

Müncb, Asylpolitik

Ursula Münch

Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Entwicklung und Alternativen

2. überarbeitete und ergänzte Auflage

Leske + Budrich, Opladen 1993

**Die Autorin ist Wissenschaftliche Assistentin am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der Universität München**

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

Münch, Ursula:

**Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland : Entwicklung und Alternativen / Ursula Münch. —
2., überarb. und erg. Aufl. — Opladen : Leske und Budrich, 1993**

© 1993 by Leske + Budrich, Opladen

**Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außer-
halb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig
und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.**

ISBN 978-3-322-92547-3 ISBN 978-3-322-92546-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-322-92546-6

Inhalt

Einleitung	9
Erstes Kapitel Das Recht auf Asyl	13
1. Das Asylrecht im Völkerrecht	13
1.1. Asylgewährung als Akt staatlicher Souveränität	13
1.2. Asylrecht als Menschenrecht	14
1.3. Die Genfer Flüchtlingskonvention	15
2. Das Asylrecht im bundesdeutschen Verfassungsrecht	17
2.1. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates	17
2.2. Art. 16 Abs. 2 II GG als subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl	22
2.3. Der Inhalt des Asylrechts	23
2.4. Der Begriff der Politisch Verfolgten im Grundgesetz ...	28
3. Zusammenfassung	36
Zweites Kapitel Die Praxis der Asylgewährung bis Ende der 70er Jahre	38
1. Die Bedeutung des Anerkennungsverfahrens für die Asylgewäh- rung	38
1.1. Die Notwendigkeit eines Überprüfungsverfahrens	38
1.2. Die Anforderungen an das Asylverfahren	39
1.3. Die Auswirkungen des Verfahrensergebnisses	42
2. Die Entwicklung der Asylgewährung bis zur beginnenden Über- lastung des Verfahrens Anfang der 70er Jahre	50
2.1. Die Asylgewährung bis zur Vereinheitlichung des Aus- länderrechts	50
2.2. Die asylrechtlichen Bestimmungen des Ausländer- gesetzes	57
3. Die Veränderungen in der Asylgewährungspraxis unter dem Eindruck steigender Asylbewerberzahlen: Die Entwicklung in den 70er und 80er Jahren	63
3.1. Ursachen für die Veränderungen in der Asylbewerber- statistik	63

- 3.2. Der Versuch, das Asylverfahren durch die Modifizierung verfahrensrechtlicher Regelungen zu entlasten 64
- 3.3. Die Folgen der administrativen Maßnahmen 70

Drittes Kapitel Legislative und exekutive Maßnahmen als Reaktion auf die Wahrnehmung eines "Mißbrauchs des Asylrechts" 72

- 1. Das Erste Beschleunigungsgesetz 1978 und das Zweite Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung 72
 - 1.1. Die Ausgangslage und ihre Beurteilung durch die Politiker 73
 - 1.2. Die Maßnahmen 74
 - 1.3. Stellungnahme zum Ersten Beschleunigungsgesetz 76
- 2. Das Zweite Beschleunigungsgesetz 1980 77
 - 2.1. Die unterschiedliche Einschätzung des Handlungsbedarfs 78
 - 2.2. Das Gesetzgebungsverfahren 80
 - 2.3. Getroffene Maßnahmen 81
 - 2.4. Beurteilung der Maßnahmen 87
- 3. Das Asylverfahrensgesetz 1982 88
 - 3.1. Das Gesetzgebungsverfahren 88
 - 3.2. Die neuen Verfahrensregelungen nach dem Asylverfahrensgesetz 92
 - 3.3. Neue Regelungen über die Stellung des Asylbewerbers während des Verfahrens 95
 - 3.4. Stellungnahme zum Asylverfahrensgesetz von 1982 98
- 4. Die Änderungsgesetze von 1987 und 1988 101
 - 4.1. Die Entwicklung seit dem Erlaß des Asylverfahrensgesetzes 1982 101
 - 4.2. Die Bundesratsinitiative zum Änderungsgesetz 1987 102
 - 4.3. Die grundsätzliche Veränderung bei der Diskussion um eine Neuregelung 105
 - 4.4. Die Änderung des Asylverfahrensgesetzes 1988 108
- 5. Zusammenfassung 109

Viertes Kapitel	Asylgewährung und Asylgesetzgebung in den 90er Jahren	111
1.	Asylrelevante Regelungen im neuen Ausländerrecht	112
2.	Entwicklung von Gesetzgebung und inhaltlicher Auseinandersetzung im Vorfeld des Asylkompromisses von 1992	115
2.1.	Veränderungen in der Asylgewährung seit Anfang der 90er Jahre und ihre Folgen für das politische Handeln	115
2.2.	Einwirkungsversuche auf die sozialhilferechtliche Stellung von Asylsuchenden	118
2.3.	Die Wiederzulassung der Asylbewerber zum Arbeitsmarkt	122
2.4.	Das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens 1992	124
2.5.	Handlungsspielräume bei der Diskussion um eine Änderung des Grundrechts auf Asyl	131
3.	Der Asylkompromiß zur Änderung des Grundrechts auf Asyl	141
3.1.	Die politischen Auseinandersetzungen im Vorfeld des Kompromisses	142
3.2.	Reaktionen auf die Inhalte des Asylkompromisses	148
3.3.	Die legislative Umsetzung des Asylkompromisses	153
4.	Zusammenfassung	155
Fünftes Kapitel	Die Analyse der bisherigen Asylgewährung - Charakteristika der bundesdeutschen Asylpolitik	157
1.	Die Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Interessen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als Bestimmungsfaktoren der Asylpolitik	157
1.1.	Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung bei der praktischen Ausgestaltung des Asylverfahrens	157
1.2.	Die Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden im Asylverfahren und ihre Wirkung auf die Ausgestaltung der Asylpolitik	164
1.3.	Die Folgen der föderativen Auseinandersetzungen für die Asylpolitik	176
2.	Die Diskussion um den "Mißbrauch des Asylrechts" und ihre Folgen für das asylpolitische Handeln	178
2.1.	Veränderungen in der Statistik als Indiz für einen "Mißbrauch"	178
2.2.	Die Entwicklung der Wahrnehmung eines "Mißbrauchs"	180

3. Die Abhängigkeit der Aufnahmebereitschaft gegenüber Flüchtlingen von staatlichen und gesellschaftspolitischen Interessen	187
3.1. Asylgewährung im Zeitalter der Massenflüchtlingsbewegungen	187
3.2. Die Bedeutung staatlicher Interessen für die bundesdeutsche Asylgewährung	188
3.3. Der Zusammenhang zwischen Aufnahmebereitschaft von Staat und Gesellschaft sowie dem Herkunftsland und der Fluchtmotivation des Asylsuchenden	189
3.4. Aufnahmekapazität und Ausländerfeindlichkeit als Maßstab politischen Handelns	198
3.5. Die Abhängigkeit der Aufnahmebereitschaft von der Wirtschaftslage	213
3.6. Asylgewährung und außenpolitische Interessen	216

Sechstes Kapitel	Alternativen zur gegenwärtigen Asylpolitik	222
------------------	--	-----

1. Bestandsaufnahme der bundesdeutschen und europäischen Asylgewährungssituation im Hinblick auf die Anforderungen durch die Flüchtlingsströme	222
2. Ein Einwanderungsgesetz als Möglichkeit zur Steuerung des Immigrationsdruckes	225
3. Internationale Aktionen zur Verbesserung der Asylgewährungssituation	230
4. Die "europäische Harmonisierung" des Asylrechts	231
4.1. Allgemeine Harmonisierungsbestrebungen	233
4.2. Das Schengener und Dubliner Abkommen als Vereinbarungen über die Zuständigkeiten für Asylverfahren ..	237
5. Die "Regionalisierung" der Flüchtlingsaufnahme	241
6. Die direkte Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern ..	245
6.1. Ursachenbekämpfung durch Hilfsmaßnahmen	245
6.2. Ursachenbekämpfung durch politische Initiativen	247
7. Schlußfolgerungen für die bundesdeutsche Asylpolitik	249

Anhang: Asylbewerberstatistik	252
Literatur	254

Einleitung

Die Probleme der Asylgewährung sind seit Anfang der 70er Jahre eines der wichtigsten innenpolitischen Themen in der Bundesrepublik Deutschland. Die politische und öffentliche Diskussion um die Ausgestaltung des Asylrechts sowie um die prinzipielle Haltung der Bundesrepublik gegenüber aufnahmesuchenden Flüchtlingen steht dabei in direktem Zusammenhang zu der Entwicklung der Asylbewerberzahlen (vgl. dazu die Übersicht im Anhang). Jede Meldung über vergleichsweise erhöhte Zugangszahlen setzt einen Prozeß in Gang, der - trotz unterschiedlicher Akzentuierungen - bestimmte, für die bundesdeutsche Asyldiskussion typische Charakteristika aufweist.

Hauptthema dieses Buches ist es, ausgehend von den rechtlichen Grundlagen der bundesdeutschen Asylgewährung sowie der kritischen Untersuchung ihrer Entwicklung seit der Verabschiedung des Grundgesetzes, diese Charakteristika bundesdeutscher Politik gegenüber ausländischen Flüchtlingen aufzuzeigen und zu analysieren. Dabei werden die Muster der Entscheidungsfindung sowie die Argumentationslinien in der öffentlichen Diskussion dargestellt. So zeigt sich zum Beispiel, daß gerade auch der Versuch der politisch Verantwortlichen, die jeweils aktuelle Lage in der Asylpolitik als die bis dahin dramatischste darzustellen, selbst schon ein immer wiederkehrendes Argumentationsmuster ist.

Diese Untersuchung weist nach, daß die Asylpolitik von ganz bestimmten Interessenslagen und Motiven geprägt wird, und diese, im wesentlichen unverändert, immer wieder auftreten. Das heißt, die Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist trotz der immer wieder unterschiedlichen Akteure und unabhängig vom jeweiligen aktuellen Auslöser der entsprechenden Debatte hinsichtlich ihrer Grundmuster konstant. In diesem Sinne liefert die vorliegende Studie mehr als eine Analyse bisheriger Asylpolitik. Sie stellt ein Raster dar, mit dessen Hilfe auch künftige Auseinandersetzungen über den Umgang mit Asylsuchenden und Armutsmigranten erklärt und analysiert werden können.

Bei dieser Untersuchung der Asylpolitik geht es nicht darum, tatsächlich bestehende Probleme, die sich vor allem für die Kommunen aus der Asylgewährung ergeben, zu negieren oder zu verharmlosen. Vielmehr soll ein realistisches Bild der Probleme einerseits und der Bewältigungsstrategien andererseits gezeichnet werden. Dadurch wird es den Lesern möglich gemacht, die Konstanten in der Asylpolitik zu erkennen und

damit auch künftige Entwicklungen in diesem Politikfeld kritisch würdigen zu können.

Zu den Konstanten in der bundesdeutschen Asylpolitik gehört die Neigung der politisch Verantwortlichen, bestehende gesetzliche Regelungen durch scheinbar praktischere Anweisungen an Exekutivbehörden zu umgehen. In der Untersuchung wird dargestellt, wie auf diese Weise seit den Anfängen der Asylgewährung ständig größere Folgeprobleme geschaffen wurden. Da Schwierigkeiten bei der Flüchtlingsaufnahme ihre wesentlichen Ursachen unter anderem in der unflexiblen Haltung in den Anfangs- und Folgejahren der Asylgewährung haben, erfüllt die ausführliche Betrachtung der Praxis der Asylgewährung auch den Sinn, Zusammenhänge aufzuzeigen, die zum Beispiel zwischen heutigen und früheren politischen Entscheidungen bestehen.

Dabei wird analysiert, wie sich die Qualität der sogenannten Asylrechts-"reformen" im Laufe der Zeit veränderte. Spätestens seit Mitte der 80er Jahre wird von Politikern und in der Öffentlichkeit verstärkt danach gefragt, ob die Bundesrepublik überhaupt noch aufnahmefähig gegenüber ausländischen Migranten ist. Während bis dahin vor allem die Abwehr sogenannter mißbräuchlicher Asylanträge im Vordergrund stand, ist die Diskussion der 90er Jahre von dem Gedanken dominiert, ob die Bundesrepublik überhaupt noch ausländische Flüchtlinge aufnehmen kann - unabhängig davon, ob diese sich berechtigt oder unberechtigt auf das Grundrecht auf Asyl berufen.

Die Frage nach der Aufnahmebereitschaft der Bundesrepublik stellt sich aber, und dies wurde in der politischen Diskussion im Vorfeld der Änderung des Asylrechts kaum thematisiert, nicht nur unter den Bedingungen von Art. 16 Abs. 2 II GG. Vielmehr, und das ist einer der Leitgedanken dieses Buches, sind die Probleme der Asylgewährung nicht mit einer Änderung des Asylrechts aus der (bundesdeutschen) Welt zu schaffen.

Es wird aufgezeigt, daß unabhängig von legislativen oder administrativen Einwirkungen, die schon seit den 70er Jahren in immer kürzeren Abständen vorgenommen wurden, die Bundesrepublik Deutschland auch weiterhin für immer mehr Asylsuchende attraktiv war und sein wird. Diese Anziehungskraft geht aber nicht auf ihre rechtliche Ausgestaltung der Flüchtlingsaufnahme zurück, sondern hat ihre Ursache in erster Linie im immensen Wohlstandsgefälle zwischen den Staaten Westeuropas sowie den Entwicklungsländern und den Staaten des ehemaligen Ostblocks. Auch nach der Initiative im Rahmen des Asylkompromisses 1992/93, den Zugang zur Bundesrepublik dadurch

zu beschränken, daß das Prinzip vom "Erstasylland" auf die osteuropäischen Nachbarstaaten ausgeweitet wird, wird Deutschland das Ziel von Armutsflüchtlingen und politisch Verfolgten bleiben. Selbst wenn die Neuregelung die Zahl der ins Asylverfahren Aufzunehmenden deutlich beschränken sollte, wird sich voraussichtlich an der tatsächlichen Belastung durch Flüchtlinge weit weniger ändern als die Verantwortlichen dies erhoffen. Hauptgrund für diese Prognose ist die Vermutung, daß in Zukunft die Zahl der illegalen Einwanderer deutlich ansteigen wird. Aus diesem Grund ist die Hoffnung, daß eine Änderung des Asylrechts die Probleme des Migrationsdruckes lösen wird, eine durch populistische Neigungen begünstigte Augenwischerei der politisch Verantwortlichen.

Gerade bei der Untersuchung der Lösungsansätze, die von den Politikern der verschiedenen Parteien im Laufe der Jahre vertreten wurden, zeigt sich ein wesentliches Kontinuum der bundesdeutschen Asylpolitik: für die Haltung der politischen Akteure gegenüber der Flüchtlingsaufnahme ist ihre Parteizugehörigkeit eher zweitrangig. Ausschlaggebend ist dagegen, auf welcher Ebene im föderativen System politische Verantwortung ausgeübt wird. Mit der Nähe zu der föderativen Ebene, die die Aufnahme, Versorgung und Unterbringung von Immigranten leistet - also den Kommunen - wächst die Bereitschaft von Politikern, das Asylrecht bzw. die Flüchtlingsaufnahme drastisch zu beschränken. Dagegen sind selbst konservative Bundespolitiker in ihren Forderungen nach einer Verschärfung des Asylrechts in den meisten Fällen, zumindest bis in jüngste Zeit, weitaus zurückhaltender gewesen. Diese Analyse der unterschiedlichen Motive in Abhängigkeit zur Ebene politischer Verantwortung leitet das fünfte Kapitel ein. In diesem Kapitel, das die prinzipiellen, von der Tagespolitik unabhängigen Charakteristika der Asylpolitik untersucht, wird im übrigen ausführlich analysiert, wie die Aufnahmebereitschaft von staatlichen und gesellschaftspolitischen Interessen abhängt. Dabei gilt das Hauptinteresse dem Zusammenhang zwischen Ausländerfeindlichkeit und der Behandlung der Asylbewerber sowie der Frage, inwieweit die Asylgewährung auch von den wirtschaftlichen sowie außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland abhängig ist.

Diese Untersuchung der Charakteristika bundesdeutscher Asylpolitik baut auf die Darstellung der rechtlichen Grundlagen der Asylgewährung im ersten sowie vor allem die Untersuchung ihrer Entwicklung im zweiten bis vierten Kapitel auf. In diesen drei Teilen steht die sich verändernde Inanspruchnahme des Asylrechts durch ausländische

Flüchtlinge sowie die jeweilige Reaktion der Politik durch legislative und exekutive Maßnahmen im Vordergrund. Im zweiten Kapitel werden dabei die Anfänge der Asylgewährung aufgezeigt. Obwohl es in den Anfangsjahren kaum Probleme durch zahlenmäßige Überlastung gab, kann hier deutlich gemacht werden, daß schon damals durch politische Entscheidungen die Basis für die späteren manifesten Probleme gelegt wurde.

Das dritte Kapitel steht dementsprechend unter dem Leitmotiv, wie seit Ende der 70er Jahre erfolglos versucht wurde, die Asylverfahren zu beschleunigen und den "Mißbrauch" des Asylrechts einzudämmen. Dabei wird anhand der einzelnen legislativen und exekutiven Maßnahmen deren Verhältnis- sowie Zweckmäßigkeit und ihre langfristigen Folgen untersucht. Das vierte Kapitel wird dominiert von der Untersuchung der jüngsten Vereinbarungen zwischen den Koalitionsparteien und der SPD über eine Änderung des Grundrechts auf Asyl. Dabei wird neben den Inhalten des sogenannten Asylkompromisses ausführlich analysiert, wie es dazu kam, daß FDP und SPD ihre frühere asylpolitische Haltung aufgegeben haben und schließlich doch den Forderungen der Union nachgaben. Die Darstellung des Gesetzgebungsprozesses zum Asylkompromiß befindet sich auf dem Stand vom Februar 1993. Nach dem auf die Kapitel zwei bis vier aufbauenden Analysekapitel untersucht das abschließende sechste Kapitel die Alternativen und Ergänzungen zur Asylgewährung, wie sie bisher in der Bundesrepublik praktiziert wurde. Dabei wird einerseits auf die Konsequenzen einer Harmonisierung des Asylrechts innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eingegangen. Gleichzeitig wird hier aber auch aufgezeigt, daß weder deutsche noch europäische Regelungsversuche Probleme lösen können, solange die Ursachen für die Flüchtlingsströme in den Herkunftsländern nicht beseitigt werden.

Erstes Kapitel

Das Recht auf Asyl

Die bundesdeutsche Praxis der Asylgewährung wird maßgeblich davon geprägt, daß Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung im Rahmen von Art. 16 Abs. 2 II GG - Politisch Verfolgte genießen Asylrecht - tätig werden. Während andere asylgewährende Staaten, wenn auch vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Abkommen, ihre Asylgewährung an die jeweiligen staatlichen Interessen anpassen können, sehen die bundesdeutschen Verantwortlichen ihre Hände durch das Grundgesetz gebunden. Alle Versuche, auf die Dauer von Asylverfahren einzuwirken, müssen daran gemessen werden, ob sie mit dem Asylrecht vereinbar sind. In Anbetracht der Bedeutung einerseits des Grundrechts auf Asyl als innerstaatlicher Norm und andererseits der völkerrechtlichen Grundlagen der Asylgewährung werden im folgenden zunächst die rechtlichen Grundlagen der bundesdeutschen Asylgewährung sowie auch deren Interpretation durch die Rechtsprechung dargestellt.

1. Das Asylrecht im Völkerrecht

Der weitgehende Rechtsanspruch, den das bundesdeutsche Grundgesetz Asylsuchenden verleiht, ist zwar im internationalen Vergleich einzigartig, dennoch gibt es neben den asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen in anderen Ländern auch eine - wenn auch nicht sehr weitreichende - Grundlegung des Asylrechts im Völkerrecht.

1.1. Asylgewährung als Akt staatlicher Souveränität

Das Asyl¹ als eine der "... ältesten Rechtseinrichtungen der Menschheit"² ist, wie seine Geschichte³ zeigt, immer auf Grund staatlicher

¹ Im folgenden soll nur vom sogenannten "territorialen Asyl" die Rede sein, bei dem eine Person im Territorium des Zufluchtsstaates Asyl erhält. Alle anderen Asylformen, wie das kirchliche oder diplomatische Asyl, können außer acht bleiben.

² Kimminich, Asylrecht, 1968, S. 7.

Souveränität gewährt worden. Das Recht zur Asylgewährung leitet sich von dem Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts ab, daß jeder Staat auf seinem Territorium tun kann, was er will, solange er damit nicht die Rechte anderer Staaten oder das Völkerrecht verletzt.⁴ Dieser Akt staatlicher Souveränität darf dabei weder vom Heimatland des Asylsuchenden noch von anderen Staaten als unfreundliche Handlung gewertet und sanktioniert werden. Umgekehrt kennt das Völkerrecht aber keinen Grundsatz, der auch dem einzelnen Verfolgten ein subjektives Recht auf Asyl zubilligen würde. Asylgewährung stellt sich somit nach dem Völkerrecht nur als eine Möglichkeit staatlichen Handelns dar, aus der der Schutzsuchende keinen persönlichen Anspruch ableiten kann. Der einzige Verfolgungsschutz, der sich aus dem Völkerrecht ableiten läßt, ergibt sich aus dem sogenannten Grundsatz des non-refoulement; dieses Gebot der Nichtauslieferung politischer Flüchtlinge hat, nachdem es in Art. 33 Nr. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und zahlreichen internationalen Abkommen und innerstaatlichen Rechtsordnungen⁵ verankert wurde, den Rechtscharakter "... einer allgemeinen Regel des Völkerrechts ..."⁶ erlangt und bindet somit auch Nichtunterzeichnerstaaten der Flüchtlingskonvention. Der Grundsatz des non-refoulement verbietet Ausweisungen an Verfolgerstaaten auch dann, wenn in Auslieferungsverträgen die Pflicht dazu festgelegt wurde. Umstritten ist die Frage, ob der Grundsatz des non-refoulement auch die Zurückweisung an der Grenze ausschließt. Während diese Auffassung früher verneint wurde,⁷ setzt sich inzwischen immer mehr die Überzeugung durch, daß Art. 33 Nr. 1 GFK auch Asylsuchende an der Grenze vor der Zurückweisung in ihr Heimatland schützt.⁸

1.2. Asylrecht als Menschenrecht

Obwohl das Asylrecht selbst noch kein anerkanntes Menschenrecht darstellt, ist es für die Idee menschlicher Grundrechte doch von größter

³ Vgl. die Darstellung zur Geschichte des Asylrechts bei Kimminich, *Grundprobleme*, 1983, S. 7 ff.

⁴ Vgl. Sinha, *Asylum*, 1971, S. 155.

⁵ Vgl. § 51 Abs. 1 AuslG vom 9. 7. 1990, BGBl. I S. 1354.

⁶ Marx, *Rechtsprechungssammlung*, 1984, S. 155.

⁷ Vgl. Kimminich, *Rechtsstatus*, 1962, S. 327.

⁸ Vgl. Marx, *Anforderungen*, 1992, S. 411 (mit weiteren Nachweisen).

Bedeutung, da es in vielen Fällen die Inanspruchnahme von Menschenrechten erst möglich macht. "Somit muss das Recht auf Asyl immer dann als Voraussetzung des effektiven Genusses der Menschenrechte bezeichnet werden, wenn diese Menschenrechte in der Heimat des Asylsuchenden missachtet und verletzt werden und er sich nur durch die Flucht in ein anderes Land wieder in den Genuss dieser Rechte versetzen kann."⁹

Gäbe es keine Menschenrechtsverletzungen, so würde auch das Recht auf Asyl seine Bedeutung verlieren.

Die Bemühungen, gewisse Grundrechte des Menschen auf einer höheren Ebene als der des nationalen Rechts festzuschreiben, um damit auch Individuen, die sich dem Schutz ihres Heimatlandes nicht mehr unterstellen wollen oder können, eine bessere völkerrechtlich gesicherte Rechtsposition zu verleihen, verstärkten sich unter dem Eindruck der Folgen des Ersten und Zweiten Weltkrieges. Die dabei entstandenen internationalen Deklarationen sind aber meist nur Willenserklärungen ohne verbindlichen Charakter. Besonders die Behandlung des Asylrechts in diesen völkerrechtlichen Verträgen zeigt, wie schwach die Position von Flüchtlingen nach wie vor ist und wie wenig Staaten bereit sind, ihre Souveränität zu Gunsten eines einklagbaren Asylanspruches der Flüchtlinge einzuschränken.¹⁰

1.3. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Auch das "Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge" vom 28. 7. 1951¹¹ macht keine Ausnahme von dieser staatlichen Praxis, Asylgewährung nur als ein Recht, nicht aber als eine Pflicht des Zufluchtslandes zu begreifen. Daß es als sogenannte Genfer Flüchtlingskonvention dennoch große Bedeutung erlangt hat, liegt darin begründet, daß es mit diesem Abkommen erstmals gelungen ist, den internationalen Rechtsstatus von Flüchtlingen in einem einzigen Vertragswerk festzulegen. Die Flüchtlingskonvention regelt die Ausgestaltung des Asylrechts, also das Recht im Asyl. Sie enthält Vorschriften über

⁹ Lieber, Völkerrecht, 1973, S. 38.

¹⁰ Vgl. Kimminich, Grundprobleme, 1983, S. 74 ff.

¹¹ Verkündet mit Gesetz vom 1. 9. 1953 (BGBl. II S. 559), in Kraft getreten am 22. 4. 1954 gemäß Bekanntmachung des Bundesministers des Auswärtigen vom 25. 4. 1954 (BGBl. II S. 619).

die Rechte und Pflichten der Flüchtlinge, ihre Behandlung im Krieg, die Ausstellung von Ausweisen und die Möglichkeit ihrer Abweisung und Ausweisung. Die Konvention verpflichtet aber ein Land nicht zur Aufnahme von Flüchtlingen und verleiht diesen kein subjektives Recht auf Asyl. Die inhaltlichen Regelungen der Konvention setzen vielmehr den Akt der Asylgewährung voraus. Die Flüchtlingskonvention ist damit für das Recht auf Asyl ohne unmittelbare Bedeutung.¹²

Ursprünglich galt sie nur für Personen, die entweder schon nach früheren Abkommen als Flüchtlinge anerkannt waren oder für diejenigen, die in Folge von Ereignissen geflüchtet sind, die vor dem 1. 1. 1951 eingetreten waren. Darüber hinaus war eine Beschränkung auf Ereignisse in Europa möglich. Mit dieser Stichtagsklausel, die erst durch ein Zusatzprotokoll vom 31. 1. 1967¹³ aufgehoben wurde, wollte man eine Schranke gegenüber zukünftigen unvorhersehbaren Flüchtlingsströmen schaffen. So war die Flüchtlingskonvention in den ersten 16 Jahren ihrer Geltungsdauer fast ausschließlich auf Ostblockflüchtlinge ausgerichtet. Erst seit dem Zusatzprotokoll, das aus humanitären Erwägungen angesichts der wachsenden Flüchtlingsbewegungen in der Dritten Welt eingeführt wurde, gilt der unbeschränkte Flüchtlingsbegriff der Konvention, der seither in viele andere internationale Vereinbarungen und in nationale Gesetze aufgenommen wurde. Danach gelten Personen als Flüchtlinge, die sich "... aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ..." auf der Flucht befinden.¹⁴

Die Flüchtlinge werden durch die rechtlichen Regelungen der Konvention in eine Ordnung integriert, die ihnen die verlorengegangene Heimat in juristischer Hinsicht ersetzt.¹⁵ Erstmals wurde mit der Flüchtlingskonvention Einzelpersonen durch ein völkerrechtliches Instrument weitreichender Schutz gewährt. Die GFK ist zum weltweit wichtigsten Instrument der internationalen Flüchtlingshilfe geworden. Bis September 1990 waren ihr 103 Staaten beigetreten, von denen 99 auch das Protokoll von 1967 ratifiziert haben.¹⁶

¹² Vgl. Marx, Rechtsprechungssammlung, 1984, S. 288.

¹³ BGBl. II 1969, S. 1293.

¹⁴ Art. 1 A Nr. 2 FK.

¹⁵ Vgl. Marx, Rechtsprechungssammlung, 1984, S. 289.

¹⁶ Vier Staaten haben nur das Protokoll unterzeichnet; vgl. Blay/Tsamenyi, Convention, 1990, S. 560.

2. Das Asylrecht im bundesdeutschen Verfassungsrecht

"Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Mit dieser Bestimmung des Art. 16 Abs. 2 II GG¹⁷ gewährte die Bundesrepublik Deutschland ein im Vergleich zum Völkerrecht und zu anderen nationalen Verfassungen nahezu einzigartiges Recht: den subjektiven, uneingeschränkten und einklagbaren Rechtsanspruch eines politisch Verfolgten auf Asyl. Die Verankerung des Asylrechts im Grundgesetz war die Reaktion auf die zurückliegenden Schreckensjahre des Nationalsozialismus. In diesen Artikel brachten die 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates ihre persönlichen Erfahrungen ein: Das Wissen, daß viele von ihnen nur überlebt hatten, weil sie ins Exil gegangen waren, andere Staaten ihnen also Asyl gewährt hatten, aber auch die Kenntnis, daß zehntausenden von Verfolgten diese Möglichkeit versperrt gewesen war, weil ihnen potentielle Zufluchtsstaaten aus egoistischen, nationalistischen Motiven die Aufnahme verweigert hatten.¹⁸

2.1. Die Beratungen des Parlamentarischen Rates

Die Entstehungsgeschichte von Art. 16 Abs. 2 II GG zeigt, daß hier bewußt ein weitgehender Rechtsanspruch geschaffen wurde. Ursprüngliche Pläne, diesen Rechtsanspruch zu beschränken, wichen der Überzeugung, großzügig sein zu müssen.

a) Die Diskussion um die Ausgestaltung des Asylrechts

So lag den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates zunächst ein vom Herrenchiemseer Verfassungskonvent ausgearbeiteter Grundgesetzentwurf vor, der lediglich eine beschränkte Schutzgewährung, ähnlich den völkerrechtlichen Regeln, vorsah.¹⁹

¹⁷ Die folgende Darstellung geht vom Asylrecht des bisherigen Art. 16 Abs. 2 II GG aus. Diese Bestimmung wurde mit Inkrafttreten des Asylkompromisses durch eine neue Formulierung in Art. 16 a GG ersetzt. Da sie aber mehr als 40 Jahre lang für die bundesdeutsche Asylgewährung prägend war, wird die bisherige Regelung im folgenden ausführlich dargestellt. Im übrigen ändert sich durch die Neuregelung am zugrundegelegten Kriterium der politischen Verfolgung ebenso wenig wie an der Eigenschaft des Asylrechts als Individualgarantie.

¹⁸ Als Beispiel für die restriktive Aufnahmepolitik der USA gegenüber europäischen Juden, vgl. Wyman, Abandonment, 1984.

¹⁹ Art. 4 des Entwurfs, nach Matz, Art. 16 Abs. 2, 1951, S. 165.

- 1) Kein Deutscher darf einer fremden Macht ausgeliefert werden.
- 2) Wer unter Nichtbeachtung der in dieser Verfassung niedergelegten Grundrechte von einer Stelle außerhalb des Bundes verfolgt wird, wird nicht ausgeliefert.

Da der Entwurf des Verfassungskonvents aber keine über das Auslieferungsverbot hinausgehenden Rechte für politisch verfolgte Ausländer enthielt, wurde er bereits in der 4. Sitzung des Grundsatzausschusses am 23. 9. 1948 auf Vorschlag des Redaktionskomitees durch folgende Fassung abgelöst:²⁰

- 1) Kein Deutscher darf ins Ausland ausgeliefert werden.
- 2) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.

Diese Formulierung, die erstmals den Begriff "Asylrecht" aufnahm, geht vermutlich auf einen Entwurf zur allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zurück, der dem Parlamentarischen Rat bei seinen Beratungen vorlag.²¹ Obwohl die Menschenrechtserklärung in ihrer endgültigen Fassung von Art. 14 nur eine abgeschwächte Asylregelung vorsieht, hat demnach möglicherweise die ursprüngliche Idee, auch im Völkerrecht einen subjektiven Anspruch auf Asylgewährung zu verankern,²² die deutschen Verfassungsgeber zu diesem Schritt veranlaßt.²³

Daß der Unterausschuß eine Einschränkung des Asylanspruches durch den Zusatz "... im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts" vorsah, erklärte der Abgeordnete v. Mangoldt (CDU) damit, "... daß wir nicht mehr vorsehen dürfen, als das allgemeine Völkerrecht vorschreibt. Wir sind eine schwache Nation, und ohne die Mittel, weitergehenden Schutz zu gewähren, können wir nicht etwas tun, wofür wir selbst nicht die entsprechenden Mittel zur Hand haben, um es zu gewährleisten."²⁴ Erst nachdem Carlo Schmid (SPD) dagegenhielt, daß die allgemeinen Regeln des Völkerrechts durch eine anderweitige Bestimmung²⁵ zum

²⁰ Kurzprotokoll Drs. 79 S. 5., nach ebd.

²¹ Vgl. Drs. PR 10.48-144/III.

²² Art. 12 Abs. 1 des Menschenrechtsentwurfs (Commission on Human Rights, Third Session) lautet in der deutschen Übersetzung: "Bei Verfolgung hat jede Person das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen und zu erhalten".

²³ Vgl. Franz, *Asylrecht*, 1961, S. 52 f; zum Einfluß anderer Gesetzesmaterialien auf die Asylberatungen des Parlamentarischen Rates vgl. auch Hofmann, *Verfassungskonvent*, 1990, S. 75 ff.

²⁴ Stenoprotokoll S. 37, nach Matz, Art. 16 Abs. 2, 1951, S. 165.

²⁵ Vgl. Art. 25 GG Endfassung.

Bestandteil des Bundesrechtes erklärt werden sollten,²⁶ einigte man sich darauf, den Zusatz wegzulassen.²⁷ Den weiteren Beratungen des Hauptausschusses lag damit Art. 4 in der Fassung des Grundsatzausschusses "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht" zugrunde.

Daß die Gewährung eines absoluten Asylanspruches aber auch im weiteren keineswegs unumstritten war und von einer Minderheit im Parlamentarischen Rat entschieden abgelehnt wurde, zeigt die Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. 11. 1948²⁸ zum Entwurf des Grundsatzausschusses: seine Mitglieder lehnten ein uneingeschränktes Asylrecht als zu weitgehend ab, da man keine Verpflichtung zur Aufnahme und Versorgung eingehen wollte. Statt dessen schlugen sie folgende Regelung des Art. 4 vor:²⁹

- 1) Kein Deutscher und kein politisch verfolgter Ausländer darf ausgeliefert werden.
- 2) Jeder Deutsche, der wegen seines Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit oder Weltfrieden verfolgt wird, genießt im Bundesgebiet Asylrecht.

Mit dieser Beschränkung des Asylrechts auf Deutsche wollte der Redaktionsausschuß "unerwünschte Ausländer", insbesondere solche, die wegen aktiver Betätigung gegen die Demokratie aus ihren Heimatländern geflüchtet seien, vom unbeschränkten Asylrecht ausschließen. Die vorgesehene Bestimmung über die Nichtauslieferung politisch verfolgter Ausländer hielt man für ausreichend und zudem praktikabler, da sie zulasse, "... daß gegebenenfalls eine Auslieferung erfolgt."³⁰

Dieser Entwurf zeigt, daß große Unklarheit über den berechtigten Personenkreis des geplanten Asylrechts bestand. Erst der Abgeordnete Wagner (SPD) stellte fest: "Ein Deutscher braucht doch in Deutschland kein politisches Asylrecht. ... Das Asylrecht setzt voraus - das gehört begrifflich überhaupt dazu -, daß es sich nicht um einen Angehörigen der eigenen Nation dreht. ... Er kommt aus einem anderen Land geflüchtet und sucht bei uns Schutz und Unterkunft."³¹

²⁶ Vgl. Stenoprotokoll S. 39 f., nach Matz, Art. 16 Abs. 2, 1951, S. 166.

²⁷ Vgl. Fassung Grundsatz-Ausschuss des Art. 4 vom 7. 10. 1948, Drs. 143.

²⁸ Vgl. PR Drs. 282.

²⁹ Fassung vom 16. 11. 1948, Drs. 282 (Art. 4).

³⁰ Stellungnahme des Allgemeinen Redaktions-Ausschusses zu Art. 17 vom 13./16. Dezember 1948 zur Fassung der 1. Lesung des Hauptausschusses (HA) vom 4. 12. 1948, Drs. 370 vom 13. 12. 1948.

³¹ 44. Sitzung des HA, 2. Lesung 19. 1. 1949, Stenoprotokoll S. 582.

Bereits in der ersten Lesung des Hauptausschusses hatte Carlo Schmid es abgelehnt, das Asylrecht angesichts der Furcht, es könne von undemokratisch gesinnten Flüchtlingen in Anspruch genommen werden,³² zu beschränken. "Die Asylrechtgewährung ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muß man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben. Das ist eine Seite davon, und darin liegt vielleicht auch die Würde eines solchen Aktes."³³ Auch sein Kollege Wagner (SPD) teilte die Befürchtung, das Asylrecht könnte von staatlichen Interessen abhängig gemacht werden: "Ich glaube, man sollte da vorsichtig sein mit dem Versuch, dieses Asylrecht einzuschränken und seine Gewährung von unserer eigenen Sympathie oder Antipathie und von der politischen Gesinnung dessen abhängig machen, der zu uns kommt."³⁴ Das Asylrecht an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, sei "... der Beginn des Endes des Prinzips des Asylrechts überhaupt. Entweder wir gewähren Asylrecht, ..., oder aber wir schaffen es ab."³⁵

Seinem Kollegen von Brentano (CDU) erschienen die Konsequenzen dieser Generosität als zu weitgehend. Er wollte verhindern, daß Deutschland zur "Oase" auch derjenigen werden könnte, "... die ihre Tätigkeit, die sie zum Abwandern aus ihrer Heimat veranlaßt hat, auch hier fortsetzen werden, nämlich den Kampf gegen die Demokratie."³⁶ Renners (KPD) Einwand gegen diese Überlegung, daß die Relativität des Demokratiebegriffs derartige Wertungen gefährlich mache,³⁷ spiegelt sich auch in den Äußerungen der anderen Abgeordneten wider, aus denen deutlich die Furcht, politische Opportunitäten könnten den Akt der Asylgewährung bestimmen, herauszuhören ist: "Ich brauche hier nur darauf hinzuweisen, wenn wir irgendeine Einschränkung aufnehmen würden, wenn wir irgend etwas aufnehmen würden, um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts festzulegen, dann müßte an der Grenze eine Prüfung durch die Grenzorgane vorgenommen werden. Dadurch würde die ganze Vorschrift völlig wertlos."³⁸

³² Vgl. Einwand Fecht (CDU), 18. Sitzung des HA am 4. 12. 1948, Stenoprotokoll S. 217.

³³ Schmid, ebd.

³⁴ 44. Sitzung des Hauptausschusses, Stenoprotokoll S. 582.

³⁵ Ebd.

³⁶ Ebd., S. 583.

³⁷ Vgl. ebd., S. 584.

³⁸ V. Mangoldt (CDU), 18. Sitzung des HA, Stenoprotokoll, S. 217.

Der Hauptausschuß nahm die Regelung schließlich in seiner dritten Lesung am 8. Februar 1949 einstimmig in der Fassung "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht" an.³⁹

b) Die Bedeutung der Entscheidung des Parlamentarischen Rates für die Asylrechtsgewährung in der Bundesrepublik

So hatte auch der Minderheitsflügel, der bis dahin den staatlichen Interessen der inneren und äußeren Sicherheit Vorrang eingeräumt hatte und Anhängern undemokratischer, grundgesetzwidriger Ideologien das Asyl von vornherein verweigern wollte, dem Mehrheitsflügel nachgegeben. Auch wenn sich die Befürworter eines eingeschränkten Asylrechts nicht vorbehaltlos der überaus liberalen Auffassung der übrigen Mitglieder des Parlamentarischen Rates anschlossen, die sehr bewußt eventuelle sicherheitspolitische Risiken in Kauf nehmen wollten, um den verheißenen Verfolgungsschutz keinesfalls zu relativieren, so kann man doch feststellen, daß Art. 16 Abs. 2 II GG eine breite Basis bei allen im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien genoß.

Man war sich der Verantwortung, die einem bundesdeutschen Staat zukünftig aus der Asylgewährung erwachsen würde, bewußt. Die Aussicht, möglicherweise auch Unberechtigten Vorteile zu gewähren, schien angesichts des Ziels, keinen tatsächlich politisch Verfolgten abzuweisen, vertretbar. Der Parlamentarische Rat wollte ein Asylrecht, das über ein bloßes Auslieferungsverbot hinausgeht. Er war gegen Beschränkungsklauseln, die Interpretationen gemäß politischen Interessen sowie eine Vorprüfung durch Grenzbehörden ermöglicht hätten, und er wollte das Asylrecht bewußt allen politisch verfolgten Ausländern zugestehen, unabhängig von ihren politischen Überzeugungen.

So haben sich die Mitglieder des Parlamentarischen Rates in einer Zeit als die Bevölkerung in größter Not lebte und das stark verkleinerte Staatsgebiet ohnehin Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aufnehmen mußte, für einen Rechtsanspruch zukünftiger Verfolgter eingesetzt, in diesem Staat Asyl zu bekommen. Sicherlich war es unvorstellbar, daß die zu errichtende Bundesrepublik Deutschland jemals so attraktiv werden könnte, daß Menschen aus anderen Kontinenten dafür ihre Heimat verlassen würden. Dennoch muß auch bei den folgenden Überlegungen berücksichtigt werden, daß die Mitglieder des Parlama-

³⁹ Daraufhin erfolgte nur noch eine äußerliche Änderung; der bisherige Art. 17 mit der Asylrechtsregelung wurde auf Vorschlag des Redaktionsausschusses in Art. 16 aufgenommen.