

Asylpolitik in Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien

Ursula Münch

Anfang der 1990er Jahre kam es zu einer dramatischen Zuspitzung in der bundesdeutschen Asylpolitik. Die Asylbewerberzugangszahlen waren seit einigen Jahren kontinuierlich angestiegen: Waren es im Jahr 1991 bereits ca. 250.000 Personen (166.000 Fälle) gewesen, die Asyl beantragt hatten, so stieg die Zahl der Asylsuchenden innerhalb nur eines Jahres auf ca. 440.000 Personen (300.000 Fälle). Da es in der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt noch keine eigenständigen Regelungen für Bürgerkriegsflüchtlinge gab, wie dies seit Inkrafttreten des »Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet« am 1. Januar 2005 der Fall ist (§ 25 AufenthG), entsprach ein großer Teil dieser Asylbewerber nicht den Anforderungen, die die Gerichte mit Blick auf das Grundrecht auf Asyl formulierten. Offensichtlich war jedoch auch, dass diese Bürgerkriegsflüchtlinge, die vor allem aus dem zerfallenden Jugoslawien stammten, schon deshalb nicht in ihre Heimat zurückgeschickt werden konnten, weil sich diese frühere Heimat im Zuge der Jugoslawienkriege gerade blutig auflöste. Ungefähr im selben Zeitraum führten der Fall der Mauer bzw. des Eisernen Vorhangs und die damit verbundenen Transformationsprozesse dazu, dass immer mehr DDR-Bürger sowie deutschstämmige Aussiedler aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und aus Südosteuropa verstärkt in die Bundesrepublik übersiedelten.

Die damalige öffentliche Debatte in der Bundesrepublik Deutschland war nicht nur geprägt von der Auseinandersetzung, wie die verstärkte Zuwanderung vor Ort bewältigt werden sollte, sondern stand insgesamt unter dem Vorzeichen, die Einwanderung von Asylbewerbern und Aussiedlern zu regulieren und möglichst drastisch zu begrenzen.

Während sich die politische und gesellschaftliche Situation im zeitlichen Umfeld des sog. Asyl- bzw. Migrationskompromisses vom 6. Dezember 1992 demnach relativ zugespitzt darstellte, wäre es falsch, die damalige politische Diskussion um die bundesdeutsche Asylpolitik als Besonderheit einzustufen. Im Gegenteil: Die Auseinandersetzung im Vorfeld des Asylkompromisses wies Grundmuster auf, die die bundesdeutsche Asylpolitik bereits seit Jahrzehnten und durchaus bis heute prägen.

1. ASYLPOLITIK IM PARTEIENWETTBEWERB

Obwohl ein großer Teil der Positionsunterschiede in der bundesdeutschen Asylpolitik weniger auf parteipolitischen Differenzen und vielmehr auf der unterschiedlichen Positionierung im föderalen System beruht, lohnt nicht nur der Blick auf die programmatischen Standpunkte der Parteien, sondern auch auf den Duktus, in welchem ihre Protagonisten asylpolitische Forderungen artikulierten. In den 1980er Jahren bestand eine »asylpolitische Allparteien-Koalition« (Nuscheler 1995, S. 130), von der sich die Grünen jedoch eindeutig abgrenzten (Schneider 2010, S. 149). Diese Einordnung bedeutet aber nicht, dass es keine parteipolitischen Unterschiede in den Positionen gab. Sie soll vielmehr zum Ausdruck bringen, dass die Abweichungen der verschiedenen politischen Ebenen einer Partei zum Teil größer ausfielen als die Differenzen zwischen den unterschiedlichen Parteien derselben politischen Ebene.

CDU und CSU hatten sich bereits in der Vergangenheit für einen entschlossenen Kampf gegen Missstände im Asylverfahren eingesetzt. So forderten die Bayerische Staatsregierung bzw. die CSU im Jahr 1990 und die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Jahr 1992 die Abkehr vom subjektiven Asylrecht hin zur Institutionalisierung des Asylrechts. Anstatt der bisherigen Verheißung des Grundgesetzes »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« sollte es nur noch heißen: »Die Bundesrepublik Deutschland gewährt Asyl.«

Dieser Vorschlag zielte auf eine Ausgestaltung der Asylgewährung ausschließlich nach den Interessen des Aufnahmelandes ab; Asylgewährung sollte in einer Form stattfinden, die man bis dahin in der Bundesrepublik nur im Rahmen der Aufnahme sog. Kontingent-Flüchtlinge aus Indochina Ende der 1970er Jahre kennengelernt hatte (Münch 1993,

S. 196). Obwohl es auch innerhalb der Unionsparteien interne Auseinandersetzungen über den in der Asylpolitik einzuschlagenden Kurs gab, war die Diskrepanz zwischen kommunaler Ebene und Bundesebene in keiner anderen Partei so groß wie bei den Sozialdemokraten, der größten Oppositionsfraktion im Bundestag. Aber auch der Koalitionspartner von CDU/CSU im Bund, die Liberalen, verzeichneten seit Ende der 1980er Jahre eine Auseinanderentwicklung zwischen der Stimmung der eigenen Anhängerschaft und den Funktionären der Partei. Die Forderung nach einer Einschränkung des Grundrechts auf Asyl in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG kam vor allem von Seiten der Kommunalpolitik und direkt aus den Wahlkreisen. In der Folge sahen sich die Vorstände von sowohl SPD als auch FDP vor die Notwendigkeit gestellt, ihre Partei zur Aufgabe eines Teils ihrer bisher liberalen Asyl- und Ausländerpolitik zu bewegen. Das heißt, angesichts einer Rekordzugangszahl von fast 440.000 Asylbewerbern geriet vor allem die SPD argumentativ zunehmend unter Druck. Schließlich sahen sich die Sozialdemokraten gezwungen, Konsequenzen zu ziehen: Konsequenzen aus dem Versuch der Unionsparteien, den wachsenden Rechtsextremismus und die zunehmend militante Ausländerfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland in Zusammenhang zur zögerlichen Haltung der SPD gegenüber einer Einschränkung des Asylgrundrechts zu setzen. Diese Schuldzuweisung und Polarisierung kam zum Beispiel in der Polemik des damaligen CDU-Generalsekretärs Volker Rühe zum Ausdruck: Verweigere sich die SPD der GG-Änderung, werde »jeder Asylant« zum »SPD-Asylanten« (o.V. 1991). Dass sowohl die SPD als auch die FDP diesem Druck schließlich nachgaben und der Grundrechtsänderung, also dem sog. Asylkompromiss, zustimmten, ist auch darauf zurückzuführen, dass ihnen zum einen der Erlass eines Zuwanderungsgesetzes als Ausgleich für ihre Zustimmung zum Asylkompromiss in Aussicht gestellt wurde. Zum anderen erleichterte der Verweis auf eine europäische Harmonisierung des Asylverfahrensrechts ihr politisches Nachgeben: Diese Europäisierung der Asylpolitik äußerte sich u.a. im Schengener Abkommen, das ebenso wie die Dubliner Konvention im Juni 1990 vereinbart wurde, sowie in den sogenannten Londoner Entschlüssen, die gemeinsame Mindestanforderungen für die Bearbeitung von Asylanträgen definierten (Lavenex 2002).

2. ASYLGEWÄHRUNG IM FÖDERALEN STAAT

Die bundesdeutsche Asylpolitik ist seit ihren Anfängen davon geprägt, dass der Bund zwar die generellen Leitlinien der Asylgewährung regelt und auch für die Durchführung des Asylanerkennungsverfahrens zuständig ist, die Länder und mit ihnen die Kommunen das Asylverfahrensrecht jedoch auszuführen haben. Die besonders kostenträchtigen Aufgaben der Unterbringung sowie der Versorgung der Asylsuchenden fallen demnach bei den Ländern bzw. den Kommunen an.

Dieses Auseinanderklaffen von Regelungskompetenz einerseits und Aufgabenbelastung andererseits ist typisch für einen föderalen Staat. Das bundesdeutsche Verbundsystem gewährleistet zwar das Mitwirkungsrecht der Landesregierungen an der bundesgesetzlichen Regelung des Asylverfahrens (Laufer/Münch 2010, S. 132); dies ändert aber nichts an der Wahrnehmung der Länder und vor allem der Kommunen, dass ihrer Belastung, die sich aus der Notwendigkeit ergibt, die Asylsuchenden vor Ort unterbringen zu müssen, zum einen keine adäquaten Einwirkungsrechte und zum anderen kein ausreichender finanzieller Ausgleich gegenübersteht. Im Unterschied zu einem zentralistisch organisierten OECD-Staat wie Japan, der in der Lage und auch willens ist, Einwanderungsprozesse »stärker und arbiträrer zu reglementieren« (Thränhardt 1999, S. 13), stellt sich die bundesdeutsche Asyl- und Zuwanderungspolitik vor allem als Ergebnis föderaler und kommunaler Interessenkonflikte und Interessenwahrnehmung dar. Die Entwicklung der bundesdeutschen Asylpolitik zeigt, dass es dabei immer wieder zu widersprüchlichen Politikergebnissen kam.

2.1 Kurzfristige Lösungsversuche für grundlegende Probleme

Das wird nicht zuletzt an zwei Beispielen sichtbar: So hatte die bundespolitische Entscheidung von März 1975, Asylbewerber auch ohne Wartezeit zum Arbeitsmarkt zuzulassen (Münch 1993, S. 66f.), unerwünschte Folgewirkungen. Während es wunschgemäß gelang, auf diese Weise die Kassen der örtlichen Sozialhilfeträger zu entlasten, widersprach eine andere Folge dieser Öffnung den damaligen ausländerpolitischen Zielen der Bundesrepublik Deutschland diametral: Da der im November 1973 verhängte Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte fortbestand (Her-

bert/Hunn 2006, S. 804ff.), führte die Zulassung der Asylbewerber zum Arbeitsmarkt dazu, dass das Asylverfahren für ausschließlich wirtschaftlich motivierte Zuwanderung schlagartig an Attraktivität gewann. Die Umgehung des Anwerbestopps wurde damit denkbar einfach: Anstatt sich im Rahmen des Anwerbeverfahren im jeweiligen Herkunftsland anwerben zu lassen (Herbert/Hunn 2007a, S. 705ff.), stellte man nun bei der Einreise nach Deutschland einen Asylantrag. Aus Sicht der Einreisewilligen fiel dieser Unterschied kaum ins Gewicht, aus Sicht der Politiker war – gerade vor dem Hintergrund einer völlig anderen Arbeitsmarktlage – damit der Tatbestand eines »Missbrauchs« des Asylrechts erfüllt.

Und als das sogenannte »Sammellager« Zirndorf im Jahr 1970 aus allen Nähten platzte und gleichzeitig das Bemühen einer großen Zahl von Asylsuchenden, ihr Verfahren über Gebühr in die Länge zu ziehen, zum politischen Thema wurde, drängte die Bundesregierung gegenüber den Landesinnenministern darauf, ein zweites sog. Auffanglager zu errichten. Da keines der Länder bereit war, eine weitere Asylbewerbersammelunterkunft einzurichten, musste eine Alternativlösung gefunden werden: Das Problem der Überbelegung der Zirndorfer Sammelunterkunft bei steigenden Asylbewerberzugangszahlen wurde dadurch »gelöst«, dass die Asylbewerber vor Abschluss ihres Verfahrens auf die einzelnen Länder vorverteilt wurden (Münch 1993, S. 64f.). Das Asylverfahren als Mittel zur Umgehung des Anwerbestopps wurde durch diese dezentrale Regelung und Unterbringung für Wirtschaftsflüchtlinge noch attraktiver.

2.2 Die Positionen von Ländern und Gemeinden in der Asylpolitik

Zu den Konstanten der bundesdeutschen Asylpolitik gehört, dass die Forderung nach restriktiven Maßnahmen und nach einer drastischen Verkürzung der Verfahrensdauer meist von den Kommunen ausging. Dieser Umstand lässt sich damit erklären, dass jeder Asylbewerber kommunale Infrastruktur in Anspruch nimmt – besonders sichtbar wird dies bei der Sammelunterbringung, die ab dem Jahr 1980 in den meisten Ländern zur Regel wurde (Münch 1993, S. 86). Die hohen Unterbringungskosten und der Widerstand der örtlichen Bevölkerung gegen Gemeinschaftsunterkünfte verliehen und verleihen der Asylgewährung vor Ort meist große politische Brisanz. Dabei spielte die parteipolitische Zugehörigkeit der Kommunalpolitiker bis in die 1980er Jahre hinein kaum eine Rolle.

Dies änderte sich erst durch den Bedeutungszuwachs der Grünen auch auf kommunaler Ebene.

Nicht nur in Städten und Gemeinden prägte das Sankt-Florians-Prinzip die bundesdeutsche Asylpolitik. Auch die Politik der Länder war in vielen Phasen durch das Bemühen geleitet, Belastungen durch den Zuzug von Asylsuchenden möglichst aus dem Weg zu gehen. Relativ einfach war dies, solange es nur ein offen geregeltes Verteilungsverfahren für Asylbewerber gab, also bis 1982. Dieses ermöglichte es den einzelnen Ländern, aus dem Verteilungsverfahren auszuscheren bzw. dieses Ausscheren zumindest immer wieder anzudrohen.

Nachdem ein Großteil der Asylverfahrensgesetze aufgrund ihres Einflusses auf die Landesverwaltung zustimmungspflichtig war (Laufer/Münch 2010, S. 156f.), hatten die Länder über den Bundesrat die Möglichkeit, ihre Zustimmung zum Bundesgesetz zu verweigern. Daher genügt es bei der Betrachtung der Asylverfahrensgesetzgebung nicht, die Position der Mehrheitsfraktionen im Bundestag sowie der Bundesregierung zu analysieren. Schließlich drangen einzelne asylpolitisch besonders aktive Länder wie Baden-Württemberg, Bayern und Berlin schon während der sozialliberalen Koalition im Bund (1969-1982) konsequent auf eine Verschärfung der Asylgewährung; ihre Protagonisten mischten sich vernehmbar in die Asyl- und Ausländerdebatte ein.

Die Dynamik asylpolitischer Meinungsbildungsprozesse war regelmäßig dadurch gekennzeichnet, dass es immer die Länder, und hier vor allem die unionsregierten Länder waren, von denen die verschiedenen Initiativen für Beschleunigungs- und Missbrauchsverhinderungsmaßnahmen ausgingen. Die Länder bzw. die Landesregierungen nahmen dabei jeweils die Proteste aus den Kommunen auf und verwerteten sie im Sinne ihrer eigenen Interessen. Dass an der Spitze der Länder über Jahrzehnte hinweg immer Baden-Württemberg und Bayern standen, ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass diese Länder aufgrund ihrer arbeitsmarktpolitischen Attraktivität auch mehr Asylbewerber anzogen als strukturschwache Regionen. Wichtiger erscheint, dass beiden Ländern ausnahmslos bundespolitisch ambitionierte Ministerpräsidenten vorstanden, die mit großer Beharrlichkeit den Bundesrat auch als Oppositionsinstrument einsetzten.

2.3 Asylpolitik als exekutiv geprägtes Politikfeld

Dieses Bild von den einflussstarken Ländern und Landesregierungschefs stimmt mit der gesamten Ausprägung der bundesdeutschen Asylpolitik als einem stark exekutiv geprägten Politikfeld überein. Die zentralen (administrativen) Entscheidungen wurden seitens des Bundesinnenministers in Abstimmung mit den Innenministerien der Länder getroffen.

Die Innenministerkonferenz war einerseits ein wichtiges Koordinationsgremium und andererseits der Ort der Politikformulierung: Ihre politischen Empfehlungen besitzen bis heute für die Asyl- und Zuwanderungspolitik hohe Wirkung. In der Vergangenheit wurden häufig begleitende Bund-Länder-Arbeitsgruppen oder interministerielle Kommissionen zum Thema Asylrecht eingesetzt. Externer Sachverstand von Wissenschaftlern, Verwaltungsrichtern oder Interessenvertretern etc. wurde in die Arbeiten dieser Arbeitsgruppen meist nicht einbezogen. Sie fanden erst im Rahmen der parlamentarischen Verfahren Gehör (Schneider 2010, S. 147).

Im Laufe der 1980er Jahre wurde die Beratung und Vorentscheidung der bundesdeutschen Ebene zunehmend in einen europäischen Rahmen eingebunden. Dabei wuchs das Bundesinnenministerium in die Rolle einer »treibenden Kraft« hinein und wurde zum »Agendasetzer« einer sicherheitsorientierten Harmonisierung der europäischen Asylpolitik und einer parallelen Änderung des deutschen Grundgesetzes« (Lauter/Niemann/Heister 2011, S. 169).

3. ASYLPOLITIK UND XENOPHOBIE: DIE ROLLE DER ÖFFENTLICHEN MEINUNG

Das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl ist das einzige Grundrecht in der bundesdeutschen Verfassung, das ausschließlich Ausländern zusteht. Bereits in den Anfängen der Asylgewährung zeigte sich die Schwierigkeit, die juristische Auslegung des Begriffs der politischen Verfolgung (Münch 1993, S. 28ff.) mit den modernen Flüchtlingsbewegungen in Übereinstimmung zu bringen. Anders als dies den Erfahrungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates entsprach, werden die meisten »modernen« Flüchtlinge nicht wegen ihrer Taten verfolgt, sondern wegen ihrer Eigenschaften. Da der Tatbestand der »politischen« Verfolgung in

Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. von den Gerichten jedoch relativ restriktiv interpretiert wird, wurden selbst solche Flüchtlinge, die tatsächlich in ihrer Heimat Verfolgung und Willkür ausgesetzt waren, häufig nicht als »politisch Verfolgte« im Sinne des Grundgesetzes anerkannt. Verschärft wurde dieses Dilemma der Asylrechtsgewährung dadurch, dass diejenigen, die sich – zu Recht oder zu Unrecht – auf dieses Grundrecht berufen, von der Bevölkerung des Aufnahmelandes nicht als potenzielle Träger eines Grundrechtes, sondern als Ausländer wahrgenommen und behandelt werden. Das heißt, in der öffentlichen Wahrnehmung unterliegen sie der gleichen Einschätzung wie »die Ausländer« insgesamt.

Das bis in die 1990er Jahre noch als Ausländerpolitik bezeichnete staatliche Handeln gegenüber Zuwanderern war in der Bundesrepublik Deutschland jahrzehntelang davon geprägt, dass die politisch Verantwortlichen dem in Teilen der bundesdeutschen Öffentlichkeit bestehenden Wunsch nach einer Reduktion der Zahl der Ausländer nicht nachkommen konnten. Lag der Anteil derjenigen, die sich dafür aussprachen, dass die »Gastarbeiter wieder in ihr Land zurückkehren« sollten, im Jahr 1978 noch bei 39 %, stieg er innerhalb kurzer Zeit auf 48 % (April 1980) und schließlich sogar auf 68 % (März 1982) an (Herbert/Hunn 2005, S. 628). Da eine Senkung der Zahl der Ausländer u.a. wegen des meist verfestigten Aufenthaltsstatus aber kaum möglich war, fungierte die Asylpolitik in gewisser Weise als ein »Ventil für Überfremdungsgefühle«, die durch ausländerpolitische Maßnahmen nicht zu beseitigen waren (Münch 1994, S. 119). Die Asylpolitik bot also gerade in der damaligen Phase eine Möglichkeit zur ausländerpolitischen Profilierung, und die öffentliche Debatte über Reaktionen auf den wahrgenommenen Missbrauch des Asylrechts diente zur Kanalisierung ausländerfeindlicher Stimmungen.

4. VON DER STRATEGIELOSIGKEIT ÜBER DIE STRATEGIE DER REAKTIVEN ANPASSUNG ZUR STRATEGIE DER EUROPÄISIERUNG

In den 1950er und 1960er Jahren war die bundesdeutsche Asylpolitik davon geprägt, dass es keine erkennbare politische Strategie im Umgang mit den wenigen Asylsuchenden gab. Diese Strategielosigkeit ist vor allem auf Fehleinschätzungen der Bedeutung und der Konsequenzen des Grundrechts auf Asyl zurückzuführen. Die damaligen Fehler und Versäumnis-

se hatten weitreichende Folgen und legten den Grundstein dafür, dass die bundesdeutsche Asylgewährung zu einem der phasenweise wichtigsten innenpolitischen Themen in der Bundesrepublik wurde.

4.1 Strategielose Asylpolitik in den Anfangsjahren der Asylgewährung

Besonders gravierend wirkte sich ein fundamentaler rechtlicher Irrtum aus, nämlich die Fehleinschätzung, dass die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auch in der Bundesrepublik die vorrangige Grundlage für die Asylgewährung sei. Dieser Fehler hatte zur Folge, dass in der bundesdeutschen Asylgewährungspraxis das Asylrecht des Grundgesetzes in Art. 16 Abs. 2 S. 2 nahezu vergessen wurde. Ein Indiz dafür war der Umstand, dass die Asylverordnung von 1953 keine Ausführungsbestimmung zu Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG war, sondern eine Ausführungsbestimmung zur Genfer Flüchtlingskonvention (Münch 1993, S. 50ff.). Folgenscher war dieser Irrtum deshalb, weil das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge lediglich die Rechtsstellung der Flüchtlinge im Asylaufnahmeland regelte und außerdem die Zurückweisung in das Verfolgerland verbot. Gemäß der Konvention ist Asylgewährung zwar das Recht eines Aufnahmelandes, nicht aber die Pflicht eines Zufluchtsstaates. Im Unterschied zum Grundrecht auf Asyl leistete die Konvention also keinen subjektiven, einklagbaren Rechtsanspruch auf Asyl. Dass es überhaupt zu dieser fehlerhaften Bezugnahme der bundesdeutschen Asylordnung kam, ist darauf zurückzuführen, dass die Flüchtlingskonvention mit ihren schwammigen Tatbeständen als leichter anwendbar galt als der vorbehaltlos formulierte Asylanspruch des Grundgesetzes. Und da die Genfer Flüchtlingskonvention bis zum Jahr 1967 nur auf solche Flüchtlinge bezogen war, die in der Folge von Ereignissen vor dem 1.1.1951 hatten flüchten müssen, erhielt auch die bundesdeutsche Asylgewährung eine spezifische Ausrichtung – und zwar in erster Linie auf Ostblockflüchtlinge. Diese Verengung hatte zur Folge, dass man in der deutschen Öffentlichkeit und Politik den Veränderungen mit Blick auf die Herkunftsländer ab Anfang der 1970er Jahre weitgehend verständnislos gegenüberstand. Die anfängliche Engführung eines eigentlich grenzenlos gültigen Asylgrundrechts auf Ostblockflüchtlinge stellt eine der Wurzeln für die Wahrnehmung von »Asylmissbrauch« dar.

4.2 Asylpolitik im Abschreckungsmodus

Ab den 1970er Jahren lässt sich dann eine Strategie der reaktiven Anpassung feststellen; angesichts der damals kontinuierlich ansteigenden Asylbewerberzahlen wurden aus Praktikabilitätsgründen gültige Regeln des Asylverfahrensrechts umgangen. Dazu gehörte die bereits erwähnte Zulassung von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt bei gleichzeitig bestehendem Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Diese Regelung wurde aufgrund der Arbeitskräftenachfrage aus der Industrie sowie vor allem dem Hotel- und Gaststättengewerbe bis 1980 aufrechterhalten; erst dann wurde ein einjähriges Arbeitsverbot verhängt.

Ab Anfang der 1980er Jahre lässt sich in der bundesdeutschen Asylpolitik ein Wandel in Tonlage und Ausrichtung feststellen: Der allmähliche Übergang zu einer Strategie der Abschreckung von Asylbewerbern stellte eine Reaktion auf die Wahrnehmung dar, dass die Asylbewerberzahlen einerseits kontinuierlich anstiegen und andererseits die Anerkennungsquoten rückläufig waren. Diese niedrigen Anerkennungsquoten im Asylverfahren wurden zwar durch hohe Duldungsquoten für diejenigen Flüchtlinge relativiert, die nicht abgeschoben werden konnten, weil sie Nachteile in ihrem Heimatland zu fürchten hatten. Aber auf die Wahrnehmung derartiger Feinheiten stellten sich die Teilnehmer an der politischen und öffentlichen Debatte nicht ein. Stattdessen wurde die asylpolitische Debatte in der Bundesrepublik – begleitend zur Verschärfung des bis dahin immer noch sehr liberalen und extrem langwierigen Asylverfahrensrechts – immer stärker emotional aufgeladen. Diese Emotionalisierung, die maßgeblich von der »Bild-Zeitung« wie auch der »Welt am Sonntag« vorangetrieben wurde (Herbert/Hunn 2007b, S. 951), verlief in Form geradezu apokalyptischer Beschwörungen der zahlenmäßigen Inanspruchnahme des Asylrechts, die mit einer Diskussion über die beschränkte Aufnahmekapazität der Bundesrepublik kombiniert wurden. Und schließlich ging die Politik spätestens ab Anfang der 1990er Jahre dazu über, die verschiedenen Gruppen von Zuwanderern gegeneinander auszuspielen: Während sich die Sozialdemokraten und die Grünen für Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber einsetzten, wiesen die Unionsparteien auf die Verantwortung gegenüber den Übersiedlern aus der DDR sowie die deutschstämmigen Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten hin. Zu den Hauptergebnissen dieses Streits gehörte, dass sich die öffentliche Meinung gegen alle drei Gruppen von Zuwanderern wandte.

Besonders sichtbar war dies an der Reaktion von Politik und Öffentlichkeit auf Asylsuchende: Während bis in die 1970er Jahre die tatsächliche oder vermeintliche Sorge um den sog. Missbrauch des Asylrechts durch sog. »Wirtschaftsasylanten« die Debatte bestimmt hatte, wandte sich die öffentliche Meinung nun gegen die Einreise selbst derjenigen, die voraussichtlich asyl-, aber zumindest bleibeberechtigt waren. Hiervon war vor allem die große Zahl von Bürgerkriegsflüchtlingen aus den Staaten des Balkans betroffen, die in der Bundesrepublik Zuflucht vor ethnischer Verfolgung, Gewalt und Perspektivlosigkeit suchten.

Typisch für diese Phase war auch, dass die politisch Verantwortlichen an der Doktrin vom Nichteinwanderungsland festhielten und dadurch irreführende Anreize an Einwanderungswillige aussandten, so dass es nicht gelang, die Dauer eines Asylverfahrens wirksam zu beschränken.

4.3 Schritte zur Eingliederung in ein europäisches Asylgewährungssystem

Tatsächlich war es der Asyl- und Migrationskompromiss des Jahres 1992, der mittelfristig zu einer allmählichen Neuausrichtung der bundesdeutschen Zuwanderungspolitik führte. Der neue Art. 16a GG lässt sich auch als Ausdruck eines gewandelten Staatsverständnisses interpretieren: Die Bundesrepublik Deutschland ordnete sich erstmals in ein überstaatliches Asylgewährungssystem ein (Lavenex 2002).

Die damalige Bundesregierung und besonders das Bundesinnenministerium betrieben die Neuorientierung der bundesdeutschen Asylpolitik dabei als »Zwei-Ebenen-Spiel«, nutzten also den Verweis auf die Europäisierung der Asylpolitik dazu, innenpolitische Ziele – nämlich die Änderung des Grundrechts auf Asyl – durchzusetzen (Lauter/Niemann/Heister 2011, S. 166). So wurde der Reformbedarf des bundesdeutschen Asylrechts vom damaligen Bundesinnenminister Rudolf Seiters 1992 mit dem Hinweis begründet, dass der Bundesrepublik ohne Grundgesetzänderung die Gefahr drohe, zum »Reserveasylland in diesem Kontinent« (Seiters 1992, S. 7298) zu verkommen.

Dass diese Anpassung an veränderte Realitäten – unter anderem den demografischen Wandel – zumindest bei den bis 1998 in der Regierungsverantwortung im Bund stehenden Unionsparteien gegenüber der Öffentlichkeit sehr schleppend verlief, zeigt eine Einschätzung des späteren Bundesinnenministers Manfred Kanther (CDU). Seine Prognose,

Deutschland habe keinen Bedarf für eine aktive Zuwanderungspolitik, »weder heute noch in überschaubarer Zukunft«, lässt sich nahtlos in die migrationspolitischen Stellungnahmen der Unionsparteien seit den 1970er Jahren einordnen (Kanter 1996).

5. DER ASYLKOMPROMISS VON 1992

Im sog. Asyl- und Migrationskompromiss vom Dezember 1992, der schließlich im Juni 1993 zur Streichung von Art. 16 Abs. 2 S. 2 und zur Einfügung von Art. 16 a GG führte, wurden Ziele für verschiedene Bereiche der Migrationspolitik formuliert, die bis dahin extrem kontrovers diskutiert worden waren. Die wichtigste Neuregelung bestand darin, dass nicht mehr allein der Fluchtgrund, sondern vor allem der Fluchtweg im Mittelpunkt der gesetzlichen Regelung des Asylverfahrens stand: Seither kann der Einreiseweg eines Asylsuchenden darüber entscheiden, ob der Flüchtling überhaupt zum Asylverfahren zugelassen wird. Grundsätzlich werden alle Asylbewerber vom deutschen Asylverfahren ausgeschlossen, die über ein EU-Land bzw. einen sog. »sicheren Drittstaat« eingereist sind (Münch 1993, S. 138ff.). Diese Neuregelung ist von dem Grundgedanken geleitet, dass ein Asylsuchender innerhalb der EU nicht das Recht hat, seinen Zufluchtsort selbst zu bestimmen. Vielmehr besitzen die Aufnahmestaaten der EU das Recht, die Lasten möglichst gerecht zu verteilen. Indem die bundesdeutsche Reform nicht mehr allein auf die sog. Missbrauchsfälle abzielte, sondern die Neuregelung sich sowohl gegen »richtige« als auch gegen »unechte« Asylbewerber wandte, änderte sich die Logik der bundesdeutschen Asylgewährung. Der Erfolg bestünde darin, so der damalige bayerische Innenminister Edmund Stoiber im Dezember 1992, dass nun jeder, »ob er nun asylberechtigt ist oder nicht« an der Grenze abgewiesen werden könne (Münch 1993, S. 151).

Zu den wesentlichen Inhalten des sog. Asyl- bzw. Migrationskompromisses (Schneider 2010, S. 158) gehörten neben dem Ausschluss von Asylbewerbern, die über sichere Drittstaaten eingereist waren, die Einführung von Länderlisten mit verfolgungsfreien Herkunftsstaaten und vor allem die Ausweitung des »Erstasylprinzips« auf alle Nachbarstaaten der Bundesrepublik (auch die osteuropäischen Staaten). Die Zustimmung der Opposition zu diesen rigorosen Einschränkungen des Asylrechts konnte auch deshalb erzielt werden, weil man gleichzeitig einen zeitlich befristete-

ten Aufenthaltsstatus für Bürgerkriegsflüchtlinge schuf. Dadurch gelang es, die Asylverfahren zu entlasten: Schließlich mussten Flüchtlinge jetzt nicht mehr wider besseres Wissen und ohne jegliche Erfolgsaussichten den Weg der Anerkennung als politisch Verfolgte im Sinne des Grundgesetzes antreten. Ein weiterer Grund für die Zustimmung der Opposition zur Grundrechtsänderung ist darin zu sehen, dass nicht nur die Bürgerkriegsflüchtlinge gesondert berücksichtigt wurden, sondern auch eine Vereinbarung mit Blick auf die Gruppe der Aussiedler getroffen werden konnte: Deren Zugangszahl wurde mit 200.000 pro Jahr auf das Niveau der beiden Vorjahre festgeschrieben. Eingebettet wurden diese gruppenspezifischen Neuregelungen in die Ankündigung einer Regelung zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung auf nationaler Ebene. Der damalige Migrationskompromiss enthielt zwar Elemente aus allen Bereichen der Einwanderungspolitik. Aber wichtig erscheint auch das, was der Migrationskompromiss nicht beinhaltete: Die CDU/CSU/FDP-geführte Bundesregierung nutzte die Gelegenheit für eine umfassende Reform der Einwanderungspolitik nicht. Diese blieb der späteren rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2004 vorbehalten.

6. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER ASYLPOLITIK – VERÄNDERTE VORZEICHEN UND BEKANNTE MUSTER

Zur asylpolitischen Debatte der Jahre 2012/2013 trug das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012 ebenso bei wie die seit einigen Jahren wieder steigende Zahl von Asylbewerbern. Das Gericht stellte fest, dass Einschränkungen des Existenzminimums gegenüber Asylsuchenden oder Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus unzulässig sind: »Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren« (Bundesverfassungsgericht 2012, Rdnr. 121). Als direkte Folge des Urteils wurde eine Übergangsregelung festgelegt: Mit Wirkung vom 1. August 2012 wurden die Leistungen von bisher 224 Euro (seit 1993 unverändert) aufjetzt 346 Euro monatlich erhöht. Die Leistungen werden zum Teil bar, zum Teil in Naturalleistungen ausbezahlt.

Zeitgleich zu dieser urteilsbedingten Erhöhung der Leistungen für Asylbewerber war eine Zunahme der Zahl der Asylbewerber um mehr als 40 % gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Nachdem viele dieser

Asylantragsteller der Volksgruppe der Roma angehörten, die aus den als »sicher« eingestuften Staaten Serbien und Mazedonien stammten (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2013, S. 4), ließen die politischen Kausal-Interpretationen nicht lange auf sich warten. So leitete der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) aus dem Umstand, dass Angehörige dieser Staaten seit Jahresende 2009 keiner Visumspflicht mehr unterliegen und sich die Leistungserhöhung für Asylbewerber in Deutschland als »Pull-Faktor« auswirke, die politische Notwendigkeit ab, die Barleistung für die aus einem sicheren Herkunftsstaat stammenden Asylantragsteller abzusenken (Bewarder/Lutz 2012).

Es gehört zu den Charakteristika bundesdeutscher Asylpolitik, dass die Aufarbeitung des Bundesverfassungsgerichtsurteils seitens der Politik auch in Form einer föderalen Auseinandersetzung vonstattengeht: So stellten vier SPD-regierte Länder im November 2012 den Antrag auf eine Entschließung des Bundesrates (Bundesrat 2012a). Dieser aufgrund der damaligen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat letztlich gescheiterte Antrag auf Verabschiedung einer Entschließung (Bundesrat 2012b) sah vor, die Bundesregierung aufzufordern, einen Gesetzentwurf zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes vorzulegen und Asylbewerber und andere Flüchtlinge stattdessen in das Sozialgesetzbuch einzubeziehen. Dieses Abrücken von sondergesetzlichen Regelungen für Asylsuchende hätte zur Folge gehabt, dass der Bund erstmalig auch in die Kostenerstattung für Flüchtlinge einbezogen worden wäre. Die Nichteinbringung des Entschließungsantrages kann zwar so interpretiert werden, dass hier die parteipolitische Perspektive gegenüber der föderalen dominierte. Dennoch lässt sich angesichts der Tatsache, dass es sich bei den Antragstellern um die eher finanzschwachen Länder handelte, der Eindruck nicht vermeiden, dass neben den humanitären Gesichtspunkten vor allem das föderale Argument einer Entlastung der Länderhaushalte zu Lasten des Bundeshaushaltes wesentliche Triebfeder der Initiative war.

7. PARALLELEN UND UNTERSCHIEDE

Die aktuelle asylpolitische Debatte weist einige Elemente des bekannten bundesdeutschen Diskurses über Asylrecht und Asylgewährung auf. Wie bereits in den 1980er Jahren wird die seit Herbst 2012 wieder belebte Debatte um den Missbrauch von Asylrecht bzw. Asylleistungsrecht

mit dem Konstatieren einer steigenden Zahl von Asylbewerbern verbunden. Daraus zogen vor allem Unionspolitiker die Schlussfolgerung, dass über sonderrechtliche Bestimmungen für Angehörige einer bestimmten Volksgruppe, nämlich der Roma, nachzudenken sei. Angesichts der Zuwanderungszahlen und der damit verbundenen Belastung für die Kommunen (o.V. 2013) gingen die auch populistisch motivierten Überlegungen sogar so weit, über die Notwendigkeit eines Beschlusses der Europäischen Union zur Aussetzung der Visa-Freiheit für Staatsangehörige Serbiens und Mazedoniens nachzudenken (Rath 2012).

Diese neuerliche Verschärfung zumindest der Tonlage in der bundesdeutschen Asylpolitik muss nicht zwangsläufig zu tatsächlichen Restriktionen führen. Schließlich zeigte bereits die Entwicklung der bundesdeutschen Asylpolitik, dass die Kluft zwischen den offiziell proklamierten Zielen und den tatsächlich erreichten Veränderungen häufig recht groß ist (Müller 2010, S. 29). Das hat weniger damit zu tun, dass Politiker sich liberaler verhalten, als sie sich äußern, sondern vor allem damit, dass eine nachhaltige Steuerung von Zuwanderungsprozessen unter den Bedingungen der Europäisierung und Globalisierung von Migrationsbewegungen de facto kaum zu leisten ist. Im Übrigen besteht für jede Bundesregierung bzw. jeden Bundesgesetzgeber das Erfordernis, die durch das Grundrecht auf Asyl sowie internationale Vereinbarungen gesetzten rechtlichen Grenzen bei der Ausgestaltung des Asylverfahrens zu beachten. Dass der Bundesgesetzgeber in der Asylpolitik zu einer Abwägung zwischen Praktikabilitätsanforderungen und Grundrechtsschutz gezwungen war und ist, zeigte sich zum Beispiel nach dem Regierungswechsel von 1982/83: Damals wurden die gestaltungswilligen Regierungsfractionen mit der Tatsache konfrontiert, dass ihre in der Opposition formulierten asylpolitischen Ziele kaum mit dem Grundgesetz oder mit den internationalen Vereinbarungen, allen voran der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, vereinbar waren. Auch aus diesem Grund zeigte sich in der Praxis der bundesdeutschen Asylpolitik immer wieder, dass die Bundespolitik geradezu zwangsläufig hinter den häufig auch populistisch motivierten Forderungen der Länder sowie der Kommunen zurückblieb.

Während es offensichtlich zahlreiche Konstanten in der bundesdeutschen Asylpolitik gibt – von der Bedeutung der föderalen Konfliktlinie bis zu der unter den Aspekten des Populismus immer noch gut verwertbaren Missbrauchsdebatte –, zeigt ein Vergleich zwischen der Asylpolitik zu Be-

ginn der 1990er Jahre und der heutigen Asyl- und Einwanderungspolitik auch neue Akzente. So ist nicht zu übersehen, dass sich die bundesdeutsche Gesellschaft und die Politik dieser Aufnahmegesellschaft insgesamt verändert haben. Verändert sowohl durch die europäische Einbettung als auch durch die mehr oder minder mehrheitsfähige Einsicht, dass Einwanderung inzwischen ein Tatbestand ist. Dass diese Einwanderung auch die Aufnahmegesellschaft selbst verändert und damit voraussichtlich auch deren Wahrnehmung von Einwanderung, ist ein Aspekt, der gerade die bundesdeutsche Zuwanderungspolitik in Zukunft stärker prägen wird, als dies derzeit wahrgenommen wird.

LITERATUR

- Bewarder, Manuel/Lutz, Martin (2012): Balkan-Asylbewerber sollen weniger Geld bekommen. In: Die Welt vom 25.10.2012 (www.welt.de/politik/deutschland/article110222036/Balkan-Asylbewerber-sollen-weniger-Geld-bekommen.html) [Zugriff 29.3.2013]
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2013): Aktuelle Zahlen zu Asyl. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen. Ausgabe: Februar 2013. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff 29.3.2013]
- Bundesrat (Hg.) (2012a): Empfehlungen der Ausschüsse. BR-Drs. 576/1/12 vom 23.11.2012 www.bundesrat.de/cln_350/SharedDocs/Drucksachen/2012/0501-600/576-1-12,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/576-1-12.pdf [Zugriff 29.3.2013]
- Bundesrat (Hg.) (2012b): Beschluss des Bundesrates. BR-Drs. 576/12 (Beschluss) vom 23.11.2012 www.bundesrat.de/cln_350/SharedDocs/Drucksachen/2012/0501-600/576-12_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/576-12%28B%29.pdf [Zugriff 29.3.2013]
- Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012: BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. (1-140) www.bverfg.de/entscheidungen/l20120718_1bvl001010.html [Zugriff 29.3.2013]
- Herbert, Ulrich/Hunn, Karin (2005): Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit

- und Soziales und Bundesarchiv. Band 7: Bundesrepublik Deutschland 1982-1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Bandherausgeber: Manfred G. Schmidt. Baden-Baden 2005, S. 619-651
- Herbert, Ulrich/Hunn, Karin (2006): Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 5: Bundesrepublik Deutschland 1966-1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Bandherausgeber: Günter Hockerts. Baden-Baden 2006, S. 781-810
- Herbert, Ulrich/Hunn, Karin (2007a): Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 4: Bundesrepublik Deutschland 1957-1966. Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes. Bandherausgeber: Michael Ruck und Marcel Boldorf. Baden-Baden, S. 685-726
- Herbert, Ulrich/Hunn, Karin (2007b): Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv. Band 11: Bundesrepublik Deutschland 1989-1994. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Bandherausgeber: Gerhard A. Ritter. Baden-Baden, S. 943-975
- Kanther, Manfred (1996): Deutschland ist kein Einwanderungsland Eine gesetzliche Regelung ist überflüssig. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.11.1996, Nr. 265, S. 11.
- Laier, Tanja (1999): Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in rechtsvergleichender Perspektive. Berlin: Duncker & Humblot
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula (2010): Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. München: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (8., neu bearbeitete Auflage)
- Lauter, Dorothee/Niemann, Arne/Heister, Sabine (2011): Zwei-Ebenen-Spiele und die Asylrechtsreform von 1993. In: C. Hönnige et al. (Hg.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem. Wiesbaden: VS, S. 158-178
- Lavenex, Sandra (2002): The Europeanization of Refugee Policies. In: Journal of Common Market Studies 39 (5), S. 851-874

- Müller, Doreen (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens. Universitätsverlag Göttingen
- Münch, Ursula (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. Opladen: Leske + Budrich (2. Aufl.)
- Münch, Ursula (1994): Vorgeschichte, Probleme und Auswirkungen der Asylrechtsänderung 1993. In: Carsten Tesser (Hg.): Deutschland und das Weltflüchtlingsproblem. Opladen: Leske + Budrich, S. 103-136
- Nuscheler, Franz (1995): Internationale Migration – Flucht und Asyl. Opladen: Leske + Budrich
- o.V. (1991): Grundgesetz: Kurz außer Tritt. In: Der Spiegel vom 23.09.1991 Nr. 39/1991; www.spiegel.de/spiegel/print/d-13492172.html [Zugriff 29.3.2013]
- o.V. (2013): Dortmund rechnet mit Millionenkosten für Roma. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Februar 2013, S. 11
- Rath, Christian (2012): Asylanträge von Balkan-Roma. Entscheidung in 48 Stunden. In: taz. Die Tageszeitung vom 3.10.2012, www.taz.de/!102820/ [Zugriff 29.3.2013]
- Schneider, Jan (2010): Modernes Regieren und Konsens. Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik. Wiesbaden: VS 2010
- Schneider, Jan (2012): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Working Paper 25. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2., überarbeitete und aktualisierte Auflage) www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp25-organisation.pdf;jsessionid=CB9683088F07398BD7FF5020269902E4.1_cid286?__blob=publicationFile [Zugriff 3.4.2013]
- Seiters, Rudolf (1992): Redebeitrag Erste Beratung des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 24): Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 12/89 vom 30.4.1992, S. 7296-7300
- Thränhardt, Dietrich (1999): Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern (www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/ftp/AK_Migration_RefThraenhardt.pdf) o.J. (vermutlich 1999) auch erschienen in: Lale Akgün, Dietrich Thränhardt (Hg.): Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Jahrbuch Migration 2001