

Kein fairer Tausch

Zur Bedeutung der Reform der Aussiedlerpolitik im Kontext des Asylkompromisses

Jannis Panagiotidis

In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren war die Bundesrepublik Deutschland das Ziel verschiedener, zahlenmäßig umfangreicher Migrationsströme aus dem »globalen Süden« sowie zunehmend aus dem sich öffnenden (post-)sozialistischen Osteuropa. In Abwesenheit einer umfassenden Migrationsgesetzgebung im angeblichen »Nicht-Einwanderungsland« Deutschland wurden diese neuen Zuwanderer im Wesentlichen in zwei rechtliche Kategorien eingeteilt, die aus der Nachkriegszeit überliefert waren: »politisch Verfolgte«, die um Asyl gemäß Artikel 16 Grundgesetz nachsuchten (»Politisch Verfolgte genießen Asyl«), und »Aussiedler« aus Osteuropa, die als deutsche Staatsangehörige oder »deutsche Volkszugehörige« mit fremder Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) Aufnahme fanden und dann im Falle der »deutschen Volkszugehörigen« durch Art. 116 GG deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt wurden.

Von Seiten der während dieses Zeitraumes regierenden Koalition aus CDU/CSU und FDP genossen diese Zuwandererkategorien sehr unterschiedliche Wertschätzung: Während die »Asyldebatte« in alarmistischen Tönen geführt wurde, deren Grundtenor in dem oft zitierten Slogan »Das Boot ist voll!« zum Ausdruck kam, galt für die seit 1988 zu hunderten ankommenden Aussiedler zumindest aus Regierungssicht eine diametral entgegengesetzte Parole, die vom damaligen Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen, Horst Waffenschmidt (CDU), geprägt wurde: »Das Tor bleibt offen!« In der öffentlichen Debatte stieß die privilegierte Behandlung großer Zahlen von überwiegend als fremd wahrgenommener »Deutscher« im Gegensatz zur Regierungslinie

auf zunehmend weniger Verständnis – eine Sichtweise, die sich auf der politischen Ebene prominent der damalige Oppositionsführer Oskar Lafontaine (SPD) zu eigen machte. Die Diskussionen zur Asylmigration, zur Aussiedlerzuwanderung sowie die aus der »Gastarbeiter«-Migration der 1960er und 1970er Jahren resultierende »Ausländerfrage« verschmolzen zunehmend zu einer allgemeinen Einwanderungsdebatte (Herbert 2003, 232-285).

Der sogenannte »Asylkompromiss« vom 6. Dezember 1992 brachte die Verbindung dieser lange separat gehaltenen Themenkomplexe zum Ausdruck (Klismeyer/Papademetriou 2009, 184). Er tangierte sowohl die Asylmigration wie auch die Aussiedlermigration, wenn auch nicht in gleichem Ausmaß. Im Gegenzug für Zugeständnisse der Regierungskoalition bei der Aussiedlerrezeption und in allgemeinen Zuwanderungsfragen unterstützte die sozialdemokratische Bundestagsfraktion die nur mit Zweidrittelmehrheit mögliche Änderung von Art. 16 GG. Das dort festgeschriebene Grundrecht auf Asyl wurde im neuen Art. 16a GG durch die sogenannte Drittstaatenregel drastisch eingeschränkt, wodurch »Deutschland gegenüber Zuwanderung über das Asylrecht praktisch abgeriegelt« wurde (Herbert 2003, 319). Dies hatte einen signifikanten Rückgang der Asylanträge und vor allem eine wesentlich geringere Anerkennungsquote zur Folge (ebd., 320). Die Aussiedlermigration erlebte keine vergleichbare Einschränkung: In den unmittelbaren Folgejahren blieb sie auf einem zahlenmäßig hohen Niveau von ca. 220.000 Neuankömmlingen pro Jahr, eine Quote, die im Sinne der »Verstetigung« dieses Zuwanderungsprozesses festgesetzt worden war. Das Tor blieb also offen – wie weiter unten detailliert erläutert wird, veränderte das ab 1. Januar 1993 gültige Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG) allerdings die durch das BVFG bestimmten Zugangsbedingungen in nicht unbeträchtlichem Maße. Zudem schrieb dieses Gesetz das perspektivische Ende der privilegierten Aussiedleraufnahme fest: aus »Aussiedlern« wurden »Spätaussiedler«; wer nach dem 31. Dezember 1992 geboren wurde, konnte nach eigenem Recht keinen Spätaussiedlerstatus mehr erwerben. Somit wurde eine letzte Generation von Aussiedlern geschaffen.

Ziel dieses Beitrags ist eine Bewertung des Asylkompromisses unter dem Gesichtspunkt der dort »verrechneten« Güter, nämlich des Grundrechts auf Asyl einerseits und des unbeschränkten Aussiedlerzuzugs andererseits. Bezüglich der vermeintlich im Kompromiss enthaltenen Perspektive für eine umfassende Einwanderungspolitik hat Ulrich

Herbert (2003, 319) konstatiert, dass »die Preisgabe des Grundrechts auf Asyl [...] ohne eine konkrete Vereinbarung über die Zukunft der Zuwanderungspolitik vorgenommen« wurde. Ausgehend von dieser Erkenntnis drängt sich die Frage auf, in welchem Tauschverhältnis die andere Komponente des Kompromisses – die Reform des Aussiedlerrechts – zur faktischen Abschaffung des konstitutionellen Grundrechts auf Asyl stand.

Zur Beantwortung dieser Frage werden hier die im Zusammenhang des Asylkompromisses vorgenommenen Veränderungen des gesetzlichen Rahmens der Aussiedleraufnahme analysiert und in den Kontext der langen Entwicklungslinien der Aussiedlermigration während der Nachkriegsjahrzehnte eingeordnet. In seinem ersten Teil wird sich dieser Beitrag mit den Ursprüngen der Immigration deutscher Aussiedler in die Bundesrepublik Deutschland in der Folge der Nachkriegsvertreibungen der Deutschen aus Ost- und Südosteuropa befassen. Dabei ist zum einen zu zeigen, dass die Aufnahme von »deutschen« und von »politischen« Flüchtlingen von Beginn an in einem engen Zusammenhang stand, aber gleichzeitig signifikante Unterschiede aufwies: Während politisches Asyl als konstitutionell garantiertes Grundrecht kodifiziert wurde, war das »konnationale Asyl« für Aussiedler ohne deutsche Staatsangehörigkeit eine Form von administrativer Privilegierung, aber kein Rechtsanspruch. Zum anderen wird dieser Abschnitt herausarbeiten, dass die im Begriff Spätaussiedler zum Ausdruck kommende zeitliche Dimension der Aussiedleraufnahme – und damit auch ihr absehbares Ende – von Anfang an mitgedacht wurde.

Im zweiten Teil werden die durch das KfbG eingeführten Veränderungen der Aufnahmebedingungen für (Spät-)Aussiedler im einzelnen erläutert und historisch kontextualisiert. Wie zu zeigen sein wird, produzierte das KfbG keine substanziell neuen Regelungen, sondern kodifizierte lediglich, was zum Teil bereits seit über zwei Jahrzehnten diskutiert und praktiziert worden war. Vor dem Hintergrund dieser Befunde wird im dritten Teil argumentiert, dass es sich beim »Asylkompromiss« nicht um einen symmetrischen Kompromiss handelte, in dem gleichwertige Güter »getauscht« wurden. Stattdessen wurde eine tiefe Zäsur in der bundesdeutschen Verfassungsgeschichte – die faktische Abschaffung des konstitutionell garantierten Grundrechts auf Asyl – mit der seit langem angedachten und längst in die Wege geleiteten Einschränkung der administrativen Vorzugsbehandlung deutscher Aussiedler verrechnet, zu der es auch ohne die »Gegenleistung« der SPD in Form der Zustimmung zur

Asylrechtsbeschränkung gekommen wäre. Abschließend werden Hypothesen formuliert, die die Zustimmung der Sozialdemokraten zu diesem augenscheinlich wenig vorteilhaften »Geschäft« erklären können.

1. DIE URSPRÜNGE DER AUSSIEDLERMIGRATION

Die Migration von als Aussiedlern bezeichneten »deutschen Volkszugehörigen« aus Ost- und Südosteuropa hatte ihre Ursprünge in den frühen 1950er Jahren, im unmittelbaren Nachgang zu den vom Potsdamer Abkommen sanktionierten Vertreibungen und Zwangsumsiedlungen der deutschen Bevölkerung aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, der Tschechoslowakei und Ungarn, sowie der Flucht vieler sogenannter »Volksdeutscher« aus Jugoslawien und der Ukraine. Durch Vertreibung und Umsiedlung kamen ca. 12 Millionen deutsche Staatsbürger und deutsche »Volkszugehörige« in das verbliebene Deutschland westlich der Oder-Neiße-Linie (Beer 2011, 85). Trotz ihres massenhaften und flächendeckenden Charakters waren diese Zwangsumsiedlungen nicht vollständig. In verschiedenen Regionen des nunmehr sowjetisch beherrschten Ost- und Südosteuropas verblieben Bevölkerungsteile, die aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft oder »Volkszugehörigkeit« als deutsch identifiziert waren bzw. werden konnten. Diese beinhalteten so unterschiedliche Gruppen wie die oberschlesischen und masurischen »Autochthonen«, von denen viele während des Krieges über die »Deutsche Volksliste« eingebürgert worden waren, nach dem Krieg aber von den polnischen Behörden als Polen »verifiziert« wurden (Service 2013); die Banater Schwaben und Siebenbürger Sachsen in Rumänien, die in ihrer großen Mehrheit nicht vertrieben wurden und in ihren ursprünglichen Siedlungsgebieten verblieben (Michalon 2003); die Donauschwaben aus Jugoslawien, die nach Kriegsende interniert wurden und erst ab 1951 die Möglichkeit zur Aussiedlung hatten (Janjetovic 2005); die deutschen Kolonisten von der Wolga und aus dem Schwarzmeergebiet, die 1941 von den sowjetischen Behörden nach Sibirien und Mittelasien deportiert worden waren bzw. nach ihrer Flucht nach Westen am Ende des Krieges erst in die Sowjetunion repatriiert und dann nach Osten deportiert wurden (Mukhina 2007); sowie bestimmte Angehörige anderer deutscher Volksgruppen (etwa der Sudetendeutschen), die aus verschiedenen Gründen nicht mit der Mehrheit ihrer Landsleute in die vier Besatzungszonen Restdeutsch-

lands vertrieben worden waren und nun darauf warteten, mit ihren Familienangehörigen vereint zu werden.

Während des gesamten Zeitraums bis Ende der 1980er Jahre blieb »Familienzusammenführung« die offizielle Begründung für die fortdauernde Migration von Deutschen aus dem kommunistischen Osteuropa in die Bundesrepublik Deutschland. Das »offene Tor« für die Aussiedler genoss dabei stets parteiübergreifenden Konsens (Münz/Ohliger 1998; Bade/Oltmer 1999). Bis zum Beginn der freien Ausreise aus dem Ostblock in den Jahren 1987/88 kamen so ca. 1,35 Millionen Menschen nach Westdeutschland, davon etwa 60 % (ca. 800.000 Personen) aus Polen. Zweitwichtigstes Herkunftsland war Rumänien, von wo etwa 14 % (ca. 192.000) der Aussiedler bis 1986 stammten. Deutsche aus der Sowjetunion hingegen, die ab den 1990er Jahren fast vollständig mit der Kategorie des Aussiedlers identifiziert wurden, machten nur 7 % (ca. 95.000) der Aussiedlungen während des Kalten Krieges aus und damit nur etwas mehr als die Deutschen aus Jugoslawien (etwa 86.000, in ihrer Mehrzahl in den 1950er Jahren) und etwas weniger als Deutsche aus der Tschechoslowakei (ca. 98.000), die in größeren Zahlen im Jahr 1950 sowie Mitte der 1960er Jahre in die Bundesrepublik kamen (Panagiotidis 2012a, 345).

Zwischen der Aufnahme von deutschen Vertriebenen bzw. Aussiedlern einerseits und der Gewährung von Asyl für politisch Verfolgte andererseits bestand von Anfang an ein innerer Zusammenhang, der in den Debatten der 1990er Jahre kaum Beachtung fand, als diese Themen durch die tagespolitische Konjunktur bedingt gemeinsam diskutiert wurden. Wie der mit Vertriebenenfragen befasste Völkerrechtler Heinrich Rogge (1959, 230) schrieb, bot die Bundesrepublik Deutschland den deutschen Vertriebenen »konnationales Asyl«, ähnlich wie es etwa Griechenland und die Türkei nach dem Bevölkerungsaustausch von 1923 getan hatten. Rogge identifizierte verschiedene Rechtsideen und -formen, die aus der internationalen Flüchtlingshilfe in das bundesdeutsche Flüchtlingsrecht übernommen worden waren, darunter der nach dem Vorbild des in der Zwischenkriegszeit verwendeten Nansen-Passes geschaffene Vertriebenenausweis zur Identifikation eines anspruchsberechtigten Flüchtlings (ebd., 186). In der administrativen Praxis fand dieser gemeinsame Ursprung »deutscher« und »politischer« Flüchtlingspolitik ihre Entsprechung in der Zuständigkeit des bis 1969 bestehenden Bundesvertriebenenministeriums und der Flüchtlingsverwaltungen der Länder sowohl für deutsche Vertriebene als auch für politische Flüchtlinge bzw.

»heimatlose Ausländer« (Rogge 1958, 32; Wieland 1968, 37-38). Allerdings wurde die Verbindung zwischen »deutschen« und »politischen« Flüchtlingen antithetisch gedacht: ein Antrag auf Asyl für politisch Verfolgte bedeutete nach Ansicht von Justiz und Behörden, dass ein osteuropäischer Emigrant sein Heimatland nicht »als Deutscher« verlassen hatte (selbst wenn er die formalen Kriterien der Volkszugehörigkeit erfüllte), sondern aus sogenannten »vertreibungsfremden Gründen« (Panagiotidis 2012a, 275-276).

Das »konnationale Asyl« für die ursprünglichen Vertriebenen und die als Aussiedler bezeichneten »Nachzügler« der Vertreibung war rechtlich geregelt durch Artikel 116, Absatz 1 Grundgesetz sowie das 1953 erlassene Bundesvertriebenengesetz, welches die bis dahin geltenden Vertriebenengesetze der Länder ablöste (Thomas 1950). Das Grundgesetz stellte die Vertriebenen den übrigen deutschen Staatsangehörigen rechtlich gleich, indem es einen »Deutschen« folgendermaßen definierte:

Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31.12.1937 Aufnahme gefunden hat.

Wie der schriftliche Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes festhielt, war die Formulierung »Aufnahme gefunden hat« auch als in die Zukunft gerichtet zu verstehen (von Brentano 1948/49, 95). Ein »Vertriebener« konnte also nach dem Ende der eigentlichen Vertreibungen in der Bundesrepublik Deutschland Aufnahme finden. Dieser unter den »Übergangs- und Schlussbestimmungen« des Grundgesetzes platzierte Artikel war und ist die konstitutionelle Grundlage der Aussiedlerzuwanderung.

Was Art. 116, 1 GG *nicht* bot, war ein konstitutionell garantiertes Recht für Aussiedler ohne deutsche Staatsangehörigkeit, in der Bundesrepublik Aufnahme zu finden. Wie die »Richtlinien zur Übernahme von deutschen Staatsangehörigen und Personen deutscher Volkszugehörigkeit in die Bundesrepublik Deutschland« vom 18. Juli 1968 explizit formulierten, hatten in Osteuropa verbliebene Deutsche, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besaßen oder bei denen keine Familienzusammenführung vorlag, »keinen Rechtsanspruch auf Aufnahme in das Bundesgebiet. Es ist jedoch seit je ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung und des Bun-

destages, dass auch den übrigen Personen auf ihren erklärten Wunsch hin die Aufnahme im Bundesgebiet ermöglicht werden möge« (Panagiotidis 2012a, 38, Hervorhebung durch den Autor). Die verfassungsmäßige Gleichstellung mit deutschen Staatsangehörigen fand also erst *nach* Aufnahme im Bundesgebiet statt. Diese Aufnahme war wiederum eine administrativ umgesetzte politische Entscheidung, kein konstitutionelles Grundrecht, anders als das Asyl für politisch Verfolgte, das im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes festgeschrieben war und somit einen höheren Stellenwert genoss. Dieser Umstand wird in der abschließenden Erörterung der Symmetrie des »Asylkompromisses« erneut aufgegriffen.

Die Ausgestaltung der Rechtskategorie des »Vertriebenen« im BVFG entsprach der zeitlich offenen Konzeption der Vertriebenenaufnahme im Grundgesetz. Prinzipiell war Vertriebener gemäß § 1, wer »als deutscher Staatsangehöriger oder deutscher Volkszugehöriger seinen Wohnsitz in den zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten oder in den Gebieten außerhalb der Grenzen des Deutschen Reiches nach dem Gebietsstande vom 31. Dezember 1937 hatte und diesen im Zusammenhang mit den Ereignissen des Zweiten Weltkriegs infolge Vertreibung, insbesondere durch Ausweisung oder Flucht, verloren« hatte. Derselbe Status konnte gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 auch von einem »Aussiedler« erworben werden, also einem deutschen Staatsangehörigen oder Volkszugehörigen, der erst »nach Abschluss der allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen die zur Zeit unter fremder Verwaltung stehenden deutschen Ostgebiete, Danzig, Estland, Lettland, Litauen, die Sowjetunion, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Jugoslawien, Albanien oder China verlassen hat oder verlässt« (Strassmann-Nitsche 1958, 15, Hervorhebung durch den Autor). An der Definition des Aussiedlungsgebiets zeigt sich die antikommunistische Stoßrichtung der Vertriebenenpolitik: Aussiedler konnte nur sein, wer aus dem kommunistischen Ostblock kam (selbst aus Albanien, welches traditionell keine deutsche »Volksgruppe« beherbergte, oder China, welches erst nachträglich zum Aussiedlungsgebiet hinzugefügt worden war). Wie oben erläutert wurde trotzdem erwartet, dass die Ausreise wegen der speziellen Unterdrückung »als Deutscher« stattfand und nicht wegen allgemeiner Unzufriedenheit mit bzw. Verfolgung durch das kommunistische Regime.

Der Zusammenhang zwischen Heimatverlust und Kriegsereignissen musste auch bei zukünftigen Aussiedlern stets gegeben sein. In der Praxis wurde er allgemein unterstellt, obwohl die Ausreise aus dem kom-

unistischen Ostblock ab den 1950er Jahren nicht mehr unter Zwang stattfand, sondern im Gegenteil in vielen Fällen von den Behörden der entsprechenden Staaten behindert wurde (Stola 2010). Der Gesetzgeber war sich durchaus bewusst, dass dies erklärungsbedürftig war und hielt in einem Kommentar zu einem Entwurf des BVFG im November 1951 fest:

Der Zusammenhang mit den Kriegseignissen darf nicht zu eng ausgelegt werden. Die Aufnahme von Deutschen aus den Vertreibungsgebieten [...] ist als eine im Zusammenhang mit den Kriegseignissen erfolgte Aussiedlung anzusehen, auch wenn hierbei teilweise ein unmittelbarer Zwang zum Verlassen der Heimat nicht mehr ausgeübt wird, das Verbleiben aber mit Rücksicht auf die durch den Zweiten Weltkrieg geschaffenen Verhältnisse nicht mehr zugemutet werden kann. (Bundestag, Drucksache Nr. 2872, 26.11.1951)

Im Laufe der Jahrzehnte wurde dieser Zusammenhang immer wieder neu postuliert und mit noch zu diskutierenden rechtlichen Konstrukten wie »Vertreibungsdruck« und »Kriegsfolgenschicksal« konzeptuell und begrifflich gefasst.

Das BVFG definierte zudem den Begriff der »deutschen Volkszugehörigkeit«, die von Art. 116, 1 GG als qualifizierendes Merkmal des Vertriebenen bzw. Flüchtlings genannt wurde. »Deutscher Volkszugehöriger« war laut § 6 BVFG, »wer sich in seiner Heimat zum deutschen Volkstum bekannt hat, sofern dieses Bekenntnis durch bestimmte Merkmale wie Abstammung, Sprache, Erziehung, Kultur bestätigt wird.« Diese Definition ging auf ein Rundschreiben des NS-Reichsinnenministeriums vom März 1939 zurück, mit dem die Staatsangehörigkeit der Bevölkerung der annektierten bzw. okkupierten Teile der Tschechoslowakei geregelt wurde. Der bundesdeutsche Gesetzgeber verzichtete aus guten Gründen auf den rassistischen Zusatz der NS-Definition, der »Personen artfremden Blutes, insbesondere Juden« von der Anerkennung als deutsche Volkszugehörige generell ausschloss (Silagi 1999, 117). Die nationalsozialistische Herkunft der bis 1992 unverändert gültigen Definition »deutscher Volkszugehörigkeit« wurde später ein Angriffspunkt für Kritiker der Aussiedlerpolitik, die darin den Ausdruck einer unheilvollen Kontinuität völkischen Denkens sahen (z.B. Otto 1990, 21). Während die bedenklichen Ursprünge dieser Konzeption von Volkszugehörigkeit nicht von der Hand zu weisen sind, ist doch festzuhalten, dass diese weit weniger auf »Blut« und »Ab-

stammung« fokussiert war, als spätere Kritiker behaupteten. Im Gegenteil rückte sie den Begriff des »Bekenntnisses« in den Mittelpunkt, was ihr einen »plebiszitären« Charakter verlieh (Panagiotidis 2012b, 511). Für den Kontext der späteren Aussiedleraufnahme war von Bedeutung, dass das Bekenntnis zum deutschen Volkstum von einer »bekenntnisfähigen« (d.h. volljährigen oder fast volljährigen) Person »in der Heimat« und kurz vor Beginn der »allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen« erbracht worden sein musste.

Für die Definitionen sowohl des »Vertriebenen« als auch des »Deutschen Volkszugehörigen« im BVFG war der Bezug auf den Zweiten Weltkrieg und die folgenden Vertreibungen somit konstitutiv, was die Lebensdauer der rechtlichen Konstruktion der Aussiedleraufnahme von vornherein beschränkte und ihrer zeitlichen Ausdehnung in die Zukunft Grenzen setzte. Grundsätzlich war ein Aussiedler gedacht als jemand, der zum Zeitpunkt der »allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen« am Ende des Krieges selber als bekennender Deutscher identifiziert war, trotzdem nicht vertrieben wurde und erst später als »Nachzügler« der Vertreibung in die Bundesrepublik kam. Bezeichnend in diesem Kontext ist der Umstand, dass der Begriff »Spätaussiedler«, der 1992 ins Gesetz eingeführt wurde, bereits im offiziellen Sprachgebrauch der 1950er Jahre vorkam, kaum zehn Jahre nach Ende der Vertreibungen (Panagiotidis 2012a, 35). Dies zeigt den begrenzten Zeithorizont der ursprünglichen Aussiedleraufnahme, deren Ende von Beginn an vorgesehen war und unter bestimmten Umständen der perzipierten Normalisierung der Verhältnisse in den Herkunftsländern (speziell dem blockfreien Jugoslawien sowie dem Polen der 1960er Jahre) angedacht wurde (ebd., 109f.). Ihre jahrzehntelange Fortsetzung war Ergebnis einer politischen Entscheidung, die durch die Umstände des Kalten Krieges bedingt war. Wie im folgenden Abschnitt erläutert werden wird, erforderte die Erweiterung der Rechtskategorie des Aussiedlers auf nachfolgende Generationen weitere rechtliche und administrative Konstrukte, die sich größtenteils schließlich im KfBG von 1992 wiederfanden.

2. DIE REFORMEN DES VERTRIEBENENRECHTS IN DEN 1990ER JAHREN UND IHR HISTORISCHER KONTEXT

Mit dem sprunghaften Anstieg der Aussiedlerzahlen in den späten 1980er Jahren im Zuge von Ausreiseliberalisierungen zunächst in Polen und dann in der Sowjetunion und Rumänien gerieten die bis dahin verwendeten rechtlichen Instrumentarien und Definitionen zur Bewältigung dieser Art von Migration unter Druck. Bis auf zeitlich begrenzte massive Emigrationswellen aus Polen in den Jahren 1957-1959 und 1976-1980 hatte sich die Aussiedlerzuwanderung meist in einem überschaubaren Rahmen von unter 30.000 Neuankömmlingen pro Jahr bewegt. Dies änderte sich ab dem Jahr 1987, als die genannten Länder ihre Tore zunächst zaghaft, dann vollständig und bedingungslos öffneten: 1987 lag die Gesamtzahl der neu zugewanderten Aussiedler bei 78.498, 1988 schon bei 202.645, 1989 bei 377.042 und 1990 bei 397.067 (Panagiotidis 2012a, 345). Insbesondere der Zustrom aus Polen (ca. 570.000 Personen von 1987 bis 1990) erfolgte weitgehend unkontrolliert, da viele Aussiedler nicht im regulären Übernahmeverfahren in die Bundesrepublik kamen, sondern mit einem Touristenvisum einreisten und dann im Inland einen Antrag auf Anerkennung als Aussiedler stellten.

Vor dem Hintergrund dieser umfangreichen, unkontrollierten und kostspieligen Immigrationswelle bemühte sich die Bundesregierung frühzeitig durch Gesetze, Appelle und politische Initiativen um die Lenkung und Einschränkung der Massenzuwanderung, trotz des weiterhin bekundeten Willens, das Tor für Deutsche aus Osteuropa offen zu halten. Das Wohnortzuweisungsgesetz von 1989 sollte eine gleichmäßige Verteilung der Aussiedler auf die Bundesländer sicherstellen, um die übermäßige Belastung bestimmter Länder und Gemeinden zu vermeiden (Klusmeyer/Papademetriou 2009, 182). Das Eingliederungsanpassungsgesetz vom 1. Januar 1990 reduzierte die finanziellen Eingliederungsleistungen für die Neuankömmlinge mit dem Ziel, die Kosten der Aussiedlerintegration zu senken und die Aussiedlung in die Bundesrepublik weniger attraktiv zu machen. 1991 folgte die Reduzierung der Ansprüche aus dem Fremdrentengesetz, welches bis dahin die volle Gleichstellung der Rentenansprüche von Aussiedlern mit denen einheimischer Beitragszahler gewährleistet hatte. Um den Aussiedlerzustrom berechenbarer zu machen, wurde im Juli 1990 zudem das Aussiedleraufnahmegesetz (AAG) eingeführt, welches potenzielle Aussiedler zwang, vom Heimatland aus

einen Antrag auf Übersiedlung zu stellen und dessen positive Entscheidung abzuwarten (ebd., 183). Diese Verlagerung des Anerkennungsverfahrens ins Ausland entsprach dem Appell, den der Sonderbeauftragte der Bundesregierung Horst Waffenschmidt im Juni desselben Jahres an die »lieben Landsleute« in der Sowjetunion richtete, sich die Aussiedlung in die Bundesrepublik Deutschland wirklich genau zu überlegen (IDDA Nr. 13, Juni 1990). Die erzwungene Warteperiode gab ihnen zusätzliche Bedenkzeit.

In der Folge der beschriebenen Gesetzesänderungen ging die Zahl der Aussiedler – nach Abflauen der Emigrationswelle aus Polen und Rumänien überwiegend Deutsche aus der Sowjetunion – auf 221.974 im Jahr 1991 und 230.489 im Jahr 1992 zurück. Angesichts der weiterhin sechsstelligen jährlichen Zuwandererzahlen verkündete das »Gesamtkonzept Russlanddeutsche« im Januar 1992 als sein Hauptziel, dass »so viele Russlanddeutsche wie möglich in der GUS bleiben« sollten (IDDA Nr. 32, Januar 1992). Dazu mussten verbesserte Perspektiven im Heimatland geschaffen werden. In diesem Zusammenhang legte die Bundesregierung verschiedene Förderprogramme in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion auf; selbst die Wiedererrichtung der 1941 abgeschafften Autonomen Republik der Wolgadeutschen wurde zwischenzeitlich diskutiert. Durch die Kombination von negativen Maßnahmen im Inland und positiven Maßnahmen im Ausland sollte die Zahl der Aussiedler weiter reduziert werden. Das »offene Tor« wurde zunehmend mit Fragezeichen versehen. Somit kam auch die Überarbeitung des seit vier Jahrzehnten fast unverändert bestehenden Bundesvertriebenengesetzes auf die politische Agenda.

Im »Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgegesetzen« (kurz »Kriegsfolgenbereinigungsgesetz« oder KfbG), welches neben dem BVFG auch eine Reihe anderer für die Aussiedlerzuwanderung relevanter Gesetze (Lastenausgleichsgesetz, Fremdrehtengesetz etc.) anpasste, kulminierte vorläufig das in den seit 1989 erlassenen Gesetzen zum Ausdruck gekommene Bemühen der Bundesregierung, den Zustrom von Aussiedlern aus Osteuropa unter Kontrolle zu bringen und bezahlbar zu machen (Klekowski von Koppenfels 2002). Es modifizierte zentrale Konzepte und Begriffe des überlieferten Vertriebenenrechts wie »Aussiedler«, »deutsche Volkszugehörigkeit« sowie das »Aussiedlungsgebiet«. Außerdem institutionalisierte es eine Jahresquote. Das Gesetz wurde im September 1992 im ersten Entwurf von der Bundesregierung in den Bundestag und den SPD-dominierten Bundesrat eingebracht und fand im Dezember nach

mehreren Veränderungen, Anrufung des Vermittlungsausschusses und zwischenzeitlichem Abschluss des Asylkompromisses die Zustimmung beider Kammern. Am 1. Januar 1993 trat es in Kraft.

Das KfbG führte im neuen § 4 BVFG den Rechtsbegriff des »Spätaussiedlers« ein, definiert als ein deutscher Volkszugehöriger, der die Aussiedlungsgebiete *nach* Inkrafttreten des Gesetzes verlassen und im obligatorischen Aufnahmeverfahren in die Bundesrepublik übersiedeln würde. Von diesem Status ausgeschlossen werden konnte nunmehr gemäß § 5, wer »1. in den Aussiedlungsgebieten a) der nationalsozialistischen oder einer anderen Gewaltherrschaft erheblich Vorschub geleistet hat oder b) durch sein Verhalten gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat oder c) in schwerwiegendem Maße seine Stellung zum eigenen Vorteil oder zum Nachteil anderer missbraucht hat oder d) eine herausgehobene politische oder berufliche Stellung innegehabt hat, die er nur durch eine besondere Bindung an das totalitäre System erreichen konnte, oder 2. die Aussiedlungsgebiete wegen einer drohenden strafrechtlichen Verfolgung auf Grund eines kriminellen Delikts verlassen hat.«

Die von Bundestag und Bundesrat angenommene Fassung enthielt zwei weitere Einschränkungen zu § 4, die im Regierungsentwurf noch nicht vorgesehen waren und erst auf Drängen der Opposition hinzugefügt wurden. Zum einen wurde das »Aussiedlungsgebiet« erstmals differenziert und die allgemeine Unterstellung des »Kriegsfolgeschicksals« auf Deutsche aus der ehemaligen Sowjetunion beschränkt. Antragsteller aus allen anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks mussten nunmehr im Einzelfall ihre »Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen aufgrund deutscher Volkszugehörigkeit« nachweisen. Die rot-grüne Opposition hatte einen solchen individuellen Nachweis in jedem Fall gefordert; die geographisch differenzierte Regelung war eine Kompromissformel (Bundestag, Drucksache Nr. 12/3618, 4.11.1992).

Zum anderen konnte Spätaussiedler aus eigener Kraft nur werden, wer vor Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1993 geboren war. Diese faktische Schaffung einer letzten Generation von Aussiedlern war deutlich weniger, als die Opposition gefordert hatte: SPD und Grüne strebten eigentlich eine »echte Abschlussgesetzgebung« an. Diese beinhaltete die generelle Begrenzung des Spätaussiedlerstatus auf eine Generation von »Nachgeborenen« sowie einen Stichtag, bis zu dem der Übersiedlungsantrag gestellt sein musste (31.12.1995) (ebd.). Das rot-grün regierte Land

Niedersachsen wollte außerdem eine Frist bis Ende 2010 setzen, bis zu der die Aussiedlung erfolgt sein musste (Bundesrat, Drucksache Nr. 763/1/92, 16.11.1992). Die letztlich gefundene Lösung signalisierte zwar, dass die Immigration von Aussiedlern perspektivisch zu ihrem Ende kommen sollte. Einen unmittelbaren Effekt hatte sie aber nicht.

Bis auf weiteres sollte der Zuzug in geregelten Bahnen verlaufen. In § 27 des neuen BVFG war eine faktische Jahresquote formuliert: Das Bundesverwaltungsamt dürfe in jedem Jahr nur so viele Aufnahmebescheide erteilen, dass die Zahl der Neuankömmlinge den Durchschnitt der Jahre 1991 und 1992 nicht überschritt – dies waren ca. 220.000 Personen. Eine Abweichung von bis zu 10 % nach oben oder unten war möglich. Die Bundesregierung verwendete den Begriff »Verstetigung«, um diese Quote zu beschreiben (Bundesrat, Protokoll 650. Sitzung, 679), und sträubte sich beharrlich gegen eine von der Opposition geforderte »Kontingentierung«. Diese Unterscheidung war aber vor allem semantischer Natur. Eine tatsächliche Einschränkung des Zuzugs fand durch Festschreibung der existierenden, über zwei Jahre praktisch konstanten Zuzugszahlen nicht statt.

Die Definition der deutschen Volkszugehörigkeit gemäß § 6 wurde in der neuen Fassung des BVFG nach Generationen differenziert. Die Unterscheidung war auf die »Kollektivbiographie« der Deutschen aus der ehemaligen Sowjetunion zugeschnitten. Wer bis zum 31.12.1923 geboren war und mithin zum Zeitpunkt der Deportation aus den Wolgagebieten im Jahr 1941 bereits volljährig gewesen war, wurde nach der bisher geltenden Version beurteilt: ein »Bekenntnis zum deutschen Volkstum« und die Erfüllung eines der »objektiven Bestätigungsmerkmale« wie Abstammung, Sprache, Erziehung oder Kultur genügten. Wer nach diesem Zeitpunkt geboren war, musste hingegen drei separate Kriterien erfüllen: er oder sie musste erstens von einem deutschen Staatsangehörigen oder Volkszugehörigen abstammen, zweitens die objektiven Merkmale in der Familie vermittelt bekommen haben und sich drittens »bis zum Verlassen der Aussiedlungsgebiete zur deutschen Nationalität erklärt, sich bis dahin auf andere Weise zum deutschen Volkstum bekannt [haben] oder nach dem Recht des Herkunftsstaates zur deutschen Nationalität [gehört haben].« Die Formulierung »Recht des Herkunftsstaates« verwies speziell auf das sowjetische System der Inlandspässe, in denen die Ethno-Nationalität (*national'nost'*) des Inhabers vermerkt war (Arel 2003).

Die endgültige Fassung des Gesetzes enthielt allerdings einen Zusatz zu diesem Paragraphen, der im ursprünglichen Regierungsentwurf nicht

vorgesehen war und erst auf Empfehlung des Innenausschusses des Bundestags hinzugefügt wurde. Dieser Zusatz ließ die zweite und dritte Anforderung praktisch hinfällig werden:

Die Voraussetzungen nach Nummer 2 gelten als erfüllt, wenn die Vermittlung bestätigender Merkmale wegen der Verhältnisse im Herkunftsgebiet nicht möglich oder nicht zumutbar war; die Voraussetzungen nach Nummer 3 gelten als erfüllt, wenn das Bekenntnis zum deutschen Volkstum mit Gefahr für Leib und Leben oder schwerwiegenden beruflichen oder wirtschaftlichen Nachteilen verbunden gewesen wäre, jedoch auf Grund der Gesamtumstände der Wille, der deutschen Volksgruppe und keiner anderen anzugehören, unzweifelhaft ist.

Das Aufweichen der Bekenntniskriterien stand in krassem Gegensatz zur Forderung der Opposition, eine allgemeine ernsthafte Prüfung der Anerkennungsvoraussetzungen einzuführen. Trotzdem fand diese Fassung auch die Zustimmung des Bundesrates. Eine strenge Prüfung insbesondere des Kriteriums der Kultur- und Sprachvermittlung wurde erst mit den seit 1996 durchgeführten Sprachtests zur gängigen Praxis.

Um die durch das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz kodifizierten konzeptionellen Änderungen des Vertriebenenrechts in ihrer historischen und politischen Bedeutung einordnen zu können, muss man ihre diskursive Vorgeschichte innerhalb des Staatsapparates und der Justiz betrachten. Jede der im KfbG umgesetzten Ideen zur Anpassung des Vertriebenenrechts war bereits zu einem früheren Zeitpunkt innerhalb der Vertriebenenverwaltung oder auf ministerialer Ebene als Reaktion auf Schwierigkeiten in der Handhabung der überkommenen Regelungen diskutiert worden, ohne dass es zu einer Gesetzesänderung gekommen wäre. Teilweise wurde hier jahrelange administrative Praxis erstmals in Gesetzesform gegossen. Schon der Begriff des »Spätaussiedlers« war, wie oben gezeigt, bereits seit den 1950er Jahren in Gebrauch. Das KfbG machte ihn erstmals zu einer eigenständigen Rechtskategorie. Wenn schon die Aussiedler der 1950er Jahre als unmittelbare Nachzügler der Vertreibung »spät« kamen, dann galt dies umso mehr für die osteuropäischen Deutschen, die nach dem Ende des für die fortdauernde Aussiedlermigration konstitutiven Kalten Krieges in die Bundesrepublik übersiedelten. Der generationelle Stichtag des 1. Januar 1993 signalisierte, dass es bald »zu spät« sein würde.

Auch die Ausgestaltung der Spätaussiedler-Kategorie mit ihrer Problematisierung des »Kriegsfolgeschicksals«, der damit verbundenen

Nennung von Ausschlussgründen, der Ausdifferenzierung des Aussiedlungsgebiets sowie der generationellen Unterscheidung bei der Beurteilung der Volkszugehörigkeit der Antragsteller basierte auf Konzepten, die im Laufe des vorhergehenden Vierteljahrhunderts entwickelt und zum Teil schon angewendet worden waren. Das »Kriegsfolgeschicksal« entsprach dem vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einem Urteil vom März 1977 entwickelten Rechtskonstrukt des »Vertreibungsdrucks«. Dieses Konstrukt folgte aus der von Anfang an vom Gesetzgeber postulierten Notwendigkeit, dass die Aussiedlung im Zusammenhang mit den Ereignissen des Zweiten Weltkriegs stehen müsse. Der »Vertreibungsdruck« stellte diesen Zusammenhang her. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass Personen deutscher Volkszugehörigkeit, die nachweisbar nicht unter Vertreibungsdruck litten, von der Anerkennung als Aussiedler ausgeschlossen werden konnten. Dies war insbesondere für die nach dem Krieg geborene Generation relevant, die ihr gesamtes Leben in den neuen Verhältnissen verbracht hatte.

In den 1980er Jahren bemühte sich die Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen (Argeflü), präzise Richtlinien aufzustellen, nach denen der individuelle Vertreibungsdruck im Einzelfall beurteilt werden konnte. Zu diesem Zwecke wurden in den Richtlinien sogenannte »vertreibungsfremde Gründe« aufgelistet, deren Vorhandensein Grund zu der Annahme geben könnte, dass der Antragsteller nicht »als Deutscher« aus Osteuropa aussiedle. Die im KfbG als Ausschlussgrund angeführte »herausgehobene politische oder berufliche Stellung« war damals bereits vorgesehen, genauso wie drohende strafrechtliche Verfolgung. Auch ein politische (statt ethnische) Verfolgung indizierender Asylantrag wurde als Kriterium genannt, fand sich dann allerdings nicht im KfbG wieder (Panagiotidis 2012a, 276, 281). Da aber nicht zuletzt aufgrund des Drucks der Vertriebenenlobby und insbesondere des BdV-Vorsitzenden Herbert Czaja offiziell die Annahme vorherrschte, dass sich im kommunistischen Ostblock die Verhältnisse nicht grundlegend geändert hätten, blieben die »Vertreibungsdruckrichtlinien« Stückwerk: Vertreibungsdruck sollte nur im Ausnahmefall geprüft werden, die Beweislast lag vollständig bei der Verwaltung. Aus demselben Grund blieb auch die angedachte Differenzierung des Vertreibungs- bzw. Aussiedlungsgebietes zunächst aus. Die Tatsache, dass Deutsche aus Jugoslawien und Ungarn fast vollständige Freizügigkeit genossen, von der Möglichkeit zur Aussiedlung in ihrer Mehrzahl aber keinen Gebrauch machten, nahm der Ar-

geflü-Rechtsausschuss im Jahr 1982 als Indiz, dass dort kein allgemeiner Vertreibungsdruck vorliege und die Emigrationsmotive von Aussiedlern aus diesen Ländern geprüft werden müssten. Diese Möglichkeit wurde zum damaligen Zeitpunkt noch verworfen (Panagiotidis 2012a, 283). Als der politische Wandel in Osteuropa keinen Zweifel mehr ließ, dass sich die Verhältnisse dort grundlegend geändert hatten, machte das KfbG sie für alle Länder außer der ehemaligen Sowjetunion zur Realität.

Die Wurzeln der nach Generationen differenzierten Konzeption von »Volkszugehörigkeit« reichten bis ins Jahr 1966 zurück. Schon damals planten das Bundesinnenministerium (BMI) und das Bundesvertriebenenministerium (BMVt), § 6 BVFG für die Nachkriegsgeneration anzupassen, allerdings ohne Erfolg (Panagiotidis 2012a, 207). Der Vorschlag des BMI, das Bekenntnis eines »Nachgeborenen« vom Bekenntnis der zur »Erlebnisgeneration« gehörigen Eltern abzuleiten und damit quasi »vererblich« zu machen, wurde vom Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom November 1976 aufgegriffen. Das Gericht argumentierte, dass der »Familienverband den Bekenntniszusammenhang« vermittele und man entsprechend die Kinder von »bekenennenden Deutschen« auch als deutsche Volkszugehörige betrachten könne. Diese Annahme sei allerdings nur für die erste Nachkriegsgeneration plausibel. In der Verwaltungspraxis der 1980er Jahre wurde mit dieser Methode faktisch auch die zweite Nachkriegsgeneration ins BVFG mit einbezogen, wenn dies nötig war.

Die »Abstammung von einem deutschen Staatsangehörigen oder Volkszugehörigen« gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 des neuen BVFG basierte auf demselben Prinzip: da die »deutsche Volkszugehörigkeit« des Vorfahren ihrerseits ein Bekenntnis voraussetzte, bedeutete die Abstammung von einer solchen Person im Grunde auch ein vererbtes Bekenntnis. Im Unterschied zu früher war nun aber *zusätzlich* ein eigenes Bekenntnis in der Gegenwart vonnöten, um als Spätaussiedler anerkannt zu werden, ebenso wie die »objektiven Bestätigungsmerkmale«. Als Hilfskonstrukt war auch diese Möglichkeit in den späten 1970er Jahren von der Argeflü in Erwägung gezogen worden, ohne aber tatsächlich umgesetzt zu werden. Das »deutsche Volkstum« leitete sich stets aus der Vergangenheit, nicht aus der Gegenwart ab, was der Vermehrung der deutschen Volkszugehörigen in Gegenwart und Zukunft von vornherein Grenzen setzte. Das vom KfbG geforderte Gegenwartsbekenntnis blieb auch an das vergangene Bekenntnis eines Vorfahren gekoppelt; im Zusammenspiel mit der generationellen Schließung der Aussiedlermigration durch Setzung

eines Stichtags war so sichergestellt, dass sich die Zahl der Aussiedlungsberechtigten nicht weiter vergrößern würde.

3. DISKUSSION

Wie die hier vorgenommene Analyse der Ursprünge und Entwicklung der Aussiedlermigration und der entsprechenden Rechtssetzung und Verwaltungspraxis gezeigt hat, war das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz keine Zäsur in der Geschichte der Aussiedleraufnahme, sondern ihre logische Fortentwicklung. Es war nicht revolutionär, sondern evolutionär. Die Zuwanderung von deutschen Aussiedlern in die Bundesrepublik Deutschland war nie zeitlich und räumlich unbegrenzt konzipiert. Die kausale Verbindung zum Zweiten Weltkrieg und zu den folgenden »allgemeinen Vertreibungsmaßnahmen« musste stets gewährleistet sein. »Aussiedler« kamen per definitionem »spät«, schon bevor sie im Gesetz als Spätaussiedler bezeichnet wurden. Im Zuge des generationellen Wandels wurden provisorische rechtliche und administrative Lösungen entwickelt, um die »Nachgeborenen« in ein Gesetz einzubeziehen, das ursprünglich für die »Erlebnissgeneration« gedacht war. Die fortdauernde Aufnahme erfolgte aus politischen Erwägungen, die vor allem mit der Blockkonfrontation des Kalten Krieges zu tun hatten. Mit der Auflösung des Ostblocks, der deutschen Wiedervereinigung und dem endgültigen Verzicht auf die »deutschen Ostgebiete« durch Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze im Jahr 1990 wurden diese Erwägungen hinfällig. Die Fiktion des andauernden Vertreibungsdrucks, mit dem die Aussiedleraufnahme legitimiert wurde, war nach dem Ende des Ostblocks und der kompletten Ausreisefreiheit für deutsche und andere Bürger der ehemaligen sozialistischen Staaten nicht mehr aufrechtzuerhalten. Das Ende dieser Fiktion war von der Argeflü bereits in den 1980er Jahren antizipiert worden. Zu Beginn der 1990er Jahre war es überfällig. Nunmehr waren die Bedingungen »reif« für die Einführung einer Reihe von Reformen des Vertriebenenrechts, die aus politischen Gründen auf die lange Bank geschoben worden waren.

Ohne in einen unangebrachten historischen Determinismus zu verfallen, liegt somit die Annahme nahe, dass es zu den vorgenommenen begrenzten Veränderungen im Aussiedleraufnahmeregime auch ohne Zustimmung der Opposition zur drastischen Einschränkung des Grundrechts auf Asyl gekommen wäre. In den Worten des Soziologen Christian

Joppke (2005, 218) waren sie ein »overdetermined outcome«. Die bereits seit 1989 erlassenen restriktiven Gesetze sprechen dafür. Die »Zugeständnisse«, die der oppositionsgeführte Bundesrat in der Endfassung des KfbG im Vergleich zur Regierungsvorlage erhielt, veränderten im Übrigen den Charakter des Gesetzes kaum: die Quotierung auf 220.000 neue Aussiedler pro Jahr war keine Einschränkung, sondern hielt die Zuwandererzahl der vorherigen zwei Jahre konstant. Die geographische Beschränkung der Aussiedleraufnahme ohne Prüfung des Kriegsfolgeschicksals auf die Sowjetunion hatte kaum praktische Konsequenzen, da der Aussiedlerzustrom aus Polen und Rumänien, den anderen beiden wichtigen Herkunftsländern, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KfbG bereits abgeflaut war. Das Auswandererpotenzial dieser Länder war nach dem Massensexodus zwischen 1988 und 1990 weitgehend erschöpft, während die Zuwanderung aus der Sowjetunion ungebrochen anhielt. Die Verschärfungen konzentrierten sich mithin auf Länder, für die sie gar nicht nötig waren und sparten genau die Regionen aus, in denen die meisten potenziellen Aussiedler noch auf ihre Übersiedlung warteten. Der eingeführte Stichtag schuf zwar eine letzte Generation von Aussiedlern, hatte aber keine unmittelbare Auswirkung – nach dem Stand des BVFG vom 1. Januar 1993 hätte der hypothetische »letzte Spätaussiedler«, der noch am 31. Dezember 1992 geboren werden konnte, tief im 21. Jahrhundert die Aussiedlung nach Deutschland anstreben können, um dort seinen Lebensabend zu verbringen.

Vor diesem historischen Hintergrund erscheint der »Asylkompromiss« als ein unausgewogenes und asymmetrisches Konstrukt. Bei der Gewährung von politischem Asyl handelte es sich um ein Grundrecht. Wie oben gezeigt gab es hingegen kein Grundrecht auf Aufnahme als Aussiedler für deutsche Volkszugehörige ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Ihre administrative Vorzugsbehandlung war Ergebnis einer spezifischen historischen Konstellation, die mit dem Ende des Kalten Krieges zu ihrem Abschluss gekommen war. Ein konstitutionelles Grundrecht wie das Asylrecht hingegen beansprucht eine gewisse überzeitliche Gültigkeit, selbst wenn es nicht unmittelbar durch die »Ewigkeitsgarantie« von Art. 79, Abs. 3 GG geschützt ist. Somit wurden in diesem »Kompromiss« zwei ungleiche Rechtsgüter gegeneinander abgewogen. Das Asylrecht wurde mithin deutlich unter Wert »verkauft«. Augenscheinlich zog die Opposition also in diesem »Kompromiss« das kürzere Ende: im Bereich der Aussiedlerzuwanderung erreichte sie fast nichts, was nicht sowieso

auf der Agenda stand. Das Grundrecht auf Asyl wurde hingegen, wie von der Regierung gefordert, drastisch eingeschränkt. Eine konkrete Perspektive für ein Einwanderungsgesetz gab es, wie eingangs angeführt, auch nicht. Die SPD bekam im Grunde keine Gegenleistung für ihre Zustimmung zur Grundgesetzänderung.

Dieser Befund ist erklärungsbedürftig. Auch wenn eine detaillierte Analyse der SPD-Politik im Kontext des Asylkompromisses und der ihr zugrunde liegenden migrationspolitischen Konzeptionen den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, lassen sich zwei Faktoren identifizieren, die das Verhalten der größten Oppositionspartei erhellen können. Zum einen verfolgte die SPD keine geschlossene Pro-Asyl-Linie; innerhalb der Partei herrschte keinesfalls Konsens darüber, dass das Grundrecht auf Asyl zu erhalten sei (Herbert 2003, 298-299). Im Gegenteil versuchten auch SPD-Politiker wie Klaus Wedemeier in Bremen, die asylfeindliche Stimmung zu bedienen und sich wahltaktisch zu Nutze zu machen (ebd., 311). Gleichzeitig übte die Union mittels einer von schriller Rhetorik und alarmistischen Szenarien geprägten Anti-Asylkampagne Druck auf die Sozialdemokraten aus, einer Grundgesetzänderung zuzustimmen (ebd., 271, 281, 300). Der entschlossenen Anti-Asylhaltung der Union hatte die SPD keine ebenso entschlossene Pro-Asyl-Haltung entgegenzusetzen.

Darüber hinaus fand die asylfeindliche Position der Union kein Gegengewicht in einer ähnlich »aussiedlerfeindlichen« Haltung der Opposition. Zwar hatte der SPD-Parteivorsitzende Oskar Lafontaine die Aussiedlerfrage in die Asyl- und Zuwanderungsdebatte eingeführt und sich für Beschränkungen ausgesprochen. Ein Blick in die Parlamentsdebatten zum KfbG verrät allerdings, dass die allgemeine Rhetorik der Sozialdemokraten wie auch der Grünen keinesfalls von Feindseligkeit gegen Aussiedler oder Aussiedlerzuwanderung geprägt war. Während der ersten Beratung des KfbG im Bundestag fand sich die Berichterstatterin der SPD im Innenausschuss, Gerlinde Hämmerle, in großer Übereinstimmung mit ihrem Vorredner, dem Aussiedlerbeauftragten Horst Waffenschmidt, und forderte zudem noch, dass die Integrationsmittel in der Bundesrepublik nicht gekürzt werden dürften, wie es das KfbG vorsah (Bundestag, Plenarprotokoll Nr. 12/107, 24.9.1992, 9147-9148). Entsprechend lobte ihr Kollege und Vertriebenenfunktionär Hartmut Koschyk (CSU) das sachliche Klima der Debatte (ebd., 9151).

Wie Hämmerle vor der Gesetzesabstimmung im November mitteilte, lag der Hauptgegensatz zwischen den großen Parteien im Insistieren der

SPD auf einen abschließenden Stichtag für die Antragstellung auf Aussiedlung (aber nicht für die Aussiedlung selbst, um keine Ausreisepanik zu erzeugen) sowie auf eine Zuwanderungsquote für Aussiedler als Teil einer kontingentierten Gesamtzuwanderung in die Bundesrepublik. Dabei war das Hauptanliegen der Sozialdemokraten nach ihrer Aussage, das Kontingent »human und sozialverträglich« zu gestalten – die Aussiedlerzuwanderung könne über eine lange Zeit stattfinden, müsse aber planbar sein (Bundestag, Plenarprotokoll Nr. 12/117, 5.11.1992, 9909). Auch Jürgen Trittin von den Grünen hob hervor, dass es nicht darum ginge, das Tor zu schließen. Er kritisierte vielmehr die Regierungspraxis, »in Worten das Tor offenzuhalten, in der bürokratischen Praxis aber die Scharniere zu verklemmen und bei der Aufnahme von Einwanderern durch Leistungskürzungen im Arbeitsförderungsgesetz und anderen Gesetzen dafür zu sorgen, daß diese Menschen möglichst unvorbereitet in eine für sie fremde und kalte Ellbogengesellschaft hineingestoßen werden« (ebd. 9913).

Hier zeigt sich die fundamentale Übereinstimmung zwischen Union und SPD, dass Aussiedlerimmigration nach wie vor stattfinden sollte. Die parteipolitischen Gräben in Fragen der Aussiedlerpolitik waren wesentlich weniger tief, als es damals erscheinen mochte. Da die Sozialdemokraten gleichzeitig immer weniger in der Lage waren, eine klare Pro-Asyl-Linie einzunehmen, kann es kaum überraschen, dass sie sich schließlich auf den Asylkompromiss einließen, obwohl sie kaum eine signifikante Veränderung des KfBG erreichten. In Weiterführung von Ulrich Herberts (2003, 299) Beobachtung, dass sich die SPD in der Zuwanderungsdebatte der frühen 1990er Jahre mangels einheitlicher Linie in der Asylfrage auf Forderungen nach Eindämmung des Aussiedlerzuzugs konzentrierte, kann man folglich argumentieren, dass die Aussiedlerfrage und der damit verbundene Asylkompromiss den Sozialdemokraten einen Vorwand gab, der Einschränkung des Grundrechts auf Asyl zuzustimmen, ohne allzu offensichtlich dem Druck der Union, der propagandistischen Hetze in einschlägigen Medien sowie dem ausländerfeindlichen Terror auf den Straßen nachzugeben.

LITERATUR

- Arel, Dominique (2003), Fixing Ethnicity in Identity Documents: The Rise and Fall of Passport Nationality in Russia, in: *Canadian Review of Studies in Nationalism* 30, S. 125-136.
- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen (1999), Aussiedlerzuwanderung und Aussiedlerintegration: Historische Entwicklung und aktuelle Probleme, in: Dies. (Hg.), *Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa*, Osnabrück, S. 9-51.
- Beer, Mathias (2011), *Flucht und Vertreibung der Deutschen: Voraussetzungen, Verlauf, Folgen*, München.
- Brentano, Heinrich von (1948/49), Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, XI. Übergangs- und Schlussbestimmungen, in: *Parlamentarischer Rat*, Bonn.
- Bundesrat, Drucksachen: Nr. 763/1/92 (16.11.1992).
- Bundesrat, Protokolle: 650. Sitzung (18.12.1992).
- Bundestag, Drucksachen: Nr. 2872 (26.11.1951), Nr. 12/3618 (4.11.1992).
- Bundestag, Plenarprotokolle: Nr. 12/107 (24.9.1992), Nr. 12/117 (5.11.1992).
- Herbert, Ulrich (2003), *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Info-Dienst Deutsche Aussiedler (IDDA), Nr. 13 (Juni 1990) und Nr. 32 (Januar 1992)
- Janjetovic, Zoran (2005), *Between Hitler and Tito: The Disappearance of the Vojvodina Germans*, 2. Auflage, Belgrad.
- Joppke, Christian (2005), *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State*, Cambridge/Mass.
- Klekowski von Koppenfels, Amanda (2002), The Decline of Privilege: The Legal Background to the Migration of Ethnic Germans, in: David Rock/Stefan Wolf (Hg.), *Coming Home to Germany? The Integration of Ethnic Germans from Central and Eastern Europe in the Federal Republic*, New York/Oxford, S. 102-118.
- Klusmeyer, Douglas B./Papademetriou, Demetrios G. (2009), *Immigration Policy in the Federal Republic of Germany: Negotiating Membership and Remaking the Nation*, New York/Oxford.
- Michalon, Bénédicte (2003), Migrations des Saxons de Roumanie en Allemagne. Mythe, interdépendance et altérité dans le »retour«, Diss., Poitiers.

- Mukhina, Irina (2007), *The Germans of the Soviet Union*, London 2007.
- Münz, Rainer/Ohliger, Rainer (1998), Privilegierte Migration – Deutsche aus Ostmittel- und Osteuropa, in: *Tel Aviver Jahrbuch für deutsche Geschichte* 27, S. 401-444.
- Otto, Karl A. (1990), Aussiedler und Aussiedler-Politik im Spannungsfeld von Menschenrechten und Kaltem Krieg: Historische, politisch-moralische und rechtliche Aspekte der Aussiedler-Politik, in: Ders. (Hg.), *Westwärts-Heimwärts? – Aussiedlerpolitik zwischen ›Deutschtümerei‹ und ›Verfassungsauftrag‹*, Bielefeld 1990, S. 11-68.
- Panagiotidis, Jannis (2012a), *Laws of Return? Co-Ethnic Immigration to West Germany and Israel (1948-1992)*, Diss., EUI Florenz.
- Panagiotidis, Jannis (2012b), »The Oberkreisdirektor decides who is a German«: Jewish Immigration, German Bureaucracy, and the Negotiation of National Belonging, 1953-1990, in: *Geschichte und Gesellschaft* 38, S. 503-533.
- Rogge, Heinrich (1958), Das Flüchtlingsproblem als internationale Rechtsfrage, in: *Internationales Recht und Diplomatie* 3, 1, S. 28-41.
- Rogge, Heinrich (1959), Eingliederung und Vertreibung im Spiegel des Rechts, in: Eugen Lemberg u.a. (Hg.), *Die Vertriebenen in Westdeutschland*, Bd. 1, Kiel 1959, S. 174-245.
- Service, Hugo (2013), *Germans to Poles: Communism, nationalism and ethnic cleansing after the Second World War*, Cambridge.
- Silagi, Michael (1999), *Vertreibung und Staatsangehörigkeit*, Bonn.
- Stola, Dariusz (2010), *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, Warszawa.
- Strassmann-Nitsche (1958), *Bundesvertriebenengesetz: Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge. Kommentar mit Kennziffernverzeichnis und Sachregister*, 2., neubearbeitete Auflage, von Walter Strassmann u.a., München und Berlin.
- Thomas, Fritz (1950), *Das Recht der Vertriebenen: von den Flüchtlingsgesetzen der Länder zum Bundesvertriebenengesetz*, Dortmund.
- Wieland, Lothar (1968), *Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte*, Frankfurt a.M.