanalisierungseffekt: Aufgrund eines Übereinkommens mit der DDR, das die Bonner Regierung forciert hatte, mussten

15 Ebd.; 155/3408, Kirchliche Dienste Flughafenseelsorge Jahresbericht 1973.

16 Damit passte der FSD in die allgemeine Entwicklung kirchlicher Fürsorgeträger hin zu professionalisierten Dienstleistungsunternehmen mit ambulanten Hilfs- und Beratungsangeboten. Uwe Kaminsky, Die Personalkrise in der Diakonie in den 1950/60er Jahren. Milieuauflösung und Professionalisierung, in: Andreas Henkelmann u.a. (Hg.), *Abschied von der konfessionellen Identität? Diakonie und Caritas in der Modernisierung des deutschen Sozialstaates seit den sechziger Jahren*, Stuttgart 2012, S. 18-43.

17 Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden (HHStAW) 500/6007, Hessischer Ministerpräsident an UNHCR, 9.3.1983.

18 Zahlen für den Frankfurter Flughafen aus den Jahresberichten des FSD. Zu den Gesamtzahlen: Vera Hanewinkel/Jochen Oltmer, *Flucht und Asyl in Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, 20.9.2017, URL: <<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/laenderprofile/deutschland/256276/flucht-und-asyl-in-deutschland/>>.

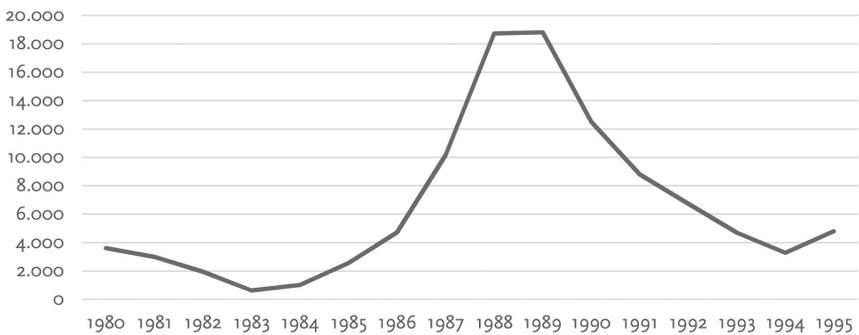
19 Archiv des Caritasverbandes Frankfurt a.M. (Caritas F/M), 5120-01, FSD Jahresbericht 1982, S. 1.

20 Archiv des Evangelischen Regionalverbandes Frankfurt a.M. (ERV F/M), Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 34f.; BArch B 106/107414, BMI, internes Schreiben, 2.6.1987.

21 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 34.



Der evangelische Flughafenpfarrer Karl G. Gutberlet im Gespräch mit Asylbewerbern, 1987. Seit 1971 existierten ein ökumenisches seelsorgerisches Beratungsbüro und eine Kapelle im Flughafen. Vom Ziel, das Evangelium am globalen Transitort zu verkünden, verlagerte sich die Priorität des Pfarrers bald hin zu handfesten sozialen Problemen am Flughafen, einschließlich der Situation von Asylsuchenden.  
(Milan Skaryd, Fraport AG, Fraport Archiv)



Zahl der Asylfälle am Frankfurter Flughafen 1980–1995  
(Eigene Grafik, Angaben basierend auf den Jahresberichten des Flughafensozialdienstes)

Ausländer:innen seit 1986 einen gültigen Sichtvermerk für die Einreise in das Bundesgebiet vorweisen, wenn sie im Transit über Berlin-Schönefeld reisen wollten. Das sogenannte Berliner Loch, das Asylsuchenden bis dahin die Einreise über Schönefeld nach Ost-Berlin und dann weiter mit der S-Bahn nach West-Berlin ermöglicht hatte, wurde so teilweise gestopft.<sup>22</sup> Es reisten deshalb weniger Asylsuchende als zuvor über Berlin, und in der Folge stiegen die Zahlen der Asylfälle am Frankfurter Flughafen. So stellten dort laut BMI von Mitte Januar bis Juni 1987 rund 88 Prozent aller an westdeutschen Grenzen Asylbegehrenden ihren Antrag.<sup>23</sup> Aufgrund seiner Drehkreuzfunktion stach Frankfurt auch im Vergleich zu anderen westdeutschen Flughäfen heraus; von den 2.019 Asylbewerber:innen, die im ersten Halbjahr 1986 über den Luftweg in die Bundesrepublik kamen, reisten 1.888 über Rhein-Main.<sup>24</sup>

Die Asylsuchenden jener Jahre kamen oft aus Äthiopien, Ghana, Libanon, Iran, Afghanistan, Pakistan, Indien oder Sri Lanka. Beim Großteil handelte es sich aber um Flüchtlinge aus der Türkei. Viele hatten Flugtickets von Istanbul in Städte wie Barcelona und Lissabon gebucht, für die keine Visumpflicht bestand, und baten dann beim Zwischenstopp in Frankfurt die Grenzbeamten um Asyl. Eigentlich bestand in der Bundesrepublik seit 1980 eine generelle Visumpflicht für türkische Staatsbürger:innen. Dank des Transitprivilegs, das für Reisende galt, wenn sie in der Bundesrepublik den Transitbereich des Flughafens nicht verließen, konnten sie aber ohne Visum dort zwischenlanden.<sup>25</sup> Auch andere Migrant:innen nutzten die Möglichkeit des Transitprivilegs, so etwa pakistanische Staatsangehörige, die für einen Flug nach London über Frankfurt ebenfalls kein Visum benötigten. Für wiederum andere wurde das Asyl im Transit zur Notlösung, nachdem sich ihre »Fluchthelfer«, die sie eigentlich nach Kanada oder Skandinavien bringen sollten, beim Umsteigen in Frankfurt aus dem Staub gemacht und ihre Klienten ohne Geld und Papiere zurückgelassen hatten.<sup>26</sup> In jedem Fall avancierte der Transit zur großen Chance für Migrant:innen in einer durch das Flugnetz zwar verbundenen Welt, in der es aufgrund von Visumpflichten, die oft schon beim Flugticketkauf erfüllt sein mussten, aber schwierig war, überhaupt bis zum Zielland und zur Asylantragsstellung zu kommen.

Das BMI und auch die hessischen Behörden erblickten in einer solchen Nutzung des Transits keinen legitimen Zugangsweg zum Grundrecht auf Asyl, sondern vielmehr einen Missbrauch, den es zu verhindern galt.<sup>27</sup> Gerade den vielen Geflüchteten aus der Türkei wurde seitens der hessischen Regierung pauschal attestiert,

22 Zum »Berliner Loch«: Lauren K. Stokes, Honeckers fliegender Teppich, in: *ZEIT*, 30.7.2020, S. 15; dies., Racial Profiling on the U-Bahn. Policing the Berlin Gap in the Schönefeld Airport Refugee Crisis, in: *Central European History* 56 (2023), S. 236-254.

23 BArch B 106/107414, BMI, interne Sitzungsvorbereitungsunterlagen, 1.6.1987.

24 BArch B 106/134088, Bundesinnenminister an den Chef des Bundeskanzleramts und verschiedene Bundesminister, 18.8.1986. Im Vergleich zur Gesamtzahl aller Asylanträge (über 100.000 im Jahr 1988), von denen die meisten im Inland gestellt wurden und auch Folgeanträge einschlossen, war dies dagegen ein geringer Anteil. Hanewinkel/Oltmer, *Flucht und Asyl in Deutschland* (Anm. 18).

25 HHStAW 500/6008, Hessischer Sozialminister an Hessischen Ministerpräsidenten, 24.9.1987.

26 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1986, S. 7.

27 BArch B 106/90204, BMI, internes Schreiben, 31.1.1985.

aus »nicht asylrelevanten Gründen« einwandern zu wollen.<sup>28</sup> Vorwürfe gegen Fluggesellschaften wurden laut, sie würden die in vielen Fällen durchaus erforderlichen Sichtvermerke nicht immer hinreichend kontrollieren.<sup>29</sup> Und auch mögliche »Schlepper«, die teils in der Transitzone aufgegriffen wurden, gerieten ins Visier von BGS und BMI.<sup>30</sup> Dem »manipulierten Routing«,<sup>31</sup> so nannte das BMI intern den Asylweg über den Transit, sollte ein Riegel vorgeschoben werden. Die Etikettierung von Asyl als illegitime Zuwanderung entsprach ganz dem ablehnenden Lager der sich im Verlauf der 1980er-Jahre polarisierenden Asyldebatte in Westdeutschland.<sup>32</sup> Politiker:innen, besonders aus den Unionsparteien, und diverse Medien kolportierten das bedrohliche Bild einer unaufhörlichen »Flut von Asylbewerbern«,<sup>33</sup> die gestoppt werden müsse. Von einer »Asylantenschwemme auf Rhein-Main« war in der BILD-Zeitung die Rede.<sup>34</sup> Dieser Diskurs ging mit einer Verschärfung der Asylpraxis einher. 1987 wurde die Transitvisapflicht für verschiedene Länder eingeführt, darunter Afghanistan, Äthiopien, Ghana, Iran, Libanon und Sri Lanka; 1989 wurde das Transitprivileg für türkische Staatsbürger:innen aufgehoben.

Druck kam auch vonseiten der Flughafen Frankfurt/Main AG, die sich wegen der »Asylantenproblematik« im Transitbereich an die Landespolitik wandte.<sup>35</sup> Auf der Suche nach Lösungen erkundigte sich der hessische Staatsminister und spätere Bundesinnenminister Manfred Kanther von der CDU bei der Flughafenleitung, ob die Airlines nicht »von der geschäftlichen Seite her zu packen« seien, wenn sie »infolge

28 HHStAW 500/6008, Hessischer Sozialminister an Hessischen Ministerpräsidenten, 24.9.1987.

29 BArch B 106/90204, BMI, internes Schreiben, 31.1.1985.

30 HHStAW 500/6007, Hessischer Sozialminister an Hessischen Innenminister und Justizminister, 21.9.1984.

31 BArch B 106/90204, BMI, internes Schreiben, 31.1.1985.

32 Zu den Begrifflichkeiten: Klaus J. Bade, Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (2015) H. 25, S. 3-8; Ulrich Herbert, Flucht und Asyl. Zeithistorische Bemerkungen zu einem aktuellen Problem, in: *zeitgeschichte|online*, 1.12.2015, URL: <<https://zeitgeschichte-online.de/themen/flucht-und-asyl>>; ders., *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001, S. 231-314; Patrice G. Poutrus, *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*, Berlin 2019, S. 83-102.

33 Wortlaut von Carl-Dieter Spranger aus der CDU/CSU-Fraktion: Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 8. Wahlperiode, 228. Sitzung, 2.7.1980, Auszüge aus der zweiten und dritten Beratung des von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Beschleunigung des Asylverfahrens, S. 18548. Auch links der politischen Mitte, wo etliche die Stimmungsmache kritisierten, hielten Politiker:innen der SPD an dem Glaubenssatz fest, die Bundesrepublik sei »kein Einwanderungsland«, und argumentierten, der Missbrauch von Asyl müsse verhindert werden (siehe z.B. Willfried Penner von der SPD in derselben Bundestagsitzung, S. 18530). Zur (Bild-)Sprache siehe auch Lisa-Katharina Weimar, *Bundesdeutsche Presseberichterstattung um Flucht und Asyl. Selbstverständnis und visuelle Inszenierung von den späten 1950er bis zu den frühen 1990er Jahren*, Wiesbaden 2021, S. 240.

34 Institut für Stadtgeschichte Frankfurt a.M. Archiv (ISG FFM), S3 V.22.970, Asylantenschwemme auf Rhein-Main, in: *BILD*, 30.1.1989.

35 Fraport Archiv, VG05-1910, Mitglied des Vorstandes der Flughafen Frankfurt/Main AG an Staatsminister Kanther, 5.1.1988.

Asylantentransports Verzögerungen, Kontrollen, Kosten in Kauf nehmen müssen«. <sup>36</sup> Zwar wandte der Flughafenvorstand ein, man könne Flugzeuge aufgrund internationaler Vorschriften keinesfalls festhalten. In der Folge wurden aber Bußgelder für Airlines verhängt, die ihrer Kontrollverantwortung beim Ticketverkauf und Check-in nicht nachkamen. Des Weiteren sorgte die Verschärfung des 1982 verabschiedeten Asylverfahrensgesetzes im Jahr 1987 dafür, dass Zurückweisungen von Asylsuchenden durch den BGS bzw. das BMI, das die übergeordnete Verantwortung und Entscheidungshoheit trug, am Flughafen erleichtert wurden. Für die Rückführungskosten haftete die Fluggesellschaft, die den Passagier zuvor befördert hatte. <sup>37</sup> Eine Abweisung direkt an der Grenze im Flughafen erfolgte bis dahin selten – de jure nur dann, wenn die Person erwiesenermaßen schon andernorts Schutz gefunden hatte, oder wenn, wie im eingangs geschilderten Fall von Samina Amal, das Asylbegehren tatsächlich oder vermeintlich nicht artikuliert wurde. Die Verfahrensnovelle formulierte dagegen offener, ein Asylgesuch könne abgewiesen werden, wenn die Person anscheinend bereits in einem anderen Staat vor politischer Verfolgung sicher gewesen sei. Asylsuchende, die nicht direkt aus dem Verfolgerstaat einreisten (und das taten die wenigsten), waren von nun an Zweifelsfälle. Dies erlaubte es dem BMI, pauschal mithilfe von Lagebeurteilungen des Auswärtigen Amtes festzulegen, dass beispielsweise Afghanan sicher gewesen seien, wenn sie aus Pakistan oder Indien in die Bundesrepublik kamen, oder Äthiopier, die über den Sudan gereist waren. <sup>38</sup>

Hatte sich der Frankfurter Flughafen in den 1980er-Jahren zu einem Eingangstor für Asylummigration nach Westdeutschland entwickelt, so begann etwas zeitversetzt ein gegenläufiger Trend. Ein Teil der zwischen 1990 und 1994 massiv steigenden Zahlen von Abschiebungen und Zurückschiebungen wurde über den Flughafen abgewickelt. Wurden in der ersten Jahreshälfte 1992 insgesamt 154 Zurückschiebungen und 6.569 Abschiebungen über Rhein-Main durchgeführt, waren es im gleichen Zeitraum des Folgejahres 15.830 bzw. 18.192. <sup>39</sup> Die Polizei schaffte Ausländer:innen, deren Aufenthaltstitel ungültig geworden war, sowie abgelehnte Asylbewerber:innen außer Landes. Sie wurden von der Landespolizei aus ihren Wohnungen, Unterkünften oder Abschiebehafteinrichtungen zum Flughafen gebracht und gezwungen, einen Flug zurück in Herkunfts- oder Drittländer zu besteigen, meist in Begleitung von BGS-Beamten. Damit gab es am Flughafen zwei entgegengesetzte Richtungen von Migrant:innenmobilität. Die Grenzen zwischen beiden Mobilitäten, so wird im Weiteren gezeigt, überschritten sich im Flughafen nicht nur räumlich: Zahlreiche Asylgesuche endeten in Zurückweisungen.

36 Ebd., Manfred Kanther an Manfred Schölch, persönlicher Brief, 21.12.1987.

37 Bundesgesetzblatt, Teil I, Z 5702 A, Nr. 3, 14.1.1987, S. 92, Art. 4. Diese Art Inpflichtnahme von Transportunternehmen existierte bereits seit der Zeit der Transatlantikmigration mit Ozeandampfern.

38 BArch B 106/107414, BMI, Sprechzettel, 15.5.1987.

39 BArch B 106/371591, Grenzschutzdirektion, Monatslage Juli 1993.

## 2. Zurückweisungen von Asylsuchenden im öffentlichen Transitbereich bis 1988

Für den Flughafensozialdienst bedeuteten die Asylenwicklungen der 1980er-Jahre eine doppelte Belastung. Zum einen hatte er die praktische Betreuung vor Ort im Transitbereich zu organisieren. Zum anderen nahm er sich damit einem politisierten und verbreitet negativ konnotierten Tätigkeitsfeld an. Das bekamen seine Mitarbeiter:innen auch auf den Terminalgängen zu spüren. Nicht selten erfuhren sie abwertende, gar rassistische Bemerkungen von Flughafenpersonal oder Reisegästen, wenn diese Essensreste, Deckenstapel oder »das Bild der »wenig dekorativen« Menschenkarawane«<sup>40</sup> sahen, die der FSD durch die Gänge führte. Die Mitarbeiter:innen litten unter dem mangelnden »Ansehen am Flughafen aufgrund unseres unpopulären Engagements für die Flüchtlinge«.<sup>41</sup> Die Asyldebatte der 1980er-Jahre schlug dem FSD jedoch nicht nur in Form von Anfeindungen entgegen, vielmehr steckte er selbst mittendrin. Seine Mitarbeiter:innen begaben sich mehr und mehr in Auseinandersetzungen mit dem BGS, den Behörden und auch den Airlines und dem Flughafenbetreiber, weil sie sich in die Asylgesuche und den Umgang mit den Migrant:innen erkennbar einmischten. Ein Fachhochschulstudent, der über die Flüchtlingsarbeit des FSD »durch Meldungen in Presse, Fernsehen und Fachliteratur« informiert war,<sup>42</sup> entschied sich 1988 für ein Praktikum beim Sozialdienst, weil er glaubte, dem populistischen Diskurs und der Asylpolitik der Bundesregierung dort etwas entgegenzusetzen zu können: »Der FSD, so nahm ich an, steht im Kampf um das im Grundgesetz verankerte Asylrecht an vorderster Front.«<sup>43</sup>

Das Team von Caritas und evangelischem Regionalverband intervenierte regelmäßig für die Asylsuchenden. Migrant:innen und ihre Angehörigen nutzten das Hilfsangebot, um ihre eigene Handlungsfähigkeit vor Ort zu erhöhen. Seit 1984 beobachtete der BGS gehäuft, dass die Sozialarbeiter:innen ihren Zugangspass zum Transitbereich einsetzten, um von sich aus Personen anzusprechen, von denen sie dem Aussehen und Verhalten nach annahmen, sie könnten Asyl beantragen wollen.<sup>44</sup> In anderen Fällen wurden sie im Voraus von Hilfsorganisationen oder in der Bundesrepublik lebenden Angehörigen und Bekannten der Neuankömmlinge kontaktiert, um diese dann im Transitbereich oder schon vorher in Empfang zu nehmen und zur Grenzschutzstelle

40 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 1. Siehe auch ebd., S. 7.

41 ERV F/M, ERV01/17, Kuratoriumssitzung der Kirchlichen Dienste am Flughafen, 18.3.1985.

42 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1988, S. 7.

43 Ebd. Zum Selbstverständnis der Kirche/n als Verteidiger des Grundrechts siehe Jonathan Spanos, *Flüchtlingsaufnahme als Identitätsfrage. Der Protestantismus in den Debatten um die Gewährung von Asyl in der Bundesrepublik (1949 bis 1993)*, Göttingen 2022, S. 307.

44 BArch B 106/107414, Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M. an Grenzschutzdirektion Koblenz, 28.11.1984.

zu begleiten bzw. dort nach ihnen zu fragen.<sup>45</sup> Wie die Leiterin des FSD bemerkte, reagierten die Beamten zuweilen verstimmt und verwundert, »warum der Sozialdienst mal wieder mehr Informationen habe als der Grenzschutz«. <sup>46</sup> Zeitweise verschaffte sich der Sozialdienst sogar Zugang zu neugelandeten Flugzeugen und ließ dort Personen ausrufen.<sup>47</sup> Die Sozialarbeiter:innen wirkten außerdem als Boten zwischen dem öffentlichen Teil des Flughafens und der Transitzone, indem sie den Wartenden Nachrichten, Hinweise und Anwaltsschreiben »von draußen« überbrachten.<sup>48</sup> Regelmäßig riefen sie engagierte Rechtsanwält:innen hinzu, die sie dank ihrer Zugangspässe in den Transitbereich führen konnten. Diese konnten Vollmachten ausstellen, die es den Helfer:innen ermöglichten, das Asylgesuch im Namen der Geflüchteten vorzutragen, oder konnten eine Zurückweisung vor dem Verwaltungsgericht zu verhindern suchen.<sup>49</sup> Gelegentlich forderte die Sozialdienstleiterin ankommende oder abgeschobene Migrant:innen auf, »Asyl« zu verlangen, und verteidigte sich gegen Zurechtweisungen durch den BGS, den Menschen die Worte nicht in den Mund legen zu dürfen – »darf ich eigentlich, daran ist nichts Ungesetzliches«. <sup>50</sup> In einem anderen Fall hatte der FSD eine Deutsche (die Frau hatte pro forma ein Flugticket erworben) zum Abfertigungsbereich innerhalb der Transitzone eskortiert, wo sie ihrem frisch gelandeten Bekannten aus Karatschi »say asyl, say asyl« zurufen konnte.<sup>51</sup> Die Liste ließe sich fortsetzen. Bei allen Aktionen ging es darum, den Betroffenen die Einreise zu ermöglichen, und das bedeutete im Umkehrschluss, eine Zurückweisung zu verhindern.

Der FSD sah sich selbst als Fürsprecher der Geflüchteten. Zum einen wollte er eine »vermittelnde Rolle«<sup>52</sup> zwischen Betroffenen und Polizei, Behörden, Fluggesellschaften, Angehörigen, Anwält:innen, Ärzt:innen und verschiedenen Hilfsorganisationen einnehmen. Zum anderen ging es klar um Einmischung: um »Parteinahme bei ungerechtem, unfreundlichem oder gewalttätigem Verhalten« von BGS oder Crews, um »Hilfe bei Zurückweisungen oder Abschiebungen« und um eine generelle »Rechtfertigung des Schutzbedürfnisses der Flüchtlinge«. <sup>53</sup> Dieser Interventionismus lässt sich nicht allein auf den sozialen Auftrag oder das humanitär-christliche Selbstverständnis des FSD zurückführen. In ihm kommt zugleich eine erklärungsbedürftige Politisierung

45 BAArch B 106/107414, Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M., internes Schreiben, 25.10.1984. Siehe auch die eigenen Berichte des FSD; z.B. Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1986, S. 16, S. 22.

46 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1986, S. 16.

47 BAArch B 106/107414, Airline Operators Committee Frankfurt-Airport an Flughafen Frankfurt/Main AG, 21.1.1985; Vertreter der PanAm an Kirchlicher Sozialdienst Frankfurt Flughafen, 8.1.1985.

48 BAArch B 106/107414, Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M. an Grenzschutzdirektion Koblenz, 28.11.1984.

49 Ebd.

50 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1986, S. 15. Dazu auch BAArch B 106/107414, Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M., Dienstliche Erklärung, 19.12.1984.

51 BAArch B 106/107414, Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M. an Grenzschutzdirektion Koblenz, 28.11.1984.

52 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 38.

53 Ebd.



Eine Mitarbeiterin des Flughafensozialdienstes informiert oder berät einen wartenden Asylbewerber. Das Bild von 1993 spiegelt die asymmetrische Situation für Asylbewerber:innen in der 1988 eingerichteten Transitunterkunft wider. (TERZ!/Süddeutsche Zeitung Photo)

zum Ausdruck.<sup>54</sup> Als in den 1980er-Jahren die Asyldebatte in der westdeutschen Öffentlichkeit hochkochte, stellten sich viele kirchliche Gruppen klar gegen Stimmungsmache und die aus ihrer Sicht restriktive staatliche Politik.<sup>55</sup> Jürgen Micksch und Herbert Leuninger, die beiden federführenden Gründer des 1986 in Frankfurt ins Leben gerufenen Vereins Pro Asyl, eine der bis heute einflussreichsten deutschen Gruppierungen auf diesem Gebiet, waren zugleich Funktionsträger in den hessischen Kirchen.<sup>56</sup> Leuninger war als Referent zum Thema Migration im Bistum Limburg tätig, das wiederum einen der Sitze im Kuratorium der Kirchlichen Dienste des Flughafens bekleidete. Über seine Leiterin Birgit Plank war der FSD auch vor der Gründung von Pro Asyl mit Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen eng vernetzt und betätigte sich

54 Siehe Pascal Eitler, »Wende zur Welt«? Die Politisierung der Religion in der Bundesrepublik Deutschland um 1968, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2008, URL: <<https://www.europa.clio-online.de/essay/id/fdae-1687>>.

55 Zur Rolle der protestantischen Kirche: Spanos, *Flüchtlingsaufnahme* (Anm. 43), S. 215-253; allgemeiner: Jannis Panagiotidis, The Power to Expel vs. the Rights of Migrants. Expulsion and Freedom of Movement in the Federal Republic of Germany, 1960s–1970s, in: *Citizenship Studies* 24 (2020), S. 301-318, hier S. 308.

56 Zu Pro Asyl und den Kirchen siehe Spanos, *Flüchtlingsaufnahme* (Anm. 43), S. 253-261.

unter anderem in »intensiver Zusammenarbeit mit Amnesty International«. <sup>57</sup> In einem Leserbrief an die »Frankfurter Rundschau« vom November 1984 bezog Plank eindeutig Position in der Asyldebatte. Die bundesdeutsche Ausländer- und Asylpolitik kritisierte sie als »Schandfleck« und warf den Verantwortlichen vor, sie würden sich »mehr und mehr an sogenannten »nationalen« Interessen« orientieren. <sup>58</sup>

Wenn sich der FSD in Asylgesuche am Flughafen einmischte, handelte er, wie auch der Bundesinnenminister einräumen musste, nicht rechtswidrig. <sup>59</sup> Der Konflikt mit der örtlichen Grenzschutzstelle, deren eigene Mission in der »Bekämpfung der illegalen Einreise über den Luftweg« bestand, war dennoch vorprogrammiert. Der BGS sprach von Einmischung in »aufgabenfremde grenzpolizeiliche Angelegenheiten«, <sup>60</sup> beklagte eine Behinderung seiner Arbeit durch die »Aggressivität der sozial engagierten Personen« <sup>61</sup> und stand nach eigener Aussage unter dem »Eindruck der völligen Überwachung« <sup>62</sup> durch den FSD und die Asylanwälte. Der BGS blieb mit seiner Kritik nicht allein. Die Fluggesellschaften protestierten geschlossen dagegen, dass der FSD ihre Flugzeuge betrat. Nicht nur störte dies ihren Kundenbetrieb und brachte sie unter Umständen in Bredouille, wenn eine unzureichend dokumentierte Person an Bord war. Sie – und ähnlich auch die Flughafen Frankfurt/Main AG – lehnten grundsätzlich das »weit über das Maß des Üblichen« hinausgehende »Engagement des hiesigen Kirchlichen Sozialdienstes« ab, sei es doch mitverantwortlich dafür, dass »Frankfurt ein Dorado für Asylanten geworden ist«. <sup>63</sup> Rückendeckung erhielt der BGS aber vor allem vom BMI. Dort warf man dem FSD unter anderem die »Täuschung« von Grenzbeamten vor und forderte nachdrücklich eine »vertrauensvolle Zusammenarbeit«. <sup>64</sup> Insgesamt wurde der FSD, der sich laut BGS »massiv um die Einreise vorgegeblicher Asylanten« bemühe, <sup>65</sup> ziemlich direkt kritisiert, den vermeintlichen Missbrauch des Asylsystems zu fördern, um den sich die ganze Debatte drehte.

Es gab zwar durchaus Momente des Verständnisses und der Kooperation zwischen BGS und FSD; der Einsatz der Sozialarbeiter:innen im Bereich der allgemeinen Passagierhilfe sowie in der praktischen Versorgung der Asylbewerber:innen wurde von der Grenzpolizei ebenso geschätzt wie von der Flughafenleitung. Insgesamt blieb die Flüchtlingshilfe aber von starken Spannungen begleitet. Normative Sichtweisen auf

57 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1982, S. 3; ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 38.

58 BArch B 106/107414, Rubrik Freie Aussprache, in: *Frankfurter Rundschau*, 26.11.1984.

59 BArch B 106/107414, Bundesminister des Innern an Evangelischer Regionalverband Frankfurt a.M., 2.1.1985.

60 Ebd., Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M. an den Bundesminister des Innern, 29.10.1984.

61 Ebd., Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M. an Grenzschutzdirektion Koblenz, 28.11.1984.

62 Ebd.

63 Ebd., Airline Operators Committee Frankfurt-Airport an Flughafen Frankfurt/Main AG, 21.1.1985; Vertreter der PanAm an FSD, 8.1.1985. Zu den Spannungen mit der FAG: ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 7.

64 BArch B 106/107414, Bundesinnenminister an Evangelischer Regionalverband, 21.2.1985.

65 Ebd., Leiter der Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen Frankfurt a.M. an den Bundesminister des Innern, 22.10.1984.

das Thema Asyl, Zuwanderung und die Rolle des Staates spielten auf beiden Seiten in den Konflikt hinein. Die Koblenzer Grenzschutzdirektion zweifelte gar an der »Gesamteinstellung dieser Institution«<sup>66</sup> gegenüber dem Staat, wobei sie sich besonders auf Birgit Planks öffentliche Kritik der Asylpolitik bezog. Der Leiter des BGS am Flughafen verurteilte das seiner Meinung nach weltfremde humanitäre Selbstverständnis der Sozialarbeiter:innen. Er meinte, dass »die Angehörigen dieser Einrichtung mit ihrem gesamten dienstlichen Umfeld aufgrund ihres aufgesetzt wirkenden missionarischen Eifers und ihren überzogenen Forderungen in einem Spannungsverhältnis leben«<sup>67</sup> und aufgrund dieser vermeintlich fehlgeleiteten Anschauung die Konflikte mit dem BGS überhaupt erst verursachen würden. Der FSD gab seinerseits zu erkennen, dass er den BGS für befangen und in Teilen rassistisch eingestellt hielt. Beispielsweise hatte sich der FSD 1984 über UNHCR Deutschland an den Bundesinnenminister gewandt und veranlasst, dass aus dem Büro des BGS, in dem die Asylsuchenden vorstellig wurden, ein Plakat von UNHCR mit dem Slogan *Refugee go home – he would if he could* entfernt wurde, da es von den Beamten verändert worden war: *he (never) would (even) if he could*.<sup>68</sup> Der Widerstand, den Vorkommnisse wie dieses Plakat oder das »Schandfleck«-Zitat von Plank auf der jeweils anderen Seite evozierten, zeigt, dass es sich dabei keineswegs um Bagatellen handelte. Vielmehr wurden sie als Indizien für die politische Gesinnung des Gegenübers gelesen, wobei nichts Geringeres als das jeweilige Staats- und Gesellschaftsverständnis unter Verdacht geriet.

Die Spannungen vor Ort erreichten beim Streit um Zurückweisungen ihre größte Eskalation und gleichzeitig ihre größte Außenwirkung. Zu einem wichtigen Thema wurden Zurückweisungen im Zuge der erwähnten Gesetzesnovelle vom Januar 1987. Schon in den ersten Monaten danach registrierte der FSD acht erfolgte und neunzehn versuchte Zurückweisungen, was auch das Innenministerium in den meisten Fällen eingestand. Die Betroffenen mussten nach Ablehnung ihres Begehrens beim BGS im Transitbereich warten, bis sie zu einem verfügbaren Rückflug eskortiert wurden; in manchen Fällen hatten Migrant:innen wohl gar nicht erst aussteigen dürfen (weil sie sich auf dem Zwischenstopp eines Abschiebeflugs aus dem Ausland befanden).<sup>69</sup> Mitunter half der FSD Zurückweisungen zu verhindern, indem er Anwälte vermittelte, die das Verwaltungsgericht einschalteten, und in mehreren Fällen dokumentierte er gescheiterte Zurückweisungen – so bei zwei Eritreern, die im Februar den BGS um Asyl baten und schon am nächsten Tag ins sudanesishe Khartum zurückgeschoben werden sollten, obwohl sie keine Papiere bei sich trugen, die belegten, dass sie über den Sudan gereist waren. In Khartum wurden sie sodann von den dortigen Grenzbehörden abgewiesen, sodass sie mit den BGS-Begleitbeamten zurück nach Frankfurt

66 Ebd., Grenzschutzdirektion Koblenz an den Bundesinnenminister, 2.1.1985.

67 Ebd., Leiter der Grenzschutzamt Zweigstelle Flughafen/Frankfurt an Bundesministerium des Innern, 4.6.1985. Unterstreichung im Original.

68 Ebd., UNHCR an BMI, 4.10.1984; BMI, interne Stellungnahme, 30.11.1984.

69 Frankfurter Rechtshilfekomitee für Ausländer e.V./Frankfurter Flüchtlingsbeirat, Dokumentation über versuchte bzw. durchgeführte Zurückschiebungen am Frankfurter Flughafen, 2., erweiterte Aufl. 28.1.–5.5.1987; BArch B 106/107414, BMI, interne Sitzungsvorbereitungsunterlagen, 1.6.1987.

geflogen wurden. Der FSD hatte unterdessen einen Anwalt hinzugezogen. Beide Eritreer durften schließlich einreisen und erhielten Zugang zum Asylverfahren.<sup>70</sup> Das Beispiel zeigt ein Grundproblem in der Durchsetzung von Zurückweisungen: Sie konnten nicht unilateral erfolgen, sondern erforderten die Kooperationsbereitschaft derjenigen Staaten, in die abgeschoben wurde.<sup>71</sup> Diese internationalen Verwicklungen konnten ebenso direkte wie willkürliche Folgen für abgelehnte Personen haben: Ihr Aufenthalt im Transitbereich konnte sich verlängern, sie konnten zwischen Staaten bzw. Flughäfen hin- und hergeschoben werden,<sup>72</sup> oder ihnen wurde, wie den beiden Eritreern, im Verlauf der Komplikationen die Einreise gestattet.

Wie kein anderer Aspekt ihrer Flüchtlingsarbeit bestärkten die (versuchten) Zurückweisungen die Sozialarbeiter:innen und ihr Hilfsnetzwerk aus Anwält:innen und Flüchtlingsorganisationen in dem Eindruck, an der Front eines Systems zu kämpfen, welches das Asylrecht systematisch und in zunehmendem Ausmaß untergrub. Als Gäste beim Hessischen Rundfunk erklärten Herbert Leuninger von Pro Asyl und Birgit Plank vom FSD ihre Sicht, dass am Flughafen das Grundrecht auf Asyl akut gefährdet sei und bereits an der Grenze unterminiert werde.<sup>73</sup> In ihrem Kampf nutzten sie gezielt die Öffentlichkeit. Sie dokumentierten Fälle von Zurückweisungen, notierten Zeugenstimmen und brachten mindestens einmal einen Fotografen mit in den Transitbereich, um eine bevorstehende Zurückweisung festzuhalten.<sup>74</sup> Die Dokumentationen wurden vom Frankfurter Rechtshilfekomitee für Ausländer e.V./Frankfurter Flüchtlingsbeirat in zwei Auflagen gedruckt, die nicht nur an Politiker und öffentliche Stellen verteilt wurden, sondern auch an Medien wie ARD und NDR.<sup>75</sup> Presse und Hörfunk hatten das Thema bereits unmittelbar bei Erscheinen der ersten Auflage Ende Februar aufgegriffen.<sup>76</sup>

Die Kampagne des kirchlichen Sozialdienstes trug Früchte. Bundestagsmitglieder unterschiedlicher Parteien erkundigten sich beim BMI besorgt nach den Vorfällen, zumal an einigen Stellen der Dokumentation auch von Übergriffen und Schlägen seitens der Beamten die Rede war.<sup>77</sup> Die sozialdemokratische Opposition, die mit den Unionsparteien im ständigen Streit um die Asylpolitik lag, stürzte sich auf das Thema und forderte von der Regierung, die »unmenschliche und skandalöse Praxis einzustellen.«<sup>78</sup>

70 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 19.

71 Zur internationalen Dimension von Abschiebungen siehe Michael Collyer, *Deportation and the Micro-politics of Exclusion. The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka*, in: *Geopolitics* 17 (2012), S. 276-292.

72 Siehe polemisch z.B. Asylanten-Pingpong. Paris – Frankfurt 5mal hin und her!, in: *BILD*, 24.8.1993.

73 BArch B 106/107414, Auszüge aus dem HR-Programm, 16.2.1987.

74 Ebd., Grenzschutzamt Frankfurt/Main an Grenzschutzdirektion Koblenz, 10.6.1987.

75 Ebd., Grenzschutzamt an Bundesgrenzschutzdirektion, 10.6.1987; Frankfurter Rechtshilfekomitee für Ausländer e.V./Frankfurter Flüchtlingsbeirat, Dokumentation über versuchte bzw. durchgeführte Zurückschiebungen am Frankfurter Flughafen, 2., erweiterte Aufl. 28.1.–5.5.1987.

76 Die Presse hatte nur einen Tag nach Erscheinen der ersten Auflage berichtet: BArch B 106/107414, »Flüchtlinge zwischen Frankfurt und der Welt«. Asyl: Flughafensozialdienst beklagt Zurückweisungen, in: *Frankfurter Rundschau*, 25.2.1987.

77 BArch B 106/107414, Hans Neusel, Staatssekretär im BMI, an das Mitglied des Deutschen Bundestages Burkhard Hirsch, 21.4.1987.

78 Informationen der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion 957, 3.6.1987.

Im Mai 1987 wurden die Zurückweisungen vorübergehend ausgesetzt. Im Juni musste sich der Bundesinnenminister vor dem Innenausschuss des Bundestages rechtfertigen: Die Zurückweisungen seien auf Grundlage des Asylverfahrensgesetzes korrekt. Es wurden Startschwierigkeiten mit der neuen Gesetzeslage eingeräumt, das BMI habe seitdem aber darauf geachtet, dass jede Zurückweisung mit ihm abgeklärt sei. Der Vorwurf, dass der BGS Personen am Verlassen der Flugzeuge hindere, wurde ebenso dementiert wie Gewaltanschuldigungen. Es seien zuweilen die Airlines, die aus Angst vor Konsequenzen potentielle Asylbewerber:innen am Transitausstieg hinderten. »Härten« wiederum, so ein Sprecher des BMI, seien in Einzelfällen bei »fast 20.000 Asylanten in den ersten fünf Monaten dieses Jahres« unvermeidbar; dessen ungeachtet sei eine »pauschale Diffamierung von Grenzschutzbeamten« nicht seriös.<sup>79</sup>

Die hier geschilderten Auseinandersetzungen waren alles andere als nur ein episodischer Kleinkrieg zwischen einigen Beamten und engagierten Sozialarbeiter:innen in einem peripheren Teil des Frankfurter Flughafens. In ihnen, und besonders auf Seiten des Sozialdienstes, schlug sich die bundesweite Asyldebatte der Zeit nieder – mit all ihren Emotionen und Schreckensvisionen. Mehr noch lässt sich tatsächlich davon sprechen, dass der Transitbereich selbst eine – wie es der FSD-Praktikant ausgedrückt hatte – »vorderste Front« im umkämpften Asylsystem bildete, und zwar in zweifacher Hinsicht. Erstens rückten Flughäfen und Transit während der 1980er-Jahre in den Fokus einer zunehmend restriktiven Asylpolitik. Zweitens bildete der Flughafen nicht nur eine »Front« in der Asylpolitik der Regierung, sondern auch in der Perspektive der Gegenseite. Zurückweisungen boten das Potential, die allgemeine Asylpolitik bloßzustellen. Zwar war ihre Zahl im Vergleich zu den damals noch sehr häufigeren Einreisen gering, den Kritiker:innen ging es aber gerade um Einzelfälle, die detailliert geschildert wurden und Empathie zu wecken vermochten. Auch hier kam Flughäfen ein starker Symbolcharakter zu: Eine Zurückweisung direkt aus dem sicheren bundesdeutschen (Flug-)Hafen in ein Land, wo die Menschen aus Sicht der Kritiker:innen möglicherweise gar nicht sicher waren, zumindest aber oft nicht hinwollten, versinnbildlichte in den Augen vieler die restriktive asylpolitische Linie der Bundesregierung. Mitarbeitende des FSD trugen dazu bei, dass die Asylsituation am Flughafen, mit den Worten Habbo Knochs und Benjamin Möckels, ein »Gegenstand öffentlicher Moralisierung« wurde,<sup>80</sup> und stärkten damit den Pro-Asyl-Aktivismus in der Gesellschaft. Der Bundesgrenzschutz und der Flughafensozialdienst wählten sich jeweils an ganz unterschiedlichen Fronten – im Kampf gegen »illegale Einreise« respektive gegen die »Außerkraftsetzung des Grundgesetzes«.

79 BArch B 106/107414, BMI, Presseerklärung und Sprachregelung, 4.6.1987. Siehe im selben Ordner: BMI, Sprechzettel, 15.5.1987; Bundesinnenminister an das Mitglied des Deutschen Bundestages Gerd Wartenberg, Mai 1987.

80 Habbo Knoch/Benjamin Möckel, Moral History. Überlegungen zu einer Geschichte des Moralischen im »langen« 20. Jahrhundert, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 14 (2017), S. 93-111, hier S. 102.

### 3. Zurückweisungen und Widerstand in der geschlossenen Transitunterkunft, 1988–1995

Schon 1980 hatte die hessische Landesregierung erwogen, die Asylsuchenden aus der Transitzone auszulagern und eine separate Flüchtlingsunterkunft innerhalb des Flughafens einzurichten, scheiterte mit dieser Idee aber vorerst an der FAG.<sup>81</sup> Die Asylbewerber:innen, die in der Transitzone auf ihre Einreise oder Ablehnung warten mussten, blieben daher öffentlich sichtbar. Gleiches galt für die vom BGS als »Schüblinge« bezeichneten Personen. In den 1980er-Jahren wurden Abschiebungen im allgemeinen Abfertigungs- und Boardingbereich durchgeführt. Diese Sichtbarkeit erzeugte auf verschiedenen Seiten Unmut. Neben den xenophoben Äußerungen durch Passagiere und Flughafenpersonal, von denen der FSD berichtete, kam es vor, dass Passagiere die Polizei kritisierten. Dies geschah etwa 1987, als ein Mann aus Pakistan, der sich gegen seine erzwungene Ausreise wehrte, von Polizeibeamten unter den neugierigen Blicken der Umstehenden über den Boden im Transitbereich geschleift wurde. Ein Reisender rief aus: »So behandeln deutsche Beamte einen Menschen.«<sup>82</sup> Aus Sicht der Behörden drängten solche Vorfälle zu mehr Diskretion. Hinzu kam das Platzproblem. Wegen der im Jahr 1988 sprunghaft auf 18.731 angestiegenen Asylgesuche gab es einen problematischen »Rückstau von Asylbewerbern im Transitbereich«.<sup>83</sup> Behörden, Flughafenleitung, FSD und Presse sprachen übereinstimmend von einer »für alle Betroffenen unerträglichen Situation«.<sup>84</sup> Dabei spielten auch ökonomische Erwägungen und das Image des Flughafens eine Rolle. Der verkehrspolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion stellte sich hinter den Flughafenbetreiber und betonte, dass, »abgesehen von den humanitären Gesichtspunkten«, der Transitbereich »doch wohl dem Aufenthalt von Flugreisenden und nicht von Asylanten« diene.<sup>85</sup> Die Idee, dass Asylsuchende von den übrigen Passagier:innen getrennt werden sollten, unterstützte auch der Flughafenvorstand.<sup>86</sup>

Schließlich wurden seit dem Spätjahr 1988 alle ankommenden Asylbewerber:innen aus der allgemeinen Transitzone in den Transitbereich in Gebäude C 183 gebracht, eine geschlossene, eingezäunte Unterkunft außerhalb des Hauptterminals. Die Ein- und Ausgänge wurden von der Grenzpolizei streng bewacht. Wurde eine Person zurückgewiesen, musste sie dort bis zum Abflug warten. Damit entwickelte sich der Flughafen

81 ISG S3 V.22.970, Wenig Chancen für Lager auf Rhein-Main, in: *Frankfurter Neue Presse*, 9.7.1980; Sammellager am Flughafen nicht mehr aktuell?, in: *Frankfurter Neue Presse*, 14.7.1980.

82 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 23.

83 ERV F/M, ERV01/17, Fachbereich Ökumene und Ausländerarbeit, Pfarrer Gerhard Hoffmann, Vorlage für die Vorstandssitzung am 25.1.1989.

84 Fraport Archiv, Pressemitteilungen 1979–1988, Pressemitteilung vom 3.11.1988. Siehe auch ISG S3 V.22.970, »Unerträgliche Zustände«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.4.1988; Chaos im Transitbereich, in: *Frankfurter Rundschau*, 15.4.1988.

85 »Unerträgliche Zustände« (Anm. 84).

86 Fraport Archiv, VG05-1910, Mitglied des Vorstandes der Flughafen Frankfurt/Main AG an Staatsminister Kanther, 5.1.1988.

zu einer komplexeren Grenzzone, in der unterschiedliche Mobilitäten und Erfahrungen des Grenzübergangs räumlich voneinander getrennt wurden. Zum einen knüpfte dies an den generellen politischen Trend der 1980er-Jahre an, Migrant:innen stärker in Sammelunterkünften und Lagern zusammenzuführen.<sup>87</sup> Zum anderen entsprach es der Entwicklung von Flughäfen, die bereits seit den 1970er-Jahren zu Räumen der Versicherheitlichung avancierten, was einem strikten Grenzregime mit schärferer Überwachung und Kontrolle eine gewisse Legitimation verleihen konnte.<sup>88</sup> Der Mauerfall und die staatliche Einheit, die in den folgenden Jahren das deutsche Grenzregime stark veränderten, hatten interessanterweise kaum Auswirkungen auf die Asylsituation am Frankfurter Flughafen. Während über die ehemalige deutsch-deutsche Grenze Migrant:innen aus dem Osten in den Westen kamen, blieb Frankfurt das Einreisetur für Flüchtende und Migrant:innen aus dem Globalen Süden.<sup>89</sup>

Der BGS begrüßte unterdessen die Separierung der Asylbewerber:innen. Ihm waren der Durchgangsverkehr und die relative Offenheit des Transit B ein Dorn im Auge gewesen. Einerseits hatte es den BGS gestört, dass der FSD seine Zugangsmöglichkeiten im Sinne seines Flüchtlingsengagements voll ausschöpfte. Andererseits hatte er die mangelnde eigene Kontrolle über diesen Raum als Problem angesehen. Wie die Grenzschutzdirektion Koblenz dem Innenministerium erklärte, würde »der Transitbereich selbst [...] bei sporadischer Bestreifung ein Unsicherheitsfaktor bleiben, da Transitreisende eine gewisse Bewegungsfreiheit während ihres Zwischenaufenthalts jederzeit mißbrauchen können«.<sup>90</sup>

Den FSD dagegen stellte die neue räumliche Situation vor ein fundamentales Problem. Während die aktive Unterstützung der Migrant:innen im öffentlichen Transitbereich B weitgehend möglich gewesen war, schien die Anwesenheit des FSD im geschlossenen Gebäudekomplex 183 nun an seine Kerntätigkeit in der Primärversorgung gebunden. Ohne sie, glaubte die Leitung des FSD, werde man »mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keinen Zugang zum Gebäude 183 mehr erhalten«.<sup>91</sup> Trotz seines unliebsamen Aktivismus leistete der FSD praktische Fürsorgearbeit, auf die die Behörden angewiesen waren. Ein anderer Grund, warum dem FSD entgegen seiner Befürchtungen die Flüchtlingsbetreuung nicht entzogen wurde, war wohl ein langwieriger Kompetenzstreit zwischen Bonn und Wiesbaden: Der Bund beharrte auf der Tatsache, dass die Unterbringung von Asylsuchenden Ländersache sei und daher das Land Hessen die Kosten für die Asylbetreuung im Flughafen zu tragen habe. Die hessische Regierung erstattete dem FSD zwar provisorisch die Kosten, versuchte dieses Arrangement aber zu kippen, da die Grenzzone auf dem Flughafen

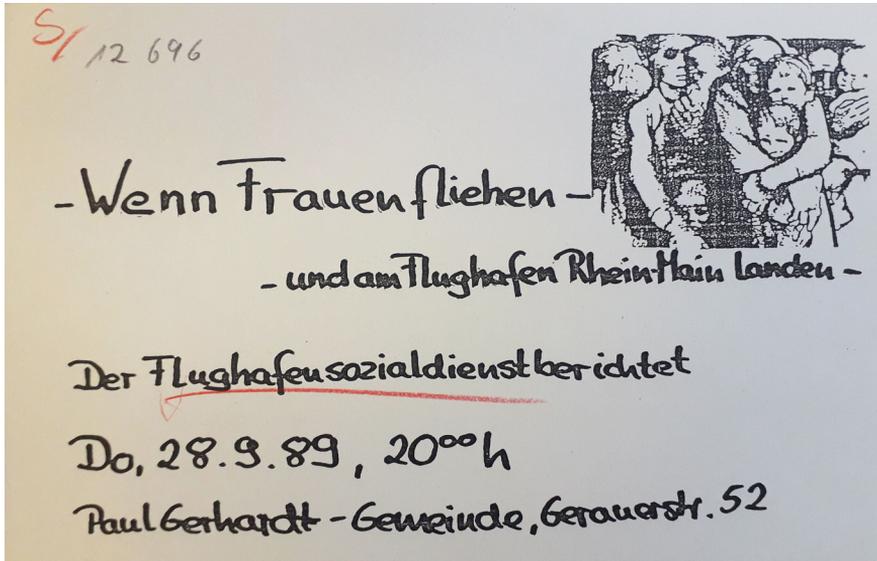
87 Siehe zu diesem Thema Julia Devlin/Tanja Evers/Simon Goebel (Hg.), *Praktiken der (Im-)Mobilisierung. Lager, Sammelunterkünfte und Ankerzentren im Kontext von Asylregimen*, Bielefeld 2021.

88 Peter Adey, *Secured and Sorted Mobilities. Examples from the Airport*, in: *Surveillance & Society* 1 (2003), S. 500-519; Nieswand, *Transitzone* (Anm. 6), S. 350.

89 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1991, S. 9.

90 BAArch B 106/107414, Grenzschutzdirektion Koblenz an Bundesinnenminister, 28.11.1986.

91 ERV F/M, ERV01/17, Fachbereich Ökumene und Ausländerarbeit, Pfarrer Gerhard Hoffmann, Vorlage für die Vorstandssitzung am 25.1.1989.



Einladung zu einem Vortrag des Flughafensozialdienstes, September 1989.

Der FSD betrieb auch Öffentlichkeitsarbeit, um auf die Situation von Asylbewerber:innen im Flughafen hinzuweisen. Das Bildmotiv oben rechts zitiert Käthe Kollwitz' Kreidelithographie »Mütter« von 1919, eine Vorzeichnung für ihren Zyklus »Krieg«, womit der FSD die Asylfälle gezielt in eine anerkannte Geschichte von Leid und Flucht einordnete.

(Institut für Stadtgeschichte Frankfurt a.M., ISG FFM S3 Nr. 12696)

genauso wie der Grenzschutz keine Länder-, sondern Bundessache sei.<sup>92</sup> Dieses andauernde Provisorium trug womöglich dazu bei, dass der FSD mit in das Gebäude 183 einziehen durfte. Vom »aufsuchenden Streetwork« in der öffentlichen Transitzone erfolgte nun der Sprung hin zur »Sozialarbeit in einer geschlossenen Institution«.<sup>93</sup> Damit ging ein Rollenwechsel einher: Der FSD wurde von einem weitgehend externen Hilfsdienst zu einem integralen Bestandteil des institutionalisierten und separierten Flüchtlingsmanagements am Flughafen. In manchen Fällen trug er sogar zur Durchführung von Zurückweisungen bei. So hatte die Leitung des FSD den BGS im Jahr 1994 darum gebeten, keine Asylbewerber:innen mehr per Lautsprecherdurchsage in der Unterkunft zu sich zu bestellen, da dies bei den Betroffenen Ängste erzeuge. Werde auf die Durchsagen verzichtet – so die Konzession des FSD –, wollten die Sozialarbeiter:innen die Personen selbst dem BGS zuführen.<sup>94</sup> Die Leitung des FSD

92 HHStAW 595/6020, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit, Kabinetttvorlage, Kosten für Versorgung und Betreuung von Asylsuchenden auf dem Flughafen, 21.5.1996.

93 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1989, S. 33f.

94 HHStAW 937/143 Änderungs-/Ergänzungsvorschläge des Kirchlichen Sozialdienstes zum Protokoll der BGS-Besprechung am 12.4.1994, 21.4.1994.



Gemischte Unterbringung ankommender Asylbewerber:innen auf dem Frankfurter Flughafen, März 1989. Fotos wie dieses – namenlose Geflüchtete in der sterilen Umgebung einer Sammelunterkunft – sind typisch für die Bildsprache der Asyldebatte; sie lassen Asylsuchende als passiv und als Teil einer anonymen Menge erscheinen. Vgl. Weimar, Presseberichterstattung (Anm. 33), S. 194f. (picture-alliance/dpa/Karin Hill)

legitimierte den Einsatz in der neuen Transitunterkunft, der solche Zuführungen einschloss, mit einer »Schutzfunktion«, die der FSD für die Asylsuchenden nur dort erfüllen könne.<sup>95</sup> Durch seine Betreuungsrolle trug er aber auch zum Funktionieren des Migrationsregimes in der Flughafenasylnunterkunft bei.

Trotz der Zusammenarbeit im Gebäude 183 setzten sich die Konflikte zwischen FSD und BGS fort, da die Sozialarbeiter:innen weiterhin bemüht waren, die Einreisebegehren zu unterstützen und ihr Hilfsnetz zu mobilisieren. Im neuen Gebäude, wo die Asylsuchenden unter strikterer Kontrolle des BGS standen als zuvor, war das aus Sicht des FSD noch dringlicher. Die Asylsuchenden schienen sich ihrer eigenen *deportability* nun stärker bewusst zu werden als zuvor in der öffentlichen Transitzone. Viele, die im Warteraum des Gebäudes 183 ankamen, zeigten sich laut FSD eingeschüchtert: »angstvoll, ihren Rücktransport erwartend, denn wozu werden sie wohl eingesperrt?«<sup>96</sup> Für viele Frauen war die Situation besonders belastend, zumal sie mit fremden Männern auf engem Raum untergebracht waren. Außerdem beobachtete der FSD, dass insbesondere allein reisende Frauen von der Situation so verunsichert

95 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1987, S. 7.

96 Caritas F/M, 5120-01, FSD Jahresbericht 1988, S. 32.

waren, dass sie kaum aktiv ihre Rechte einforderten.<sup>97</sup> So könnte ein stärkeres Bewusstsein der eigenen *deportability* die tatsächliche Wahrscheinlichkeit einer Zurückweisung im Einzelfall erhöht haben.

Mit dem sogenannten Asylkompromiss und der Einführung des Flughafenasylverfahrens ab dem 1. Juli 1993 erhöhte sich dann auch rechtlich die Wahrscheinlichkeit einer Zurückweisung.<sup>98</sup> Undokumentierte Asylsuchende (das war der Großteil) und solche, die aus einem sogenannten sicheren Herkunftsland einreisten, sollten nun ein beschleunigtes Asylverfahren direkt im Flughafentransitbereich C 183 durchlaufen. Ziel war es, die Zahl der Einreisen zu verringern, die als illegale Migration betrachtet wurden. Bundesinnenminister Manfred Kanther betonte gegenüber dem Hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel (SPD), dass dem Frankfurter Flughafen »bei der Umsetzung dieses Verfahrens im Kampf gegen das internationale Schlepperunwesen ganz besondere Bedeutung für die Wirkung des neuen Asylrechts insgesamt zukommt«. <sup>99</sup> Laut den Zahlen des BGS wurden in Frankfurt während der ersten drei Monate nach Einführung des neuen Verfahrens 36 Prozent der Asylsuchenden zurückgewiesen. Dem BGS war diese Zahl noch zu gering. Als »Schwachstelle«<sup>100</sup> wurde das Bundesamt für Flüchtlinge ausgemacht. Wenn dort nicht kurzfristig genug über einen Antrag entschieden werden konnte, musste den Asylbegehrenden die Einreise erlaubt und ein reguläres Asylverfahren im Inland durchgeführt werden. Positiv bewertete der BGS den Trend, dass vor dem Verwaltungsgericht und auch dem Bundesverfassungsgericht, wo in zweiter Instanz eine Verfassungsbeschwerde eingereicht werden konnte, immer mehr Zurückweisungen bestätigt wurden. Durch das Flughafenasylverfahren verschwamm die Grenze zwischen Zurückweisungen und Abschiebungen/Zurückschiebungen weiter. Zum einen befanden sich die Asylsuchenden in Gebäude 183 völkerrechtlich auf deutschem Hoheitsgebiet, wo sie mit der Staatsmacht ebenso in Kontakt kamen wie mit deutschen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Anwält:innen. Zum anderen wurde das Asylverfahren durch das Bundesamt für Flüchtlinge durchgeführt, während sie paradoxerweise als noch nicht eingereist galten. Die effektivste Möglichkeit, eine Zurückweisung zu verhindern, führte weiterhin über Anwält:innen und die Gerichte. Der FSD vermittelte oft die Kontakte. Entsprechende Interventionen häuften sich nach Einführung des Flughafenasylverfahrens.<sup>101</sup>

97 Ebd., FSD Jahresbericht 1989, S. 44f.

98 Ausführlich zum Flughafenasylverfahren: Nieswand, Transitzone (Anm. 6), S. 358-362.

99 BArch B 106/380666, Bundesinnenminister an hessischen Ministerpräsidenten, 22.7.1993.

100 BArch B 106/380668, Grenzschutzpräsidium Mitte an BMI, 10.11.1993.

101 Zur Rolle von Anwält:innen und Gerichten in der Aushandlung von Asyl siehe Panagiotidis, *Power to Expel* (Anm. 55), S. 302; Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford 1999, S. 69-75.



Zwei Tage nach Beginn des Hungerstreiks im Asylbereich auf dem Frankfurter Flughafen im Juli 1993 entstand dieses Bild für die Presse. Um eine mediale Außenwirkung zu erzielen, waren die Streikenden auf den Flughafensozialdienst bzw. auf Flüchtlingsgruppen als Mittler angewiesen. (picture-alliance/dpa/Oliver Berg)

Die Asylbewerber:innen bedienten sich aber auch anderer Handlungsstrategien. Eine Form von Widerstand bildeten Hungerstreiks – als typische Protestform in (quasi-) geschlossenen Institutionen.<sup>102</sup> Bald nach Einführung des Flughafenasylverfahrens kam es zu einem größeren Hungerstreik in der Asylunterkunft. Am 7. Juli 1993 informierten 24 Asylsuchende (später waren es über 40) aus unterschiedlichsten Ländern, dass sie die Nahrungsaufnahme verweigern würden, und forderten das Recht auf Asyl und Sicherheit: »OUR LIVES ARE IN DANGER IN OUR COUNTRY OUR LIVES ARE NOT SAFE THERE. IT IS HELL INSIDE THIS REFUGEE BUILDING OF C 183. WE SUFFER HARASSMENT FROM THE SECURITY AND BIASED JUDGEMENT. WE WILL BE KILLED GOING TO OUR COUNTRIES NOW. [...] AS REFUGEES WE HAVE A RIGHT TO SEEK ASYLUM IN GERMANY.«<sup>103</sup> Noch am selben Tag hing am

102 Zu Hungerstreiks als Strategie migrantischer Agency: Sebastian Abrahamsson/Endre Dányi, *Becoming Stronger by Becoming Weaker. The Hunger Strike as a Mode of Doing Politics*, in: *Journal of International Relations and Development* 22 (2018), S. 882-898.

103 BArch B 106/380666, FSD an Verteiler, Information über Hungerstreik, 7.7.1993.

Schwarzen Brett der Unterkunft C 183 eine Solidaritätserklärung von Pro Asyl, was nahelegt, dass der FSD die Unterstützung in die Wege geleitet hatte.<sup>104</sup> Am 11. Juli gaben die Asylsuchenden schließlich auf; auch der FSD hatte dazu gedrängt. Im August 1995 traten mehrere sudanesisch-flüchtlinge in den Hungerstreik, nachdem nur zweien von ihnen die Einreise durch eine Intervention beim Verwaltungsgericht gestattet worden war, während in den anderen sieben Fällen die Zurückweisung bestätigt wurde. Inmitten des Streiks und der großen Öffentlichkeit, die der FSD, Pro Asyl und Amnesty International um den Fall generierten, setzte das Bundesverfassungsgericht die Abschiebung per Eilentscheid aus. Ein Erfolg war das allerdings nicht, da die Abschiebung wenig später doch vollzogen wurde.<sup>105</sup> Das Beispiel macht überdies deutlich, dass selbstorganisierter Protest von Migrant:innen im isolierten Transitbereich für sich genommen wenig effektiv war und der Verstärkung durch den Sozialdienst bedurfte.

Eine Handlungsmöglichkeit, die vor allem dann relevant wurde, wenn alle rechtlichen Mittel ausgeschöpft waren, und auf die nur sehr wenige, ausschließlich männliche Migranten zurückgriffen, war die Flucht. Im Februar 1994 hatten zwei Asylbewerber versucht, die Nottür von Gebäude C 183 zu öffnen und den Flughafen zu verlassen. In vier anderen Fällen war bereits »die illegale Einreise gelungen«, wie der BGS feststellte. Im September schafften es weitere Asylbewerber, die Sicherheitsverriegelung am Fenster zu entfernen und auf das Dach zu klettern. Ein Nigerianer und ein Ghanaer konnten über diesen Weg einreisen.<sup>106</sup> Der dritte Mann, ein Student aus Lagos, wurde aufgegriffen und erklärte der Polizei auf Englisch: »Es war alles so traurig«, als man »unsere Ablehnung und Zurückweisung« mitgeteilt habe. Sie hätten fliehen wollen, »um einer Zurückweisung zu entgehen«.<sup>107</sup> Der BGS reagierte auf solche Vorfälle mit sicherheitstechnischer Nachrüstung, die das Gebäude bzw. den Trakt der Migrant:innen immer hermetischer abdichtete (der FSD erhielt nicht einmal einen Lastenaufzug im Gebäude, weil dieser theoretisch ein Einreiseschlupfloch darstellte).<sup>108</sup> Die Fiktion der Nichteinreise, die nur im Transit herrschte, musste räumlich garantiert werden. Denn durch ihre Flucht konnten sich Asylsuchende nicht nur dem Zugriff des BGS entziehen, sondern sie konnten auch ihren Status von »nicht-ingereist« zu »ingereist« ändern. Selbst wenn es sich dabei um eine »illegale Einreise« handelte, konnten sie, mit etwas Glück, das Flughafenasylverfahren umgehen, untertauchen oder in ein reguläres Verfahren im Landesinnern gelangen.

Selbstverletzungen, Suiziddrohungen und -versuche bildeten ebenfalls eine Form von Widerstand gegen Zurückweisungen. Sie nahmen nach Einführung des Flughafenasylverfahrens deutlich zu. Am 3. Mai 1995 hatte sich beispielsweise der pakistanische Flüchtling Naseer Khan die Pulsader aufgeschnitten. Er wurde in der Flughafenklinik versorgt und anschließend zurück in die Transitunterkunft gebracht. Sein Asylverfahren

104 Ebd., Bundesinnenminister an Hessischen Ministerpräsidenten, 22.7.1993.

105 Zum Fall der Sudanesen siehe die Akte EKHN 285/314.

106 HHStAW 937/143, Grenzschutzamt F/M an Vorstand Recht und Sicherheit, Flughafen Frankfurt/Main AG, 10.2.1994; Grenzschutzamt F/M, Vermerk 3.9.1994.

107 Ebd., Grenzschutzamt, Vernehmungsprotokoll, 3.9.1994.

108 Ebd., Grenzschutzamt F/M intern an Planungsgruppe, 6.9.1994.

war zur Zeit des Suizidversuches bereits seit drei Wochen abgeschlossen. Nach Aufenthalt in der psychiatrischen Abteilung der Uniklinik Frankfurt und im Vollzugs-krankenhaus des BGS erfolgte am 19. Mai die Zurückschiebung nach Karatschi.<sup>109</sup> Verzweiflungstaten dieser Art erklärten sich die Behörden damit, dass abgelehnte Asylbewerber:innen bis zur Rückschiebung in der Transitunterkunft festgehalten würden und in manchen Fällen nicht gleich zurückgeschoben werden könnten, was »vermehrt zu nicht hinnehmbaren psychischen Auffälligkeiten der betroffenen Personen« führe, einschließlich »Eigengefährdungen, Suizidversuche sowie Gefährdungen von Mitbewohnern«. <sup>110</sup> Der FSD konstatierte ebenfalls die Zunahme dramatischer Fälle, begründete diese aber nicht nur mit einem logistischen Problem, sondern ganz grundsätzlich mit der »Inhaftierung«<sup>111</sup> im Transit und mit dem Flughafenasylverfahren, dessen Abschaffung er ähnlich wie die Kirchen sowie viele Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen offensiv forderte. Alle Beteiligten deuteten die gewaltsamen Körperpraktiken als Verzweiflungstaten. Dies traf ohne Zweifel zu, schließt jedoch nicht aus, darin auch eine Art Handlungsmacht zu sehen, die darauf abzielte, einen Zustand der körperlichen *undeportability* zu erzeugen. Damit lässt sich an Didier Fassin anknüpfen, der argumentiert, dass in den 1990er-Jahren körperliches Leiden zu einem der stärksten Legitimationsfaktoren für Aufenthaltsrechte geworden sei und die rein politische Begründung von Asyl überlagert habe.<sup>112</sup>

Waren die Betroffenen erst einmal im Flugzeug, blieben wenig Handlungsmöglichkeiten außer dem Versuch, auf sich aufmerksam zu machen oder sich körperlich zu widersetzen, um so zu erreichen, dass entweder der BGS oder der Pilot, der nach dem Schließen der Türen die Hoheitsgewalt im Flugzeug besitzt, den Rückführungsflug beenden würde. Seit den frühen 1990er-Jahren kam es immer häufiger zu gewaltsamen Eskalationen und Gegenmaßnahmen der Beamten an Bord. Sudanesen »schlagen im Flugzeug um sich«, berichtete die »Frankfurter Allgemeine Zeitung« im September 1995 und meinte damit die sieben Sudanesen, die zuvor in den Hungerstreik getreten waren.<sup>113</sup> Die Gewalt im sehr engen Flugzeug führte auch zu dem bekannten Fall des herzkranken Asylbewerbers Kola Bankole, der am 30. August 1994 auf dem Flug von Frankfurt nach Lagos zu Tode kam.

109 HHStAW 505/6019, Grenzschutzamt Frankfurt a.M. an Herren Leiter HSGE, 14.3.1997. Bei einer Besprechung aller Flughafendienststellen im Jahr 2000 wurde das Problem der Selbstgefährdungen angesprochen: HHStAW 937/91 BG Flughafen Frankfurt a.M.: Besprechung der Leiter der Flughafendienststellen, 30./31.10.2000.

110 HHStAW 505/6019, Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit an BMI, 31.5. und 10.8.1995.

111 EKHN 285/314, Presseerklärung Caritas und Evangelischer Regionalverband, 19.9.1995.

112 Didier Fassin, *The Biopolitics of Otherness. Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate*, in: *Anthropology Today* 17 (2001) H. 1, S. 3-7. Siehe auch Giuseppe Campesi, *Hindering the Deportation Machine. An Ethnography of Power and Resistance in Immigration Detention*, in: *Punishment & Society* 17 (2015), S. 427-453.

113 EKHN 285/314, Sudanesen verhindern ihren Rückflug mit Gewalt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.9.1995. Zu körperlichem Widerstand siehe auch Büttiker/Kretzen/Lüthi, »Action Black Autumn« (Anm. 5).

Nicht immer endeten umkämpfte Zurückweisungen mit dem Flug und dessen Ankunft im Zielland. Manchmal folgten gerichtliche Entscheide erst nach der bereits erfolgten Rückführung, wie etwa im eingangs geschilderten Fall Samina Amals. Für großes öffentliches Aufsehen sorgte auch der Fall des katholischen Flughafenpfarrers, der im Oktober 1995 von Frankfurt aus den sieben abgeschobenen Sudanesen in ihr Heimatland hinterherreiste. Er wollte der deutschen Regierung und Öffentlichkeit beweisen, dass sie vor Ort tatsächlich politisch verfolgt würden. Damit wollte er auch eine Reportage im Magazin »stern« widerlegen: Journalisten waren zuvor ebenfalls in den Sudan geflogen und behaupteten, vier der Asylbewerber dort ausfindig gemacht zu haben, die gar nicht gefährdet seien und in Deutschland lediglich ihr Glück gesucht hätten.<sup>114</sup> Der FSD und eine breite zivilgesellschaftliche Front hatten den Fall der Sudanesen zu einer Art Exempel erhoben, auf dessen Grundlage sie das Flughafenasylverfahren insgesamt angriffen und für seine Abschaffung argumentierten. Der Fall zeigt, dass die Gegner:innen ebenso wie die Befürworter:innen des Flughafenverfahrens die Umstände abgelehnter Asylsuchender für ihre politischen Zwecke nutzten. Und er verdeutlicht, dass die Situation nach der Abschiebung nicht nur die Betroffenen prägte, sondern gleichzeitig auch auf den Grenzraum Frankfurt und die Konflikte in Deutschland einwirken konnte.

#### 4. Fazit: Verschwommene Grenzen – Zurückweisungen und Abschiebungen

Zurückweisungen an der Flughafengrenze bedeuteten mitnichten, dass Asylbegehrende an einer klaren territorialen Grenzlinie abgewiesen wurden oder ihnen immer bereits untersagt wurde, das Flugzeug zu verlassen. Der Transitbereich, in dem die meisten Zurückweisungen von Asylsuchenden erfolgten, war ein komplexer Grenzraum, der im Inland lag, aber die Fiktion der Nichteinreise aufrechterhielt. Dort befanden sich die Asylsuchenden im Schwebestand zwischen Einreise und Zurückweisung. Mit einer Zurückweisung war also meist ein stunden-, tage- oder wochenlanger Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik verbunden sowie eine oft intensive Kommunikation mit den dortigen Akteur:innen, insbesondere dem Bundesgrenzschutz und dem Flughafensozialdienst. Beide agierten dort auch als Mittler bzw. Verlängerung innerstaatlicher Institutionen – konkret des BMI, des Rechtssystems, der Kirchen, zivilgesellschaftlicher Organisationen und Anwälte. Aufgrund dieser faktischen Einbettung in das Inland und entgegen der Fiktion der Nichteinreise gehören Zurückweisungen im Flughafen zu einer Geschichte erzwungener Ausreisen. Noch entscheidender ist aber ein historisches Argument: Im Untersuchungszeitraum war die Entwicklung des Migrationsregimes am Flughafen von dem politischen Bestreben

<sup>114</sup> EKHN 285/314, Wolfgang Wischmeyer, Flughafen-Sozialdienst: Der Ärger reißt nicht ab, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.10.1995.

gekennzeichnet, mehr Zurückweisungen und weniger »illegale Einreisen« zu erreichen. Anders ausgedrückt: Prospektive Abschiebungen sollten durch präventive Zurückschiebungen ersetzt und damit Migrationskontrollen in den Grenzraum ausgelagert werden.

Historisch interessant sind allerdings ebenso die Unterschiede in der Art, wie Abschiebungen im Vergleich mit Zurückweisungen im Flughafen organisiert wurden. Im Anschluss an die Asylfälle wurden auch Abschiebemaßnahmen aus der öffentlichen Transit- und Boardingzone ausgelagert, um politischen Forderungen nach »einer weniger Aufsehen erregenden Gestaltung« nachzukommen. Im neuen Frankfurter Terminal II, welches im Oktober 1994 eröffnet wurde, war auf Initiative des BGS ein separierter und abgelegener Rückführungsbereich eingerichtet worden. »Schüblinge« wurden dort direkt vor dem Flug an den BGS übergeben, der diese dann »auf kurzem Wege« und weitgehend von der Öffentlichkeit unbemerkt zu ihrer Maschine bringen sollte.<sup>115</sup> Ein separates Gate für Sammelabschiebungen war bereits zuvor eingerichtet worden. Der FSD konnte aufgrund des anders gelagerten räumlichen Arrangements und Ablaufs bei Abschiebungen weniger unternehmen als bei Zurückweisungen. Zwar wurden die Mitarbeiter:innen zuweilen von Verwandten der Migrant:innen und von Flüchtlingsorganisationen alarmiert und konnten »in Einzelfällen ungerechtfertigte, d.h. formal fehlerhafte Abschiebungen verhindern«, doch betraf dies »nur ein[en] Bruchteil der tatsächlich über Frankfurt abgewickelten Abschiebungen«.<sup>116</sup>

Im Transitbereich, von dem aus Zurückweisungen durchgeführt wurden, war die Lage anders. Dieser bereitete Zurückweisungen zwar räumlich und durch die Fiktion der Nichteinreise auch rechtlich vor. Den Transitbereich aber ausschließlich als einen Raum erhöhter *deportability* zu betrachten, greift für den Untersuchungszeitraum zu kurz, denn er schloss in Form des Flughafensozialdienstes und seiner politisch-juristischen Netzwerke auch eine Art innere Opposition gegen potentiell fragwürdige Zurückweisungen ein. Dabei war die Rolle des FSD ambivalent: Als Betreuungsdienstleister in der Flughafenasylunterkunft trug er zum Funktionieren des Migrationsregimes bei und traf Absprachen mit dem BGS. Dass sich das aktivistische Engagement des FSD auch nach außen richtete, zeigt die Relevanz lokaler Interaktionen für größere asylpolitische Zusammenhänge: Die Mitarbeiter:innen des FSD lenkten öffentliche Aufmerksamkeit auf den Flughafentransit als migrationspolitischen Raum. Während der Flughafen von Behörden und populären Medien als Einfallstor für eine »Asylantenschwemme« und »illegale Einreisen« dargestellt wurde, erklärten der FSD und die Akteur:innen, mit denen er kooperierte, den Flughafen zu einer Frontlinie im Kampf um den Erhalt des Grundrechts auf Asyl. Die moralisch stark aufgeladene Kritik an Zurückweisungen mündete in eine Grundsatzkritik der Asylpolitik und trug zum sich neuformierenden Pro-Asyl-Aktivismus in Deutschland bei.

115 Zitate in: BArch B 106/371591, Vorlage, Wahrnehmung von Abschiebevorgängen durch die Öffentlichkeit im Flughafen Frankfurt, 14.6.1994.

116 ERV F/M, Berichte FSD, Jahresbericht 1992, S. 11.

Die Mikroperspektive auf den Frankfurter Flughafen hat außerdem offenbart, dass die Entwicklung von Flughafentransitzonen zu migrationspolitischen Räumen nicht *top-down* durch Verordnungen und Gesetze wie die Verfahrensnovelle von 1987 oder das Flughafenasylverfahren von 1993 geprägt wurde. Vielmehr gingen Dynamiken vor Ort in Frankfurt – steigende Asylzahlen, Raumprobleme und Konflikte – diesen Gesetzen voraus und führten unter anderem zur Einrichtung einer separierten Unterkunft, noch bevor eine solche durch das Flughafenasylverfahren schließlich an allen großen Flughäfen notwendig wurde. Erfahrungen in Frankfurt wurden zum Vorbild für bundesweite Regelungen und für andere Flughäfen in Deutschland. So wurde, um ein Beispiel zu nennen, Ende 1989 – also einige Jahre vor der Einführung des Flughafenasylverfahrens – seitens der Innenministerkonferenz erwogen, die neue Transitasylunterkunft in Frankfurt als Testgelände für die Durchführung von Asylverfahren direkt am Flughafen zu nutzen.<sup>117</sup>

Das Zusammenspiel von sich wandelnden politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen und Dynamiken vor Ort endete mit dem Untersuchungszeitraum nicht. Im Herbst 2003 kündigte das Land Hessen unilateral dem Flughafensozialdienst die langjährige Zusammenarbeit. Die Versorgung im Asyltransitbereich, der im Vorjahr in ein neues Gebäude verlegt worden war, für dessen Bau sich der FSD zuvor lange eingesetzt hatte, wollte das Land fortan selbst übernehmen.<sup>118</sup> Asylverfahrensberatungen, Gespräche und Abschiebungsbeobachtungen im Transit führen die Mitarbeiter:innen des FSD aber bis heute durch und behielten so eine Doppelrolle bei – zwischen partieller Gegenmacht und partieller Stützung des Migrationsregimes am Flughafen.

**Dr. Carolin Liebisch-Gümüş**

German Historical Institute Washington

1607 New Hampshire Ave NW | Washington DC 20009 | USA

E-Mail: [liebisch@ghi-dc.org](mailto:liebisch@ghi-dc.org)

---

117 BArch B 108/98793, BMI an verschiedene Minister des Bundes und in Hessen, 1.12.1989.

118 ISG S3 V.22.970, diverse Presseberichte.