

# Asylpolitik im Wandel

## Einführung in die Thematik des Bandes

---

*Stefan Luft und Peter Schimany*

Der »Asylkompromiss«, der ein »Migrationskompromiss« war (Bade 2000: 391), gehört zu den umstrittensten politischen Entscheidungen in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Er erschwerte den Zugang zum deutschen Asylverfahren, so dass die Zahl der Asylbewerber im Laufe der Jahre nach 1993 stark zurückging. Gleiches gilt für die Zuwanderung von Spätaussiedlern.

Die Zahl der Asylbewerber war seit 1986 kontinuierlich angestiegen und erreichte 1992 den historischen Höchststand von 440.000. Der Anteil Deutschlands am Asylbewerberzugang aller Staaten der Europäischen Gemeinschaften betrug damals 79 Prozent (Giesler/Wasser 1993: 307). Legt man die Asylbewerberzahlen in Relation zur einheimischen Bevölkerung zugrunde, ergeben sich allerdings Verschiebungen, bei denen Deutschland im europäischen Vergleich erst an dritter Stelle lag (Bade 1994: 28). Die Anerkennungsquote des damaligen »Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge« (BAFl) lag im Jahr 1992 bei 4,3 Prozent (Giesler/Wasser 1993: 13ff.). Hinzugerechnet werden müssen allerdings noch die Zahl der Anerkennungen infolge von Verpflichtungsurteilen der Verwaltungsgerichte sowie die Anerkennungen als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), außerdem Fälle, in denen Abschiebeschutz gewährt wurde. Gleichwohl ist festzustellen: Vor den Entscheidungen des Jahres 1993 ging der relativ offene Zugang zum Asylverfahren mit einer restriktiven Anerkennungspraxis einher.

Das Wanderungsgeschehen war zum damaligen Zeitpunkt stark beeinflusst von dem sich abzeichnenden Zerfall der kommunistischen Staaten:

- Seit Mitte der 1980er Jahre kam die Mehrzahl der Asylbewerber nicht mehr aus den Krisengebieten Afrikas und Asiens sowie aus der Türkei, sondern aus Ost- und Südosteuropa (Rumänien, Jugoslawien, Bulgarien). Zwischen 1987 und 1992 lag ihr Anteil durchschnittlich bei etwas über 50 Prozent, 1992 bei 64 Prozent (Herbert 2001: 273ff.).
- Etwa im gleichen Zeitraum – zwischen 1987 und 1990 – stieg auch die jährliche Zahl der Aussiedler exorbitant an: von rund 80.000 auf rund 400.000 (Worbs et al. 2013: 31).
- Nach dem Fall der Mauer verließen im Jahr 1989 rund 390.000 Personen die DDR, 1990 weitere 395.000, die in die Bundesrepublik übersiedelten (Münz et al. 1999: 37).

Die Bundesrepublik befand sich am Übergang vom »innereuropäischen Arbeitskräfteaustausch zu den internationalen Migrationsbewegungen im Zuge der sich anbahnenden Globalisierung« (Herbert 2001: 284). Sie sah sich – wie auch andere europäische Staaten – starken Migrationsprozessen ausgesetzt, für deren Regulierung keine angemessenen Instrumente zur Verfügung standen. Nach Auffassung der den Asylkompromiss tragenden Parteien war »die Berufung auf das Asylrecht in erheblichem Umfang zum Mittel für eine unkontrollierte Zuwanderung aus wirtschaftlichen und anderen nicht durchgreifenden Gründen geworden« (BT-Drs. 12/4152, Begründung: 3).

Die politische und mediale Debatte wurde außerordentlich polemisch, scharf und emotional geführt (Münch 1993: 142ff.; Bade 1994: 31ff.; Herbert 2001: 299ff.). Etliche Medien sowie in erster Linie die Unionsparteien trugen aktiv zur Polarisierung in der politischen Auseinandersetzung bei. Die Erfolge rechtsradikaler und rechtsextremer Parteien bei Landtagswahlen (Republikaner in Berlin im Jahr 1989, DVU in Bremen im Jahr 1991) drohten die Integrationsfähigkeit der etablierten Parteien in Frage zu stellen. Besonders die »CSU vermochte mit scharfen Tönen gegen die Zuwanderung gegenüber der neuen Konkurrenz im rechten Lager, den Republikanern, Boden gutzumachen« (Herbert 2001: 271; Bade 1994: 34ff.). Im Rahmen des Bundestagswahlkampfes 1990 machten die Unionsparteien das Thema Asyl zu einem zentralen Konfliktfeld der Innenpolitik der kommenden Jahre. Vor diesem Hintergrund einigten sich nach langen und zähen Verhandlungen die Unterhändler der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP am 6. Dezember 1992 auf die wesentlichen Inhalte des Zuwanderungskom-

promisses (»Nikolauskompromiss«) (Zimmermann 1994: 30ff.). Diese sind:

1. Die Änderung des Asylrechts durch den eigentlichen »Asylkompromiss« – nämlich der Ersatz des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« durch den neuen Art. 16a GG mit der »Drittstaatenregelung« und der Möglichkeit, »sichere Herkunftsstaaten« zu benennen, sowie restriktivere Regelungen beim Asylverfahren.
2. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge erhielten einen zeitlich befristeten Aufenthaltsstatus analog zur Genfer Flüchtlingskonvention außerhalb des Asylverfahrens (im neuen Paragraphen 32a des Ausländergesetzes).
3. Die Aussiedlerzuwanderung sollte durch das »Kriegsfolgenbereinigungsgesetz« gesteuert werden, indem die Aufnahmevoraussetzungen grundlegend neu geregelt wurden. Die gesetzliche Vermutung eines Kriegsfolgenschicksals galt nur noch für die Nachfolgestaaten der UdSSR und die Aussiedlerzuwanderung wurde auf zunächst maximal 225.000 Personen jährlich begrenzt.
4. Die Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer wurde auf maximal 100.000 Personen jährlich begrenzt.
5. Die Einbürgerung langjährig in Deutschland lebender Ausländer sollte erleichtert werden.
6. Möglichkeiten einer Regelung zur Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung sollten geprüft werden.

Diese Punkte bildeten die Grundlage für den gemeinsamen Gesetzentwurf von CDU/CSU, FDP und SPD zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. Januar 1993 (BT-Drs. 12/4152) sowie für das Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30. Juni 1993. Die Grundgesetzänderung enthielt zusätzlich noch die europabezogene Öffnungsklausel des künftigen Art. 16a Abs. 5 GG. Das Änderungsgesetz enthielt auch die Grundlage für das »Flughafenverfahren« (Paragraph 18a Asylverfahrensgesetz). Die letzte Lesung der Gesetze fand am 26. Mai 1993 im von Demonstranten belagerten Bundestag in Bonn statt.

Der Art. 16a Abs. 1 bis 3 und 5 GG lautet:

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. (...).

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. (...).

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

Die beiden Gesetze traten am 1. Juli 1993 in Kraft. Im Jahr 1996 wurden Verfassungsbeschwerden gegen das Konzept der »Sicheren Herkunftsstaaten«, der »Sicheren Drittstaaten« und gegen das »Flughafenverfahren« vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen.

Die gegenseitige Anerkennung der Asylentscheidungen der Vertragsstaaten der Schengen-Übereinkommen wurde in Deutschland durch den »Asylkompromiss« ermöglicht. Mit Art. 16a Abs. 5 GG schuf der Gesetzgeber »die nationale Grundlage für eine Asylrechtsharmonisierung in Europa« (Zimmermann/Römer 2013: 264; Giesler/Wasser 1993: 67ff.). Sie sollte als »völkerrechtliche Öffnungsklausel« (Randelzhofer 2009: 151;

Fröhlich 2011: 80ff.) die Ratifikation des »Dubliner Übereinkommens« und des »Schengener Durchführungsübereinkommens« ermöglichen (BT-Drs. 12/4152, Begründung: 4). Insofern wird der Asylkompromiss als »Öffnung des vormals binnenorientierten Asylkonzepts des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit« angesehen (Fröhlich 2011: 85).

Die Verhandlungen zum Dubliner Übereinkommen und zum Schengener Durchführungsübereinkommen sahen die

»ausschließliche Prüfungszuständigkeit lediglich eines Vertragsstaates für innerhalb des Vertragsgebiets gestellte Asylanträge vor. Mangels Gleichlaufs der asylrechtlichen Maßstäbe blieb trotz Prüfung eines Asylantrags in einem anderen Vertragsstaat aber stets eine Prüfung am Maßstab des deutschen Asylgrundrechts erforderlich. Eine Teilnahme an beiden völkerrechtlichen Verträgen war daher qua Verfassungsrecht erst nach Aufnahme entsprechender Öffnungsklauseln in den Vertragstext möglich gewesen« (Fröhlich 2011: 81).

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Drittstaatenregelung fest:

»Mit der Reform des Asylrechts hat der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Grundlage geschaffen, um durch völkerrechtliche Vereinbarung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylbegehren und die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel der Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen (Art. 16a Abs. 5 GG). Unbeschadet derartiger Regelungen auf der Ebene des Völkerrechts berücksichtigt er in Art. 16a Abs. 2 GG die aus den weltweiten Flucht- und Wanderungsbewegungen entstehende Lage und wendet sich deshalb von dem bisherigen Konzept ab, die Probleme, die mit der Aufnahme von politischen Flüchtlingen verbunden sind, allein durch Regelungen des innerstaatlichen Rechts zu lösen« (BVerfGE 94, 49 (85)).

Die Ausrichtung auf eine europäische Kooperation reduzierte »die asylrechtliche Schutzverantwortung der Bundesrepublik Deutschland auf eine Teilverantwortung« (Fröhlich 2011: 88). Mit der staatenübergreifenden Regelung der »sicheren Drittstaaten« und der »sicheren Herkunftsstaaten« (und den sich daraus ergebenden Konsequenzen) wurde die In-

anspruchnahme des deutschen Asylverfahrens erschwert. Grund dafür war in erster Linie das »Bedürfnis, das deutsche Asylverfahren zu entlasten« (Randelzhofer 2009: 396).

Die perspektivische Öffnung hin zu einem europäischen Asyl setzte voraus, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft als prinzipiell gleichwertig anerkannt wurden. »Die Möglichkeit, Entscheidungen anderer Vertragsstaaten anzuerkennen, beruht auf dem gegenseitigen Vertrauen darauf, dass die nationalen Asylrechtsstandards trotz der im einzelnen bestehenden Unterschiede in ihrem Kerngehalt rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügen und insofern gleichwertig sind« (Hailbronner/Thiery 1997: 56; Hailbronner/Thym 2012:406ff.). Konkreter Grund dieses Vertrauens ist zuerst die Tatsache, dass alle Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK) angehören. In der Konsequenz kann sich laut Art. 16a Abs. 2 GG nicht auf das Asylrecht in Deutschland berufen,

»wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. (...) In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden« (Art. 16a Abs. 2 GG).

Das Bundesverfassungsgericht hat hier das Prinzip der »normativen Vergewisserung« für hinreichend gehalten (Hoppe 2013: 215ff.). Danach reicht es aus, »wenn der Gesetzgeber mittels einer vorherigen allgemeinen Überprüfung sich über die Sicherheit des Drittstaates, aus dem der Asylbewerber eingereist ist, vergewissert« (Hailbronner 2013:689; Zimmermann/Römer 2013: 265ff.). Entscheidend ist, »dass der Ausländer sich während seiner Reise irgendwann in einem sicheren Drittstaat befunden hat und dort Schutz nach den Bestimmungen der Genfer Konvention hätte finden können« (Hailbronner 2013: 780). Entsprechend Art. 16a Abs. 2 GG gehören alle Mitgliedstaaten der EU qua Mitgliedschaft zum Kreis der »sicheren Drittstaaten« (Hailbronner 2013: 776ff.). Zudem haben sich die Mitgliedstaaten der EU 2003 zusätzlich gegenseitig zu »sicheren Drittstaaten« erklärt (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003).

Die skizzierten rechtlichen Änderungen haben weit reichende Folgen gehabt, die nach wie vor wirksam sind. Auch heute noch wird der »Asylkompromiss« höchst kontrovers beurteilt. Die Beiträge des Bandes greifen die Asylthematik und ihre Entwicklung unter verschiedenen Aspekten auf.

## ZUM AUFBAU DES BANDES

Die einzelnen Beiträge lassen sich folgenden Bereichen zuordnen:

1. Entwicklung der Asylmigration – Ein Überblick
2. Asylpolitik – Ein Rückblick
3. Debatten um Asyl und Zuwanderung
4. Weiterentwicklung des Asylrechts und
5. Migration und Asyl – Internationale Perspektiven.

Damit wird ein weiter Bogen der Asylthematik gespannt. Nicht nur der Asylkompromiss, seine Ursachen, Ausformungen und Bewertungen, sondern auch die Entwicklung der Asylmigration sowie die neuere Diskussion um Asyl und Flüchtlingsschutz werden behandelt. Rechtliche Sachverhalte, theoretische Überlegungen und statistische Daten finden gleichermaßen Eingang in die Analysen. Dabei werden Geschichte und Gegenwart des politischen Asyls in Deutschland und Europa gleichermaßen erörtert.

## ZU DEN EINZELNEN BEITRÄGEN

Dem Band vorangestellt wird ein Beitrag von **Peter Schimany**. In einem Überblick zeigt er die »**Entwicklung der Asylmigration nach Deutschland**« von den 1950er Jahren bis heute auf, wobei die Zeit zu Beginn der 1990er Jahre und der damit einhergehende Asylkompromiss besondere Aufmerksamkeit erfahren. Zuerst erfolgen eine Einordnung der Asylmigration in das gesamte Migrationsgeschehen sowie begriffliche und methodische Erläuterungen. Anschließend wird die Entwicklung der Asylantragszahlen von 1953 bis 2012 aufgezeigt. Hierbei werden mehrere Phasen der Asylzuwanderung unterschieden und Ursachen für den wechselhaften Verlauf genannt. Eingegangen wird auch auf den Zuzug

von (Spät-)Aussiedlern und jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion einschließlich ihrer Familienangehörigen. Danach werden die derzeitigen Asylbewerber anhand von soziodemographischen und soziokulturellen Merkmalen beschrieben. Der Artikel zeigt, dass die Asylmigration einen konstitutiven Teil der Gesamtwanderung darstellt, der in Zukunft aus verschiedenen Gründen weiter zunehmen dürfte.

Nicht thematisiert werden Entscheidungen über Asylanträge, die Dauer der Asylverfahren und andere damit zusammenhängende Aspekte. Nicht behandelt werden zudem das Asylbewerberleistungsgesetz und der Komplex der Rückführung von Asylbewerbern. Hierauf wird in anderen Beiträgen näher eingegangen.

Nach diesem Überblick zur Entwicklung der Asylmigration versammelt der Bereich »Asylpolitik – Ein Rückblick« zunächst zwei Beiträge, die sich zentral mit dem Asylkompromiss beschäftigen. Ein dritter Beitrag geht zudem auf die Reform der Aussiedlerpolitik ein.

In ihrem Beitrag »Asylpolitik in Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien« zeigt **Ursula Münch** die damalige politische Diskussion um die bundesdeutsche Asylpolitik auf. Die öffentliche Debatte war nicht nur geprägt von der Auseinandersetzung, wie die verstärkte Zuwanderung vor Ort bewältigt werden sollte, sondern stand insbesondere unter dem Vorzeichen, die Einwanderung von Asylbewerbern und Aussiedlern zu regulieren und möglichst drastisch zu begrenzen. Die gesellschaftliche Situation im Kontext des Asyl- bzw. Migrationskompromisses stellte sich ab Herbst 1992 höchst brisant dar. Nach Meinung der Autorin wäre es aber falsch, die damalige politische Diskussion um die Asylpolitik als Besonderheit einzustufen. Vielmehr wies die Auseinandersetzung im Vorfeld des Asylkompromisses Grundmuster auf, welche die bundesdeutsche Asylpolitik bereits seit Jahrzehnten prägten – und bis heute beeinflussen. Die bundesdeutsche Asyl- und Zuwanderungspolitik stellt sich vor allem als das Ergebnis föderaler und kommunaler Interessenkonflikte und Interessenwahrnehmung dar.

Wie die Autorin weiter ausführt, zeigte sich schon in den Anfängen der Asylgewährung die Schwierigkeit, die juristische Auslegung des Begriffs der politischen Verfolgung mit den »modernen« Flüchtlingsbewegungen in Übereinstimmung zu bringen. Im Gegensatz zu den Erfahrungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates werden »moderne« Flüchtlinge nicht wegen ihrer Taten, sondern ganz überwiegend wegen ihrer Eigenschaften verfolgt. Nicht mehr allein der Fluchtgrund, sondern



vor allem der Fluchtweg stand nunmehr im Mittelpunkt der gesetzlichen Regelung des Asylverfahrens. Schließlich verweist die Autorin darauf, dass die Zustimmung der Opposition zur Grundrechtsänderung im Zusammenhang mit der »Aussiedler-Vereinbarung« zu sehen ist. Die damalige Bundesregierung nutzte jedoch die Gelegenheit für eine umfassende Reform der Einwanderungspolitik nicht. Dies blieb der späteren Bundesregierung im Jahr 2004 vorbehalten.

**Ulrich Herbert** zeichnet in seinem Beitrag »**Asylpolitik im Rauch der Brandsätze**« – **der zeitgeschichtliche Kontext**« die der Ausländerbeschäftigung inhärente Problematik und den Strukturwandel der Migration nach – was in der Folge zur Asylkampagne und zu Ausschreitungen führte. Unter dem Druck der Ereignisse kam es dann zum Asylkompromiss. Wie der Autor darlegt, hatte sich aus der vorübergehenden Arbeitsaufnahme ein Einwanderungsprozess entwickelt, der zunehmend Ängste und Ablehnung hervorrief. Denn aus der innereuropäischen Arbeitsmigration wurde zunehmend eine globale Armutswanderung. Einer der Erfolg versprechenden Wege, in das ansonsten abgeriegelte Westeuropa zu gelangen, war der Weg des Asylantrags. Nach der Öffnung der Grenzen im Jahr 1989 stieg daher nicht nur die Zahl der Asylbewerber erheblich an, auch deren ethnische Zusammensetzung wandelte sich deutlich.

Fremdenfeindlichkeit und Gewaltbereitschaft nahmen zu, Ausschreitungen und Pogrome folgten. Die Ereignisse von Hoyerswerda im September 1991 zogen zahlreiche weitere ausländerfeindliche Anschläge und Übergriffe nach sich. Infolge der Asylkampagne der frühen 1990er Jahre bildete sich eine neue Form des organisierten Rechtsradikalismus heraus. Wie der Autor abschließend betont, wurde die Verhinderung der Zuwanderung über das Asylrecht erst mit dem Schengener Abkommen von 1995 und 2005 in der Europäischen Union vereinheitlicht. Aber auch heute erinnern die Bootsflüchtlinge an den Wanderungsdruck, der durch die extremen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede in den verschiedenen Weltregionen entsteht und der stetig zunimmt.

Abgerundet wird dieser Bereich mit dem Aufsatz »**Kein fairer Tausch: Zur Bedeutung der Reform der Aussiedlerpolitik im Kontext des Asylkompromisses**« von **Jannis Panagiotidis**. Im Zentrum stehen hier nicht die Asylbewerber, sondern die (Spät-)Aussiedler, die im Rahmen der Diskussion um den Asylkompromiss zumeist keine Berücksichtigung erfahren.

Wie der Autor erörtert, war die Bundesrepublik Deutschland in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren das Ziel verschiedener Migrationsströme und Migrationsgruppen, zunehmend auch aus dem sich öffnenden (post-)sozialistischen Osteuropa. Aufgrund des Fehlens einer umfassenden Migrationsgesetzgebung wurden die neuen Zuwanderer im Wesentlichen in zwei rechtliche Kategorien eingeteilt, die aus der Nachkriegszeit überliefert waren: »politisch Verfolgte« und »Aussiedler« aus Osteuropa, die als deutsche Staatsangehörige oder »deutsche Volkszugehörige« mit fremder Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Aufnahme fanden und dann im Falle der »deutschen Volkszugehörigkeit« deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt wurden.

Während die Botschaft der Politik bei Asylbewerbern hieß, »das Boot ist voll«, lautete sie bei Aussiedlern, »das Tor bleibt offen«. In der öffentlichen Debatte stieß die privilegierte Behandlung großer Zahlen von überwiegend als fremd wahrgenommener »Deutscher« im Gegensatz zur Regierungslinie jedoch auf zunehmend weniger Verständnis. Erst der »Asylkompromiss« verknüpfte die getrennten Themenkomplexe miteinander. Vor diesem Hintergrund ist das Ziel des Beitrages eine Bewertung des Asylkompromisses unter dem Gesichtspunkt der dort »verrechneten« Güter, nämlich des Grundrechts auf Asyl einerseits und des unbeschränkten Aussiedlerzuzugs andererseits.

Der dritte Bereich **»Debatten um Asyl und Zuwanderung«** versammelt zum einen die Beiträge der mit einer Politikerin und drei Politikern vorgesehenen Diskussionsrunde **»Der Asylkompromiss in der politisch-parlamentarischen Debatte«**. Zum anderen sind hier die Beiträge der beiden Journalisten der Diskussionsrunde **»Die Zuwanderung in der öffentlich-medialen Debatte«** enthalten.

Am 5. Dezember 2012 – exakt 20 Jahre nach dem »Nikolauskompromiss« des Jahres 1992 – versammelten sich an der Universität Bremen vier Zeitzeugen, die damals direkt oder indirekt am politischen Geschehen beteiligt waren, zu einer Podiumsdiskussion: Günther Beckstein (CSU), der als damaliger Staatssekretär im Bayerischen Staatsministerium des Inneren an den Verhandlungen unmittelbar beteiligt war; Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP), die als damalige »Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer« und Mitglied des Deutschen Bundestages zu den Gegnerinnen des »Asylkompromisses« gehörte; Konrad Weiß, der für Bündnis 90/Die Grünen dem Deutschen Bundestag angehörte und am 26. Mai 1993 eine vielbeachtete Rede hielt, in der er sich entschieden

gegen die Änderung des Grundgesetzes wandte; und Dieter Wiefelspütz (SPD), der im Deutschen Bundestag mit der Mehrheit seiner Fraktion für den Asylkompromiss stimmte.

Wie bereits im Vorwort angesprochen, musste die Diskussionsrunde »Der Asylkompromiss in der politisch-parlamentarischen Debatte« aufgrund gewalttätiger Störungen linksautonomer Gruppen abgebrochen werden. Eine öffentliche Fortsetzung der Diskussionsrunde mit den vier im Jahr 1993 in den Asylkompromiss involvierten politischen Persönlichkeiten war aufgrund der anhaltenden Proteste und Bedrohungen der Podiumsteilnehmer nicht möglich. Dies stellte einen massiven Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit von Forschung und Lehre (GG Art. 5 Abs. 3) dar. Nachfolgend werden die nicht gehaltenen Statements von Günther Beckstein und Cornelia Schmalz-Jacobsen, ein nachträglich geführtes Interview mit Dieter Wiefelspütz und ein Artikel von Konrad Weiß wiedergegeben.

In seinem Statement geht **Günther Beckstein** zuerst auf die gestiegenen Asylbewerberzahlen, auf die damit verbundenen langen Verfahrensdauern und die dadurch verursachten Kosten für Unterbringung und Versorgung bei den Kommunen ein. Aus Sicht des damaligen bayerischen Innenministers war »das geordnete Miteinander in Gefahr« und »an Integration war nicht zu denken.« Hinsichtlich der Neuregelung des Asylrechts werden die Erwartungen an das neue Gesetz – auch heute noch – uneingeschränkt positiv bewertet: »Unsere Erwartungen, die Zahl der Asylanträge sowie die überproportionale Zuwanderung zu senken und die Einzelverfahren zu beschleunigen, sind erfüllt worden.«

**Cornelia Schmalz-Jacobsen** stellt in ihrem Statement fest, dass der Vorschlag, das Grundrecht auf Asyl zu verändern, von einer parteiübergreifenden Mehrheit im Deutschen Bundestag als Allheilmittel zur Lösung einer fraglos schwierigen Situation betrachtet wurde. Aufgrund der prekären Lage, einer Ausländerpolitik voller Widersprüche, einer verunsicherten Bevölkerung und der Gefahr einer weiteren militanten Radikalisierung musste aus Sicht der damaligen FDP-Bundestagsabgeordneten »etwas geschehen!«. Der Vorschlag, das Grundrecht auf Asyl zu verändern, kam in ihren Augen jedoch einer Abschaffung des Grundgesetzartikels gleich.

Auch **Dieter Wiefelspütz** betont in seinem Interview mit **Stefan Luft**, dass mit dem Asylkompromiss eine Regelung vorlag, die in ihren praktischen Auswirkungen von der breiten Öffentlichkeit mitgetragen wurde.

Hätte die Politik diese Kraft nicht besessen, dann wären möglicherweise bestimmte demokratiefeindliche Prozesse eher begünstigt worden. Aus Sicht des damaligen SPD-Bundestagsabgeordneten sind die Erwartungen an den Asylkompromiss sogar eher übererfüllt worden, da man mit dieser Wirksamkeit der Grundgesetzänderung nicht gerechnet hatte. Der Interviewte betont aber auch, dass der jahrhundertalte Grundgedanke »Schutz für politisch Verfolgte«, der auch menschenrechtlich verankert ist, angesichts der heutigen Flüchtlingssituation zu kurz greift. Allerdings liege seiner Erfahrung nach die kritische Grenze bei etwa 100.000 Flüchtlingen pro Jahr, da die Gesellschaft nicht unbegrenzt integrationsfähig sei.

In seinem Artikel »**Zwanzig Jahre nach der Asylrechtsänderung**« vermittelt **Konrad Weiß** tiefere zeitgeschichtliche Einblicke in das Ringen um den Asylkompromiss aus der Perspektive von Bündnis 90 und der ostdeutschen Grünen (die im Gegensatz zu den westdeutschen Grünen im 12. Deutschen Bundestag, dem ersten nach der Wiedervereinigung, vertreten waren). Der Autor war damals Mitglied des Innenausschusses und zuständig für die Asyl- und Migrationspolitik. Gegenüber den Parteien des Asylkompromisses sah die Fraktionsgemeinschaft keine Lösung in »der Aufgabe des Asylrechts, sondern in seiner Ergänzung und Ausgestaltung.«

Der Autor vertritt nach wie vor die Meinung, dass eine Lösung der Probleme auch ohne die Aufgabe des klaren Verfassungsgrundsatzes »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht« möglich gewesen wäre. Dieser Auffassung waren offensichtlich auch jene 101 Abgeordneten aus der SPD und die sieben Abgeordneten aus der FDP, darunter Cornelia Schmalz-Jacobsen, die im Bundestag gegen den Asylkompromiss stimmten. Wie der Autor einräumt, wurden die Ziele der Kompromiss-Koalition von 1992 fraglos erreicht. Die Grundgesetzänderung und das damit verbundene Instrumentarium machen es politisch Verfolgten jedoch nahezu unmöglich, in Deutschland um Asyl nachzusuchen. Angesichts der Hunderttausenden Deutschen, denen in der Zeit des Nationalsozialismus im Ausland Asyl gewährt wurde, sei dies beschämend.

In der Diskussionsrunde »**Die Zuwanderung in der öffentlich-medialen Debatte**«, deren Gesprächsführung **Stefan Luft** innehatte, betont **Jasper von Altenbockum** in seinem Beitrag »**Die offene Wunde**«, dass die Mordanschläge in Hoyerswerda und anderen Städten sowie die fast täglichen Übergriffe gegen Asylbewerber Deutschland in eine Stimmung

versetzt hatten, die in Bonn dazu führte, von einer Gefährdung der Demokratie zu sprechen. Die Konfrontation um das Asylrecht ging über das normale Maß politischer Auseinandersetzungen hinaus, weil sich unversöhnliche Gesellschaftsentwürfe gegenüberstanden.

Die Konzepte vom »Einwanderungsland« und von »Multikulti« verloren jedoch ihre normative Kraft in dem Maße, wie sie an deskriptiver Kraft gewannen. Beide Konzepte lebten später in der Auseinandersetzung um eine »Leitkultur« wieder auf. Der Interessenausgleich von 1993 hat eine Verständigung über die Ausländerpolitik ermöglicht, die rund zehn Jahre später zum Zuwanderungsgesetz führte. Aber erst ein Konsens über die Gräben von damals hinweg würde, so der Autor abschließend, eine deutsche »Willkommenskultur« schaffen.

**Roland Preuß** erinnert in seinem Beitrag **»Die Debatte um Zuwanderung in Deutschland«** daran, dass laut damaligen Umfragen die Thematik »Asyl und Ausländer« jahrelang als das wichtigste politische Problem der Republik galt. Gleichzeitig war die Debatte um Zuwanderung auf Jahre verhärtet, zumal die Union nach dem Asylkompromiss betonte, Deutschland sei »kein Einwanderungsland«. Hinter diese Aussage konnte man jahrelang nicht zurück, obwohl die Bundesrepublik längst zum Einwanderungsland geworden war.

Wie der Autor weiter ausführte, sank bis 2005 die Zahl der Asylbewerber aus verschiedenen Gründen. Erstmals lagen die großen Herausforderungen der Ausländerpolitik nicht in der Begrenzung von Zuwanderung. Das wichtigste Thema wurde die Integration von bereits in Deutschland lebenden Ausländern. Zudem zeigte sich, dass das Zuwanderungsgesetz von 2005 nicht ausreichte, um die zweite große Aufgabe zu bewältigen: die Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland. Letztlich kam durch den Asylkompromiss aber zunehmend Bewegung in die Migrationsdebatte. Ab Beginn der Jahrtausendwende geschah in zehn Jahren mehr als in den 30 Jahren zuvor.

Der vierte Block **»Weiterentwicklung des Asylrechts«** versammelt vier Beiträge, die sich aus rechtsphilosophischer, rechtspolitischer und sozialpolitischer Perspektive mit dem Asylrecht auseinandersetzen.

In seinem Beitrag **»Recht auf Auswanderung – Recht auf Einwanderung? – Migrationsgerechtigkeit heute«** weist **Winfried Kluth** darauf hin, dass sich seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1949 in internationalen Menschenrechtspakten Gewährleistungen der Ausreisefreiheit finden. Sie werden jedoch nicht durch die Garantien einer

Einreise- oder Zuwanderungsfreiheit ergänzt. Die traditionelle Sichtweise, die auch vom Mainstream der modernen politischen Philosophie geteilt wird, rechtfertigt diese »Systemlücke« mit dem aus der Souveränität von Staaten resultierenden Anspruch, selbst darüber zu entscheiden, wer Zugang zu ihrem Territorium hat. Die weiteren Überlegungen gehen der Frage nach, ob diese Sichtweise mit Grundsätzen der Migrationsgerechtigkeit in Einklang steht, Staaten somit ihrer solidarischen Erfüllungspflicht gerecht werden, und welche Änderungen in diesem Bereich einzufordern sind. Forderungen nach einer weiter reichenden distributiven Gerechtigkeit, die auch das Einreiserecht umfassen, lassen sich aber weder aus den Menschenrechten noch aus den vorherrschenden Konzeptionen der politischen Philosophie ableiten.

Mit dem Migrationsrecht der Europäischen Union (EU) ist allerdings eine Rechtsordnung in die Überlegungen einzubeziehen, die den Weg zu einer regionalen Migrationsordnung beschritten hat. Die Unionsbürger werden zwar nicht den Staatsangehörigen völlig gleichgestellt. Sie werden aber in die solidarischen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten einbezogen. Mit der Entwicklung des Freizügigkeitsrechts ist auch die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen hervorzuheben, die zur Familie von Unionsbürgern gehören. Abschließend betont der Autor, dass es noch nicht an der Zeit ist, auf Unionsebene die gleiche Solidarität einzufordern, wie dies auf staatlicher Ebene möglich ist. Um die Entwicklung der EU als politische Union nicht zu gefährden, sollte eine Erweiterung der Vereinheitlichung des Migrationsrechts nur mit großer Vorsicht vorgenommen werden.

Wie **Manfred Schmidt** in seinem Artikel »**Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Wandel des Asylrechts**« darlegt, wurde das Bundesamt 1953 als Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gegründet. Im Jahr 2013 feiert es sein 60-jähriges Bestehen. Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 ist als neue Aufgabe die Integration hinzugekommen, die heute den zweiten zentralen Arbeitsbereich bildet. Seitdem hat sich »das Amt zu einem Kompetenzzentrum für die Themen Migration, Asyl, Integration und Resettlement entwickelt.« Wie der Autor weiter ausführt, ist das deutsche Asylrecht nicht statisch. Seit seiner Verabschiedung am 27. Juli 1993 wurde das Asylverfahrensgesetz häufig aktualisiert und veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Von zunehmender Relevanz sind rechtliche Entwicklungen auf internationaler bzw. europäischer Ebene.

Einige zentrale Bausteine dieses Prozesses werden in dem Aufsatz skizziert.

Die Vergemeinschaftung des Asylrechts hat dazu geführt, dass in der EU erstmals gemeinsame Regelungen zum materiellen Asylrecht, zum Verfahrensrecht und zu den sonstigen Rechten von Asylbewerbern und Schutzberechtigten geschaffen wurden. In der Praxis zeigen sich trotz einheitlicher Standards jedoch deutliche Unterschiede in der Handhabung des Asylrechts und der Gewährung von Schutz in den einzelnen Mitgliedstaaten. Wie der Autor abschließend ausführt, besteht ein Spannungsfeld zwischen Asyl- und Sozialsystem. Weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch die Europäische Menschenrechtskonvention garantieren nach einhelliger Auffassung der Vertragsstaaten Schutz vor wirtschaftlicher Not. Aus verschiedenen Gründen macht es aber Sinn, darüber nachdenken, »inwiefern wir für diese Menschen Möglichkeiten schaffen können, auf anderen Kanälen als denen der Asylzuwanderung legal nach Deutschland zuzuwandern.«

**Inga Morgenstern** stellt in ihrem Beitrag »Anforderungen an ein humanes Asylrecht« einleitend fest, dass für Amnesty International die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Maßstab des Handelns ist. Veränderungen von Gesetzen sind allerdings auch dann, wenn es zu einer Verschärfung der Situation für die Betroffenen kommt, nicht eo ipso eine Menschenrechtsverletzung. Insofern stellt der Asylkompromiss nicht bereits deshalb eine Verletzung menschenrechtlicher Vorschriften dar, weil gewährte Rechte eingeschränkt werden. Man muss daher die einzelnen Inhalte des Asylkompromisses im Detail betrachten und an den menschenrechtlichen Vorgaben messen, um eine differenzierte Stellungnahme aus menschenrechtlicher Perspektive zu begründen.

Vor diesem Hintergrund nimmt die Autorin eine Bewertung einiger Bestandteile des Asylkompromisses aus heutiger menschenrechtlicher Sicht vor. Problematisiert werden die Drittstaatenregelung, die Dublin-II-Verordnung, der Schutz an den EU-Außengrenzen und das Flughafenverfahren. Zudem führt die Autorin aus, dass das Asylbewerberleistungsgesetz zumindest teilweise verfassungswidrig ist. Richtet man den Blick auf die vielen Einschränkungen, denen Asylbewerber unterliegen, dann stellt sich – so die Verfasserin abschließend – das Zusammentreffen der verschiedenen Maßnahmen als »nicht mehr hinnehmbare Beschränkung dar.«

**Rudolf Bünthe** geht in seinem Aufsatz »Asyl und Arbeitsmarkt – zur sozialen Lage von Asylbewerbern« der Frage nach, in welcher allgemei-

nen sozialen Lage sich Asylsuchende während und nach Abschluss des Asylverfahrens befinden. Die Lebenslage der Menschen wird besonders davon beeinflusst, ob die Möglichkeit besteht, eine Beschäftigung aufzunehmen, und welche Sozialleistungen gewährt werden. In dem Beitrag wird dargestellt, welche Regelungen hierzu seit dem Asylkompromiss gelten und wie sich die Diskussion zu diesen Fragen bis heute entwickelt hat. Zudem wird auf Initiativen eingegangen, die sich für intensivere Integrationsbemühungen für Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthaltsstatus einsetzen.

Auf der Grundlage des Asylkompromisses wird bei Aufenthaltsrecht, Arbeitsmarktzugang und Sozialleistungen deutlich zwischen dem jeweiligen rechtlichen Status der Flüchtlinge unterschieden. Der Autor kommt aber zu dem Fazit, dass sich in den letzten zehn Jahren die soziale Lage der Flüchtlinge punktuell verbessert hat. Die aktuelle Zuwanderungspolitik in Deutschland ist – angetrieben von der Fachkräftedebatte und Rechtsentwicklungen auf europäischer Ebene – perspektivisch auf eine gewisse Öffnung ausgerichtet. Gleichwohl bleibt »die Entwicklung einer kohärenten Flüchtlingspolitik auf allen politischen Ebenen die maßgebliche Herausforderung für die Zukunft.«

Den Abschluss des Bandes bildet der fünfte Bereich **»Migration und Asyl – Internationale Perspektiven«** mit drei Beiträgen. Zuerst zeigt **Stefan Luft** in seinem Artikel **»Die Europäisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik«** die Entwicklung vom Schengener Abkommen bis zu Dublin III auf. Wie der Autor darlegt, war der Asyl- und Zuwanderungskompromiss der Jahre 1992/1993 Höhepunkt einer mehrere Jahre andauernden innenpolitischen Konfrontation. Der Fall der Mauer und das Ende der Teilung Europas sowie die darauf folgenden Verwerfungen der Transformationsprozesse führten, wie der Autor weiter ausführt, zu Migrationsprozessen in einem Ausmaß, wie es die Bundesrepublik seit ihrer Gründung nicht erlebt hatte. Die damaligen Entscheidungen schufen wesentliche Voraussetzungen dafür, Deutschland für einen Europäisierungsprozess zu öffnen. Dieser gewann seit Ende der 1990er Jahre zunehmend an Geschwindigkeit und entfaltete eine bemerkenswerte Eigendynamik, die 2013 zur zweiten Stufe des »Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« führte. Nationale Asyl- und Flüchtlingspolitik wird immer mehr durch ein EU-einheitliches Asylrecht beeinflusst.

Danach beschäftigt sich **Stefan Luft** in seinem Aufsatz **»Grenzsicherung der Europäischen Union – ein neuer »Eiserner Vorhang«** im 21.



**Jahrhundert?»** mit dem Thema Grenzmanagement. Die EU und deren Mitgliedstaaten halten am Postulat der Steuerung von Migration fest. Um darüber zu entscheiden, wer einreisen darf und wer nicht, bedient sich die Politik des Grenzmanagements. Zentrale Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen sind Grenzüberwachung und Ausreiseverhinderung in Form von Technologisierung, Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Dritte und Exterritorialisierung.

Die EU bindet Drittstaaten über Rücknahmeabkommen, Mobilitätspartnerschaften und Nachbarschaftspolitik in ihre Migrationspolitik ein. Den Staatsangehörigen dieser Drittstaaten werden Wege legaler Zuwanderung eröffnet. Im Gegenzug werden von diesen Ländern Beiträge zur Verhinderung unerwünschter Zuwanderung in die EU erwartet. Dabei entsteht das Problem des Umgangs mit Staaten, welche die Menschenrechte von Flüchtlingen verletzen. Wie der Autor betont, besteht eine Glaubwürdigkeitslücke zwischen den normativen Ansprüchen einer Wertegemeinschaft und dem realen politischen Handeln. Bei einem steigenden Wanderungsdruck ist es daher entscheidend, nicht nur Menschenhandel und Schleuserkriminalität zu bekämpfen, sondern sich ernsthaft und nachhaltig auch mit den Migrationsursachen auseinanderzusetzen.

Wie **Henrike Janetzek** in ihrem Beitrag **»Asylrecht und Flüchtlingsschutz aus internationaler Perspektive – Internationale Zusammenarbeit und Solidarität als Voraussetzungen für effektiven Flüchtlingsschutz«** ausführt, hat »Asyl« eine lange Tradition, die bis in die Antike zurück reicht. Maßgeblich für das heutige Verständnis von Asyl und Flüchtlingsschutz ist der Schutz aus der Genfer Flüchtlingskonvention, der »magna charta« des Flüchtlingsschutzes.

Anhand von Statistiken zeigt die Autorin, dass eine weltweit ungleiche Verteilung von Flüchtlingen und Schutzsuchenden vorliegt – mit einer starken Belastung der Nachbarstaaten von Herkunftsländern, die häufig selbst Entwicklungsländer sind. Zudem verweist die Autorin darauf, dass sich die Flüchtlingskrisen wandeln und in den letzten Jahren vor allem den Charakter von Dauerkrisen hatten. Für eine große Zahl von Flüchtlingen ist eine freiwillige Rückkehr in ihre Heimat auf absehbare Zeit nicht möglich. Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere auch Europa sind daher gefordert, mehr Plätze für Resettlement zur Verfügung zu stellen. Weder global noch in Europa existiert eine angemessene Verteilung der Verantwortung zwischen den Staaten für den Schutz von Flüchtlingen. Die weltweiten aktuellen Herausforderungen

im Flüchtlingsschutz zeigen aber, dass ein effektiver Flüchtlingsschutz ohne internationale Zusammenarbeit und Solidarität nicht gelingen kann.

Die Beiträge belegen, dass auch nach rund 20 Jahren der Asyl- und Zuwanderungskompromiss von großer politischer Relevanz ist. Sie informieren über »Asyl als Menschenrecht« und zeigen auf, dass Flucht und Vertreibung zu den globalen Herausforderungen unserer Zeit gehören.

## LITERATUR

- Bade, Klaus J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München.
- Bade, Klaus J. (1994): Ausländer, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover.
- Fröhlich, Daniel (2011): Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts. Entstehung eines föderalen Asylregimes in der Europäischen Union, Tübingen.
- Giesler, Volkmart/Wasser, Detlef (1993): Das neue Asylrecht. Die neuen Gesetzestexte und internationalen Abkommen mit Erläuterungen, Köln.
- Hailbronner, Kay (2013): Asylrecht, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Heidelberg, 674-805.
- Hailbronner, Kay/Thiery, Claus (1997): Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 17, H. 2, 55-66.
- Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (2012): Vertrauen im europäischen Asylsystem, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 31 (2012), 7: 406-409.
- Herbert, Ulrich (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München.
- Hoppe, Michael (2013): Eilrechtsschutz gegen Dublin II-Überstellungen. Zugleich eine Neujustierung des Konzepts der normativen Vergewisserung gemäß Art. 16 a GG, Baden-Baden.
- Münch, Ursula (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen.

- Münz, Rainer/Seifert, Wolfgang/Ulrich, Ralf (21999): *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt a.M.
- Randelzhofer, Albrecht (32009): Asylrecht, in: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, § 153.
- Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian (2013): *(Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse*, Forschungsbericht 20 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Zimmermann, Andreas (1994): *Das neue Grundrecht auf Asyl. Verfassungs- und völkerrechtliche Grenzen und Voraussetzungen*, Berlin/Heidelberg/New York.
- Zimmermann, Andreas/Römer, Lutz (2013): Artikel 27 Dublin III-Verordnung: das Ende des Konzepts ›normativer Vergewisserung‹, in: Jochem, Georg/Fritzemeyer, Wolfgang/Kau, Marcel (Hg.) (2013): *Grenzüberschreitendes Recht – Crossing Frontiers. Festschrift für Kay Hailbronner*, Heidelberg, München: 263-279.

