

A) Der Asylkompromiss in der politisch-parlamentarischen Debatte

GÜNTHER BECKSTEIN: DISKUSSIONSBEITRAG

Einleitung und eigene Rolle

Für die Einladung hierher an die Universität Bremen danke ich Ihnen herzlich. Das Thema »Asyl- und Zuwanderungskompromiss« hat mich viele Jahre meines beruflichen Lebens beschäftigt und dadurch auch nachhaltig geprägt.

Bereits als Landesvorsitzender des Arbeitskreises der Polizei in der CSU von 1980 bis 1992, als Vorsitzender des Sicherheitsausschusses des Bayerischen Landtags von 1978 bis 1988 und natürlich im Besonderen als Staatssekretär sowie als bayerischer Innenminister von 1988 bis 2007 bedeutete auch für mich die Thematik eine große Herausforderung. Ich bin froh, dass auch ich meine Vorstellungen in den 1992 vom Bundestag beschlossenen Asylkompromiss einbringen konnte.

Vorgeschichte

Die ab den 1980er Jahren immer rasanter ansteigenden Zahlen von Asylanträgen (mehr als 100.000 pro Jahr und im Jahr 1992 sogar über 400.000) erforderte von der Politik konsequentes Handeln. Die mit der Anzahl der Asylanträge verbundenen langen Verfahrensdauern verursachten bei den Kommunen erhebliche Kosten für Unterbringung und Versorgung. Asylbewerber mussten sogar in Turnhallen, Wohncontainern und Zelten untergebracht werden – was ehrlich gesagt fast menschenunwürdigen Zuständen glich.

Bei der Bevölkerung stieß die Akzeptanz für die Flut an hinzuströmenden Fremden, die nun für jeden sichtbar wurde, ebenfalls an ihre

Grenzen. Das geordnete Miteinander aller Einwohner unseres Landes war in Gefahr und an Integration war nicht zu denken. Der Höchststand der Asylanträge 1992 in Deutschland umfasste 60 % aller Asylbewerber in Europa. Von den Antragstellern war jedoch nur der geringste Teil wirklich politisch verfolgt, nämlich unter 5 %.

Die Politik, die sich immer klar für den einklagbaren Rechtsanspruch auf Asyl mit Verfassungsrang eingesetzt hat, war gezwungen, dringende Korrekturen vorzunehmen. Art, Ausmaß und Auswirkung von Zuwanderung sollten daher dringend neu geregelt werden.

Ich bin froh, dass die damalige Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP mit Zustimmung der SPD-Opposition am 6. Dezember 1992 die Neuregelungen zum Asylrecht beschlossen hat.

Erwartungen an das neue Gesetz erfüllt

Unsere Erwartungen, die Zahl der Asylanträge sowie die überproportionale Zuwanderung zu senken und die Einzelverfahren zu beschleunigen, sind erfüllt worden. Die Zahl der Asylanträge konnte erheblich gesenkt werden und umfasste im Jahr 2010 etwas mehr als 40.000 Erstanträge. Die bereits geschilderten nahezu ausufernden Zustände haben sich wieder normalisiert, auch wenn die Zahl der positiv beschiedenen Anträge sich nicht wesentlich verändert hat.

Wir sind nun sogar in der glücklichen Lage, unter bestimmten Voraussetzungen abgelehnten Asylbewerbern, die beispielsweise mit Familie seit mindestens sechs Jahren in Deutschland leben, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (sog. Altfälle).

Allerdings gibt es noch viel zu tun beim Thema Integration. Besonders Sprach- und Bildungsmängel führen noch immer zu einer fast doppelt so hohen Arbeitslosenquote wie normal. Besonders bei desillusionierten und perspektivlosen Jugendlichen tickt hier eine gefährliche Zeitbombe, die es zu entschärfen gilt.

Nach dem Grundsatz »Fördern und Fordern« müssen wir im Besonderen das Erlernen der deutschen Sprache als ersten und entscheidenden Schlüssel zur Integration verlangen. Der Philosoph Ludwig Wittgenstein hat die Bedeutung von Sprache auf den Punkt gebracht: »*Die Grenzen meiner Sprache sind die Grenzen meiner Welt.*«

Es muss aber noch ein weiterer, überaus wichtiger Aspekt hinzukommen: Die uneingeschränkte Anerkennung unserer Rechts- und Werte-

ordnung. Die deutschtürkische Sozialwissenschaftlerin und Publizistin Necla Kelek macht deutlich, worauf es ankommt. Sie schreibt: »*Integration heißt, das Land, in dem ich lebe, als mein Land zu akzeptieren und mich mit ihm und seinen Werten zu identifizieren.*«

Unser Gemeinwesen baut auf gemeinsamen Grundvorstellungen auf. Das Christentum mit seinen jüdischen Wurzeln, die Aufklärung mit der zentralen Erkenntnis, dass jeder nach seiner Façon selig werden soll, und der Humanismus haben die Grundlagen geschaffen, die sich im deutschen Grundgesetz und vielen anderen europäischen Verfassungswerken wiederfinden und die man als »Leitkultur« bezeichnen kann.

Mit dem viel diskutierten und leider auch vielfach missverstandenen Begriff »Leitkultur« verbinde ich Weltoffenheit, Toleranz, Achtung der Würde und Individualität jedes einzelnen Menschen und Wertebewusstsein. Unsere Rechts- und Werteordnung garantiert auch jedem ausländischen Mitbürger die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit.

Schlussworte

Das Zusammenleben im Alltag muss deshalb vom Geist gegenseitiger Rücksichtnahme getragen sein. Wer in unserer europäisch-abendländisch geprägten Gesellschaft lebt, muss deren Traditionen respektieren und darf sich nicht durch sein Verhalten in eine Parallelgesellschaft zurückziehen.

Nur auf diese Weise ist ein echtes Miteinander von Bürgern unterschiedlicher Herkunft und Religion möglich, ohne das wir auf Dauer nicht in Frieden leben können.

CORNELIA SCHMALZ-JACOBSEN: DISKUSSIONSBEITRAG

20 Jahre Asylrechtsänderung

Der Beginn der neunziger Jahre war gekennzeichnet von einem sehr hohen Zustrom von Menschen in die Bundesrepublik – knapp eine Million im Jahr kamen zu uns. Sie kamen als Asylsuchende, als Bürgerkriegsflüchtlinge, als Spätaussiedler und als nachziehende Familienangehörige. Deutsche Bürgerinnen und Bürger aus der ehemaligen DDR, die immer noch kamen, nicht mitgezählt – aber auch sie suchten Arbeit und Wohnung.

Natürlich verließen auch viele Personen unser Land, aber die spielten in der öffentlichen Debatte überhaupt keine Rolle. Wir hatten zu dieser Zeit mehr Zuwanderer und Flüchtlinge als die drei klassischen Einwanderungsländer USA, Kanada und Australien. Eine faire Verteilung der Flüchtlinge und Asylbewerber innerhalb der Europäischen Union fand nicht statt. – Ich schildere dies, um zu zeigen, dass der Druck auf die Bundesrepublik, besonders aber auf die Gemeinden, wirklich sehr hoch war, daran gibt es gar nichts zu beschönigen. Erschwerend für eine vernünftige Diskussion kam hinzu, dass unsere Ausländerpolitik – soweit überhaupt vorhanden – voller Widersprüche steckte.

Die öffentliche Debatte war beispiellos hitzig, sie drehte sich fast ausschließlich um die Zahlen der Asylsuchenden. Die Spätaussiedler, auch eine große Zahl ziemlich fremder Menschen, spielten keine Rolle. Das waren »die Guten«. Vor Ort sah das anders aus, denn dort gab es durchaus Probleme mit »den Russen«, wie sie pauschal und abwertend genannt wurden.

Die Bevölkerung war verunsichert. Diese Verunsicherung wurde befeuert von konservativen Politikern, die, anstatt ihre Zunge zu hüten, Horrorbilder vom sinkenden Schiff Deutschland an die Wand malten – »das Boot ist voll« – und mit Schlagworten wie »Asylbetrüger« und noch Üblerem die aufgeheizte Stimmung weiter hochschaukelten. Zahlreiche Anschläge auf Asylbewerberheime und Ausländerwohnungen lösten in dieser Zeit keineswegs nur Erschrecken aus, sondern auch »gar-nicht-so-ganz-heimliche« Zustimmung.

Diejenigen, die sich damals verzweifelt um Sachlichkeit bemühten, zu denen ich gehörte, hatten einen schweren Stand. In der brenzligen Stimmung gab es dann auch bei Teilen der Pro-Asyl-Seite eine militante Radikalisierung.

Fazit: Es musste etwas geschehen!

Der Vorschlag, das Grundrecht auf Asyl zu »verändern«, der in meinen Augen einer Abschaffung des Grundgesetzartikels gleichkam, wurde schließlich von einer parteiübergreifenden Mehrheit im Deutschen Bundestag als Allheilmittel zur Lösung einer fraglos schwierigen Situation betrachtet. Übrigens auch als Mittel zur Beruhigung der Bevölkerung. – »Dann haben wir das Thema weg«, meinte der damalige Bundesinnenminister, Wolfgang Schäuble.

Ich komme aus einer Familie von engagierten Nazi-Gegnern. Meine beiden Eltern haben vielen Juden, etwa dreihundert an der Zahl, das Leben gerettet. Sie sind dafür vom Staat Israel geehrt worden. Ich bin mit der Vorstellung aufgewachsen, dass damals sehr viel mehr Leben hätten gerettet werden können, wenn mehr Staaten ihre Tore für verfolgte Juden geöffnet hätten.

Ich hatte mich Anfang der neunziger Jahre mit der Frage herumgeschlagen, wie man mit der Situation umgehen könnte, ohne eine Grundrechtsänderung vorzunehmen. Es war mir aus tiefster Seele schlicht unmöglich, dem Ansinnen der Mehrheit im Parlament meine Zustimmung zu geben. Ich dachte an den Löwenmut und die Menschlichkeit meiner Eltern, und wie sie wohl in meiner Situation entschieden hätten. – Ich konnte nur gegen diesen Anschlag auf unsere Verfassung stimmen.

Stattdessen plädierte ich – wie andere auch – für eine grundlegende Änderung der Verfahren. Das heißt für eine Beschleunigung der Abläufe und rasche Entscheidung darüber, wer tatsächlich Asyl erhalten und als Asylberechtigter bei uns bleiben konnte. Und wer das Land wieder verlassen musste, und zwar in kürzester Frist.

Die weitere Geschichte ist bekannt: Paragraph 16 unseres Grundgesetzes wurde bis zur Unkenntlichkeit und Unwirksamkeit verändert. Unehrlich war es obendrein, das Ganze als »Kompromiss« zu bezeichnen. Es war keiner!

Seither berufen sich Asylsuchende in ihrer überwiegenden Mehrheit auch nicht mehr auf unser »Grundgesetz«, sondern auf die Genfer Flüchtlingskonvention.

DIETER WIEFELSPÜTZ: EIN GESPRÄCH MIT STEFAN LUFT

Sind die Erwartungen, die die Befürworter des Asylkompromisses gehegt haben, eingetroffen?

Wir wollten damals eine wirksame Grundgesetzänderung vornehmen. Wenn man diese Absicht im Auge behält, sind die Erwartungen eher übererfüllt worden. Das meine ich nicht zynisch – wir verbinden als Gesetzgeber mit Gesetzen Erwartungen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, die häufig nicht einmal annähernd so erfüllt werden, wie das beabsichtigt worden ist. Diese Grundgesetzänderung, der Kern des Asylkompromisses von 1993 ist, war wirksam und zwar überraschend konsequent wirksam. Das habe ich – jedenfalls in dieser Tragweite – nicht erwartet. Ich wäre auch mit einer geringeren Reichweite schon zufrieden gewesen.

Welche Entwicklungen sind seitdem eingetreten, die Sie damals möglicherweise nicht erwartet haben?

Wir hatten damals über 400.000 Asylanträge in Deutschland in einem Jahr. Erkennbar war das eine Zahl, die von breiten Schichten unserer Bevölkerung so nicht mitgetragen wurde. Es war sogar so, dass diese Zahlen verbunden wurden mit Schlagworten wie »Das Boot ist voll«. Das Ganze ist auf der einen Seite politisch-demagogisch ausgebeutet worden, auf der anderen Seite gab es aber durchaus reale Besorgnis. Wir hatten damals den Eindruck, dass das Asylrecht in Deutschland überdehnt worden war. Es wurde wahrgenommen von Menschen, die meinten, sie hätten einen Anspruch auf die freie Wahl des Ortes, an dem sie sich aufhalten können und das ist ein mindestens fragwürdiges, ich glaube auch ein nicht gerechtfertigtes Verständnis des Asylrechts. Ich werde irgendwo in der Welt verfolgt und entscheide dann selbst, wo ich mich hinwende und habe dann einen Anspruch darauf, dort aufgenommen zu werden. Das ist nicht das völkerrechtliche Verständnis des Asylrechtes – etwa der Genfer Flüchtlingskonvention. Insoweit haben wir das Grundrecht auf Asyl in der gesetzlichen Ausgestaltung so verändert, dass es in Übereinstimmung steht mit dem internationalen Recht. Gleichzeitig haben wir eine Regelung geschaffen, die in ihren praktischen Auswirkungen von der breiten Öffentlichkeit auch mitgetragen worden ist. Das war damals leider notwendig, und wir hatten die Kraft dazu. Wenn wir diese Kraft

dazu nicht besessen hätten, dann hätten wir möglicherweise bestimmte demokratiefeindliche Prozesse eher begünstigt, wir hätten sie nicht kanalisieren können, das war ein großes Problem. Deshalb bin ich nach wie vor der Auffassung, dass es richtig war, dass wir dies gemacht haben. Allerdings muss man sehen, dass wir mit der Regelung der »sicheren Drittstaaten« durch die geografische Lage Deutschlands eine Situation erreicht haben, in der wir in einem Maße begünstigt werden, die vor dem Hintergrund europäischer Solidarität auch nicht in Ordnung ist. Der »Magnet Deutschland« früherer Jahre mit dem damals anders konfigurierten Asylrecht hatte zur Folge, dass Deutschland den größten Teil der Flüchtlinge aufgenommen hat. Die jetzige Regelung, der der Asylkompromiss zugrunde liegt, hat zur Folge, dass wir wegen der zentralen Lage extrem begünstigt werden. Die meisten Flüchtlinge laufen eben auf in Griechenland oder in Spanien. Das Dublin-II-Verfahren führt dazu, dass sichere Zuflucht dann in Griechenland oder in Spanien gegeben ist, wenn der Betreffende dort aktenkundig geworden ist. Hier fehlt es an einer fairen europäischen Regelung, die vom Grundgedanken der Solidarität getragen ist. Wir haben eine nicht ausgewogene, im Verhältnis der Staaten zueinander nicht faire Regelung. Im Übrigen muss man sehen, dass unser Flüchtlingsrecht damals wie heute im Grunde von einer Fiktion ausgeht: Die politisch Verfolgten, und das ist der hergebrachte Schutzzweck des Asylrechts, sind eher eine Minderheit derjenigen, die unter der Überschrift »Flüchtlinge« nach Europa kommen. Es sind in ihrer großen Mehrheit Menschen, die Armutsflüchtlinge sind, die sich ganz einfach eine bessere Lebenssituation wünschen, die nicht im engeren Sinne politisch verfolgt sind. Das war damals Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre in Deutschland so und das ist heute in ganz Europa so. Hier muss man sich in Europa verständigen, was wir denn wirklich wollen. Schließlich haben die Menschen, die wegen Armut und fehlender Lebensperspektive ihre Heimat verlassen, im Grunde ähnlich drängende Gründe, wie jemand, der politisch verfolgt ist. Keiner kommt im Grunde freiwillig. Dieser hehre Grundgedanke »Schutz für politisch Verfolgte«, der ein jahrhundertealter Gedanke und auch menschenrechtlich anerkannt ist, greift im Grunde zu kurz. Warum schützen wir eigentlich im Rechtssinne nur denjenigen, der politisch verfolgt und nicht jemanden, der völlig chancenlos zuhause für sich und seine Familie ist, und damit in einer ähnlichen Situation wie der politisch Verfolgte ist? Dem tragen wir nicht wirklich Rechnung mit unseren Regelungen in Europa. Vor diesem

Hintergrund glaube ich, dass wir einen nicht wirklich befriedigenden Zustand in Europa haben. Wir haben inkonsistente Regelungen vom Rechtlichen wie vom Tatsächlichen her gesehen.

Was antworten Sie Kritikern, wie der Generalsekretärin von amnesty international, die sagen, der Asylkompromiss von 1993 habe das deutsche Asylrecht »unkenntlich gemacht«?

Das halte ich für falsch, weil wir die Standards der GFK nicht nur erfüllen, sondern darüber hinaus hier einen besseren Standard gewährleisten. Im Übrigen ist die rechtliche Situation das eine, die faktische Situation das andere. Es leben mittlerweile sehr viele Menschen in Deutschland, die als Flüchtlinge hierher kamen, aber an sich das Land verlassen müssten. Das sind im Laufe der Jahrzehnte Hunderttausende geworden. Insofern ist falsch, was dort gesagt wird. Wir erfüllen auch mit dem jetzigen Grundrecht auf Asyl unsere internationalen Verpflichtungen und wir haben hier kein innerdeutsches Recht, das gegen Völkerrecht verstieße. Die menschenrechtlichen Standards halten wir ein, deshalb sind diese Behauptungen der Generalsekretärin von amnesty international nicht zutreffend.

Wenn man die damaligen öffentlichen und medialen Debatten zum Asylkompromiss – auch die im Deutschen Bundestag – nachvollzieht, dann ist man angesichts deren Schärfe doch aus der heutigen Perspektive etwas erschrocken.

Letzten Endes ist der Deutsche Bundestag ein Spiegelbild der politischen Kultur in Deutschland. Wir sind nichts Besseres, aber auch nichts Schlechteres als das, was am Arbeitsplatz diskutiert wird, in der Familie oder im Zug. Sicherlich haben wir eine Vorbildfunktion, eine Verantwortung, aber letzten Endes sind wir die Volksvertretung der Deutschen. Wir sind nicht schlechter und nicht besser als die Menschen, die wir vertreten. Da wäre ich vorsichtig, zu behaupten, die Debatte sei aus der Sicht von heute erstaunlich. Wenn wir heute – im Jahr 2013 – 500.000 Menschen hätten, die nur sagen müssen »Asyl« und dann sind sie in Deutschland, dann hätten wir ein Problem in unserem Land. Ich glaube nicht, dass wir das dauerhaft aushielten. Nach meinen Erfahrungen liegt die kritische Grenze bei etwa 100.000 Flüchtlingen pro Jahr. Solange diese Zahl nicht überschritten wird, können wir damit relativ gut umgehen.

Grundsätzlich könnten wir sicherlich auch mehr aufnehmen. Hier ist die Frage: Wo wird im Volk die Grenze gesehen, ab der man das nicht mehr akzeptiert? Diese 100.000 sind ja nicht in erster Linie – und auch nicht in zweiter Linie – politisch Verfolgte, so wie das Grundrecht und die internationalen Vereinbarungen es sagen, sondern es sind Menschen, die einwandern wollen, weil sie zuhause keine soziale Perspektive haben. Das wäre in jedem anderen europäischen Staat ein Problem. Man kann jetzt lange darüber diskutieren, warum sind wir nicht stärker bereit zu teilen, obwohl wir doch so reich sind? Das kann man mit guten Gründen kritisieren. Aber für die überwiegende Mehrheit des Volkes, die sich eine Meinung gebildet und eine Entscheidung getroffen hat, ist bei dieser Zahl an Einwanderern ein Limit gegeben. Dieses Limit gibt es in jedem Land, in jeder Gesellschaft. Wenn wir die Zahl von 100.000 Flüchtlingen dauerhaft überschritten, bekommen wir ein innenpolitisches Problem. Das wird dann sicherlich auch manchmal heftig diskutiert, polemisch, populistisch, manchmal menschenfeindlich. Es ist Agitationspotential und Angstpotential in jeder denkbaren Gesellschaft – auch in der deutschen – vorhanden. Da muss man als verantwortlicher Politiker ein Auge drauf haben: Was geht und was geht nicht mehr? Wir dürfen auch nicht übersehen: Die Menschen sind hilfsbereit in Deutschland. Wir haben in unserem Land viele Menschen, die sich um Flüchtlinge und um Einwanderer kümmern. Das halte ich auch für richtig und für notwendig. Flüchtlinge und Einwanderer müssen schließlich angenommen werden, das kann man nicht nur dem Staat überlassen. Das funktioniert ganz gut in Deutschland. Allerdings hat auch diese Art von Menschlichkeit Grenzen. Darüber kann man lange richten und rechten. Unsere Gesellschaft ist nicht unbegrenzt integrationsfähig. Das gilt auch für die Aufnahme von Flüchtlingen. Wer etwas anderes behauptet, redet an der Wirklichkeit vorbei.

KONRAD WEISS: DISKUSSIONSBEITRAG

Zwanzig Jahre nach der Asylrechtsänderung

Die politische Debatte um die Asylrechtsänderung in den Jahren 1992/1993 wurde von einem entschlossenen zivilgesellschaftlichen Protest begleitet, der nicht immer gewaltfrei war. Als am Mittwoch, den 26. Mai 1993 im Bundestag in Bonn abschließend über das Gesetz zur Änderung der Artikel 16 und 18 des Grundgesetzes beraten wurde, war es nur durch einen massiven Polizeieinsatz möglich, den Abgeordneten Zutritt zum Bundeshaus zu gewährleisten. Ein großer schwarzer Block teils Vermummter blockierte auch die Heussallee, wo ich wohnte. Ich habe es dann irgendwie durch die Reihen geballter Aggressivität geschafft, sehr zum Unbehagen der Polizei, die mich davon abhalten wollte. Aber ich war der festen Überzeugung, dass nichts und niemand einen frei gewählten Abgeordneten aufhalten darf. Diese Gewissheit hat sich vermutlich den Blockierern mitgeteilt.

Meinem Kollegen Wolfgang Ullmann erging es schlimmer, er wurde angegriffen und leicht verletzt. Andere Abgeordnete mussten mit dem Hubschrauber eingeflogen oder per Schiff über den Rhein zum Plenarsaal gebracht werden. Mein aus dem Iran stammender und für Immigrationspolitik zuständiger Mitarbeiter Mehdi Jafari-Gorzini wurde von den »Ausländerfreunden« auf dem Weg zum Büro im Hochhaus im Tulpenfeld gleichfalls tätlich angegriffen. Ich selbst wurde ein paar Tage später von einem Autonomen am Europa Center in Berlin angespuckt, weil ich mich für ein Einwanderungsgesetz eingesetzt hatte.

Als asylpolitischer Sprecher der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen verurteilte ich an jenem Mittwoch zu Beginn meiner Rede zunächst den Versuch, gewaltsam gegen Mitglieder des Bundestages vorzugehen. Den Angriff gegen Wolfgang Ullmann und gegen Kollegen aus anderen Fraktionen nannte ich eine Schande. Im Namen der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen forderte ich »die gewalttätigen und gewaltbereiten Demonstranten auf, sich aus dem Staub zu machen und in den Kindergarten zu gehen, wo sie hingehören. Sie schaden der Sache nur, für die sie sich einzusetzen meinen. Mit ihrer egoistischen Gewaltsamkeit schaden sie den Flüchtlingen und Verfolgten, für die sie sich einzusetzen meinen. In ihrer bodenlosen Dummheit machen sie gemeinsame Sache mit den Rechtsradikalen.«¹

1 | Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/160 vom 26. Mai 1993, S. 13517ff.

Ich muss gestehen, dass der gewaltbereite und gewalttätige Protest zwanzig Jahre später im Hörsaal der Universität Bremen ein wirkliches Déjà-vu-Erlebnis für mich war ...

Das entschiedene Eintreten der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen für die Erhaltung und humanitäre Ausgestaltung des Asylrechts im wiedervereinigten Deutschland war unmittelbar durch die Unrechtserfahrung in der DDR auch in diesem Bereich geprägt. Zum besseren Verständnis der Situation muss daran erinnert werden, dass die westdeutschen Grünen im 12. Deutschen Bundestag, dem ersten nach der Wiedervereinigung, nicht vertreten waren. Hingegen waren acht Abgeordnete des Bündnis 90 und der ostdeutschen Grünen in den Bundestag gewählt worden, die dort – noch vor der Fusion der beiden Parteien – eine Fraktionsgemeinschaft bildeten, die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen. Ich war, gemeinsam mit Ingrid Köppe, Mitglied des Innenausschusses und zuständig für die Asyl- und Migrationspolitik der Gruppe.

In der DDR hatte es nur ein sehr rudimentäres Asylrecht gegeben; die tatsächliche Asyl- und Ausländerpolitik der SED war ideologisch bestimmt. Zwar kannte bereits die Verfassung der DDR von 1949 das Recht auf Asyl, aber nicht als individuell einklagbares Grundrecht, sondern als Gnadenrecht des Staates: »Fremde Staatsbürger werden weder ausgeliefert noch ausgewiesen, wenn sie wegen ihres Kampfes für die in dieser Verfassung niedergelegten Grundsätze im Ausland verfolgt werden.«² In der Verfassung von 1968 wurde dies im Grundsatz beibehalten, aber stärker ideologisch verbrämt: »Die Deutsche Demokratische Republik kann Bürgern anderer Staaten oder Staatenlosen Asyl gewähren, wenn sie wegen politischer, wissenschaftlicher oder kultureller Tätigkeit zur Verteidigung des Friedens, der Demokratie, der Interessen des werktätigen Volkes oder wegen ihrer Teilnahme am sozialen und nationalen Befreiungskampf verfolgt werden.«³ Diese Formulierung wurde auch bei der Ergänzung und Änderung der Verfassung von 1974 beibehalten.⁴

2 | Art. 10, Satz 2 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin, VEB Deutscher Zentralverlag, o.J. [1953], S. 12

3 | Art. 23, Abs. 3 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin, Staatsverlag der DDR, 1968, S. 24

4 | Vgl. Art. 23, Abs. 3 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin, Staatsverlag der DDR, 1976, S. 26

In der Praxis hat es nur wenige Asylsuchende in der DDR gegeben. Das waren im Wesentlichen Flüchtlingsgruppen aus Griechenland und Spanien, die in ihren Heimatländern als Kommunisten oder Antifaschisten verfolgt wurden, vor allem aber etwa 2.000 Chilenen, die nach dem Sturz der Regierung Allende und der Machtübernahme durch das Militärregime unter Pinochet in der DDR aufgenommen worden waren. Ihre Integration wurde angestrebt und großzügig gefördert. Nach meiner Erinnerung waren sie auch in der politischen Öffentlichkeit und im Alltag präsent – aber da kann mich meine Erinnerung auch täuschen, weil ich damals an einem Kompilationsfilm über Kinder in Chile gearbeitet habe und dadurch zu einigen Exilanten Kontakt hatte. Alles in allem werden es nicht mehr als einige tausend Flüchtlinge gewesen sein, denen in den vierzig Jahren der DDR politisches Asyl gewährt wurde.

Die größere Gruppe der Ausländer in der DDR, die Vertragsarbeiter insbesondere aus Vietnam, Mosambik, Kuba und Angola, lebte isoliert in eigenen Wohnbereichen. Persönliche Beziehungen zu Einheimischen waren unerwünscht, Kontakte am Arbeitsplatz sollten auf das Notwendige reduziert und möglichst umfassend kontrolliert werden. Besonders menschenunwürdig war der Umgang mit den vietnamesischen Arbeiterinnen. Wenn sie in der DDR schwanger wurden, mussten sie abtreiben und das Land umgehend verlassen. Für die Beschäftigung von Vertragsarbeitern wurde zwar in der SED-Propaganda immer die internationale Solidarität bemüht. In Wahrheit aber ging es vor allem um die ökonomischen Interessen der DDR, um die Kompensation des Arbeitskräftemangels und um den Abbau von Außenhandelsüberschüssen der DDR. Es ist bezeichnend, dass ab Ende der 1970er Jahre der Bereich Kommerzielle Koordinierung beim Ministerium für Außenhandel der DDR unter Alexander Schalck-Golodkowski auch für die Vertragsarbeiter zuständig war.⁵

Auch wenn von der SED versucht wurde, die Situation der in der DDR lebenden Ausländer zu beschönigen, manches von ihren unwürdigen Lebensverhältnissen wurde doch bekannt. In den Betrieben kam es trotz aller Kontrolle und Spitzelei eben doch zu persönlichen Begegnungen. Es war unübersehbar, wie menschenunwürdig ausländische Vertragsarbei-

5 | Vgl. Hans-Joachim Döring: »Es geht um unsere Existenz«, Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien. Berlin, Christoph Links Verlag, 1999, S. 87ff.

ter oft behandelt wurden. Immer mehr in der DDR lebende Ausländer suchten in den achtziger Jahren auch Hilfe und Solidarität in Kirchengemeinden.

So war es selbstverständlich, dass für die Bürgerbewegungen der DDR die Situation von Ausländern und Immigranten von Anfang an Bestandteil ihrer Menschen- und Bürgerrechtspolitik war. In vielen Programmen der neuen Bewegungen finden sich entsprechende Aussagen. So heißt es in den Programmaussagen der Bürgerbewegung Demokratie Jetzt, die auf der ersten Vertreterkonferenz vom 19. bis 21. Januar 1990 in Berlin beschlossen wurden:

»Wir treten dafür ein, [...] dass wir zu den Ländern, deren Arbeitskräfte bei uns tätig sind, partnerschaftliche Wirtschaftsbeziehungen unterhalten; dass die Ausarbeitung einer Ausländergesetzgebung einschließlich eines Asylrechts erfolgt, die ein solidarisches Miteinander ermöglicht; dass ein Ministerium für solidarische Zusammenarbeit gebildet wird mit einem Staatssekretariat für Ausländerpolitik...«⁶

Noch detaillierter und genauer ist das politische Konzept der Initiative Frieden und Menschenrechte (IFM), die, wie Demokratie Jetzt auch, später im Bündnis 90 aufgegangen ist. Im Wahlprogramm der IFM zu den Volkskammerwahlen heißt es im Februar 1990:

»Die Rechte, die für Bürger unseres Landes gelten, fordern wir gleichermaßen für die unter uns lebenden Ausländer. Die Bewahrung ihrer kulturellen Eigenständigkeit muss Voraussetzung ihrer Integration sein und stellt eine notwendige Bereicherung unserer Gesellschaft dar.

Wir setzen uns ein für:

- die Schaffung eines verfassungsmäßig garantierten Asylrechts als allgemeines Menschenrecht für politisch, rassistisch oder religiös Verfolgte;
- das Recht in der DDR lebender Ausländer auf freie Arbeitsplatz- und Wohnsitzwahl sowie die Möglichkeit, Gewerbe zu übernehmen und Betriebe zu gründen;
- die Schaffung rechtlicher Regelungen für die Tätigkeit ausländischer Arbeitskräfte und eine sinnvolle Einwanderungspolitik;

6 | Helmut Müller-Enbergs: Was will die Bürgerbewegung? Augsburg, AV Verlag Franz Fischer, 1992, S. 62

- das Einsetzen eines Ausländerbeauftragten bei der Regierung und die Einbeziehung von Interessenvertretungen der Ausländer in die Sicherung der Rechtshilfe für Ausländer;
- die Einrichtung von Häusern der Völker und von multikulturellen Stätten des Kennenlernens von In- und Ausländern.«⁷

In den Plenarsitzungen des Zentralen Runden Tisches nahm die Ausländerpolitik allerdings nur eine untergeordnete Stellung ein. Es konstituierte sich jedoch eine eigene Arbeitsgruppe Ausländerfragen, die noch vor den Volkskammerwahlen »Leitlinien für die Ausländerpolitik in der DDR« erarbeitet und verabschiedet hat. Am 5. Februar 1990 beschloss der Runde Tisch die sofortige Benennung eines Ausländerbeauftragten.⁸ Zur Ausländerbeauftragten der DDR wurde Almuth Berger ernannt, Pastorin an der Bartholomäuskirche in Berlin und Vertreterin der Bürgerbewegung Demokratie Jetzt in der Arbeitsgruppe Ausländerpolitik. Almuth Berger blieb auch nach den Volkskammerwahlen in diesem Amt, nun im Range einer Staatssekretärin. Sie war nach der Wiedervereinigung langjährige Ausländerbeauftragte im Land Brandenburg.

Auch im Verfassungsentwurf für die DDR, der von einer Arbeitsgruppe des Zentralen Runden Tisches erarbeitet, dann aber angesichts der bevorstehenden Wiedervereinigung nicht mehr verabschiedet worden ist, gibt es eine Aussage zum Asylrecht. Der Art. 7, Abs. 3 lautet: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.«⁹ Damit sollte die ursprüngliche Formulierung des Grundgesetzes übernommen werden, wie sie 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossen worden war. Die ostdeutsche Bürgerbewegung und die neuen Parteien der DDR haben sich damit bewusst in die Rechtstradition des Grundgesetzes gestellt.

Auch die Initiative, ein besonderes Asylrecht in Deutschland für verfolgte Juden zu schaffen, ging ursprünglich von der Bürgerbewegung der DDR aus. Auch das wurde bereits am Zentralen Runden Tisch verhan-

7 | Müller-Enbergs, a.a.O., S.103f.

8 | Vgl. Uwe Thaysen, Der Zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokoll und Dokumente. Wiesbaden 2000, Bd. III, 11. Sitzung vom 5. Februar 1990, TOP 18, S. 693 und Bd. V, 10. Sitzung vom 29. Januar 1990, Vorlage 10/20, S. 186

9 | Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik – Entwurf, Herausgegeben von der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung der DDR« des Runden Tisches. Berlin, Basisdruck Verlagsgesellschaft und Staatsverlag der DDR, 1990, S. 11.

delt. Die Bürgerbewegung Demokratie Jetzt hatte in der 16. Sitzung des Runden Tisches am 12. März 1990 einen Antrag eingebracht, dass in der künftigen Verfassung der DDR eine besondere Verpflichtung der Deutschen gegenüber dem jüdischen Volk verankert werden möge. Wörtlich wird darin unter Punkt 3 gefordert: »Asylpflicht der Deutschen Demokratischen Republik für verfolgte Juden.«¹⁰

Dieser Gedanke wurde in die Gemeinsame Erklärung aller Fraktionen der frei gewählten Volkskammer übernommen, die in der 2. Sitzung der Volkskammer am 12. April 1990 abgegeben wurde.¹¹ Ich hatte diese Erklärung initiiert und jenen Teil verfasst, der sich mit dem Verhältnis zu den Juden und zu Israel befasst. Darin heißt es: »Wir treten dafür ein, verfolgten Juden in der DDR Asyl zu gewähren.« Dieser Erklärung haben damals alle Fraktionen der Volkskammer zugestimmt.

Die Gemeinsame Erklärung wurde als fortgeltendes Recht in die Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. September 1990 zur Durchführung und Auslegung des Einigungsvertrages aufgenommen.¹² Somit hat sich die Bundesrepublik Deutschland auch nach der Wiedervereinigung und angesichts der drohenden Verfolgung von Juden in der zerfallenden Sowjetunion zur großzügigen Aufnahme von jüdischen Asylsuchenden bereitgefunden.

Ich habe hierzu als Mitglied des Deutschen Bundestages am 11. März 1992 für die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag eingebracht: »Unbeschränkte Einwanderung von Jüdinnen und Juden aus den Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten in die Bundesrepublik Deutschland.«¹³ Über diesen Antrag ist am 09.10.1992 in Erster Lesung verhandelt worden.¹⁴ Der Antrag ist dann zur Weiterverhandlung an den Innenausschuss, den Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und den Rechtsausschuss überwiesen worden.

10 | Thaysen, a.a.O., Bd. IV, S. 1112

11 | Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, 2. Tagung vom 12. April 1990, S. 23-24 und Drucksache 10/04; vgl. Deutschland Archiv, 23. Jg. (1990), Nr. 5, S. 795

12 | Vgl. Einigungsvertrag. Sonderdruck aus der Sammlung Das deutsche Bundesrecht, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, S. 544

13 | Bundestags-Drucksache 12/2222 vom 11.03.1992

14 | Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/111 vom 09.10.1992, S. 9487B-9491C

Zur weiteren Behandlung oder Verabschiedung ist es allerdings nicht gekommen. Die israelische Regierung hatte dringend darum gebeten, den Antrag zurückzuziehen, weil sie es als genuine Aufgabe Israels ansehe, verfolgten Juden eine Heimstatt zu geben. Es hat Gespräche zwischen der israelischen Botschaft, dem Außenministerium und mir als Initiator des Antrags gegeben. Ich habe mich dann in Absprache mit meiner Fraktion bereit erklärt, den Antrag bis zum Ende der Legislaturperiode ruhen zu lassen (nicht erledigte Anträge werden in die neue Legislaturperiode nicht mitgenommen, sondern müssen dann erneut eingebracht werden) – allerdings unter der ausdrücklichen Verpflichtung der Bundesregierung, die bisherige Asylpolitik für verfolgte Juden fortzusetzen, und der gleichzeitigen Zusage Israels, dies stillschweigend zu billigen. Dies ist dann auch so gehandhabt worden, auch während der zur gleichen Zeit doch sehr laut und heftig geführten Debatte um das Asylrecht. Es ist dies eines der erfreulichen Beispiele in der deutschen Politik, wo es in einem sehr sensiblen Politikfeld einen Konsens zum Handeln ohne bürokratische oder juristische Rücksicherung und über Parteigrenzen hinweg gegeben hat.

Selbstverständlich habe ich mich dann nach der Wiedervereinigung und als Mitglied des Deutschen Bundestages den Idealen und Konzepten verpflichtet gewusst, die wir in der Bürgerbewegung vertreten haben. Die Asyl- und Migrationspolitik war allerdings völliges Neuland für mich. Aber das ging damals den meisten Bundestagsabgeordneten aus der ehemaligen DDR so, dass sie sich in völlig neue Sachgebiete und Politikbereiche einarbeiten mussten. Ich wurde dabei sachkundig und engagiert erst von Ozan Ceyhun, dem späteren Europaabgeordneten der Grünen, dann von Mehdi Jafari-Gorzini unterstützt, die ihrerseits auf Überlegungen aus den Bundestagsfraktionen der Grünen vor der 12. Legislaturperiode zurückgreifen konnten.

Zudem habe ich als brandenburgischer Abgeordneter immer wieder versucht, mir im Gespräch mit Asylbewerbern und den Verantwortlichen vor Ort ein Bild über die Situation von Flüchtlingen zu machen. Ich habe mehrfach unangemeldet Asylbewerberheime besucht oder Grenzeinrichtungen inspiziert. Über einen dieser Besuche berichtete ich am 18. Oktober 1991 während der Debatte zur Asylpolitik und Ausländersituation im Deutschen Bundestag. Ich hatte einige Tage zuvor im Landkreis Finssterwalde unangemeldet und ohne Protokoll ein Heim für Asylbewerber visitiert. Das Haus, ein früheres Altersheim, war binnen weniger Tage

in einer Blitzaktion für die Asylbewerber eingerichtet worden. Noch bis Mitte Oktober war das Haus nicht beheizbar. Die Asylbewerber, fünfzehn Männer aus Rumänien, hatten für die Erstausrüstung statt der in Ostdeutschland damals üblichen 400,00 DM nur 250,00 DM erhalten und waren ohne warme Jacken oder Schuhe. Sie erhielten Essen, das sie nicht vertrugen, durften aber nicht selbst kochen, obwohl es eine eingerichtete Küche gab und zwei der Männer Köche waren. Sie mussten in sechzig Zentimeter breiten Betten aus Volksarmee-Bunkern schlafen. Sie hatten keine Möglichkeit, sich sinnvoll zu beschäftigen oder gar zu arbeiten; einziges Freizeitangebot waren ein paar Mensch-ärgere-dich-nicht-Spiele und Puzzles aus einem Kindergarten. Die Betreuer wechselten ständig, kaum einer war für diese Arbeit qualifiziert.

Der verantwortliche CDU-Landrat hatte sich nicht einmal dort blicken lassen. Sein Kommentar, als im September 1991 zum ersten Mal Asylbewerber in seinen Landkreis kamen: »Ich habe es mit Bravour verstanden, diese Sache von uns fernzuhalten. Jetzt mussten wir welche nehmen.« Ich nannte diesen Landrat im Deutschen Bundestag – unwidersprochen – eine Schande für Deutschland.¹⁵

Auf der anderen Seite aber hatte ich dort im Kreis Finsterwalde, wie auch an vielen anderen Orten im Land Brandenburg, auch Menschen kennengelernt, die sich in bewunderungswürdiger Weise um die Asylbewerber kümmerten, die unbezahlten Urlaub genommen haben, um zu helfen und um als Gesprächspartner da zu sein. Zweimal hatten sie dort in einer Nacht- und Nebel-Aktion das Haus evakuiert, um die Bewohner vor anrückenden Rechtsradikalen zu schützen, und die Asylbewerber bei Familien in der Umgebung in Sicherheit gebracht. Sie waren sogar mit Asylbewerbern in die Schulen gegangen, um das Gespräch mit ausländerfeindlichen Jugendlichen zu suchen.

Ich denke, dass wir in der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen insgesamt ein realistisches Bild von der Situation von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Immigranten hatten und durchaus das Konfliktpotential gesehen haben, das sich damals, Anfang der neunziger Jahre, durch die hohe Anzahl von Zuwanderern ergeben hatte. 1991 lebten in der Bundesrepublik Deutschland etwa 5.665.000 Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Der Anteil der nichtdeutschen Einwohnerinnen und Einwohner an der Gesamtbevölkerung entsprach etwa 6,5 %. Dies war

15 | Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/51 vom 18.10.1991, S. 4233

das Ergebnis eines sich kontinuierlich verfestigenden Einwanderungsprozesses. Als ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den sechziger Jahren von der deutschen Wirtschaft in die Bundesrepublik Deutschland geholt wurden, war eine zeitlich befristete Arbeitswanderung beabsichtigt. Tatsächlich hatte sich jedoch ein unumkehrbarer Einwanderungsprozess vollzogen.

Infolge der revolutionären Veränderungen in Mittel- und Osteuropa, der Bürgerkriege auf dem Balkan und der Not in vielen Ländern Afrikas und Asiens waren Anfang der neunziger Jahre Hunderttausende Flüchtlinge und Asylsuchende nach Deutschland gekommen. Die Gründe für die Zuwanderung waren vielfältig. Da gab es die unmittelbare Gefährdung von Leben, Leib und Freiheit im Heimatland. Viele Menschen waren in ihren Herkunftsländern in ihrer religiösen oder kulturellen Existenz bedroht, waren als Minderheiten oder Andersdenkende verfolgt und unterdrückt worden. Auch soziale Konflikte, Hunger und Zerstörung der Lebensräume in der Heimat bewegten viele Menschen zur Flucht in die wohlhabenden und rechtsstaatlichen Demokratien des Nordens und Westens. Es waren die Nachwirkungen des Kolonialismus von gestern ebenso wie die Auswirkungen der ungerechten Weltwirtschaftsordnung unserer Tage.

Wanderungsbewegungen waren seit jeher auch verbunden mit dem legitimen Wunsch, die persönlichen wirtschaftlichen Verhältnisse zu verbessern. Auch bei der damaligen Zuwanderung war dieses Motiv von großer Bedeutung. Die wirtschaftlichen Verhältnisse in Osteuropa hatten sich nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus grundlegend verändert. Die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in vielen Entwicklungsländern waren desolat. Im Gegensatz dazu standen Wohlstand und Wachstum in den westlichen Ländern. Da es zur legalen Einwanderung nach Deutschland aber nur den Weg über das politische Asyl bzw. als Kontingentflüchtling gab, wurden alle Zuwanderer, auch wenn sie aus wirtschaftlichen Gründen gekommen waren, ins Asylverfahren gepresst. Die Zahl der unerledigten Fälle stieg dramatisch. Viele Kommunen waren hoffnungslos überfordert, die Asylbewerber menschenwürdig unterzubringen und zu versorgen. 1992 kamen 438.000 Asylbewerber, zwei Drittel davon aus Ost- und Südosteuropa. Die Anerkennungsquote lag in diesem Jahr aber lediglich bei 4,25 %, das heißt, bei ungefähr 18.600 Personen. Ende 1992 lebten nach Angaben der Bundesregierung 610.000 Asylbewerber in Deutschland, über deren Anträge noch nicht entschie-

den worden war. Dazu kamen etwa 640.000 Flüchtlinge, die keinen Asylantrag gestellt hatten oder deren Anträge abgelehnt worden waren, die aber aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden konnten.¹⁶

Anders als die Parteien des Asylkompromisses – CDU/CSU, SPD und F.D.P – sahen wir von der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen eine Lösung aber nicht in der Aufgabe des Asylrechts, sondern in seiner Ergänzung und Ausgestaltung. Ich war – und bin nach wie vor – der 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 F.D.P., darunter Cornelia Schmalz-Jacobsen, Burkhard Hirsch und Wolfgang Lüder, die am 26. Mai 1993 gegen die Änderung des Grundgesetzes gestimmt haben. Bei der 1. Lesung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes am 21. Januar 1993 hatte ich gesagt:

»Dieser Asylkompromiss ist nicht nur ein fauler, es ist ein unehrlicher Kompromiss, der den Bürgerinnen und Bürgern den Erhalt des Menschenrechts auf Asyl vorgaukelt, in Wahrheit aber den Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes so verstümmelt, dass er nicht mehr wiederzuerkennen ist und nichts mehr gilt. Dieser Asylkompromiss erfüllt mich mit Zorn.

Mit einer Unverfrorenheit sondergleichen schreiben Sie in Ihrem Entwurf im ersten Satz »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«, um diese Zusage sogleich in den folgenden Sätzen zu widerrufen. Sie sagen jenen, die zu uns kommen: Ihr, die ihr verfolgt und bedrängt seid, seid uns willkommen, ihr werdet in Deutschland Zuflucht und Heimat finden. Aber zugleich schließen Sie die Tore, durch die diese Flüchtlinge ins Land gelangen könnten. Es ist beschämend, dass im deutschen Parlament über einen solchen Entwurf auch nur debattiert wird, einen Entwurf, der in den Hinterzimmern der Parteitaktiker ausgehandelt wurde und aufs billigste der Stimmung von Biertischstrategen entspricht. Es ist unwürdig, so mit dem Grundgesetz umzuspringen, und schadet unserem Land und unserer Demokratie. Das Bündnis 90/Die Grünen wird als wertorientierte Partei bei diesem würdelosen Deal nicht mitmachen.

16 | Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6960, S.9

Ich mache keinen Hehl daraus, dass es mich schmerzt, in diesem ersten Bundestag des vereinigten Deutschlands das miterleben zu müssen. Als vor drei Jahren der Einigungsvertrag verhandelt wurde, mühten wir Ostdeutschen uns, unsere Erfahrung und unsere Vorstellungen in das Grundgesetz einzubringen. Wir wurden zurückgewiesen, weil sich das Grundgesetz doch bewährt habe und keine Änderung notwendig sei. Und nun sind vor allem wir Ostdeutschen es, die das Grundgesetz verteidigen.«¹⁷

Als Alternative haben wir damals eine Politik gesehen, die nicht länger die Augen vor einigen grundlegenden Tatsachen verschließt, vor allem der, dass Deutschland seit langem de facto ein Einwanderungsland ist. Wir sahen eine Neubestimmung des Staatsbürgerbegriffes als unabdingbar an und traten für eine humane und differenzierte Gestaltung der Zuwanderung ein. Die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen hat hierzu in der 12. Legislaturperiode eine Reihe von Gesetzesinitiativen eingebracht, mit denen wir versucht haben, Grundzüge einer neuen Einwanderungs- und Asylpolitik zu gestalten, insbesondere das Einwanderungsgesetz,¹⁸ das Gesetz zur Neubestimmung des Staatsbürgerbegriffes¹⁹ und das Flüchtlingsgesetz²⁰.

Nach unserer Konzeption sollte es drei legale Möglichkeiten der Zuwanderung in die Bundesrepublik geben: 1. die Gewährung von Asyl gemäß (unverändertem) Artikel 16.2 des Grundgesetzes; 2. eine Regelung für Kontingentflüchtlinge, die auf der Genfer Flüchtlingskonvention beruhen und ergänzend Anregungen aus Verhandlungen des Europarates und der OAU aufnehmen sollte; 3. die Möglichkeit zur legalen Einwanderung für Menschen, die aus wirtschaftlichen, persönlichen oder kulturellen Gründen in Deutschland leben wollen.

17 | Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/134 vom 21.03.1993, S. 11602ff.

18 | Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern, Bundestags-Drucksache 12/1714 (neu)

19 | Entwurf eines Gesetzes zur verfassungsrechtlichen Bestimmung des Bürgerbegriffs, Bundestags-Drucksache 12/2088 vom 13.02.1992

20 | Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (Flüchtlingsgesetz), Bundestags-Drucksache 12/2089 vom 13.02.1992

Das Flüchtlingsgesetz sollte den Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes und die Genfer Flüchtlingskonvention als Grundlagen für das Anerkennungsverfahren gesetzlich normieren. Nach unseren Vorstellungen sollte ein Bundesflüchtlingsamt gebildet werden, das ausschließlich für die Durchführung des Verfahrens zuständig wäre. Anerkennungsausschüsse, die mit fachlich kompetenten Personen besetzt sind, würden über die Anerkennung als Flüchtling im Verwaltungsverfahren entscheiden. Eine Kommission, der insbesondere Vertreter und Vertreterinnen der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen angehören sollen, würde regelmäßig aktuelle Empfehlungen und Prognosen zur Situation in den Herkunftsländern oder zur Frage des Vorliegens von Gruppenverfolgung abgeben. Über die Aufnahme von Konventionsflüchtlingsen sollte der Deutsche Bundestag durch jährliches Gesetz entscheiden. Davon unberührt bliebe die Aufnahme von Flüchtlingen in Notsituationen.

Dieses Gesetz sollte für alle Flüchtlinge gelten, die Asyl nach Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes beantragen. Ferner für Flüchtlinge, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, wegen ihrer politischen Überzeugung, ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung sowie vor Völkermord, Krieg, Bürgerkrieg, Zwang zum Kriegsdienst, drohender Menschenrechtsverletzung, Todesstrafe oder Folter geflohen sind. Und schließlich für Flüchtlinge, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik in das Bundesgebiet aufgenommen werden. Durch das Gesetz über die Aufnahme von Kontingentflüchtlingsen sollten insbesondere jene Flüchtlinge Rechtssicherheit erlangen, die aufgrund von Krieg oder Bürgerkriegen oder wegen Hunger oder Umweltkatastrophen aus ihrer Heimat fliehen mussten.

Mit unseren Vorschlägen zur Reform der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Bürgerbegriffes wollten wir erreichen, dass das antiquierte *Ius sanguinis* durch das *Ius soli* ersetzt wird. Ich erinnerte mehrfach daran, dass Preußen zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Frage des Staatsbürgerrechtes weiter war als die Bundesrepublik Ausgang des 20. Jahrhunderts. 1818 genügte es für den Erwerb der Staatsangehörigkeit, im Lande geboren zu sein. Auch wer nicht in Preußen geboren war, erwarb die Staatsangehörigkeit durch Wohnsitzbegründung mit polizeilicher Erlaubnis. Bevölkerung und Staatsvolk waren weitgehend identisch. 1842 rückte Preußen jedoch vom Territorialprinzip ab und führte mit dem »Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als

preußischer Untertan« das Abstammungsprinzip, das *Ius sanguinis* ein. Die Anwendung des Abstammungsprinzips war eng mit der Herausbildung der Nationalstaatlichkeit verbunden. Es wurde im Deutschen Reich mit dem Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 fortgeschrieben, das auch in der Bundesrepublik noch die Grundlage des Staatsbürgerrechts bildete. Somit hatten auch in den neunziger Jahren in der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen nur diejenigen einen Rechtsanspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit, die der Abstammung nach Deutsche waren. Die Einbürgerung von Ausländern und Ausländerinnen unterlag weitgehend dem Ermessen der Behörden.

Unser Gesetzentwurf vom Februar 1992 sah vor, dass – über eine Änderung des Artikels 116 des Grundgesetzes – die deutsche Staatsangehörigkeit bei Geburt zuerkannt und ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung mit einem fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland erworben würde. Außerdem hatten wir die Zulassung von doppelter Staatsbürgerschaft als Regelfall vorgesehen. Nach unserer Vorstellung sind auch die Bürgerrechte für Minderheiten und Einwanderer eine zwingende Konsequenz aus der Würde des Menschen, die nicht von bürokratischem Ermessen abhängig sein dürfen. Diese politischen Ziele von damals sind noch immer nicht erreicht, wenn auch durch die Novellierungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes seit 2000 einige Erleichterungen für einbürgerungswillige Immigranten geschaffen wurden.

Das Einwanderungsgesetz schließlich sollte der Tatsache Rechnung tragen, dass Deutschland de facto seit langem ein Einwanderungsland ist. Es sollte Rechtsanspruch und Rechtssicherheit für jene schaffen, die aus familiären oder aus wirtschaftlichen Gründen in Deutschland leben wollen. Damit wäre ein neuer, jedoch durch Quotierung begrenzter Zugang geöffnet und der Artikel 16 unmittelbar entlastet worden. Jene, die bislang zwar als Asylbewerber eingereist waren, aber mangels nachgewiesener Verfolgung abgewiesen werden mussten, hätten künftig auf eine von Bundesbehörden geregelte und vorbereitete Weise nach Deutschland kommen und dort ihren Wohnsitz nehmen können. Dies hätte die Gewähr geboten, dass die Zuwanderung unter menschenwürdigen Voraussetzungen und sozial verträglich erfolgt. Zugleich sollte das Einwanderungsgesetz die Niederlassungsbedingungen für Ausländer in Deutschland regeln und die Rechtsgrundlage für Einbürgerung und Integration bilden.

Wir waren uns im Klaren, dass ein Einwanderungsgesetz nicht ohne die Festlegung jährlicher Quoten auskommen kann. Dies human und praktikabel zu regeln, ist besonders sensibel und kompliziert. Unsere Vorstellung war, dass die Entscheidung über die Anzahl der Einwanderer und ihre Herkunftsländer jährlich durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, zu treffen wäre. Wir wollten also die Entscheidungskompetenz der Exekutive mindern und die der Legislative stärken. Bei der jährlichen Festlegung der Einwanderungs-Quoten sollten neben den Parlamenten und Regierungen von Bund und Ländern auch Vertreter von Parteien und Kirchen, von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie von Einwanderer-, Ausländer- und Menschenrechts-Organisationen mitwirken.

Unser Entwurf bot pragmatische Lösungen an, die die Interessen von einheimischer und zugewandter Bevölkerung berücksichtigten und die ausgleichend hätten wirken können. Sie packten konsequent den zentralen Widerspruch der bisherigen Asyl- und Ausländerrechtspolitik an: den Widerspruch zwischen der Tatsache, dass Deutschland längst Einwanderungsland war, und dem geltenden Ausländerrecht, das dieses Faktum leugnete.

Mit diesem weitsichtigen und soliden Konzept stand unsere Bundestagsgruppe aber auf ziemlich verlorenem Vorposten. Nicht nur CDU/CSU und SPD lehnten unser Konzept ab, sondern auch eine Mehrheit der Grünen. Auf der Bundesversammlung in Berlin im Mai 1992 war drei Tage lang leidenschaftlich über Asyl- und Einwanderungspolitik gerungen worden. Ich hatte als Gast aus dem Bündnis 90 – die Parteien fusionierten ja erst ein Jahr später – unser an den Menschen- und Bürgerrechten orientiertes Konzept vorgestellt. Dies fand auch einige Befürworter aus dem realpolitischen Flügel der Grünen. Vor allem aber Hans-Christian Ströbele und Claudia Roth, damals Mitglied des Europäischen Parlaments, waren strikt gegen ein Einwanderungsgesetz. Claudia Roth schaffte es mit einer lebensfernen schwärmerischen Rede, eine Mehrheit gegen unsere Einwanderungspolitik zu mobilisieren.

Enttäuscht schrieb ich damals:

»Der Parteitag der Grünen hat einer realpolitischen und humanen Einwanderungspolitik eine Absage erteilt. Stattdessen fand sich eine Mehrheit für das linksradikale Konzept der offenen Grenzen, das außer hehren Worten nichts zu bieten hat und für Ausländer Steine statt Brot bedeutet. Der Parteitag hat nicht mit dem Kopf, sondern mit dem Bauch entschieden. [...] Die Entscheidung zeigt, dass die Mehrzahl der grünen Delegierten es nicht ernst meint mit der Absicht, beim Zusammengehen mit dem Bündnis 90 eine wirklich neue politische Kraft zu werden, die für die zentralen Probleme unseres Landes nicht alte Worte, sondern neue Taten bietet.«²¹

Zwar war die Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen ohnehin unabhängig von der Partei der Grünen; deren Vorstands- und Parteitagebschlüsse waren für uns ohne Relevanz. Aber etwas Solidarität in dieser wichtigen Frage hätte uns sicher gestärkt. Elemente unseres damaligen Konzeptes sind jedenfalls von späteren Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen aufgegriffen worden. Sie finden sich auch im Zuwanderungsgesetz von 2002, das zur Zeit der rot-grünen Koalition beschlossen worden ist, das aber längst nicht so konsequent und weitsichtig ist wie unser Konzept von 1992. Ein humanes Einwanderungsrecht indes gibt es in Deutschland immer noch nicht.

Zu fragen ist heute, zwanzig Jahre nach der Änderung des Grundgesetzes, was der damalige Kompromiss von CDU/CSU, SPD und F.D.P. bewirkt hat. Damals hatte ich befürchtet:

»Würde die gegenwärtige Politik der Abwehr gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer fortgesetzt, dann müssten Deutschland und Europa immer stärker als Festung ausgebaut werden. Europa würde zur geschlossenen Gesellschaft, die sich gegen die Armut in der Welt abzuschotten versucht. Aber diese Politik wird scheitern.

21 | Konrad Weiß, Presseerklärung vom 19.05.1992. – Dieses und andere Dokumente zur Asyldebatte und zu meiner Arbeit in der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen sind in einem Persönlichen Bestand im Archiv der Robert-Havemann-Gesellschaft in Berlin archiviert.

Denn in einer Festung Europa könnten weder Recht noch Demokratie noch Wohlstand erhalten bleiben.«²²

Und in der abschließenden Debatte am 26. Mai 1993 hatte ich im Deutschen Bundestag erklärt:

»Die weltweiten Fluchtbewegungen werden anhalten. Die Ursachen sind vielfältig. Ob wir es wollen oder nicht, ob wir Gesetze machen oder nicht, auch künftig werden Menschen bei uns Zuflucht vor Verfolgung und Krieg, Hunger und Elend suchen. Unser Bestreben sollte es sein, möglichst vielen in unserem Land ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und zugleich konsequent und entschieden die Fluchtursachen zu bekämpfen.«²³

Die Ziele der Kompromiss-Koalition von 1992 wurden fraglos erreicht, die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland ist dramatisch zurückgegangen. Die Grundgesetzänderung und das damit verbundene Instrumentarium – die Klassifizierung in Verfolger- und Nichtverfolgerstaaten, die Differenzierung nach unterschiedlichen Verfolgungswegen, die Flughafenregelung und die Verlagerung des Asylverfahrens an die Schengen-Außengrenzen – machen es politisch Verfolgten nahezu unmöglich, in Deutschland um Asyl zu ersuchen. Ich fand und finde das beschämend angesichts der Hunderttausenden Deutschen, denen in der Zeit des Nationalsozialismus im Ausland Asyl gewährt wurde. Die Lehren aus dieser historischen Erfahrung scheinen vergessen. Die Perspektive des Artikels 16.2 des Grundgesetzes war, aus eben dieser Erfahrung, die Sicht des Individuums, nicht die des Staates. Diese neue Sicht, dieser großartige Fortschritt im europäischen Rechtssystem, war erlitten und erstritten worden von denen, die als deutsche Flüchtlinge Rettung gesucht hatten vor Deutschland. Ich empfand und empfinde es als Verrat an ihnen, wenn nun im Jahr 2012 laut Asylgeschäftsstatistik (sic!) des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge gerade mal 740 Menschen in Deutschland Asyl gewährt wurde.²⁴

22 | Vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/89 vom 30.04.1992, S. 7310ff.

23 | Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/160 vom 26. Mai 1993, S. 13520

24 | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2012 und das Berichtsjahr 2012. PDF-Datei, <http://www.bamf.de>

Auch eine aktive Einwanderungspolitik gibt es noch immer nicht, auch das Zuwanderungsgesetz von 2002 leistet das nicht. Und das zwischen 2000 und Ende 2004 geltende »Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs«, die Greencard der rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder, war, gelinde gesagt, ein Flop. Diese rote Greencard war in Wahrheit ein weiteres Abwehrinstrument, nicht aber die Einladung zur Einwanderung nach Deutschland. Die rot-grüne Bundesregierung wollte lediglich einen partiellen Arbeitskräftemangel ausbügeln helfen, den die deutsche Wirtschaft selbst verursacht hatte. Genau besehen war das Konzept der rot-grünen Bundesregierung nichts anderes als das, was seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in Deutschland praktiziert wurde, nämlich Wander- und Saisonarbeiter auszubeuten: Die polnischen Schnitter, die ukrainischen Zwangsarbeiter, die italienischen Gastarbeiter. Und nun die Inder. Die Menschen durften zwar erstklassige Arbeiter sein, sollten aber Bürger dritter Klasse bleiben. Selbst das ganz selbstverständliche Menschenrecht, mit ihrer Familie zusammenzuleben, sollte ihnen verwehrt werden. Und nach ein paar Jahren, wenn sie ihre Schuldigkeit getan haben, sollten sie abgeschoben werden. Eine verantwortliche und gestaltende Einwanderungspolitik sieht anders aus.

Und schließlich ist auch ein gemeinsames europäisches Asylrecht und Asylverfahrensrecht noch immer nicht erreicht. Vielmehr wurde, nicht zuletzt infolge der Asylrechtsänderung von 1993 in Deutschland, die Politik und Praxis der Abschottung ausgebaut. Die Freiheitsrechte, die in den europäischen Revolutionen von 1989 errungen wurden, gelten nun an den EU-Außengrenzen nicht mehr. Auch das war 1993 bereits abzusehen. Schon damals war die Verlagerung des Asylverfahrens an die Schengen-Außengrenze ein Eingriff in die Souveränität europäischer Nachbarn. Weder Polen noch die Tschechische Republik waren anfangs von der Bundesregierung konsultiert worden. Ich stand damals im ständigen Kontakt mit dem polnischen Botschafter Janusz Reiter und habe sehr genau die Irritationen in Polen mitbekommen, die das deutsche Großmachtsgehebe ausgelöst hatte. Die Bundesrepublik hat dann Polen zwar geholfen, an der polnischen Ostgrenze die Schengen-Voraussetzungen zu schaffen. Aber dass Deutschland mit der Asylrechtsänderung sein Flüchtlingsproblem im Wesentlichen auf Polen und andere Länder mit EU-Außengrenzen verlagert hat, ist unbestreitbar. Bis heute ist in der Europäischen Union das maßgebliche Kriterium für die Asylzuständigkeit der Ort der Einreise. Eine vernünftige und humane Flüchtlingspoli-

tik sollte es Asylsuchenden stattdessen ermöglichen, sich selbst einen EU-Mitgliedstaat für das Asylverfahren zu suchen.

Immerhin aber ist in den zurückliegenden Jahren erreicht worden, dass die Liste der anerkannten Fluchtursachen erweitert wurde und die Definitionen der Genfer Konvention nicht mehr umstritten, sondern ins deutsche Rechtssystem integriert sind. Auch die 1992 bei der Ratifizierung der UN-Kinderkonvention durch die Bundesrepublik ausgesprochenen Vorbehalte wurden 2010 zurückgenommen,²⁵ so dass nun auch die Rechtsstellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gewährleistet und verbindlich geregelt ist. 1992/1993 war die besondere Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingskindern kein Thema während der monatelangen Debatte um die Neuregelung des Asylrechtes. 1993 hatte die Bundesregierung auf meine Anfrage zur Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge noch erklärt: »Ausreisepflichtig sind alle Ausländer, die nicht im Besitz einer erforderlichen Aufenthaltsgenehmigung sind. Diese Vorschriften gelten auch für minderjährige unbegleitete Ausländer.«²⁶

Es ist gut, dass nun in Deutschland wenigstens Flüchtlingskinder wieder uneingeschränkten Schutz genießen.

25 | Vgl. Dritter und Vierter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 2010, und: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/39 vom 05.05.2010, S. 3746ff.

26 | Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5845 vom 05.10.1993, Kleine Anfrage des Abgeordneten Konrad Weiß (Berlin) und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen: Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, und: Drucksache 12/6075 vom 04.11.1993, Antwort der Bundesregierung etc., S. 4

