

Die Aushandlung des Schutzes von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland – ein historischer Abriss



JOCHEN OLTMER

Prof. Dr., Professor am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück

Staaten entscheiden mit weiten Ermessensspielräumen über die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten und den Status jener, die als schutzberechtigte Flüchtlinge anerkannt werden. Nicht erst die aktuellen Debatten zeigen jedoch, dass die Bereitschaft, Schutz zu gewähren, stets ein Ergebnis vielschichtiger Aushandlungsprozesse zwischen Individuen, kollektiven Akteuren, (staatlichen) Institutionen und deren unterschiedlichen Interessen ist. Die Frage, wer unter welchen Umständen als Flüchtling verstanden und wem in welchem Ausmaß Schutz oder Asyl zugebilligt werden soll, wird seit der Einführung des Asylgrundrechts im Jahr 1948/49 immer wieder diskutiert. Ziel des Beitrags ist es, zentrale Elemente dieser Diskussionen herauszuarbeiten und dabei Bezugspunkte zur aktuellen Situation sichtbar zu machen.

Die Etablierung des Asylgrundrechts in der Bundesrepublik Deutschland 1948/49

Die Erfahrung der nationalsozialistischen Diktatur, des Zweiten Weltkriegs und der damit verbundenen Gewaltmigrationen vieler Millionen Menschen machte neue Schutzregeln für Flüchtlinge notwendig. Die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« der Vereinten Nationen von 1948 schrieb erstmals ein individuelles Asylrecht fest. Artikel 14, Absatz 1 lautet: »Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.« Nur selten wurde diese Formel allerdings in nationales Recht überführt. Eine Ausnahme bildete die Bundesrepublik Deutschland. Der 1948/49 geschaffene Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes bot mit der Formulierung »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf dauerhaften Schutz.

Das vom Parlamentarischen Rat 1948/49 entwickelte Asylgrundrecht bildete eine Reaktion auf die Vertreibungen aus dem »Dritten Reich« und markierte eine symbolische Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit. Darüber hinaus demonstrierte es gegenüber den drei Besatzungsmächten die Anerkennung der Werte des Westens. Noch stärker bestimmend aber war ein weiterer Aspekt: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rats gingen davon aus, dass der größte Teil derjenigen, die das Asylrecht in Anspruch nehmen könnten, Deutsche seien, die aus der So-

wjetischen Besatzungszone kämen. Jede Präzisierung des Asylartikels aber hätte zu unerwünschten Beschränkungen der Aufnahme jener Flüchtlinge geführt. Die Konkurrenz der Systeme in Ost und West zur Zeit des »Kalten Kriegs« und die bevorstehende Teilung Deutschlands bildeten mithin wesentliche Perspektiven für die Formulierung eines Grundrechts auf Asyl (vgl. OLTMER 2014).

Von Beginn an umstritten: Asyl in der Praxis bis in die 1970er-Jahre

Da das Grundgesetz den Tatbestand der »politischen Verfolgung« nicht näher klärte, bleibt bis heute die Definition dessen, was das Politische ist und was Form und Reichweite der Verfolgung betrifft, konfliktreich.

In den 1950er-Jahren vertrat die Bundesregierung auch international die Auffassung, der junge westdeutsche Staat könne angesichts von Millionen deutscher Vertriebener aus dem Osten und der Massenzuwanderung aus der DDR nicht auch noch Flüchtlinge aus dem Ausland aufnehmen. Öffnungstendenzen ergaben sich erst mit dem »Volksaufstand« in Ungarn 1956. In der westdeutschen Zivilgesellschaft wurden die dortigen revolutionären Ereignisse mit großer Sympathie verfolgt. Nach der Niederschlagung durch die sowjetische Rote Armee wichen rund 225.000 Ungarinnen und Ungarn über die österreichische und zu einem kleineren Teil über die jugoslawische Grenze aus. In

Westdeutschland gab es Solidaritätsbekundungen für diese als Freiheitskämpfer verstandenen Menschen und eine sehr wohlwollende Presseberichterstattung. Die Bundesregierung änderte vor diesem Hintergrund ihren anfänglich auf Abwehr ausgerichteten Kurs: Ende November 1956 beschloss sie die Aufnahme von 10.000 Flüchtlingen aus Ungarn. Die asylpolitische Öffnung erstreckte sich darüber hinaus auf Hilfen zur Integration: Dazu zählten nicht nur die Unterstützung bei der Suche nach Wohnungen sowie Sprachkurse, sondern auch Kredite zur Existenzgründung und Leistungen für jene, die nicht erwerbsfähig waren. Dass Aufnahmebereitschaft und Hilfen großzügig ausfielen, lag auch an der günstigen Situation des westdeutschen Arbeitsmarkts, der eben Vollbeschäftigung erreicht hatte und auf zusätzliche Arbeitskräfte angewiesen war. Insgesamt übertraf die Zahl der aufgenommenen ungarischen Bürger/-innen die beschlossenen 10.000 und erreichte schließlich rund 16.000. Nach den USA (80.000), Kanada (37.000), Großbritannien (22.000) und Österreich (18.000) zählte die Bundesrepublik damit zu den wichtigsten Aufnahmestaaten (vgl. TEN DOESSCHATE 2010; POUTRUS 2016, S. 874 ff.).

Dennoch sollte das Gewicht der Bundesrepublik als Asyl-land nicht überschätzt werden. In den zwanzig Jahren von der Staatsgründung 1949 bis 1968 beantragten nur knapp über 70.000 Menschen Asyl. In den ersten dreißig Jahren der Existenz der Bundesrepublik schwankten die Asylbewerberzahlen zwischen dem Minimum von rund 2.000 im Jahr 1953 und dem Maximum von ca. 51.000 im Jahr 1979 (vgl. Abb.).

Bis in die 1960er-Jahre kamen Asylsuchende überwiegend von jenseits des »Eisernen Vorhangs« aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa: Neben der Aufnahme von Ungarn wurde nach dem »Prager Frühling« im Jahr 1968 rund 4.000 Menschen aus der Tschechoslowakei Asyl gewährt, was als Ausdruck der antikommunistisch motivierten Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik verstanden werden kann. Die Bereitwilligkeit, mit der tschechische und slowakische Zuwanderinnen und Zuwanderer aufgenommen wurden, resultierte erneut auch aus dem hohen Arbeitskräftebedarf und der Tatsache, dass die Asylsuchenden in aller Regel jung waren sowie über fachliche und akademische Ausbildungen verfügten.

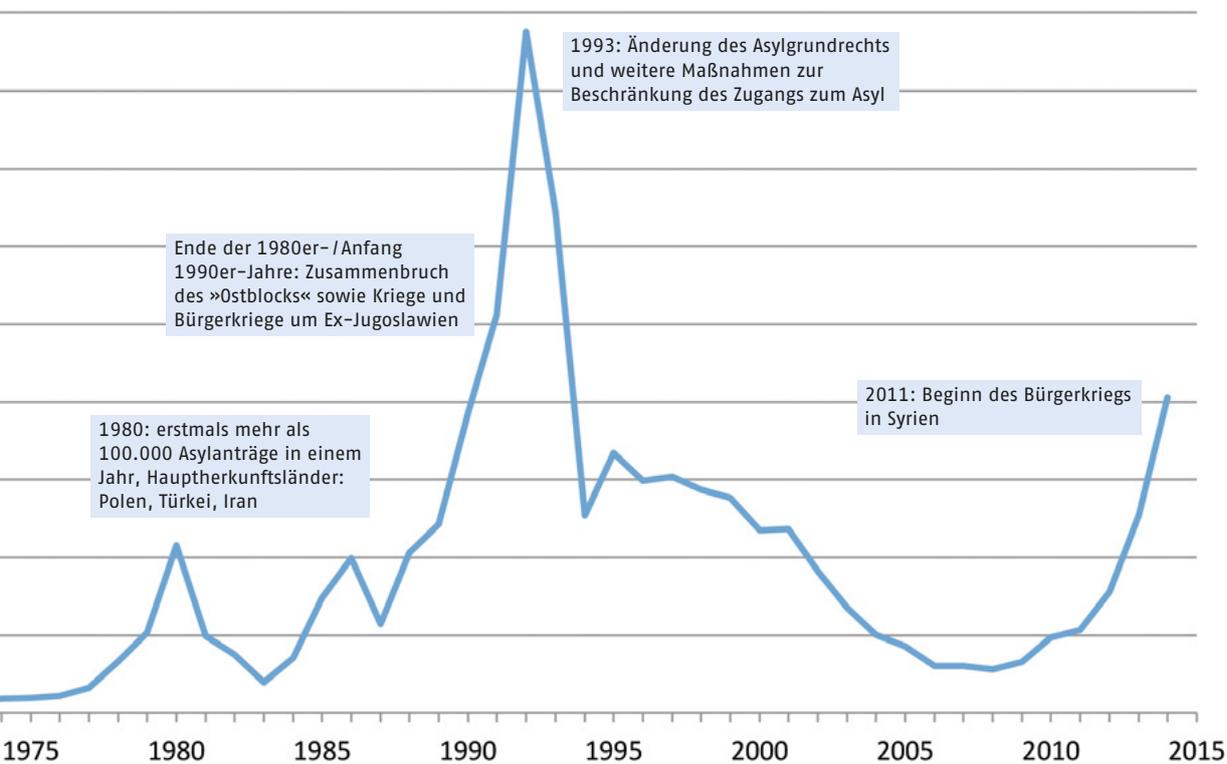
Deutlich kontroverser fielen die Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen nach dem Militärputsch in Griechenland 1967 und in Chile 1973 aus, die sich nicht in das Muster einer antikommunistisch konnotierten Flüchtlingsaufnahme fügen ließen. Dass trotz heftiger Kritik linksgerichteten griechischen und chilenischen Flüchtlingen in der Bundesrepublik Schutz gewährt wurde, spricht für eine verbreitete Akzeptanz der Vorstellung, Asyl sei ein universales Menschenrecht und dürfe nicht entlang politischer

Abbildung
Anzahl der Asylanträge



Einstellungen verhandelt werden. Auch das Engagement zahlreicher Hilfsorganisationen und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure trug dazu bei, dass die (beschränkte) Aufnahme von Griechen und Chilenen überhaupt möglich wurde. Erneut bildete die Frage der Passfähigkeit der Asylsuchenden für den Arbeitsmarkt eine Rolle in den Diskussionen um die Aufnahme (POUTRUS 2016, S. 873 ff.).

Die asylrechtlichen Bestandteile des neuen Ausländergesetzes von 1965 lösten zwar nicht das Problem der Definition dessen, was politische Verfolgung ausmachte, brachten aber eine Vereinheitlichung des Anerkennungsverfahrens: Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg-Zirndorf war fortan als Zentralstelle zuständig; aus ihr entwickelte sich das heutige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Auch die Einführung der »Duldung« in den Fällen, in denen der Antrag von Asylbewerbern abgelehnt worden war (vgl. SCHÖNWÄLDER 1999), erwies sich für die Zukunft als bedeutsam. Mit der Duldung verbindet sich bis heute zwar nicht das Recht auf einen Aufenthalt, sie bietet aber einen zeitweiligen Schutz vor einer Abschiebung in das Herkunftsland aus politischen oder humanitären Erwägungen.



Die Aufnahme der südostasiatischen »boat people« und das Kontingentflüchtlingsgesetz

Auch wenn bereits seit den späten 1960er-Jahren Teile der bundesdeutschen Administration auf eine Beschränkung des Zugangs zum Asyl drängten und in der medialen sowie politischen Debatte die Stimmen lauter wurden, die – unter Hinweis auf »Wirtschaftsflüchtlinge« – von einer missbräuchlichen Nutzung des Rechtsinstruments ausgingen, blieb das Grundrecht auf Asyl zunächst unangetastet; nicht zuletzt gestützt durch mehrere höchstrichterliche Urteile aus den 1970er-Jahren (vgl. KIMMINICH 1983, S. 99 ff.).

Ende der 1970er-Jahre erreichte die Aufnahme vietnamesischer Flüchtlinge besondere Aufmerksamkeit: Das Ende des Vietnamkriegs führte zur Abwanderung Hunderttausender, gut begründete Schätzungen sprechen von 1,5 Millionen Menschen (vgl. ROBINSON 1998). Vor allem die humanitäre Not derjenigen auf den Booten, die über das Südchinesische Meer flohen, sowie die Situation in den völlig überfüllten Lagern in den Anrainerstaaten ließen viele Staaten Hilfe versprechen. Im Juli 1979 erklärten sich die Teilnehmerstaaten der Genfer Indochina-Konferenz bereit, 260.000 Boatpeople aufzunehmen. Der größte Teil gelangte in die USA und nach Kanada, aber auch

Frankreich, Australien und Großbritannien nahmen jeweils mehrere Zehntausend Vietnamesen auf. Die Zahl vietnamesischer Flüchtlinge sowie ihrer Nachkommen liegt in der Bundesrepublik heute bei rund 50.000 (vgl. BEUCHLING 2010). Von Beginn an wurde die Aufnahme der Boatpeople in Deutschland von einer breiten Diskussion um die Förderung der Integration begleitet: Sprachkurse, Qualifikationsmaßnahmen, Hilfen bei der Suche nach Wohnung und Arbeit standen in großem Umfang zur Verfügung. Unterstützung kam dabei nicht nur von staatlichen und kommunalen Stellen, sondern insbesondere auch aus der Zivilgesellschaft. Die Spendenbereitschaft erwies sich als sehr hoch und viele Menschen waren bereit, den Flüchtlingen als Mentoren und Alltagshelfer zur Seite zu stehen.

Die vietnamesischen Flüchtlinge wurden zumeist nicht im Rahmen von individuellen Asylverfahren aufgenommen, sondern aufgrund von Übernahmeerklärungen des Bundesinnenministeriums. Aufgrund der Zuwanderung von Boatpeople wurde 1980 das »Kontingentflüchtlingsgesetz« verabschiedet. In diesem Rahmen wurde den Boatpeople die Rechtsstellung als Flüchtlinge gewährt und eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt (vgl. JENSEN 1983). Diese gesetzliche Regelung, Flüchtlinge nach einer vom Bund festgesetzten Quote aufzunehmen, spielte auch bei der Aufnahme von syrischen Flüchtlingen eine Rolle:

2013 beschloss die Bundesregierung eine Quote für 5.000 Syrer, die Ende 2013 und Mitte 2014 erhöht wurde. Solche Quotenregelungen entsprechen der international weitverbreiteten Praxis (z. B. der USA, Kanadas oder Australiens), Flüchtlinge über »Resettlement«-Regelungen aufzunehmen. In diesen Fällen wird kein Asylverfahren nach einer Zuwanderung im Zielland durchgeführt, sondern eine Auswahl in den Erstaufnahmeländern (wie im Fall der syrischen Flüchtlinge insbesondere in der Türkei, im Libanon oder in Jordanien) nach zuvor festgelegten Kriterien vorgenommen und dann erst die Zuwanderung organisiert. Ein ähnliches Verfahren ist mit dem sogenannten Botschafts asyl verbunden, bei dem ebenfalls die Prüfung eines Schutzanspruchs vor einer Einreise erfolgt. Über eine rechtliche Regelung, Botschafts asyl zu ermöglichen, verfügt die Bundesrepublik allerdings nicht.

Asylpolitische Konflikte der 1980er- und 1990er-Jahre und die Einschränkung des Asylgrundrechts

Die Aufnahme der Boatpeople ist ein Beispiel für die zunehmende Bedeutung der Flüchtlingszuwanderung von außerhalb Europas. Seit Anfang der 1970er-Jahre war die Zahl der nicht-europäischen Asylsuchenden deutlich angestiegen.

1980/81 kamen vor dem Hintergrund des Militärputsches in der Türkei, des Systemwechsels im Iran sowie der innenpolitischen Konflikte in Polen (Aufstieg der Gewerkschaftsbewegung *Solidarność*) neue umfangreiche Zuwanderungen hinzu. Im Jahr 1980 überschritt die Zahl der Asylsuchenden erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Marke von 100.000. Anfang der 1980er-Jahre ging zwar der Umfang der Asylzuwanderung wieder zurück, stieg aber nach der Mitte des Jahrzehnts wieder an. Hintergrund waren nun insbesondere die politischen und wirtschaftlichen Krisen in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Die Zahl der Asylantragsteller/-innen in der Bundesrepublik wuchs 1988 erneut auf über 100.000, erreichte 1990 rund 190.000 und 1992 schließlich den Höchststand von fast 440.000. Zugleich änderte sich die Zusammensetzung der Gruppe der Asylbewerber/-innen grundlegend: 1986 kamen noch rund 75 Prozent aus der sogenannten Dritten Welt. 1993 hingegen stammten 72 Prozent aus Europa (vgl. hierzu und zum Folgenden BADE/OLTMER 2004, S. 86–88, 106–117).

In West- und Mitteleuropa verschärfte sich die öffentliche Diskussion um mögliche Grenzen der Aufnahmebereitschaft und um den vorgeblichen Missbrauch von Asylrechtsregelungen. Bald darauf folgten Einschränkungen des Grenzübertritts und des Zugangs zu den Asylverfahren. In der Bundesrepublik setzten 1986 neue Versuche ein, die

Asylmigration einzudämmen: Sie reichten von der Sperre der Einreisewege über die DDR und Ost-Berlin seit Oktober 1986 bis zur Asylrechtsnovelle im Januar 1987, die unter anderem restriktive Visavorschriften für Reisende aus neun afrikanischen und asiatischen Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden umfasste. Diese Reaktionen auf den Anstieg der Asylantragszahlen entsprachen einem längerfristigen Trend, denn je häufiger seit den späten 1970er-Jahren das bundesdeutsche Asylrecht in Anspruch genommen worden war, desto stärker wurde es mithilfe gesetzlicher Regelungen und Verordnungen eingeschränkt. Zu diesem Zeitpunkt galt die Bundesrepublik längst als ein anerkanntes Mitglied der westlichen Staatenwelt. Sie glaubte nun, anders als zum Zeitpunkt der Formulierung des Asylgrundrechts 1948/49, nicht mehr belegen zu müssen, menschenrechtliche Standards einhalten zu können. Die nationalsozialistische Vergangenheit galt zudem als so weit bewältigt, dass kaum mehr Veranlassung bestand, mit einem offenen Asylrecht symbolische Distanzierung zu demonstrieren.

Mit der deutschen Vereinigung 1990 verloren die genannten Hintergründe für die Schaffung eines weitreichenden Asylrechts endgültig ihre Bedeutung. Der Weg zu der lange umstrittenen Grundgesetzänderung, die 1993 schließlich erfolgte, stand damit offen. Der Kalte Krieg war beendet – und Flüchtlingsaufnahme zählte nicht mehr als Erfolgsnachweis in der globalen Systemkonkurrenz, sondern erschien als Zusatzbelastung für den Sozialstaat. Hinzu kam, dass Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs die Zuwanderung ohnehin stark anstieg (Aussiedler/-innen, DDR-Bürger/-innen, Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem Raum Ex-Jugoslawien). Angesichts der immens hohen Kosten der deutschen Vereinigung und der Massenarbeitslosigkeit wurde die politische und publizistische Debatte um die Reform des Asylrechts scharf polemisch. Seit Herbst 1991 wurde sie begleitet von zunehmender Gewalt gegen »Fremde« – vornehmlich durch jugendliche Täter – und die Akzeptanz der Gewalt durch größere Teile der Gesellschaft, zunächst in den neuen Bundesländern, dann auch im Westen der Republik. Opfer waren anfangs meist Flüchtlinge: In Hoyerswerda wurden im September 1991 Asylsuchende angegriffen, verletzt und schließlich aus ihren Unterkünften vertrieben. In Hünxe wurden im Oktober 1991 zwei Flüchtlingskinder bei einem Brandanschlag schwer verletzt. In Rostock-Lichtenhagen wurden Asylbewerber/-innen im August 1992 in ihren schließlich brennenden Unterkünften belagert und angegriffen. In Mölln im November 1992 und in Solingen im Mai 1993 verbrannten seit Langem in Deutschland lebende bzw. hier geborene und aufgewachsene Mitglieder türkischer Familien in ihren Häusern nach Anschlägen.

Die Änderung des Grundrechts auf Asyl nach dem Kompromiss der Regierungskoalition von CDU/CSU und FDP mit der oppositionellen SPD im Dezember 1992 wurde am 1. Juli 1993 rechtskräftig. Nach dem seither gültigen Artikel 16a des Grundgesetzes hat in aller Regel keine Chance mehr auf Asyl, wer aus »verfolgungsfreien« Ländern stammt oder über sogenannte sichere Drittstaaten einreist, von denen Deutschland lückenlos umgeben ist. Die Asylrechtsreform und verschärfte Grenzkontrollen drückten die Zahl der Asylsuchenden 1993 auf ca. 320.000. 1998 unterschritt sie schließlich wieder die Schwelle von 100.000 und sank in der Folge weiter (vgl. Abb.). Während Asylsuchende in den 1990er-Jahren vorwiegend aus Europa kamen, stammte im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts die Mehrzahl wieder von anderen Kontinenten und insbesondere aus dem asiatischen Raum (Irak, Afghanistan).

Die permanente Aushandlung von Asyl – auch aktuell ein großes Thema

Was »politische Verfolgung« ist und wem Asyl gewährt werden kann, war von Beginn der Geschichte der Bundesrepublik an umstritten. Dennoch ergaben sich – und zwar bis in die jüngste Vergangenheit – mehrfach politische und gesellschaftliche Konstellationen, in denen die Aufnahme von Flüchtlingen mit einem relativ breiten Konsens gefordert, begrüßt und mit einem hohen zivilgesellschaftlichen Engagement ermöglicht wurde. So lässt sich in der Bundesrepublik auch in den frühen 2010er-Jahren und bis weit in das Jahr 2015 hinein eine relativ große Aufnahmebereitschaft beobachten, insbesondere im Vergleich zu vielen anderen Ländern der EU. Verantwortlich dafür war eine vor dem Hintergrund der günstigen Situation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt positive Zukunftserwartung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die breite Diskussion um den Fachkräftemangel und den Prozess der strukturellen Alterung der Gesellschaft führte ebenso zu einer Öffnung wie die Akzeptanz menschenrechtlicher Standards und die Anerkennung, dass vor allem syrische Flüchtlinge Schutz brauchen.

Dennoch fielen Asylsuchende bis in die Gegenwart immer wieder unter den Generalverdacht, eine potenzielle Belastung für den Arbeitsmarkt und die sozialen Systeme zu sein oder Sicherheit, wirtschaftliche Prosperität oder spe-

zifische kulturelle und politische Werte einer als homogen verstandenen Gesellschaft zu bedrohen. Das erklärt den dauernden Wechsel von Tendenzen der Öffnung mit jenen der Schließung. Auf eine Betonung von Perspektiven der Abwehr verweist insbesondere auch die Geschichte der Migrationspolitik der Europäischen Union: Die Kooperation der Mitgliedstaaten beschränkte sich bislang wesentlich auf die Entwicklung restriktiver Regeln für eine gemeinsame Grenz- und Visapolitik sowie die Zusammenarbeit zur Begrenzung der Asylzuwanderung. Insbesondere die kontroverse Diskussion zur Verteilung von Flüchtlingen, wie sie unter dem Stichwort »europäische Lastenteilung« seit 2014 geführt wird, lässt deutlich werden, warum sich ein gemeinsames europäisches Asylsystem nicht etablieren ließ, obgleich angesichts einer gemeinsamen Außengrenze viel dafür spräche. ◀

Literatur

- BADE, K. J.; OLTMER, J.: Normalfall Migration. Bonn 2004
- BEUCHLING, O.: Vietnamesische Flüchtlinge in West-, Mittel- und Nordeuropa seit den 1970er Jahren. In: BADE, K. J. u.a. (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. 3. Aufl. Paderborn 2010, S. 1072–1076
- JENSEN, A.: Integration einer privilegierten Ausländergruppe. Kontingenzflüchtlinge aus Südostasien in der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation Bochum 1983
- KIMMICH, O.: Grundprobleme des Asylrechts. Darmstadt 1983
- OLTMER, J.: Politisch verfolgt? Asylrecht und Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik. In: STIFTUNG HAUS DER GESCHICHTE DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (Hrsg.): Immer bunter. Einwanderungsland Deutschland. Begleitbuch zur Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 2014, S. 106–123
- POUTRUS, P. G.: Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er Jahren bis zur Grundgesetzänderung im vereinten Deutschland von 1993. In: OLTMER, J. (Hrsg.): Handbuch Staat und Migration seit dem 17. Jahrhundert. Berlin/Boston 2016, S. 853–893
- ROBINSON, C.: Terms of Refuge. The Indochinese Exodus & the International Response. London 1998
- SCHÖNWÄLDER, K.: »Ist nur Liberalisierung Fortschritt?« Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik. In: MOTTE, J.; OHLIGER, R.; VON OSWALD, A. (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte. Frankfurt a. M. 1999, S. 127–144
- TEN DOESSCHATE, J. W.: Ungarische Flüchtlinge seit 1956. In: BADE, K. J. u.a. (Hrsg.): Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. 3. Aufl. Paderborn 2010, S. 1065–1067