

MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 54/1 (2023), 128-151  
DOI: 10.60684/msg.v54i1.11

Malte Borgmann

**Ankommen und Unterkommen in West-Berlin. Wechselwirkungen von Migrations-,  
Unterbringungs- und Wohnungspolitik**

MSG Moderne Stadtgeschichte  
ISSN: 2941-6159 online  
<https://moderne-stadtgeschichte.de>

**Malte Borgmann**

## **Ankommen und Unterkommen in West-Berlin. Wechselwirkungen von Migrations-, Unterbringungs- und Wohnungspolitik**

*Many historical studies on migration to Germany are still based on individualistic theories of action, often accompanied by a deterministic concept of culture. After briefly recapitulating the state of research, the article proposes a change of perspective by examining migration policy categorisations and their consequences on the basis of West Berlin's housing and accommodation policy in the 1970s and early 1980s. This enables a joint analysis of the way society deals with migration and overarching processes of social change.*

*By regulating access to housing for certain groups, the West Berlin Senate attempted to control the length of stay of migrants and consequently the composition of the population. During the first half of the 1980s, the previously hardly questioned hierarchisation of immigrants solely on the basis of their origin and the associated attributions increasingly began to falter, and their categorisation as either mobile or sedentary gained in importance.*

### *1. Einleitung und Forschungsstand*

Wie Martin Baumeister und Imke Sturm-Martin bereits 2007 in dieser Zeitschrift konstatierten, gehören „Stadt und Migration [...] eng zusammen“, weil sich Migrationsbewegungen oft auf urbane Räume richten und urbanen Wandel begleiten und bedingen.<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele: Erstens will er eine kurze Bestandsaufnahme der zeithistorischen Auseinandersetzung mit den Zusammenhängen zwischen der bundesdeutschen Migrations- und Stadtgeschichte geben. Zwar wird die Kompatibilität aktueller Ansätze der Migrations- und der (stadt)historischen Forschung in programmatischen Aufsätzen betont, aber bisher kaum in empirischen Arbeiten umgesetzt. Hier setzt das zweite Ziel des Beitrags an: Basierend auf einer Dissertation zu West-Berlin

<sup>1</sup> Martin Baumeister/Imke Sturm-Martin, Migration und urbaner Wandel im 20. Jahrhundert, in: IMS H. 2/2007, S. 5-9, hier S. 5.

sollen städtische Wohnungs- und Unterbringungspolitiken gegenüber unterschiedlich kategorisierten Gruppen von Migrant\*innen als geeignetes Untersuchungsobjekt präsentiert werden, um Stadt- und Migrationsgeschichte miteinander zu verbinden und eine breite Quellengrundlage behördlicher Provenienz in kritisch-reflexiver Perspektive auszuwerten.

Bereits seit vielen Jahren beklagen kritische Migrationsforscher\*innen einen „methodischen Nationalismus“ in der Wissenschaft, der nationalstaatliche Kategorisierungen unreflektiert reproduziert und die Vorstellung von jeweils kulturell homogenen Nationen übernehme, welche durch die Ankunft vermeintlich „andersartiger“ Migrant\*innen gestört und gefährdet würden.<sup>2</sup> Ein weiterer Effekt der Orientierung der Forschung an tagesaktuellen migrationspolitischen Debatten war und ist demnach die „nach Herkunft sortierte ‚Migrantologie‘ unterschiedlicher Ethno-Communities“.<sup>3</sup> Als ein Ansatzpunkt zur Überwindung dieser „epistemological and empirical shortcomings“ wurde früh vorgeschlagen, Aushandlungsprozesse statt auf nationalstaatlicher auf lokaler Ebene und insbesondere in Städten zu untersuchen.<sup>4</sup>

Für geschichtswissenschaftliche Untersuchungen erscheint der Fokus auf bestimmte Städte auch deshalb sinnvoll, weil hier mehrere Verwaltungsebenen zusammenlaufen. Zudem fanden und finden die Artikulation der Interessen von Migrant\*innen sowie damit zusammenhängende Proteste mangels überregionaler Organisationsformen häufig in Städten statt.<sup>5</sup> Darüber hinaus begannen viele bundesdeutsche Kommunen wesentlich früher als die Bundesregierung, die Präsenz der seit den 1950er Jahren „angeworbenen“ Arbeitsmigrant\*innen als dauerhaft zu begreifen.<sup>6</sup> Auch weitere Aspekte der sogenannten „reflexiven Wende“ der Migrationsforschung fanden bereits Beachtung durch Historiker\*innen: So rief etwa Maren Möhring dazu auf, „verschiedene Mobilitätsformen miteinander in Beziehung“ zu setzen und „die spezifische rechtlich-politische Modellierung“<sup>7</sup> zu untersuchen, die bestimmte Phänomene

<sup>2</sup> Andreas Wimmer/Nina Glick Schiller, Methodological Nationalism and the Study of Migration, in: *European Journal of Sociology* 43:2, 2002, S. 217-240, hier S. 226-230.

<sup>3</sup> Manuela Bojadžijev/Regina Römhild, Was kommt nach dem „transnational turn“? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung, in: *Labor Migration* (Hrsg.), Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung, Berlin 2014, S. 10-24, hier S. 10.

<sup>4</sup> Wimmer/Glick Schiller, S. 218 (Zitat) und 233.

<sup>5</sup> Maria Alexopoulou, Vom Nationalen zum Lokalen und zurück? Zur Geschichtsschreibung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, in: *AfS* 56, 2016, S. 463-484, hier S. 478 f.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu u. a. Mark E. Spicka, City Policy and Guest Workers in Stuttgart, 1955-1973, in: *German History* 31:3, 2013, S. 345-365.

<sup>7</sup> Maren Möhring, Jenseits des Integrationsparadigmas? Aktuelle Konzepte und Ansätze in der Migrationsforschung, in: *AfS* 58, 2018, S. 305-330, hier S. 307.

als Migration fasst und bearbeitet und diese dabei von der nach wie vor als Norm geltenden „Sesshaftigkeit“ abgrenzt.<sup>8</sup>

Besonders an der Historiografie zur Migration im deutschsprachigen Raum wird ferner kritisiert, dass die Auseinandersetzung mit den Ursachen, Erscheinungsformen und Folgen von Rassismus vermieden und bereits vor der Verwendung des Rassismusbegriffs zurückgeschreckt werde. Letzteres ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Begriff in der Bundesrepublik lange mit dem Nationalsozialismus und dem Holocaust assoziiert wurde, also der „Extremform rassistischer Ideologie und Praxis“.<sup>9</sup> Die Thematisierung anderer Erscheinungsformen wurde und wird dadurch erschwert und Rassismuskritik vorwürfe werden nach wie vor oft „als übertrieben und moralisierend abgetan“.<sup>10</sup> Mit Rommelspacher wird Rassismus im vorliegenden Beitrag als ein gesellschaftliches Verhältnis verstanden, das „soziale und kulturelle Differenzen naturalisiert“, Menschen in homogene Gruppen zusammenfasst, diese „als grundsätzlich verschieden und unvereinbar gegenüberstellt“ und schließlich hierarchisiert.<sup>11</sup> Die eigene Gruppe in ein dichotomisches Verhältnis zu einer anderen zu setzen und über die Zuschreibung bestimmter Eigenschaften vermeintlicher Kollektive Ungleichheit und Diskriminierung zu legitimieren, ist somit ein wesentliches Element des Rassismus, das als Rassialisierung oder auch als Rassifizierung beziehungsweise Otherring bezeichnet wird.<sup>12</sup>

Die oben skizzierten Anregungen zu einer reflexiveren wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Migration und ihren gesellschaftlichen Implikationen haben zeithistorische Arbeiten zur Bundesrepublik bislang nur eingeschränkt aufgegriffen. Zwar untersuchen einzelne Studien den Wandel migrationspolitischer Kategorisierungen. Jedoch gehen sie nur bedingt auf die Auswirkungen ein, welche diese auf den Alltag der Betroffenen hatten, und widmen sich vor allem der bundespolitischen Ebene.<sup>13</sup> Auch die empirischen Arbeiten, die in den

<sup>8</sup> Ebd., S. 314.

<sup>9</sup> Maria Alexopoulou, *Deutschland und die Migration. Geschichte einer Einwanderungsgesellschaft wider Willen*, Ditzingen 2020, S. 13.

<sup>10</sup> Ebd., S. 12.

<sup>11</sup> Birgit Rommelspacher, *Was ist eigentlich Rassismus?*, in: Paul Mecheril/Claus Melter (Hrsg.), *Rassismuskritik. Band I: Rassismustheorie und -forschung*, Schwalbach am Taunus 2009, S. 25-38, hier S. 29.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu u. a. Alexopoulou, *Vom Nationalen zum Lokalen*, S. 473.

<sup>13</sup> Asiye Kaya, *Inclusion and Exclusion of Immigrants and the Politics of Labeling. Thinking Beyond “Guest Workers,” “Ethnic German Resettlers,” “Refugees of the European Crisis,” and “Poverty Migration”*, in: Cornelia Wilhelm (Hrsg.), *Migration, Memory, and Diversity. Germany from 1945 to the Present*, New York/Oxford 2017, S. 56-85; Léa Renard, *Mit den Augen der Statistiker. Deutsche Kategorisierungspraktiken von Migration im historischen Wandel*, in: *Zeithistorische Forschungen* 15:3, 2018, S. 431-451; Bettina Severin-Barboutie, *Die Fremdwahrnehmung von Italienern und Türken in der Bundesrepublik*, in:

letzten Jahren infolge des erfreulichen Trends hin zu einer lokalen Alltagsgeschichte entstanden sind, schlagen selten die Brücke zwischen Kategorisierungsprozessen und Teilhabemöglichkeiten. Dennoch bereichern diese Arbeiten das historische Wissen über das Leben von Migrant\*innen in deutschen Städten erheblich. Zudem überzeugen sie durch innovative Ansätze wie etwa transnationale Städtevergleiche und die Gegenüberstellung von grenzüberschreitender und innerstaatlicher Migration. In der Regel steht dabei jedoch überwiegend das Handeln der Migrant\*innen einer bestimmten Nationalität im Fokus, welches zwar in vielen Arbeiten beeindruckend dicht beschrieben, aber nur teilweise in Beziehung zum gesellschaftlichen Kontext gesetzt wird.<sup>14</sup> Dies ist schade, weil „Agency [...] stets auch von den Rahmenbedingungen ab[hängt], innerhalb derer sich ein historisches Subjekt bewegt“.<sup>15</sup> Implizit liegen einem großen Teil der zeithistorischen Studien zur Migration nach Deutschland nach wie vor individualistische und oftmals mit einem deterministischen Kulturkonzept einhergehende Handlungstheorien zugrunde.<sup>16</sup> Die Historikerin Barbara Sonnenberger wies bereits vor zwanzig Jahren auf die Gefahr hin, dass durch einen solchen Ansatz „politische Mechanismen und Diskriminierung in unsichtbaren ‚Kontextbarrieren‘ individueller Entscheidungen verschwinden“.<sup>17</sup>

Welche Möglichkeiten bestehen, diese Fallstricke zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen? Die Migrationsforscherin Janine Dahinden schlägt unter anderem vor, „die Wirkung von Differenzkategorien aufzuzeigen, statt sie von

Oliver Janz/Roberto Sala (Hrsg.), *Dolce Vita? Das Bild der italienischen Migranten in Deutschland*, Frankfurt 2011, S. 116-135.

<sup>14</sup> Vgl. etwa Jennifer Miller, *Turkish Guest Workers in Germany. Hidden Lives and Contested Borders, 1960s to 1980s*, Toronto 2018; Bettina Severin-Barboutie, *Migration als Bewegung am Beispiel von Stuttgart und Lyon nach 1945*, Tübingen 2019; Olga Sparschuh, *Fremde Heimat, fremde Ferne. Italienische Arbeitsmigration in Turin und München 1950-1975*, Göttingen 2021; Sarah Thomsen Vierra, *Turkish Germans in the Federal Republic of Germany. Immigration, Space, and Belonging, 1961-1990*, Cambridge 2018; Stefan Zeppenfeld, *Vom Gast zum Gastwirt? Türkische Arbeitswelten in West-Berlin*, Göttingen 2021. Stärker politikfokussiert und rassismuskritisch jetzt Lauren Stokes, *Fear of the Family. Guest Workers and Family Migration in the Federal Republic of Germany*, Oxford 2022.

<sup>15</sup> Maren Möhring, *Jenseits des Integrationsparadigmas? Teil II: Forschungen zur transnationalen Arbeitsmigration in Europa nach 1945*, in: *AfS* 59, 2019, S. 445-494, hier S. 475.

<sup>16</sup> Zur Kritik am lange in der deutschen Migrationsforschung verbreiteten Kulturkonzept vgl. Martin Sökefeld, *Das Paradigma kultureller Differenz. Zur Forschung und Diskussion über Einwanderer aus der Türkei in Deutschland*, in: ders. (Hrsg.), *Jenseits des Paradigmas kultureller Differenz*, Bielefeld 2004, S. 9-33.

<sup>17</sup> Barbara Sonnenberger, *Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen 1955-1967*, Darmstadt 2003, S. 433.

vornherein ins Forschungsdesign einzuschreiben“.<sup>18</sup> Hierfür erscheint es sinnvoll, verschiedene Gruppen von Migrant\*innen in den Blick zu nehmen, die in der mehrheitsgesellschaftlichen Wahrnehmung jeweils als homogene Kollektive galten, und denen spezifische (durchaus wandelbare) Charakteristika zugeschrieben wurden. Hinsichtlich der Untersuchungsgegenstände bieten sich für Lokalstudien solche Bereiche an, in denen sich die Politik sämtlichen Stadtbewohner\*innen gegenüber verhalten musste und die somit nicht ausschließlich Migrant\*innen betrafen. Hierzu gehört die Wohnungs- und Unterbringungs politik, die mit Blick auf deutsche Städte bislang vor allem hinsichtlich des Wiederaufbaus des Wohnungsbestandes nach dem Zweiten Weltkrieg sowie der Stadterneuerung seit den 1960er Jahren untersucht wurde.<sup>19</sup> Die Vergabe von Wohnraum und Unterkunftsplätzen war hingegen bisher fast ausschließlich Gegenstand von Studien zur Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen bis in die 1950er Jahre.<sup>20</sup>

In Großbritannien und vor allem in Frankreich erfuhren die Zusammenhänge zwischen Migration und Wohnen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts indes bereits wesentlich größere Aufmerksamkeit durch die Geschichtswissenschaft. So zeichneten diverse Arbeiten die langsame Auflösung der sogenannten *bidonvilles* an den Rändern der französischen Großstädte nach. Von den massiven staatlichen Wohnungsbauprogrammen in den Nachkriegsjahrzehnten, in deren Rahmen vor allem Großsiedlungen (*banlieues*) entstanden, profitierten demnach zunächst die *weißen* Mittelschichten. Für Migrant\*innen war der Zugang zu Sozialwohnungen lange quotiert, wobei nordafrikanische und besonders algerische Familien besonders stark diskriminiert wurden. Politiker\*innen und Beamte\*innen gingen davon aus, dass diese vor dem Bezug von Sozialwohnungen einen Prozess der sozialen Hebung und der Assimilation durchlaufen müssten – Historiker\*innen sehen hierin unter anderem den Fort-

<sup>18</sup> Janine Dahinden, Migration im Fokus? Plädoyer für eine reflexive Migrationsforschung, in: Jennifer Carvill Schellenbacher (Hrsg.), Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich, Göttingen 2016, S. 1-20, hier S. 9.

<sup>19</sup> Als Auswahl seien genannt: Georg Wagner, Sozialstaat gegen Wohnungsnot. Wohnraumbewirtschaftung und Sozialer Wohnungsbau im Bund und in Nordrhein-Westfalen 1950–1970, Paderborn 1995; Martin Baumeister u. a. (Hrsg.), Cities Contested. Urban Politics, Heritage, and Social Movements in Italy and West Germany in the 1970s, Frankfurt am Main 2017.

<sup>20</sup> Vgl. u. a. Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960, Stuttgart 1995. Stellenweise thematisiert wird die Wohnungsvergabe in den 1960er und 1970er Jahren bei Christiane Reinecke, Die Ungleichheit der Städte. Urbane Problemzonen im postkolonialen Frankreich und der Bundesrepublik, Göttingen 2021.

bestand „koloniale[r] Ordnungsvorstellungen“.<sup>21</sup> Demgegenüber galten beispielsweise Italiener\*innen und Spanier\*innen als den *weißen* Französ\*innen kulturell ähnlicher und hatten somit einen deutlich einfacheren Zugang zu Sozialwohnungen.<sup>22</sup>

In Großbritannien existierten nach dem Zweiten Weltkrieg trotz einer großen Wohnungsnot zwar keine Barackenlager desselben Ausmaßes wie in Frankreich, doch auch hier entstanden im Zuge der postkolonialen Migration schnell ethnisch segregierte Stadtteile. Ein Merkmal der Wohnungsmärkte in britischen Großstädten war, dass sich viele als ‚außereuropäisch‘ kategorisierte Migrant\*innen aufgrund der rassistischen Diskriminierung auch mit vergleichsweise kleinen ökonomischen Ressourcen um den Erwerb von Immobilien bemühten. Die meisten erworbenen Wohnungen wurden zunächst von den Neueigentümer\*innen selbst genutzt, vielerorts entstanden aber auch innerhalb weniger Jahre „separate and self-contained black housing market[s]“ – diese Märkte waren ebenfalls von überdurchschnittlich hohen Mieten und prekären Mietverhältnissen geprägt.<sup>23</sup> Sowohl in Frankreich als auch in Großbritannien wurde die Existenz vermeintlicher Migrant\*innen-„Ghettos“ regelmäßig in öffentlichen Debatten problematisiert, die Politik blieb hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnungen außerhalb dieser Stadtteile aber weitestgehend untätig.<sup>24</sup>

Der vorliegende Beitrag partizipiert somit an einer empirischen Untersuchung von migrationsbezogenen Kategorisierungsprozessen und ihren Auswirkungen, wie sie mit Blick auf andere europäische Staaten bereits erfolgt ist. Der Historikerin Léa Renard folgend, wonach Kategorisierungspraktiken „als gesellschaftliche Muster zu verstehen [sind], an denen sich sowohl individuelle Handlungen als auch soziale Strukturen ablesen lassen“<sup>25</sup>, soll im Hauptteil am Beispiel West-Berlins dargelegt werden, wie sich die wandelnde Perspektive auf verschiedene Migrant\*innengruppen auf deren Zugang zu Wohnungen und

<sup>21</sup> Reinecke, S. 82.

<sup>22</sup> Marie-Claude Blanc-Chaléard, *En finir avec les bidonvilles. Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris 2016; Minayo Nasiali, *Native to the Republic. Empire, Social Citizenship, and Everyday Life in Marseille since 1945*, Ithaca 2016.

<sup>23</sup> John Davis, *Rents and Race in 1960s London*. *New Light on Racism*, in: *Twentieth Century British History* 12:1, 2001, S. 69-92, Zitat S. 80; Jim House/Andrew S. Thompson, *Decolonisation, Space and Power. Immigration, Welfare and Housing in Britain and France, 1945-74*, in: Andrew S. Thompson (Hrsg.), *Writing Imperial Histories*, Manchester 2013, S. 240-267; Imke Sturm-Martin, *Wahrnehmung ethnisierten urbaner Räume in Großbritannien seit dem Zweiten Weltkrieg*, in: *IMS H. 2/2007*, S. 66-82.

<sup>24</sup> House/Thompson, S. 260.

<sup>25</sup> Renard, S. 433.

Gemeinschaftsunterkünften auswirkte. Herausgegriffen wird der Zeitraum zwischen Mitte der 1970er und Mitte der 1980er Jahre, weil in dieser Phase sowohl hinsichtlich des Migrationsgeschehens als auch hinsichtlich der Kategorisierung von Migrant\*innen eine besondere Dynamik zu beobachten war: Neben den bereits in großer Zahl in der Halbstadt lebenden Arbeitsmigrant\*innen aus den Anwerbestaaten zogen seit Mitte der 1970er Jahre zahlreiche Asylsuchende aus verschiedenen Weltregionen sowie Aussiedler\*innen vor allem aus Polen nach West-Berlin. Wie zu zeigen sein wird, führten letztlich mehrere Faktoren dazu, dass sich sowohl die unterschiedliche Behandlung als ‚europäisch‘ bzw. ‚außereuropäisch‘ kategorisierter Asylsuchender als auch die Privilegierung von Aussiedler\*innen Mitte der 1980er Jahre wesentlich veränderte.

Als Quellengrundlage dienen dabei vor allem Unterlagen des West-Berliner Senats, der zwischen 1971 und 1975 von der SPD, von 1975 bis Mitte 1981 von SPD und FDP, anschließend bis 1983 von der CDU und von 1983 bis 1989 schließlich von CDU und FDP gebildet wurde. Selbstredend ist auch dieser Ansatz nicht frei von Schwachpunkten. So ist er politikzentriert und bildet die Sichtweise der Migrant\*innen in der Regel nur dann ab, wenn diese in den Quellen der zuständigen Behörden auftaucht. Insgesamt ist damit dennoch zumindest für Arbeiten zur Bundesrepublik ein migrationshistorischer Perspektivwechsel verbunden: Während viele der bisherigen Lokalstudien mehr oder weniger positivistisch die Sicht der Lokalpolitik auf das Migrationsgeschehen darlegen oder aber versuchen, aus den behördlichen Aufzeichnungen das Verhalten der Migrant\*innen herauszulesen, sollen im Folgenden die Strukturen, welche die Teilhabemöglichkeiten von Migrant\*innen im Zusammenhang mit Wohnen und Unterbringung bestimmten, einer kritischen und rassismustheoretisch informierten Analyse unterzogen werden.

## *2. Wohnungspolitik als Disziplinierungsinstrument. Arbeitsmigrant\*innen in den frühen 1970er Jahren*

Obgleich West-Berlin kein konstitutiver Bestandteil der Bundesrepublik war und Bundesgesetze nicht automatisch in der Halbstadt galten, besaß der West-Berliner Senat faktisch sehr ähnliche Kompetenzen wie westdeutsche Landesregierungen. In verschiedenen Bereichen behielten sich die Alliierten ein Vetorecht vor, die Zuzugsbeschränkung für die Halbstadt lag jedoch bereits seit 1951 in den Händen des Senats und wurde nach dem Mauerbau von 1961 ganz abgeschafft.<sup>26</sup> Zwar wurde der Status der Halbstadt durch das Viermächteab-

<sup>26</sup> Stefanie Eisenhuth/Martin Sabrow, „West-Berlin“. Eine historiographische Herausforderung, in: *Zeithistorische Forschungen* 11:2, 2014, S. 165-187, hier S. 168; Wolfgang Ribbe, *Berlin 1945-2000. Grundzüge der Stadtgeschichte*, Berlin 2002, S. 148 f.

kommen von 1971 gefestigt, dennoch war die West-Berliner Politik auch in den Folgejahren geprägt von verschiedenen Krisenszenarien. So wuchsen im Zuge der seit 1973 zu beobachtenden Rezession die Sorgen sowohl um die Wirtschaft der Halbstadt als auch um die künftige Bevölkerungsentwicklung. In Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs war die Zuwanderung aus Westdeutschland und den sogenannten Anwerbestaaten stark gewesen. Nunmehr war hingegen mit Blick auf den deutschen Bevölkerungsanteil ein jährlicher negativer Wanderungs- und Geburtensaldo von rund 40.000 zu verzeichnen – mit steigender Tendenz.<sup>27</sup>

Im Zusammenspiel mit der Vorstellung der deutschen Nation als Abstammungsgemeinschaft führte dies zu einer rassistisch konnotierten Debatte über die Bevölkerungsstruktur, zumal ausländische Arbeitsmigrant\*innen seit Anfang der 1970er Jahre zunehmend ihre Familienangehörigen nachholten und aus Gemeinschaftsunterkünften in Wohnungen zogen. Deren Situation auf dem Wohnungsmarkt war stark durch die Stadterneuerungspolitik beeinflusst. 1963 hatte der Senat ein erstes Programm zur Flächensanierung beschlossen, das den Abriss und Neubau ganzer Straßenzüge vorsah. Ganz im Sinne der Systemkonkurrenz lagen die ersten Durchführungsabschnitte in unmittelbarer Nähe zur Mauer in den Bezirken Kreuzberg und Wedding.<sup>28</sup> Hier wie in anderen Stadtteilen betrieben die landeseigenen Wohnungsgesellschaften in den frühen 1970er Jahren eine segregierende Vermietungspraxis, welche ihren Ausgangspunkt im Othering von Migrant\*innen aus den Anwerbestaaten hatte. Für deutsche Mieter\*innen, so etwa die Überzeugung der Degewo, ergäben sich „aus einem Zusammenleben mit einer großen Zahl völlig anderen Lebensgewohnheiten unterworfenen ausländischen Gastarbeitern [...] unerträgliche Belastungen“.<sup>29</sup> So wurden bestimmte Häuserblöcke in den Sanierungsgebieten, welche aufgrund ihres baufälligen Zustands von Deutschen kaum noch nachgefragt wurden, ausschließlich an Migrant\*innen vermietet – in anderen Gebäuden sollte hingegen eine vermeintlich homogene „deutsche“ Mieter\*innenstruktur erhalten bleiben.

Ohnehin gingen die Wohnungsgesellschaften davon aus, dass die allermeisten Arbeitsmigrant\*innen keine Ansprüche an Wohnkomfort stellten – ob-

<sup>27</sup> Helmut Gottschalk, Bevölkerungsentwicklung in Berlin (West) 1983. Unter Berücksichtigung von Vergleichszahlen aus einigen Vorjahren, Berliner Statistik 38:9, 1984, S. 310-319, hier S. 316.

<sup>28</sup> Kathrin Meißner, Die Berliner „Mietskaserne“. Zur Karriere eines Begriffs seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, in: Hanno Hochmuth/Paul Nolte (Hrsg.), Stadtgeschichte als Zeitgeschichte. Berlin im 20. Jahrhundert, Göttingen 2019, S. 39-65, hier S. 52-56.

<sup>29</sup> Arbeitspapier der DeGeWo zur Besprechung am 14.12.1970, in: Landesarchiv Berlin (LAB) B Rep. 002, Nr. 5500.

gleich im Auftrag des Senats durchgeführte Umfragen zeigten, wie unzufrieden ausländische Mieter\*innen waren. Dennoch waren Politik und Wohnungswirtschaft weitestgehend überzeugt, die Migrant\*innen würden aus ihren Herkunftsländern nur primitive Wohnverhältnisse kennen und möglichst niedrige Mieten zahlen wollen, um für die vermeintlich fest eingeplante Rückkehr zu sparen. Um sich bessere Wohnungen zu verdienen, mussten die Migrant\*innen demnach zunächst einen Prozess der ‚sozialen Hebung‘ durchlaufen, welcher die Entscheidung für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland voraussetzte und den beruflichen Aufstieg sowie das Erlernen der deutschen Sprache umfasste. Ausnahmen galten lediglich für gut verdienende ausländische Fachkräfte, welche als modern und somit als kulturell ähnlich wahrgenommen wurden – was auf einen hier nicht näher zu besprechenden intersektionalen Aspekt verweist.<sup>30</sup> Ganz ähnlich gingen auch französische Behörden bei der Wohnraumversorgung algerischer Familien vor.<sup>31</sup> Der Fokus auf die Disziplinierung vermeintlich rückständiger Personengruppen glich zudem früheren behördlichen Konzepten zur ‚Resozialisierung‘ der Bewohner\*innen von Obdachlosenunterkünften in bundesdeutschen Städten, welche seit den späten 1960er Jahren wesentlich liberalisiert worden waren.<sup>32</sup>

Da zeitgleich mit dem Zuzug der Familien von Arbeitsmigrant\*innen zahlreiche deutsche Mieter\*innen die Altbauviertel in Richtung der neu errichteten Großsiedlungen am Stadtrand verließen, veränderten sich die demografischen Verhältnisse in einigen West-Berliner Stadtteilen innerhalb weniger Jahre erheblich: Ende 1974 lebten im Kreuzberger Sanierungsgebiet 38, im Weddinger Sanierungsgebiet 33 und in den Sanierungsgebieten im Bezirk Tiergarten immerhin 18 Prozent Ausländer\*innen – der Ausländer\*innenanteil an der West-Berliner Gesamtbevölkerung war hingegen mit rund neun Prozent deutlich kleiner als in vielen westdeutschen Städten.<sup>33</sup> Obgleich die zuständigen Senatsverwaltungen die beschriebene Vermietungspraxis Anfang der 1970er Jahre ausdrücklich gebilligt hatten, galt die sogenannte „Ballung“ von Migrant\*innen in bestimmten Vierteln zunehmend als Problem. Die Bürgermeister der entsprechenden Bezirke teilten mit dem Senat die auf Arbeiten der US-Stadtsoziologie basierende Befürchtung, auf den Zuzug rassifizierter ausländischer Familien in einen Stadtteil („Invasion“) werde der sich schrittweise vollziehende Wegzug deutscher Bewohner\*innen folgen, woraufhin sich die

<sup>30</sup> Ebd.; Der Regierende Bürgermeister (Hrsg.), Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Abschlußbericht, Berlin (West) 1972, S. 29-33 und Anlage 19.

<sup>31</sup> Reinecke, S. 80-84.

<sup>32</sup> Zu diesen Konzepten vgl. Reinecke, S. 101-112.

<sup>33</sup> Stadterneuerung in Berlin. Zwölfter Bericht an das Abgeordnetenhaus, Berlin (West) 1975, Anlage 20.1.

„Konzentration“ der Migrant\*innen weiter erhöhen werde („Sukzession“) – letztere wurde wiederum von Wissenschaft und Politik weitgehend mit gesellschaftlicher Desintegration gleichgesetzt.<sup>34</sup>

Der Handlungsbedarf wuchs aus Sicht der Lokalpolitik in dem Maße, in dem sich der Aufenthalt der Migrant\*innen verstetigte. Im Herbst 1974 ging der Senat nunmehr von einem dauerhaften Verbleib vieler Arbeitsmigrant\*innen aus, die von der lokalen Wirtschaft weiterhin als Arbeitskräfte benötigt wurden. Für einen langfristigen Aufenthalt betrachtete der Senat aber eine „kulturelle Anpassung“ als nötig, welche er wiederum durch die sogenannte „Ballung“ behindert sah. Durch zwei Maßnahmen sollten nun der Familiennachzug insgesamt eingedämmt und die ausländischen Familien (gegen ihren vermuteten Willen) zu besseren Wohnverhältnissen außerhalb der bisherigen „Ballungsgebiete“ geführt werden: Erstens beschloss der Senat eine bundesweit einzigartige Zuzugssperre für bestimmte Stadtbezirke, welche – mit Ausnahmen für Angehörige bestimmter als „westlich“ geltender Staaten – Ausländer\*innen die Wohnsitznahme in Kreuzberg, Wedding und Tiergarten verbot.<sup>35</sup> Zweitens erließ die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen ebenfalls im Herbst 1974 Richtlinien zur Wohnungsgröße, welche fortan zu erfüllen waren, damit die Ausländerbehörde nachziehenden ausländischen Familienangehörigen die Aufenthaltserlaubnis erteilte. Ebenso wie in anderen Bundesländern lagen diese deutlich über den allgemeinen Mindestanforderungen des Wohnungsaufsichtsgesetzes und zielten daher ebenfalls auf eine spezifische Disziplinierung der Betroffenen ab.<sup>36</sup> Zivilgesellschaftliche Proteste gegen diese Maßnahmen gab es zu diesem Zeitpunkt kaum, weil etwa das linksliberale Milieu zwar Migrant\*innen primär als passive Opfer ausbeuterischer Vermieter\*innen betrachtete, zugleich aber überwiegend die Befürchtung vor der Entstehung vermeintlicher „Ghettos“ teilte und kaum alternative Handlungsoptionen für die Politik sah.

<sup>34</sup> Vgl. bspw. Ausländische Arbeitnehmer in Berlin. Zusammenfassung der Berichte aus den Bezirken Tiergarten, Wedding und Kreuzberg über die jeweilige Situation, undatiert, in: LAB B Rep. 014, Nr. 276. Allgemein zu diesen auch in westdeutschen Städten vorherrschenden Szenarien vgl. Reinecke, S. 237-241.

<sup>35</sup> Malte Borgmann, Von der Anwerbung zur Anerkennung. Migration, Politik und Teilhabe in West-Berlin 1970–1984, in: Hochmuth/Nolte, Stadtgeschichte, S. 271-297, hier S. 278-281.

<sup>36</sup> Richtlinien für die Überprüfung der Wohnungen oder Wohnräume ausländischer Arbeitnehmer im Zuge der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für nachziehende Familienangehörige, 04.11.1974, in: Dienstblatt des Senats von Berlin, Teil VI, Nr. 3/1975, S. 7 f. Zu anderen Bundesländern vgl. Stokes, S. 51-56.

### 3. Abschreckung und Weiterleitung. Die Unterbringung „außereuropäischer“ Asylsuchender

Just in dem Zeitraum, in dem Senat und Bezirke die Einwanderung aus den Anwerbestaaten zumindest teilweise als solche anzuerkennen begannen, verstärkte sich der Zuzug aus anderen Weltregionen. Das zentrale Sammellager für die Aufnahme sämtlicher Asylsuchender befand sich im bayrischen Zirndorf, jedoch hatten osteuropäische Asylsuchende dieses in der Regel bereits vor dem Abschluss ihres Verfahrens verlassen können, um andernorts Arbeit und Unterkunft zu suchen. Seit Anfang der 1970er Jahre machten hingegen als „außereuropäisch“ kategorisierte, zunächst vor allem jordanische Migrant\*innen den Großteil der Asylanträge aus. Bei dieser Personengruppe bestanden die bayerische und andere Landesregierungen nunmehr auf einen verpflichtenden Lageraufenthalt während der gesamten Verfahrensdauer. Deshalb war das Lager Zirndorf regelmäßig überfüllt. 1973 veranlasste Bayerns Innenminister dessen Schließung, woraufhin die Innenministerkonferenz im Februar 1974 die Dezentralisierung des Aufnahmeverfahrens beschloss.<sup>37</sup>

Für West-Berlin hatte dies gravierende Folgen: Die Zahl der Asylanträge stieg hier besonders stark an. Während der 1970er Jahre weitete die Bundesregierung als Reaktion auf die Zunahme von Asylanträgen die Visumpflicht auf immer mehr Staaten aus. Diese Beschränkungen konnten Migrant\*innen jedoch umgehen, indem sie – oft mit Maschinen der Interflug – nach Ost-Berlin reisten und anschließend die innerstädtische Grenze passierten, auf deren westlicher Seite keine Kontrollen stattfanden. Hintergrund war, dass die Westalliierten Berlin als eine zusammenhängende Stadt verstanden, innerhalb derer die Mobilität auch über die Sektorengrenzen hinweg weitestgehend ungehindert möglich sein sollte.<sup>38</sup>

Zwar unterstellten die Bezirksämter den als „arabisch“ bezeichneten Migrant\*innen, die zwischen 1973 und 1977 den Großteil der Asylanträge in West-Berlin ausmachten, rein wirtschaftliche Migrationsmotive. Ironischerweise verhinderte aber die – auch auf das Olympia-Attentat von 1972 zurückzuführende – Assoziation von „Arabern“ mit Terrorismus zunächst gewisse Beschränkungen im Alltag der Asylsuchenden. So wies der Senat aufgrund von Sicherheitsbedenken die Forderungen der Bezirke nach zentralen Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende zurück.<sup>39</sup> Stattdessen lebte ein großer

<sup>37</sup> Alexopoulou, Deutschland und die Migration, S. 166-169.

<sup>38</sup> Malte Borgmann, Disenfranchisement in the Course of Political Reorganisation. Accommodation and Social Assistance for Asylum Seekers in West Berlin and Hamburg, 1973–1982, in: Erdkunde 73:1, 2019, S. 47-61.

<sup>39</sup> Borgmann, Disenfranchisement, S. 50.

Teil der Asylsuchenden in Pensionen, die sich häufig in besonders großen Altbauwohnungen in den Bezirken Charlottenburg und Wilmersdorf befanden. Solch „ehemals großbürgerlicher Wohnraum“ war damals kaum nachgefragt, weil er sich oftmals – auch durch die zwischenzeitliche Überbelegung infolge der Einquartierung von Vertriebenen und Flüchtlingen – in schlechtem Zustand befand und inzwischen moderne Neubauwohnungen beziehungsweise Eigenheime als erstrebenswert galten.<sup>40</sup> Die in besagten Altbauwohnungen angesiedelten Beherbergungsbetriebe waren wiederum bis in die frühen 1970er Jahre vor allem von Arbeitsmigrant\*innen genutzt worden<sup>41</sup> – die Asylsuchenden unterschichteten den Unterbringungsmarkt also erneut.

Erst neuerliche Verschiebungen in der geografischen Herkunft der Asylsuchenden brachten Veränderungen in der West-Berliner Unterbringungspolitik. Nachdem die Bundesregierung die Visumpflicht für Pakistaner\*innen eingeführt hatte, machten diese 1977 rund 58 Prozent aller Asylanträge in West-Berlin aus.<sup>42</sup> Die Perspektive auf pakistanische Asylsuchende in West-Berlin unterschied sich gleich in mehrerlei Hinsicht von jener auf „arabische“. Erstens wurden pakistanische Asylsuchende sowohl von der Senatsverwaltung für Inneres als auch in zahlreichen Presseberichten als Opfer von „Werbern“ und „Schleusern“ präsentiert, welche die Einreise minutiös organisieren würden, um anschließend einen Teil der Sozialhilfe zu kassieren.<sup>43</sup> Zweitens wurden Pakistaner\*innen in einem auf kolonialen Stereotypen basierenden Othering-Prozess als zurückhaltend, hilflos und ungebildet beschrieben, weshalb größere Unterkünfte für sie im Gegensatz zu „arabischen“ Asylsuchenden kein Sicherheitsrisiko darzustellen schienen.<sup>44</sup>

Um die vermeintlichen Migrationsanreize zu senken, veranlasste SPD-Sozialsenator Olaf Sund Ende 1977 die Eröffnung zweier Wohnheime des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) für Asylsuchende. Darin eingewiesen wurden Personen,

<sup>40</sup> Führer, Die Stadt, S. 124-126, Zitat S. 125.

<sup>41</sup> Gesundheitsamt Wilmersdorf, Bericht zum Wohnheim Gieselerstraße 14/15, 26.06.1974, in: LAB B Rep. 209, Nr. 10245.

<sup>42</sup> Der Senator für Inneres an die Innenminister/-senatoren der Länder, 24.01.1978, in: LAB B Rep. 006, Nr. 3137.

<sup>43</sup> Vermerk der Senatsverwaltung für Inneres betr. Einreise pakistanischer Asylbewerber, 11.11.1977, in: LAB B Rep. 002, Nr. 14390 (Zitate); Asylsuchende Pakistani werden in Kreuzberg zum unlösbaren Problem, in: Berliner Morgenpost vom 12.11.1977; vgl. 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. 221.

<sup>44</sup> Vermerk der Senatsverwaltung für Inneres betr. Pakistanische Asylanträge, 22.12.1977, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3010; Ohne Dramatik räumten die Pakistani ihr Asyl, in: Berliner Morgenpost vom 02.12.1977; Neue Quartiere für Pakistani?, in: Spandauer Volksblatt vom 02.12.1977.

die auf Basis des Verteilungsschlüssels in westdeutsche Bundesländer weitergeleitet werden sollten – sie erhielten lediglich 1,50 DM Bargeld pro Tag und darüber hinaus Sachleistungen in Form der Vollverpflegung. Diese absichtliche Schaffung einschränkender Lebensbedingungen wies Parallelen zur planmäßig kargen Ausgestaltung von Notunterkünften für deutsche Obdachlose in den 1950er und 1960er Jahren auf. Damals gingen Behörden und Öffentlichkeit noch größtenteils von selbstverschuldeter Obdachlosigkeit aus und wollten erreichen, dass sich die Betroffenen schnellstmöglich wieder eigene Wohnungen beschafften.<sup>45</sup> Hingegen zielten die Restriktionen für Asylsuchende in den West-Berliner Durchgangsheimen neben der Abschreckung potenzieller weiterer Migrant\*innen darauf ab, den Aufenthalt in der Stadt zu verkürzen: Die Bewohner\*innen sollten widerstandslos ihrer Verteilung nach Westdeutschland nachkommen oder durch die Teilnahme an einer „Rückkehrberatung“ durch das DRK-Personal bereits vor dem Abschluss ihres Asylverfahrens „freiwillig“ in das Herkunftsland zurückkehren.<sup>46</sup>

In den Folgejahren kam es zu weiteren Verschärfungen des Asylrechts auf Bundesebene: Die Möglichkeiten zu Widersprüchen und Berufungen in Asylverfahren wurden eingeschränkt, zudem galt seit 1980 ein Arbeitsverbot während der ersten zwölf Monate des Aufenthalts.<sup>47</sup> Mithin wurde hier auf strukturellem Wege die Hilfsbedürftigkeit sämtlicher neuankommender Asylsuchender erzeugt. Während die Zahl der in der gesamten Bundesrepublik gestellten Asylanträge 1981 gegenüber dem Vorjahr tatsächlich um mehr als die Hälfte auf rund 50.000 zurückging, wuchs sie in West-Berlin antizyklisch um rund 43 Prozent auf knapp 14.000 an.<sup>48</sup> Zugleich war trotz anderslautender Ziele des Senats Mitte 1981 nur ein Sechstel der 12.000 Asylsuchenden in Unterkünften mit Vollverpflegung untergebracht.<sup>49</sup>

Die vom seit Sommer 1981 regierenden CDU-Senat geplante Errichtung neuer Wohnheime mit jeweils rund 1.000 Plätzen scheiterte indes daran, dass sich die Bezirke mit Verweis auf Proteste von Anwohner\*innen weigerten, Grundstücke zur Verfügung zu stellen. Als alternatives Abschreckungsinstrument wurde das Sachleistungsprinzip nunmehr in Form eines Systems von Wertgut-scheinen auf sämtliche Sozialhilfe beziehenden Asylsuchenden ausgeweitet –

<sup>45</sup> Reinecke, S. 107; Wagner, S. 241.

<sup>46</sup> Protokoll des Abgeordnetenhaus-Ausschusses für Arbeit und Soziales, 28.04.1978, in: LAB B Rep. 002, Nr. 17687.

<sup>47</sup> Ursula Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen 1993, S. 81-87.

<sup>48</sup> Borgmann, Disenfranchisement, S. 53.

<sup>49</sup> Vermerk der Senatskanzlei betr. Asylannten in Berlin, 20.07.1981, LAB B Rep. 002, Nr. 14984.

unabhängig davon, seit wann sich diese in West-Berlin aufhielten und ob sie in eigenen Wohnungen, in Heimen oder in Pensionen lebten. West-Berlin war damit das erste Bundesland, das Sachleistungen auch außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften einführte.<sup>50</sup>

#### *4. Wohnungsvergabe als Anreiz. Privilegien für Aussiedler\*innen und Osteuropäer\*innen*

Sorgen der entgegengesetzten Art hatte der Senat im Zusammenhang mit „deutschstämmigen“ Aussiedler\*innen aus Osteuropa. Die rechtliche Kategorie des Aussiedlers war 1953 mit dem Bundesvertriebenengesetz geschaffen worden, das unter dieser Bezeichnung Deutsche verstand, die nach Ende der „allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen“ ihre Heimatländer in Ostmittel-, Südost- und Osteuropa verließen. Entscheidendes Kriterium war neben der „Abstammung“ das „Bekenntnis zum deutschen Volkstum“, was wiederum eine spezifische Zugehörigkeitsvorstellung widerspiegelte.<sup>51</sup> Nach ihrer Ankunft in der Bundesrepublik beziehungsweise in West-Berlin lebten Aussiedler\*innen zunächst in Durchgangsheimen, sofern sie nicht bei Verwandten oder Bekannten unterkamen. Nur in West-Berlin war diese Unterbringung unabhängig vom Einkommen während der ersten vier Monate kostenfrei, wodurch der Senat möglichst viele Aussiedler\*innen, deren Zahl aufgrund bundesdeutsch-polnischer Vereinbarungen zur Ausreiseerleichterung für „Deutschstämmige“ Mitte der 1970er Jahre deutlich anstieg<sup>52</sup>, zum Verbleib in der Halbstadt anregen wollte. Schließlich sei letzterer „unter arbeitsmarkt- und bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten [...] wünschenswert“<sup>53</sup> und bei Aussiedler\*innen könne „mit einer schnellen Integration gerechnet“ werden.<sup>54</sup> Mit Blick auf West-Berlin war also bei der Aufnahme von Aussiedler\*innen durchaus eine migrationspolitische Motivation zu erkennen, die in der Historiografie zumindest für die Bundesregierung bislang verneint wurde.<sup>55</sup>

Die Bemühungen des Senats betrafen auch eine möglichst komfortable Ausgestaltung des Notaufnahmelandes Marienfelde, wobei der Senat auf Beschwerden von Aussiedler\*innen schnell reagierte. Zudem wurden Aussiedler\*innen pauschal einer besonderen Dringlichkeitsgruppe des Wohnberechtigungs-

<sup>50</sup> Auszug aus dem Protokoll der Konferenz der obersten Landessozialbehörden am 22./23.10.1981 in Saarbrücken, in: LAB B Rep. 008, Nr. 1739.

<sup>51</sup> Jannis Panagiotidis, *The unchosen ones. Diaspora, nation, and migration in Israel and Germany*, Bloomington 2019, S. 36-49.

<sup>52</sup> Panagiotidis, S. 207-213.

<sup>53</sup> Vermerk der Senatsverwaltung für Arbeit und Soziales, 18.08.1975, in: LAB B Rep. 002, Nr. 24011.

<sup>54</sup> Vermerk der Senatskanzlei, 13.08.1975, in: LAB B Rep. 002, Nr. 24011.

<sup>55</sup> Panagiotidis, S. 250.

scheins zugeordnet, wodurch „deutschstämmige“ Familien aus Osteuropa in West-Berlin in den 1970er Jahren in der Regel innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Ankunft eine Sozialwohnung erhielten.<sup>56</sup> Auf dem freien Wohnungsmarkt erfuhren Aussiedler\*innen hingegen durchaus Diskriminierungen, welche die Betroffenen vor allem auf teils noch fehlende Deutschkenntnisse zurückführten. Insgesamt blieb der Erfolg der politischen Anreize begrenzt, denn der Anteil West-Berlins an der bundesweiten Aufnahme von Aussiedler\*innen stagnierte während der 1970er Jahre bei rund zwei Prozent.

Auch Migrant\*innen aus Osteuropa, die sich nicht auf ihre deutsche Abstammung berufen konnten, waren in der Bundesrepublik rechtlich deutlich bessergestellt als Personen aus anderen Weltregionen. Seit August 1966 genossen Migrant\*innen aus Staaten des Warschauer Pakts durch einen Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) einen grundsätzlichen Abschiebeschutz. Selbst ohne Asylantrag wurden sie während der ersten zwei Jahre ihres Aufenthalts geduldet und erhielten eine Arbeitserlaubnis – nach Ablauf der zwei Jahre konnten sie eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Ausländergesetz beantragen.<sup>57</sup>

Am Beispiel des behördlichen Umgangs mit Pol\*innen in West-Berlin lässt sich der rasche Wandel der Kategorisierung bestimmter Gruppen von Migrant\*innen besonders gut veranschaulichen. Infolge der Liberalisierung der Ausreisebestimmungen durch die polnische Regierung im Jahr 1980 wurde West-Berlin zu einem „neuen polnischen Zentrum der Emigration“.<sup>58</sup> Die zuständigen West-Berliner Behörden unterstellten diesem Personenkreis zunächst wirtschaftliche Migrationsmotive und waren darauf bedacht, ihnen Sozialleistungen möglichst vorzuenthalten.<sup>59</sup>

Ende 1981 kam es jedoch zu einer schlagartigen Umetikettierung polnischer Migrant\*innen. Nach der Verhängung des Kriegsrechts durch die polnische Regierung Mitte Dezember 1981 forderten Journalist\*innen und Politiker\*innen, in West-Berlin lebende Pol\*innen gegenüber Asylsuchenden anderer Nationalitäten bevorzugt zu behandeln, weil sie zu einer antikommunistischen Gemeinschaft gehörten.<sup>60</sup> Tatsächlich besaßen Osteuropäer\*innen hinsichtlich des Aufenthaltsstatus aber ohnehin bereits deutlich größere Handlungsspielräume: War die Zahl der Asylanträge von Pol\*innen im Dezember 1981 zunächst stark

<sup>56</sup> Übersicht der im Durchgangsheim Marienfelde getroffenen und eingeleiteten Maßnahmen, 06.01.1977, in: LAB B Rep. 077, Nr. 1166.

<sup>57</sup> Münch, S. 38 und 59 f.

<sup>58</sup> Peter Oliver Loew, *Wir Unsichtbaren. Geschichte der Polen in Deutschland*, München 2014, S. 222.

<sup>59</sup> Vermerk der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, 25.06.1981, in: LAB B Rep. 002, Nr. 37450.

<sup>60</sup> „Polnische Asylbewerber bevorzugen“, in: *Berliner Morgenpost* vom 07.01.1982; Am Rande bemerkt – Die verschiedenen Asylanten, in: *Tagesspiegel* vom 30.01.1982.

angestiegen, so ging sie wiederum deutlich zurück, je wirkmächtiger die vom Senat im Herbst 1981 beschlossenen Restriktionen den Alltag von Asylsuchenden einschränkten. Seit Frühling 1982 nahm stattdessen die Zahl der (in aller Regel innerhalb kurzer Zeit genehmigten) Anträge auf Duldung rasant zu.<sup>61</sup>

Auch im Hinblick auf ihre Unterbringung waren Osteuropäer\*innen in West-Berlin zunächst kaum direkt von Verschärfungen betroffen: Die Senatsverwaltung für Inneres hielt Ende 1982 fest, Gemeinschaftsunterkünfte seien „bevorzugt für außereuropäische Asylbewerber“ vorzusehen, „um insoweit abschreckend zu wirken“. Um auch osteuropäische Asylsuchende darin einzuweisen, reiche die Kapazität ohnehin nicht aus.<sup>62</sup> Zugleich ermöglichte die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen weiterhin sowohl Geduldeten als auch Asylsuchenden aus Osteuropa, einen Wohnberechtigungsschein zu erhalten, der Voraussetzung für den Bezug einer Sozialwohnung war. Dies begründete sie damit, dass Osteuropäer\*innen aufgrund der Rechtslage grundsätzlich nicht abgeschoben werden könnten und deren „Integrationsbemühungen“ daher – ganz im Gegensatz zu jenen von Asylsuchenden aus anderen Weltregionen – frühzeitig zu unterstützen seien.<sup>63</sup>

#### *5. Nivellierung von Kategorisierung und Ungleichbehandlung infolge gesellschaftlicher Wandlungsprozesse*

Seit den späten 1970er Jahren revidierte der West-Berliner Senat sukzessive seine Wohnungs- und Unterbringungspolitik gegenüber unterschiedlichen Gruppen von Migrant\*innen. In den folgenden Jahren wurden die Ansiedlung innerhalb der Stadt sowie die Vergabe von Wohnraum und Unterbringungsplätzen tendenziell weniger reguliert – sowohl hinsichtlich Restriktionen als auch hinsichtlich Privilegien.

So erreichten etwa migrantische Mitglieder der bezirklichen „Ausländerbeiräte“ bereits 1977 eine Ausnahmeregelung von der Zuzugssperre für die Bezirke Kreuzberg, Wedding und Tiergarten, welche erst gut zwei Jahre zuvor in Kraft getreten war. Geschickt argumentierten sie, dass die Maßnahme die Familienzusammenführung von Arbeitsmigrant\*innen behindere, welche Voraussetzung für die emotionale Verwurzelung in der neuen Heimat West-Berlin und somit für die auch von der Politik gewünschte „Anpassung“ sei.<sup>64</sup> Dieselben

<sup>61</sup> Vermerk der Senatskanzlei, 17.03.1982, in: LAB B Rep. 002, Nr. 37451.

<sup>62</sup> Der Senator für Inneres an den Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, 22.12.1982, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3295.

<sup>63</sup> Mitteilung des Senats zur Kenntnisnahme Nr. 188 vom 31.08.1982, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9:710, S. 2-4, hier S. 3.

<sup>64</sup> Borgmann, Anwerbung, S. 281-283.

Bezirksbürgermeister, welche die Einführung der Zuzugssperre vehement gefordert hatten, stimmten deren Abschwächung nun zu und gingen noch weiter. Unter anderem durch entsprechende Wortmeldungen der Betroffenen wurde in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre immer deutlicher, dass viele Migrant\*innen aus den Anwerbestaaten sehr wohl Interesse an qualitativ höherwertigen Wohnungen hatten, aber an der diskriminierenden Vergabep Praxis vieler Vermieter\*innen scheiterten – das essenzialistische Bild der anspruchslosen Migrant\*innen bekam hier erste Risse. Angesichts der Erfolglosigkeit der Zuzugssperre sprachen sich die Bürgermeister der Innenstadtbezirke nun für eine Mindestvermietungsquote an Migrant\*innen aus, um durch ein verbessertes Wohnungsangebot in den Außenbezirken die als problematisch betrachtete „Ballung“ von Migrant\*innen zu reduzieren.

Tatsächlich wurde 1978 eine empfohlene und 1980 eine verpflichtende Quote eingeführt, wonach künftig zehn Prozent der Neuvermietungen der landeseigenen Wohnungsgesellschaften an Ausländer\*innen erfolgen sollten.<sup>65</sup> Auf den erstmaligen Zuzug vor allem von Türk\*innen in Wohnanlagen, die bislang ausschließlich durch Deutsche belegt gewesen waren, reagierten einige Nachbar\*innen jedoch mit rassistischen Beschwerden bei ihren Vermieter\*innen. Letztere sahen dadurch ihre Befürchtung bestätigt, dass ihre Wohnungsbestände an Attraktivität und somit auch an Wert verlieren würden, wenn vermeintlich zu viele Migrant\*innen dort einzögen.<sup>66</sup> Die rassistische Haltung deutscher Mieter\*innen galt somit als verständlich und ihr wurde eine höhere Priorität als der Verbesserung der Wohnverhältnisse rassifizierter Migrant\*innen eingeräumt.<sup>67</sup> Auch deshalb kontrollierte die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen die Umsetzung der Vermietungsquote nie effektiv. Zwar wurde diese 1983 von zehn auf fünfzehn Prozent erhöht und sollte eigentlich auf einzelne Wohnanlagen angewendet werden. Die meisten Wohnungsgesellschaften legten jedoch stattdessen ihren Gesamtbestand zugrunde und vermieteten weiterhin in Sanierungsgebieten primär an Migrant\*innen und in jüngeren Wohnungsbeständen fast ausschließlich an Deutsche. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen griff hier nicht durch. Vielmehr begrüßte sie, dass die Gesellschaften darauf achten würden, „dass möglichst viele Mieter den geplanten Anteil ausländischer Mitbewohner akzeptieren“.<sup>68</sup> Die Wohnraumver-

<sup>65</sup> Vgl. u. a. Landespressedienst, Leitlinien und neue Maßnahmen zur Ausländerintegration in Berlin und deren Durchführung, Berlin (West) 1980.

<sup>66</sup> Vermerk der Senatskanzlei – Bürgerreferat, 22.04.1980, in: LAB B Rep. 002, Nr. 17204.

<sup>67</sup> Allgemein zu dieser Sicht auf rassistische Äußerungen vgl. Alexopoulou, Deutschland und die Migration, S. 202-206.

<sup>68</sup> Protokoll der 8. Sitzung des Ausschusses für Ausländerfragen des Senats vom 13.05.1983, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3323 (Zitat); Der Senator für Gesundheit, Soziales und Familie, Mit-

sorgung der Arbeitsmigrant\*innen war also fortan eine Frage der ‚kulturellen Andersartigkeit‘ und nicht länger vorwiegend eine der sozialen Anspruchslosigkeit wie noch Anfang der 1970er Jahre.

Die Tatsache, dass rassifizierte Migrant\*innen nach wie vor kaum Zugang zu Wohnungen außerhalb der Sanierungsgebiete hatten, trug dann auch maßgeblich zu einer gravierenden Wende in der Stadtentwicklungspolitik bei. Neben Problemen bei der Finanzierung des geplanten großflächigen Neubaus verzögerte die schwierige Suche nach Ersatzwohnraum für ausländische Mieter\*innen – darunter viele kinderreiche türkische Familien – die Freimachung der zum Abriss vorgesehenen Häuser. Hier zeigten viele Migrant\*innen Agency, indem sie sich gegen Versuche wehrten, Mietverträge ersatzlos zu kündigen. Vor allem seit den späten 1970er Jahren erfuhren innerstädtische Altbauviertel auch durch Stadtplaner\*innen und Architekt\*innen eine neue Wertschätzung. Es vollzog sich ein langsamer Wandel hin zu einer „behutsamen“ Stadterneuerung, die auf die Modernisierung von Altbauten statt auf Abriss und Neubau setzte.

Da also mit einer Umsetzung ausländischer Mieter\*innen aus den Sanierungsgebieten kaum noch zu rechnen war, setzte der seit Mitte 1981 regierende CDU-Senat darauf, die Sozialbindungen im Wohnungsbestand in den Bezirken Kreuzberg, Wedding, Tiergarten und Schöneberg zu lockern, um die als problematisch betrachtete Bevölkerungsstruktur zu verändern – schließlich erfreuten sich innerstädtische Viertel inzwischen auch bei Besserverdienenden wachsender Beliebtheit. Ein weiterer Einfluss der Wohnungs- auf die Migrationspolitik zeigte sich darin, dass der Senat sich angesichts der Aussichtslosigkeit, die „Ballung“ von Migrant\*innen aufzulösen, bemühte, öffentlich deren Vorteile zu betonen. So hieß es nunmehr, das sogenannte „ethnische Gewerbe“ schaffe „Bestätigungs-, Erwerbs- und Aufstiegsmöglichkeiten für Ausländer“ und trage damit zur „Integration“ bei.<sup>69</sup> Damit lehnte sich der Senat an eine Argumentation an, welche die britische Regierung bereits 1966 vertreten hatte.<sup>70</sup> In West-Berlin hatten migrantische Aktivist\*innen für diese pragmatische Sichtweise bereits seit den späten 1970er Jahren geworben, waren damit aber zunächst auf taube Ohren gestoßen.<sup>71</sup>

Welche Veränderungen gab es im Zusammenhang mit anderen Gruppen? Das langsame Ende des vergleichsweise privilegierten Status von Pol\*innen begann im Sommer 1983, nachdem die polnische Regierung das Kriegsrecht und

einander leben. Bilanz und Perspektiven, Berlin (West) 1985, S. 31 f.

<sup>69</sup> Arbeitspapier der Kommission „Ausländerpolitik“, 13.12.1982, LAB B Rep. 002, Nr. 18019.

<sup>70</sup> Sturm-Martin, Wahrnehmung, S. 78 f.

<sup>71</sup> Ausländerkomitee Berlin (West) e.V., Gleiches Wohnrecht für alle! Dokumentation zur Zuzugssperre für ausländische Arbeiter, Berlin (West) 1978.

die damit verbundenen strengen Ausreiseregulungen aufgehoben hatte – inzwischen mussten auch zurückkehrende Migrant\*innen kaum noch Strafen wegen unerlaubter Ausreise befürchten. Die West-Berliner Ausländerbehörde vermutete vor diesem Hintergrund, viele Pol\*innen würden lediglich zum Zwecke des Sozialhilfebezugs zwischen Polen und der Halbstadt pendeln<sup>72</sup> – hierin spiegelten sich historisch überkommene antislawische Stereotype von Faulheit und Hinterlist wider. Die den Pol\*innen unterstellte Mobilität lief zudem der antikommunistischen Intention der aufenthaltsrechtlichen Privilegierung von Osteuropäer\*innen zuwider. Denn wer zwischen West-Berlin und Polen pendelte, demonstrierte keine Abkehr vom politischen System des Herkunftslandes und somit auch nicht die Überlegenheit der kapitalistischen Welt. Als Reaktion auf ihre Beobachtungen schränkte die Ausländerbehörde Mitte 1983 die Vergabe neuer Duldungstitel an Osteuropäer\*innen ein und wandelte bestehende Duldungen nur noch dann in Aufenthaltserlaubnisse um, wenn die betreffenden Personen keine Sozialhilfe bezogen.<sup>73</sup> Letztere wurde zahlreichen Pol\*innen zudem im Laufe des Jahres 1984 durch die bezirklichen Sozialämter gestrichen, woraufhin viele Betroffene ihre bisherigen Wohnungen aufgeben und mangels Arbeitserlaubnis einen Asylantrag stellen mussten, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.<sup>74</sup>

Von der veränderten Perspektive auf die Migration aus Osteuropa waren Aussiedler\*innen ebenfalls betroffen. Die für diese geltende Regelung der viermonatigen kostenfreien Unterbringung schaffte der Senat im Herbst 1983 vor dem Hintergrund ab, dass ein wachsender Anteil der Personen, die einen Antrag auf Anerkennung als Aussiedler\*in stellten, die benötigten Dokumente erst in West-Berlin organisieren wollte.<sup>75</sup> Auch dieser Kreis profitierte von der kostenfreien Unterbringung, sofern „Anhaltspunkte für eine Aussiedlereigenschaft“ vorlagen.<sup>76</sup> Durch die Streichung dieses nur in West-Berlin geltenden Privilegs sollte also der Anreiz gesenkt werden, erst nach der Ausreise die Anerkennung als Aussiedler\*in zu beantragen. Auf Bundesebene wurden die Möglichkeiten zur „Aussiedlung“ hingegen erst seit Ende der 1980er Jahre schrittweise beschnitten.<sup>77</sup> Insgesamt stellten diese Neuregelungen der Migration aus

<sup>72</sup> Der Polizeipräsident an den Senator für Inneres betr. Ausländerrechtliche Behandlung polnischer Staatsangehöriger, 25.08.1982, in: LAB B Rep. 002, Nr. 37452.

<sup>73</sup> Vermerk der Senatsverwaltung für Inneres, 07.05.1984, in: LAB B Rep. 004, Nr. 3324.

<sup>74</sup> Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, Situation der Polen in Berlin (West), o. D. [08.11.1984], in: LAB B Rep. 002, Nr. 37454.

<sup>75</sup> Niederschrift über die Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen vom 29.11.1983, in: Evangelisches Landeskirchliches Archiv in Berlin (ELAB), 36/2893.

<sup>76</sup> Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Nr. 372, 15.12.1981, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 9/294, S. 22.

<sup>77</sup> Panagiotidis, S. 248-277.

Osteuropa den Versuch dar, von den betroffenen Migrant\*innen eine Entscheidung zwischen einem Leben in der Bundesrepublik oder im Herkunftsland – also deren Loyalität für einen der Blöcke – zu erzwingen und sie auf diese Weise sowohl zu immobilisieren als auch symbolisch zu disziplinieren.

Während also Migrant\*innen aus Osteuropa Privilegien verloren, konnten als „außereuropäisch“ kategorisierte Asylsuchende gemeinsam mit Verbündeten Verbesserungen erreichen. Anfang der 1980er Jahre entstand in West-Berlin allmählich eine zivilgesellschaftliche Bewegung für die Rechte von Asylsuchenden: Erste selbstorganisierte Aktionen wie etwa Hungerstreiks gegen die unzureichende Versorgung im Rahmen des Sachleistungssystems sensibilisierten Teile des linksliberalen und auch des linksprotestantischen Milieus für die prekäre Situation von Asylsuchenden. Dem Historiker Jonathan Spanos zufolge fußte die Ablehnung der strukturellen Ausgrenzung von Asylsuchenden durch weite Teile der Evangelischen Kirche auf der Idee der „Gleichheit aller Geschöpfe Gottes“, welche in dieser Argumentation wiederum mit dem Verfassungsbegriff der Menschenwürde verknüpft wurde.<sup>78</sup>

Während die West-Berliner Evangelische Kirche eine Beteiligung an der Unterbringung von Asylsuchenden aufgrund der restriktiven Behördenauflagen ablehnte, baute der West-Berliner DRK-Landesverband sein Engagement in diesem Bereich aus und unterhielt Mitte 1985 vierzehn Heime mit gut 1.900 Plätzen, was rund 54 Prozent aller Plätze in West-Berliner Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende ausmachte.<sup>79</sup> Weiterhin war das DRK auch in die „Rückkehrberatung“ für Asylsuchende involviert – allein zwischen November 1984 und Juni 1985 verließen rund 1.000 Personen unter Beteiligung des DRK West-Berlin in Richtung Libanon. Vertreter\*innen der Evangelischen Kirche sowie diverse weitere zivilgesellschaftliche Gruppierungen bezweifelten jedoch öffentlich, ob diese Reisen tatsächlich freiwillig erfolgten, bezeichneten die DRK-Unterkünfte als „menschenunwürdig“ und warfen der Organisation vor, das Neutralitätsgebot der Rotkreuzbewegung zu verletzen. Durch Protestschreiben an den DRK-Bundesverband sowie an die Internationale Rotkreuzgemeinschaft erreichten sie tatsächlich, dass das West-Berliner DRK der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie im Sommer 1985 vorschlug, die Verpflichtung zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften auf ein bis zwei Jahre zu befristen.<sup>80</sup> Wiederum kurz darauf führte der Senat ein sogenanntes

<sup>78</sup> Jonathan Spanos, Flüchtlingsaufnahme als Identitätsfrage. Der Protestantismus in den Debatten um die Gewährung von Asyl in der Bundesrepublik (1949 bis 1993), Göttingen 2022, S. 230-235, 270 (Zitat) und 325-328.

<sup>79</sup> Anlage zur Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 600 vom 05.08.1985, in: Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 10/200.

<sup>80</sup> Notiz betr. Gespräch am 19.08.1985 in der DRK-Hauptverwaltung, in: ELAB 36/2918.

Phasenmodell ein, demzufolge Asylsuchende sich nach Ablauf der ersten zwei Jahre ihres Aufenthalts selbst eine „angemessene Unterkunft“ suchen durften und Sozialhilfe von diesem Zeitpunkt an in Form von Bargeld erhalten sollten.<sup>81</sup>

Ursächlich für diesen Teilerfolg der neuentstandenen „Asylbewegung“ waren zwei Faktoren: Erstens konnten die Kritiker\*innen die Einbindung des West-Berliner DRK in einen globalen Verband nutzen, für den seine moralische Integrität ein wichtiges Kapital war. Zweitens war es der Politik in den vorangegangenen Jahren weder durch die Einschränkung des Rechtsweges noch durch die Verschlechterung der Lebensbedingungen gelungen, die tatsächliche Dauer der Asylverfahren zu verkürzen. Gerade weil eine Rückkehr ins Herkunftsland bei vielen Asylsuchenden nicht absehbar war, wurden diese inzwischen nicht mehr pauschal als mobil kategorisiert – auch aus Sicht des Senats machte es deshalb Sinn, den gezielten Ausschluss aus bestimmten Gesellschaftsbereichen zeitlich zu staffeln.

## 6. Fazit

Welchen Mehrwert bringt die Untersuchung städtischer Migrationsgeschichte anhand der Wohnungs- und Unterbringungspolitik? Wie oben gezeigt wurde, lassen sich mithilfe dieser Perspektive der gesellschaftliche Umgang mit Migration sowie übergeordnete gesellschaftliche Wandlungsprozesse gemeinsam analysieren und erklären. Städte eignen sich schon allein deshalb als Analyseobjekte, weil hier aufgrund von Verkehrsinfrastrukturen, sozialen Netzwerken und spezifischen Arbeitsmärkten besonders viele Migrant\*innen ankommen.<sup>82</sup> Darüber hinaus ist Wohnraum in Städten gemeinhin eine knappere Ressource als in ländlichen Regionen, was sich auch in ethnischer Segregation äußert, die immer wieder Ausgangspunkt migrationspolitischer Debatten ist.

Grundsätzlich profitierten Deutsche auf dem West-Berliner Wohnungsmarkt von einem noch stärkeren Fahrstuhleffekt als auf dem Arbeitsmarkt, wo ihnen aufgrund der Besetzung unterer Positionen durch Migrant\*innen mehr Möglichkeiten zum beruflichen Aufstieg offenstanden. Schließlich finanzierten rassifizierte Migrant\*innen sowohl durch ihre Steuern als auch – sofern ihnen der Bezug einer Wohnung gestattet war – durch ihre Mieten für ansonsten kaum nachgefragte Altbauwohnungen die Stadterneuerung mit, belegten aber nur sehr wenige der neuerrichteten Wohnungen. Diese besondere Form der

<sup>81</sup> Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Familie, Rundschreiben VII Nr. 22/1985 betr. Gewährung von Sozialhilfe an Personen nach § 120 Abs. 2 BSHG, in: LAB B Rep. 008, Nr. 1733.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu u. a. Doug Saunders, *Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping Our World*, New York 2010.

Unterschichtung beschleunigte somit die Hebung des durchschnittlichen Wohnstandards der deutschen Stadtbevölkerung. Der Zugang zu Wohnraum hatte aber nicht nur eine sozial-, sondern vor allem auch eine migrationspolitische Komponente: Der West-Berliner Senat sah adäquate Wohnungen bei als zugehörig und willkommen betrachteten Gruppen als Voraussetzung für die erfolgreiche ‚Integration‘ in Form des Ankommens und der Vertrautheit mit der Umgebung (‚Integration‘ durch Teilhabe). Bei als ‚fremd‘ gelesenen Gruppen galten hingegen ein längerfristiger Aufenthalt sowie die Anpassung als Bedingung für einen auch nur annähernd gleichberechtigten Zugang zum Wohnungsmarkt (Teilhabe nach ‚Integration‘).

Während Renard mit Blick auf amtliche Statistiken argumentiert, dass sich der politische Fokus der Klassifikationsschemata zwischen dem späten 19. und dem frühen 21. Jahrhundert „von Migration als Prozessbeschreibung hin zur Alteritätsbeschreibung“<sup>83</sup> verschoben habe, war in der West-Berliner Wohnungs- und Unterbringungspolitik in der ersten Hälfte der 1980er Jahre gewissermaßen eine gegenläufige Tendenz zu erkennen. Schließlich geriet die zuvor kaum hinterfragte Hierarchisierung der Zugezogenen allein auf Grundlage ihrer Herkunft und damit verbundener Zuschreibungen zunehmend ins Wanken. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die Kategorisierung bestimmter Gruppen von mobil zu (potenziell) sesshaft oder umgekehrt verschob. Je nach Beurteilung erweiterten oder beschränkten Politik und Behörden die Teilhabemöglichkeiten der entsprechenden Gruppen, wobei die Angst vor der dauerhaften Ausgrenzung von (sich entgegen früherer Erwartungen als nicht disponibel erweisenden) Kollektiven ein zentrales Motiv war – der Faktor Mobilität gewann also gegenüber der Alterität an Relevanz beziehungsweise beeinflusste zunehmend die Wahrnehmung Letzterer.

Die Impulse zu dieser Re kategorisierung und den daraus resultierenden politischen Veränderungen kamen auch von Migrant\*innen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die gegen verschiedene restriktive Regelungen protestierten und klagten. Auf diese Weise zeigten sie ein hohes Maß an Agency und konnten teils erfolgreich ihre Handlungsspielräume beziehungsweise jene der Betroffenen erweitern. Dabei versuchten sie, „als universal begründete [...] Normen zu etablieren“ und machten gegenüber dem Senat „Individual- und Kollektivrechte“ geltend.<sup>84</sup> Hier zeigten sich somit Auswirkungen des wachsenden Einflusses der Neuen Sozialen Bewegungen und der Politisierung

<sup>83</sup> Renard, S. 450.

<sup>84</sup> Zu diesen allgemeineren Beobachtungen zu den Ansprüchen sozialer Bewegungen im Zuge der „Expansion des Moralischen“ vgl. Habbo Knoch/Benjamin Möckel, Moral History. Überlegungen zu einer Geschichte des Moralischen im „langen“ 20. Jahrhundert, in: Zeithistorische Forschungen 14:1, 2017, S. 93-111, hier S. 99.

des Protestantismus in der Bundesrepublik. Seit den 1970er Jahren beschränkte sich die Aufmerksamkeit für (mutmaßlich) politisch Verfolgte nicht länger auf den osteuropäischen Raum, sondern umfasste etwa auch Linke aus Lateinamerika, was auf eine weitere Entwicklung verwies: Der Antikommunismus verlor in der Bundesrepublik wie in West-Berlin als innen- wie außenpolitischer Faktor allmählich an Bedeutung.

Mit Blick auf den politischen Kontrollanspruch waren ebenfalls gravierende Veränderungen zu erkennen. Paternalistisch-rassistische Ideen wie jene von der ‚sozialen Hebung‘ der Arbeitsmigrant\*innen sowie restriktive Maßnahmen wie die Zuzugssperre für bestimmte Bezirke dominierten in einer Hochphase der Planungspolitik und des damit verbundenen Fortschrittsoptimismus. Auch die lange auf flächendeckenden Abriss und Neubau ausgerichtete Stadterneuerungspolitik war Ausdruck des Vertrauens darauf, dass staatliche Interventionen die Ungleichheit der Lebensverhältnisse erheblich reduzieren oder gar ganz abschaffen könnten.<sup>85</sup> Wohnungs- und Migrationspolitik verfolgten somit gleichermaßen das Leitbild einer weitgehend homogenen Gesellschaft. Dies änderte sich am Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren: Ausgerechnet der seit Mitte 1981 regierende CDU-Senat arrangierte sich – worauf oben nicht näher eingegangen werden konnte – zunehmend mit der erheblichen sozialen und kulturellen Heterogenität der Stadtgesellschaft, während Bundeskanzler Kohl und Bundesinnenminister Zimmermann noch auf die ethnische Homogenität der bundesdeutschen Bevölkerung pochten und die FDP vergeblich zu einer Verschärfung des Ausländergesetzes drängten. Dass der West-Berliner Senat frühzeitig Elemente des damals in Großbritannien bereits etablierten Multikulturalismus in seine migrationspolitische Rhetorik aufnahm, ist vor allem damit zu erklären, dass die Halbstadt mit ihrer außergewöhnlichen geografischen und politischen Lage zu diesem Zeitpunkt dringend eine Alternative zum vorherrschenden Krisennarrativ benötigte.<sup>86</sup> Die Besonderheit West-Berlins ist daher weniger in demografischen Phänomenen als in deren migrations- und wohnungspolitischen Bearbeitung zu suchen, die besonders restriktive wie besonders liberale Elemente vereinte und stets neu austarierte.

Obgleich also der CDU-Senat bereits Anfang der 1980er Jahre die hochgesteckten wie unerreichten wohnungs- und sozialpolitischen Ziele der Vorgängersenate aufgab, wurden große Teile der landeseigenen Wohnungsbestände bekanntermaßen erst in den 2000er Jahren von einem Senat aus SPD und PDS privatisiert. Dass die Kampagne „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“ heute

<sup>85</sup> Vgl. etwa Führer, *Die Stadt*, S. 192 f.

<sup>86</sup> Insgesamt zur Neupositionierung Berlins vgl. Stephan Lanz, *Berliner Diversitäten. Das immerwährende Werden einer wahrhaftigen Metropole*, in: Wolf-Dietrich Bukow (Hrsg.), *Neue Vielfalt in der urbanen Stadtgesellschaft*, Wiesbaden 2011, S. 115-131.

auch den Rückhalt zahlreicher Vereine genießt, die in den 1970er und 1980er Jahren als migrantische Selbstorganisationen gegründet wurden, verweist auf zwei Phänomene. Erstens sind rassifizierte Stadtbewohner\*innen damals wie heute besonders stark von Wohnungsnot betroffen. Zweitens wird mit dem Ziel, die Wohnungsbestände privater Konzerne zu vergesellschaften, vielfach die Erwartung verbunden, die Vermietungspraxis gewissermaßen an moralischen Maßstäben ausrichten zu können. Dass eine öffentliche Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen keineswegs Diskriminierungsfreiheit bedeutet, hat der vorliegende Beitrag gezeigt und wird durch aktuelle Presseberichte über rassistische Regularien in verschiedenen kommunalen Wohnungsbaugesellschaften bestätigt. Die Idee, die zu vergesellschaftenden Berliner Wohnungsbestände durch eine Anstalt öffentlichen Rechts verwalten zu lassen und diese mit Transparenzvorgaben und einer umfassenden Mieter\*innenmitbestimmung zu versehen, bietet aber zumindest einen kleinen Hoffnungsschimmer.