

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Otto Kimminich

Asylgewährung als Rechtsproblem

Rudolf Wassermann

Plädoyer für eine neue Asyl- und Ausländerpolitik

Dieter Oberndörfer

Vom Nationalstaat zur offenen Republik

Rafael Biermann

Migration aus Osteuropa und dem Maghreb

Namo Aziz

Zur Lage der Nicht-Deutschen in Deutschland

B 9/92

21. Februar 1992

**Otto Kimminich, Dr. iur., M. A., geb. 1932; o. Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Staatsrecht und Politik an der Universität Regensburg.**

**Veröffentlichungen u. a.:** Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln 1962; Völkerrecht im Atomzeitalter, Freiburg i. Br. 1969; Humanitäres Völkerrecht, München–Mainz 1972; Die Menschenrechte, München 1973; Einführung in das Völkerrecht, München 1990<sup>4</sup>; Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München–Mainz 1979; Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, München–Mainz 1985.

**Rudolf Wassermann, Dr. jur., geb. 1925; Oberlandesgerichtspräsident a.D.; studierte Rechtswissenschaft, Philosophie und Soziologie in Halle (Saale) und an der Freien Universität Berlin.**

**Veröffentlichungen u. a.:** Politisch motivierte Gewalt in der modernen Gesellschaft, Hannover 1989; Die Zuschauerdemokratie, München 1989; Auch die Justiz kann aus der Geschichte nicht aussteigen, Baden-Baden 1990; Ein epochaler Umbruch – Probleme der Wiedervereinigung, Asendorf 1991.

**Dieter Oberndörfer, geb. 1929; Ordinarius für Wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg; Leiter des Arnold-Bergstraesser-Instituts.**

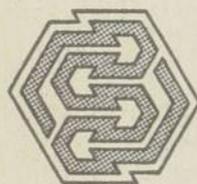
**Zahlreiche Veröffentlichungen zur Entwicklungspolitik, politischen Meinungsforschung, politischen Theorie und Ideengeschichte.**

**Rafael Biermann, MA., geb. 1964; Studium der Politikwissenschaft, Mittleren und Neueren Geschichte und Germanistik in Köln und Los Angeles; zur Zeit Doktorand.**

**Veröffentlichungen u. a.:** Verifikation durch Kooperation. Probleme und Perspektiven der Verifikation nuklearer Rüstungskontrollverträge (Arbeitspapiere der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 57), Bonn 1990.

**Namo Aziz, Dr. phil., geb. 1956; Kurde aus dem Irak; seit zehn Jahren in der Bundesrepublik; vorher Tätigkeit als Journalist und Schriftsteller in Bagdad; Promotion im Bereich Islamwissenschaften/Orientalistik in Bonn.**

**Veröffentlichungen zu Fragen der internationalen Politik in deutschen und internationalen Medien.**



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

## Asylgewährung als Rechtsproblem

### I. Die rechtliche Verortung des Asyls

Seitdem es Rechtsordnungen gibt, hat jedes menschliche Problem auch rechtliche Aspekte. Ihre Bedeutung im Gesamtgefüge der zwischenmenschlichen Beziehungen hängt von dem Stellenwert ab, der dem Recht in diesem Gesamtgefüge eingeräumt wird. Im freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat, der als das höchste bisher erreichte Stadium einer humanen Rechtsentwicklung erscheint, ist der Stellenwert des Rechts naturgemäß hoch. Manche sagen sogar: zu hoch. Sie befürchten, daß die Entwicklung über das Ziel hinausgeschossen sei, daß die anhaltende Tendenz zur Verrechtlichung nicht mehr dem Rechtsstaate diene, sondern nur noch Ausdruck der Unfähigkeit zum politischen Handeln sei<sup>1</sup>. Sie können sich dabei auf ein eindrucksvolles Rechtsspruchwort der alten Römer berufen: *summum ius, summa iniuria* – wenn das Recht auf die Spitze getrieben wird, so wird es zum Unrecht.

Im Rechtsstaat muß dafür Sorge getragen werden, daß die latente Gefahr des Abgleitens in einen Zustand, in dem das Recht zur Farce, zum untauglichen Mittel oder gar zum Unrecht wird, nicht zur akuten Gefahr heranwächst. Er kann dies, ohne sein Wesen zu verleugnen; denn der Rechtsstaat ist definitionsgemäß ein Staat des Maßes. Aber die Lagebeurteilung fällt dem Zeitgenossen schwer, und selbst in der Rückschau sind die Entwicklungen nicht immer klar zu erkennen. So sind sich die Historiker weitgehend darin einig, daß die Weimarer Republik, die ehrlich danach strebte, ein Rechtsstaat zu sein, nicht zuletzt deshalb unterging, weil sie den Rechtsstaatsgedanken formalistisch überspitzte. Oft wird dabei jedoch übersehen, daß bereits in der vorhergehenden Epoche der durch eben jene formalistische Überspitzung gekennzeichnete „Gesetzesstaat“ im Denken der Juristen vorgebildet wurde.

An solche Zusammenhänge ist zu denken, wenn von der rechtlichen Verortung des Asyls gespro-

chen wird. Die Berufung auf das Recht darf niemals allein zu dem Zweck erfolgen, politisches Handeln zu behindern; denn in den von der rechtsstaatlichen Verfassung gezogenen bzw. anerkannten Grenzen kann positives Recht auch verändert werden. Umgekehrt gebietet der Rechtsstaat nicht nur die Bindung der Exekutive an das positive Recht und die Bindung des Gesetzgebers an das Verfassungsrecht, sondern auch die Beachtung der in der Verfassung zum Ausdruck kommenden und von ihr geschützten und garantierten Wertordnung<sup>2</sup>.

So wird die Frage nach der rechtlichen Verortung eines Sachbereichs immer aktuell, wenn der Gesetzgeber eine Neuregelung dieses Sachbereichs in Angriff nimmt. Die metajuristischen Aspekte des zu regelnden Gegenstands werden dadurch nicht in ihrer Bedeutung geschmälert oder gar beiseite geschoben. Jedermann weiß, daß die Asylgewährung nicht nur ein Rechtsproblem ist, sondern zugleich ein menschliches Problem im tiefsten Sinne dieses Wortes, ein wirtschaftliches, soziales, bevölkerungspolitisches, soziologisches usw. Über alle diese Aspekte kann gesondert oder gemeinsam diskutiert werden. In der Praxis sind sie nicht voneinander zu trennen, und auch dieser Verwobenheit muß das Recht Rechnung tragen. Wenn aber die Asylgewährung als Rechtsproblem behandelt wird, so ist zunächst einmal ihre Verortung im Rechtssystem darzulegen.

Bei dieser Darlegung ist eine Unterscheidung wichtig, die jedem Juristen geläufig ist, nämlich die Unterscheidung zwischen Recht im objektiven Sinn und Recht im subjektiven Sinn. Das Recht im objektiven Sinn ist die Summe der geltenden Rechtsnormen eines bestimmten Sachbereichs. In diesem Sinne spricht man vom Arbeitsrecht, Familienrecht, Verwaltungsrecht und eben auch vom Asylrecht. Das Recht im subjektiven Sinn bezieht sich dagegen auf den einzelnen Rechtsträger, dem es einen Anspruch, eine Berechtigung gewährt. So werden im Arbeitsrecht Rechte (und selbstver-

2 An diesem Grundsatz hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung festgehalten. Die Reihe dieser Entscheidungen beginnt mit dem Urteil vom 18. Dezember 1953 (BVerfGE 1, 32) und kulminiert im Beschluß vom 14. Februar 1973 (BVerfGE 34, 269) und im Urteil vom 25. Februar 1975 (BVerfGE 39, 1).

1 Vgl. Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Richterstaat. Die Folgen politischer Impotenz*, Freiburg u. a. 1979.

ständiglich auch Pflichten) der Arbeitgeber und Arbeitnehmer normiert; das Asylrecht im subjektiven Sinn ist die Berechtigung eines einzelnen, in einem Land Schutz vor politischer Verfolgung zu erhalten. Ob und in welchem Umfang das geltende internationale und innerstaatliche Recht einen solchen Rechtsanspruch auf Asylgewährung schafft, wird im folgenden zu prüfen sein.

Die Verortung des Asylrechts (im objektiven Sinn) ist kompliziert. Zwar kann man das Asylrecht einfach definieren als die Summe aller Rechtsregeln, die mit der Asylgewährung zusammenhängen. Aber damit ist seine Position in der gesamten Rechtsordnung noch nicht geklärt. Die Asylgewährung weist definitionsgemäß internationale Bezüge auf. Sie betrifft nämlich stets einen Ausländer, d. h. einen fremden Staatsangehörigen oder einen Staatenlosen. Daher setzt jeder Staat durch die Asylgewährung einen Rechtsakt, der auf der völkerrechtlichen Ebene Wirkungen erzeugt. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Asylgewährung in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG angesprochen. Sie steht in diesem Lande daher auch auf der verfassungsrechtlichen Ebene. Die Anerkennung des Status als Asylberechtigter erfolgt jedoch durch einen Verwaltungsakt, und weitere Verwaltungsakte sind notwendig, um diesen Status auszugestalten und zu beenden. So steht das Asylrecht (im objektiven Sinn) gleichzeitig auf drei Ebenen: Völkerrecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht. Die Vorstellung von drei unterschiedlichen Ebenen ist in Theorie und Praxis schwer nachvollziehbar. Deshalb greifen Rechtslehre und Rechtsprechung immer wieder auf die Formulierung zurück, das Asylrecht stehe an der „Nahtstelle zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht“<sup>3</sup>.

Das Asylrecht ist nicht die einzige Materie, die an einer solchen Nahtstelle steht. Je weiter sich das Völkerrecht ausdehnt und je intensiver seine Regelungen werden, desto häufiger ergibt sich in den einzelnen Staaten die Situation, daß Hoheitsakte in Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten zu setzen bzw. zu unterlassen sind. Die Beziehungen zwischen Staats- und Verwaltungsrecht sind im freiheitlichen, demokratischen Rechtsstaat besonders eng, auch wenn sie nicht bei allen Verwaltungsakten sichtbar werden. Der betroffene Bürger spürt sie vor allem im Bereich der Grundrechte. Die „Nahtstelle“ zwischen Völkerrecht, Staatsrecht

und Verwaltungsrecht, an der das Asylrecht steht, ist aber besonders kompliziert, weil – wie im folgenden zu zeigen sein wird – die Situation des Asylrechts im Völkerrecht völlig anders ist als im deutschen Verfassungsrecht, und weil im deutschen innerstaatlichen Recht die besonders sensible Situation der Anerkennung eines Grundrechts durch Verwaltungsakt besteht.

---

## II. Der völkerrechtliche Rahmen

---

Die merkwürdige Stellung des Asylrechts im Völkerrecht hängt mit der Stellung der Einzelperson in dieser Rechtsordnung zusammen. Das Völkerrecht ist niemals ein Recht der Völker gewesen, sondern immer ein Recht der souveränen Staaten. Der einzelne tritt auf der völkerrechtlichen Ebene nicht als Rechtsträger auf. Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten (d. h. Völkerrechtssubjekte) sind grundsätzlich nur die souveränen Staaten, ausnahmsweise auch internationale Organisationen und einige Sondergebilde (wie z. B. das Internationale Komitee vom Roten Kreuz), nicht aber Einzelpersonen oder Gruppen von Einzelpersonen. Nach einer zum Glück überwundenen Auffassung war die Einzelperson nur Objekt völkerrechtlicher Regelungen. Heute wird der einzelne, wenn sich völkerrechtliche Regelungen (z. B. Konventionsbestimmungen) auf ihn beziehen, als Begünstigter dieser Regelungen betrachtet. Auch in dieser Betrachtungsweise tritt er nicht unmittelbar auf der völkerrechtlichen Ebene in Erscheinung, sondern höchstens mittelbar als Angehöriger seines Heimatstaates.

Diese Mediatisierung des einzelnen durch seinen Heimatstaat wird von der Völkerrechtslehre in zunehmendem Maße als unbefriedigend empfunden; denn sie behindert den Aufbau eines wirksamen internationalen Menschenrechtsschutzes. Aber bisher sind keine Anzeichen dafür vorhanden, daß es in absehbarer Zeit gelingen könnte, Einzelpersonen oder Gruppen von einzelnen mit Völkerrechtssubjektivität auszustatten. Die einzige Ausnahme bildet das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Es steht seinem Wesen nach nicht souveränen Staaten, sondern Völkern und Volksgruppen zu.

Man sieht auf den ersten Blick, daß gerade der politische Flüchtling, der ja dadurch gekennzeichnet ist, daß seine Verbindung mit dem Heimatstaat unterbrochen ist, in das etatozentrische System des Völkerrechts nicht paßt. Das gilt auch für diejeni-

---

<sup>3</sup> Vgl. Otto Kimminich, *Asylrecht*, Berlin-Neuwied 1968, S. 115: „An der Nahtstelle zwischen Völkerrecht, Staatsrecht und Verwaltungsrecht stehend, zugleich an der Grenze zwischen Recht und Politik und im Zwielficht der verschiedenen politischen Auffassungen, gehört das Asylrecht zu den schwierigsten Materien der Jurisprudenz.“

gen Flüchtlinge, die noch eine Staatsangehörigkeit besitzen. In völkerrechtlicher Sicht sind Flüchtlinge definitionsgemäß „ungeschützte Personen“. In der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur werden sie häufig als „De-facto-Staatenlose“ bezeichnet<sup>4</sup>. Für die Behandlung der Staatenlosen im Rechtssinne, die nicht politische Flüchtlinge sind, gibt es eine eigene Konvention<sup>5</sup>. Die Rechtsstellung der Flüchtlinge wird durch die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 geregelt<sup>6</sup>.

Die Flüchtlingskonvention hat den Ehrentitel „Magna Charta der Flüchtlinge“ erhalten. Über 100 Staaten sind ihr beigetreten. Hartnäckigen Widerstand setzte ihr nur der Ostblock entgegen, dem jahrzehntelang die wichtigsten Herkunftsländer der politischen Flüchtlinge angehörten. Nach dem Zerfall des Ostblocks ist Ungarn als erstes Land der Konvention beigetreten. Bald darauf sah es sich mit einem internationalen Flüchtlingsproblem konfrontiert, das im Zuge des Zerfalls der jugoslawischen Föderation entstanden war. Zum ersten Mal in der europäischen Nachkriegsgeschichte bewegten sich Flüchtlinge von West nach Ost.

Die Flüchtlingskonvention von 1951 war zur Bewältigung eines europäischen Flüchtlingsproblems mit der Fluchtrichtung von Ost nach West geschaffen worden. Dementsprechend war ihr Anwendungsbereich zunächst räumlich auf Europa und zeitlich auf die Nachkriegsereignisse beschränkt. Den Signatarstaaten wurde lediglich die Möglichkeit gegeben, der Konvention durch einseitige Erklärungen universellen Charakter zu verleihen. Erst 1967 konnten die räumlichen und zeitlichen Beschränkungen durch ein Zusatzprotokoll beseitigt werden. So gelang es allmählich, ein internationales Flüchtlingsrecht aufzubauen<sup>7</sup>.

Zusammen mit der Flüchtlingskonvention von 1951 wurde auch ein internationales Organ geschaffen, das den Vollzug des internationalen Flüchtlingsrechts weltweit überwachen soll, nämlich das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf. Es unterhält diplomatische Vertretungen in allen wichtigen

Zufluchtsstaaten auf der ganzen Erde. (Ungarn ist das erste Land des ehemaligen Ostblocks, in dem eine solche Vertretung eröffnet wurde.) Dadurch wird – völlig abweichend vom herkömmlichen Völkerrechtssystem – ein internationaler Schutz von Einzelpersonen ermöglicht, obwohl die Flüchtlinge als Einzelpersonen nach wie vor auf völkerrechtlicher Ebene nicht Rechtsträger, sondern nur Begünstigte der Normen des internationalen Flüchtlingsrechts sind.

Der letzterwähnte Umstand erklärt das enttäuschende Defizit des mit so großer Mühe aufgebauten internationalen Flüchtlingssschutzes. Weder die Flüchtlingskonvention von 1951 noch irgendeiner der später gesetzten Rechtsakte hat es vermocht, die Asylgewährung als Menschenrecht zu etablieren. Nach geltendem Völkerrecht ist die Asylgewährung nicht ein Recht des politisch Verfolgten, sondern ein Recht (im subjektiven Sinn) eines jeden souveränen Staates. Selbst um diese Position mußte noch nach dem Zweiten Weltkrieg gerungen werden. Die Ostblockländer sahen in der Verbriefung des Asylrechts der Staaten (im subjektiven Sinn) eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten und verlangten die unverzügliche Repatriierung der Flüchtlinge. Diese Auffassung konnte sich auf der Grundlage der klassischen Völkerrechtsdoktrin nicht durchsetzen. Man sieht daher, daß diese Doktrin, so hart sie auf den ersten Blick erscheint, doch ihre Vorzüge hat. Wenn nämlich die Asylgewährung ein Recht der souveränen Staaten ist, so ist sie von allen anderen Staaten, einschließlich des Herkunftslandes des Flüchtlings, hinzunehmen. Oder mit anderen Worten: Die Asylgewährung bedeutet gegenüber dem Herkunftsland keine Völkerrechtsverletzung, ja nicht einmal einen unfreundlichen Akt. Sie stört die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten nicht.

Trotzdem ergibt sich auf dieser rechtsdogmatisch vorgegebenen Grundlage die Erkenntnis: Es gibt kein Menschenrecht auf Asylgewährung. Daran ändert auch Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 nichts. Er lautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ Die Formulierung ist bewußt so gewählt worden, daß sie mit der völkerrechtsdogmatischen Grundlegung der Asylgewährung als Recht der souveränen Staaten in Einklang steht. Selbst die von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vorgeschlagene Formulierung „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern Asyl vor Verfolgungen zu suchen und zu erhalten“ wurde abgelehnt. Ein Recht, das nur dazu berech-

4 Vgl. Atle Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Leiden 1966, S. 95 ff.; Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Köln-Berlin 1962, S. 46; Paul Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen 1979<sup>2</sup>, S. 32 ff.

5 Konvention über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954, in Kraft getreten am 6. Juni 1960, Text in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1976 II, S. 473.

6 Text in: BGBl. 1953 II, S. 560.

7 Vgl. Otto Kimminich, *Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts*, in: *Archiv des Völkerrechts*, (1982), S. 369 ff.

tigt, sich auf die Flucht zu begeben und einen Schutz zu genießen, den irgendein souveräner Staat (ohne Rechtspflicht) gewährt hat, ist völlig nutzlos, wenn ein politisch Verfolgter den Anspruch erhebt, Asyl zu erhalten. Das Urteil der um die Menschenrechte besorgten Völkerrechtler über Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte war dementsprechend hart. Einer von ihnen brandmarkte die Formulierung als „geradezu einen Betrug“<sup>8</sup>.

Aber als die Vereinten Nationen darangingen, die Menschenrechte in verbindlichen Konventionen zu kodifizieren, wurde das Asyl schon sehr bald aus den Beratungen ausgeklammert. Die mit der Ausarbeitung der Entwürfe beauftragten Gremien erklärten, das Asyl sei eine viel zu komplizierte Materie, als daß sie in einem einzigen Artikel einer allgemeinen Menschenrechtskonvention geregelt werden könne. Die schließlich am 19. Dezember 1966 unterzeichneten (und 1976 in Kraft getretenen) Internationalen Menschenrechtspakete erwähnen daher das Asyl nicht. Dasselbe gilt für die Europäische Menschenrechtskonvention aus dem Jahre 1950.

Die schon vor Jahrzehnten in Aussicht genommene allgemeine Asylrechtskonvention ist trotz intensiver Bemühungen nicht zustande gekommen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen begnügte sich damit, am 14. Dezember 1967 eine „Asylrechtsdeklaration“<sup>9</sup> zu verabschieden. Ihr Art. 1 lautet: „Das Asyl, das ein Staat in Ausübung seiner Souveränität den Personen gewährt, die sich auf Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berufen können, einschließlich derjenigen Personen, die gegen den Kolonialismus kämpfen, soll von anderen Staaten respektiert werden.“ Damit wurde wieder nur die klassische völkerrechtliche Konstruktion des Asyls als Recht der souveränen Staaten bestätigt. An dieser Konstruktion hält die Völkerrechtspraxis unbeirrt fest. Die Völkerrechtslehre mag dies als unbefriedigend empfinden. Aber sie kann das geltende Völkerrecht nicht ändern<sup>10</sup>.

8 John George Stoessinger, *The Refugee and the World Community*, Minneapolis 1956, S. 182.

9 United Nations Declaration on Territorial Asylum, Resolution 2312 (XXII).

10 Vgl. Viktor Lieber, *Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und Staatsrecht*, Zürich 1973, S. 18; Hans-Ingo von Pollern, *Das moderne Asylrecht*, Berlin 1980, S. 123.

---

### III. Die verfassungsrechtliche Grundlage

---

Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG lautet: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Da ist wieder das Wort „genießen“, das in Art. 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Anstoß erregte. Aber in Art. 16 GG steht es in einem anderen Zusammenhang. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist eine Grundrechtsnormierung. Die Vorschrift garantiert nicht das Recht, ein ohne Rechtsverpflichtung gewährtes Asyl zu „genießen“, sondern das Recht, im Falle der politischen Verfolgung Asyl zu erhalten. Freilich geht es über die Asylgewährung hinaus und hat Ausstrahlungen auf die Ausgestaltung des Asyls in der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Zunächst aber beinhaltet es die Asylgewährung selbst.

Mit der Schaffung eines Menschenrechts auf Asylgewährung geht das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland über das Völkerrecht hinaus; denn dieses kennt – wie im vorstehenden ausgeführt – kein Menschenrecht auf Asylgewährung. Schon während der Beratungen des Entwurfs eines Asylrechtsartikels im Parlamentarischen Rat ist daher die Frage erörtert worden, ob das Grundgesetz überhaupt eine solche, über das Völkerrecht hinausgehende Vorschrift enthalten dürfe. Im Grundsatzausschuß erklärte ein prominenter Jurist, „daß wir nicht mehr vorsehen dürfen, als das allgemeine Völkerrecht vorschreibt“<sup>11</sup>. Jahrzehnte später hat man sich auf diese Debatte berufen, um die Auffassung zu unterstützen, Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG müsse schon wegen seiner angeblichen Völkerrechtswidrigkeit geändert oder gar beseitigt werden. In der Fachliteratur war darüber längst Klarheit geschaffen worden. Das Studium der Materialien zeigt, daß die vorzitierten Worte nur zur Begründung der damals vorgeschlagenen Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ geäußert worden waren. Es ging um mögliche Ausschlußgründe nach allgemeinem Völkerrecht (z. B. Kriegsverbrecher), nicht aber um die Frage der Normierung des Asylrechts (im subjektiven Sinn) als Menschenrecht. Gerade um jeden Irrtum in dieser Hinsicht auszuschließen, wählte der Parlamentarische Rat dann die endgültige Fassung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG so, daß der Zusatz „im

11 Der Wortlaut der Debatte ist abgedruckt in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Bd. 1, S. 165.

Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ entfiel<sup>12</sup>. Mit dieser Entscheidung verstieß der Parlamentarische Rat nicht gegen das Völkerrecht.

Die Tatsache, daß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ein subjektives Recht des politisch Verfolgten auf Asylgewährung begründet, macht diese Vorschrift zum „völkerrechtsüberschreitenden“ innerstaatlichen Recht. Völkerrechtswidrig ist völkerrechtsüberschreitendes innerstaatliches Recht nur dann, wenn es die Rechte dritter Staaten verletzt. Gerade das aber ist bei der Asylgewährung niemals der Fall, wie im vorstehenden dargelegt. Hier zeigt sich erneut ein Vorteil der völkerrechtlichen Konstruktion der Asylgewährung als Ausübung staatlicher Souveränität. Mit dem Hinweis auf den völkerrechtsüberschreitenden Inhalt von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG kann daher weder die Forderung nach der Abschaffung dieser Verfassungsnorm noch deren einengende Interpretation begründet werden.

Innerhalb des Verfassungsrechts gehört die Asylrechtsverbürgung zu denjenigen Grundgesetzen, die ein Recht ohne Vorbehalt und ohne Einschränkungsmöglichkeiten verbiefen. Rechtslehre und Rechtsprechung haben sich die Beantwortung der Frage, ob nicht trotzdem Einschränkungsmöglichkeiten bestehen, nicht leichtgemacht. Lange Zeit ist mit der Theorie der immanenten Schranken des Asylrechts gearbeitet worden, deren Grundsatz lautet: „Der Gesetzgeber darf, auch soweit es an einem ausdrücklichen Vorbehalt zu seinen Gunsten fehlt, ein Freiheitsinteresse beeinträchtigen, wenn und soweit dies zum Schutze von Interessen erforderlich ist, die nach der objektiven Wertordnung der Verfassung als höherwertig anzusehen sind.“<sup>13</sup> Nach jahrzehntelanger Debatte entschied schließlich das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 7. Oktober 1975: „Das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG hat keine immanenten Schranken“<sup>14</sup>. Es gab damit seine eigene jahrzehntelange Rechtsprechung auf.

Der Juristenstreit hatte die Öffentlichkeit kaum bewegt. Die Asylbewerberzahlen wurden davon ohnehin nicht beeinflusst. Als sie aber im Gefolge der Ölkrise des Jahres 1973 drastisch anstiegen, wurden erneut Stimmen laut, die nach völkerrechtlichen oder immanenten Schranken der verfassungsrechtlichen Asylrechtsverbürgung riefen. Mehr noch: Es kam der Gedanke auf, Art. 16

Abs. 2 Satz 2 GG für obsolet zu erklären, weil die Schöpfer des Grundgesetzes nicht an die großen Asylbewerberzahlen der Zeit nach 1973 gedacht hätten. Auch dieses Argument konnte wissenschaftlich widerlegt werden<sup>15</sup>. Aber nun wurden die Schrankenlosigkeit und Unbeschränkbarkeit der verfassungsrechtlichen Asylrechtsverbürgung in zunehmendem Maße als Last empfunden. „Die Asylrechtsgarantie ist in ihrer bestehenden Form nicht aufrechtzuerhalten und führt zunehmend zum Versagen der Rechtsordnung in diesem Bereich“, meinte einer der besten Kenner dieser Materie<sup>16</sup>.

---

#### IV. Der verwaltungsrechtliche Vollzug

---

Seit Jahrzehnten wird das Grundrecht auf Asyl als „verwaltetes Grundrecht“ bezeichnet, weil seine Geltendmachung an eine förmliche Anerkennung gebunden ist, die durch einen Verwaltungsakt erfolgt. Bei anderen Grundrechten ist eine solche förmliche Anerkennung nicht erforderlich. Wer sich auf sein Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung oder auf Eigentum beruft, braucht seine Rechtsstellung als Wohnungsinhaber oder Eigentümer nicht erst durch einen Verwaltungsakt förmlich feststellen zu lassen. (Der bei der Geltendmachung von Rechten stets erforderliche Nachweis für das Vorliegen der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen kann in vielerlei Formen erfolgen.) Allerdings ist das Grundrecht auf Asyl nicht das einzige Grundrecht, bei dem ein Anerkennungsverfahren erforderlich ist. Auch das Grundrecht auf Befreiung vom Kriegsdienst mit der Waffe aus Gewissensgründen gemäß Art. 4 Abs. 3 GG ist mit einem Anerkennungsverfahren verknüpft.

Für die Durchführung des Anerkennungsverfahrens zur Realisierung des Grundrechts auf Asyl wurde im Jahre 1953 das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf geschaffen. Es hat bis heute seine alleinige Zuständigkeit behalten. Die Ausweitung seiner Personal- und Sachmittel in Übereinstimmung mit den steigenden Asylbewerberzahlen war stets ein vordringliches Problem. Gelegentlich ist erörtert wor-

12 Vgl. Ernst Reichel, Das staatliche Asylrecht „im Rahmen des Völkerrechts“, Berlin 1987.

13 Eike von Hippel, Grenzen und Wesensgehalt der Grundrechte, Berlin 1965, S. 19.

14 BVerwGE 49, 202.

15 Vgl. Hans Kreuzberg, Grundrecht auf Asyl – Materialien zur Entstehungsgeschichte, Köln-Berlin 1984.

16 Werner Kanein, Die Asylrechtsgarantie, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), (1980), S. 1988. Hierzu grundlegend Helmut Quaritsch, Recht auf Asyl, Berlin 1985.

den, die Zuständigkeit zu dezentralisieren. Aber da die Entscheidung über einen Asylantrag nicht nur den raschen Zugriff auf aktuelle Informationen über Vorgänge in allen Teilen der Welt, sondern auch ein hochspezialisiertes Expertenwissen zur Auswertung dieser Informationen erfordert, mündete diese Reformdiskussion stets in die Erkenntnis, daß die Alleinzuständigkeit des Bundesamts erhalten bleiben muß. Jedoch ist das Bundesamt selbst durch die Errichtung von Außenstellen dezentralisiert worden. Ferner wurde das Anerkennungsverfahren laufend verbessert und gestrafft. Jeder einzelnen dieser Reformen gingen ausführliche Debatten in Expertenkreisen und politischen Gremien voran. Manche erscheinen noch heute problematisch. So wurde z. B. die 1980 vorgenommene Ersetzung der Anerkennungsausschüsse durch Einzelentscheider zwar überwiegend positiv beurteilt, aber sie führte auch zu mancherlei Problemen<sup>17</sup>.

Rechtsgrundlage für das Asylverfahren war zunächst die Asylverordnung von 1953. Dann entschloß sich der Gesetzgeber, das Asylverfahren im Ausländergesetz zu regeln (§§ 28ff. des Ausländergesetzes von 1965). 1982 wurde es wieder aus dem Ausländergesetz herausgenommen und in einem eigenen Gesetz, dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG), geregelt<sup>18</sup>. Selbstverständlich gehören zum Asylrecht im objektiven Sinn auch die Verfahrensnormen. Ebenso selbstverständlich ist es, daß Verfahrensnormen nicht ohne Bezugnahme auf das materielle Recht formuliert und angewendet werden können. Bei der Verwirklichung des grundgesetzlich verankerten Asylrechts ist aber die Anwendung und Interpretation der Verfahrensnormen dermaßen in den Vordergrund getreten, daß nicht nur bei juristischen Laien der Eindruck entstand, das Asyl werde hierzulande aufgrund solcher Verfahrensnormen gewährt. Sogar in verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen fand sich der Ausdruck „Asyl nach der Asylverordnung“ bzw. „Asyl nach §§ 28ff. AuslG“<sup>19</sup>. Die Rechtslehre – soweit sie sich damals überhaupt mit dem Asylrecht beschäftigte – hat dagegen stets protestiert. Soweit ersichtlich wird tatsächlich nicht mehr von einem „Asyl auf der Grundlage des

AsylVfG“ gesprochen. Rechtsgrundlage des in der Bundesrepublik Deutschland gewährten Asyls ist allein Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG.

Gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG steht das Grundrecht auf Asyl jedem politisch Verfolgten zu. Unausgesprochen im Text des Grundgesetzes ist die Beschränkung der Trägerschaft dieses Grundrechts auf Nichtdeutsche. Im ursprünglichen Entwurf des Asylartikels war noch vorgeschlagen worden, das Asylgrundrecht den „politisch verfolgten Ausländern“ zuzugestehen. Man erkannte aber bald, daß der Hinweis auf die Ausländer in dieser Vorschrift überflüssig ist. Deutsche im Sinne des Grundgesetzes brauchen sich nicht auf das Asylrecht zu berufen, um ihr Recht auf Einreise und Aufenthalt zu begründen. Ihnen steht vielmehr das Grundrecht der Freizügigkeit gemäß Art. 11 GG zu, das auch die Einreise in das Bundesgebiet umfaßt. Ein Deutscher im Sinne des Grundgesetzes braucht daher, wenn er vom Ausland her einreisen will, nicht nachzuweisen, daß er im Ausland politisch verfolgt worden ist. Da die deutschen Bewohner der damaligen DDR stets als Deutsche im Sinne des Grundgesetzes galten, unterlagen sie zu keiner Zeit den Regelungen des Asylverfahrensrechts und des materiellen Asylrechts. Dasselbe galt und gilt für Deutsche im Sinne des Art. 116 GG in allen anderen Teilen der Welt. Es zeugte daher stets von Rechtsunkenntnis, wenn die sog. Spätaussiedler mit den „Asylanten“ in einen Topf geworfen wurden.

Rechtsdogmatisch stellt die Begrenzung des Asylgrundrechts auf Nichtdeutsche eine Besonderheit dar. Herkömmlicherweise werden die Grundrechte nach ihrer Trägerschaft in „Menschenrechte“ und „Deutschenrechte“ eingeteilt. Die ersteren stehen jedermann zu (Beispiele: freie Entfaltung der Persönlichkeit, Gleichheit vor dem Gesetz, Meinungsfreiheit), die letzteren nur Deutschen im Sinne des Grundgesetzes (Beispiele: Versammlungsfreiheit, Freizügigkeit, Freiheit der Berufswahl). Das Grundrecht auf Asyl paßt insofern nicht in dieses Einteilungsschema, als es jedermann mit Ausnahme der Deutschen zusteht. Doch ist diese Ausnahmestellung rechtsdogmatisch abgesichert. Deutsche, die im Ausland politisch verfolgt werden, können jederzeit unter Berufung auf Art. 11 GG Zuflucht in der Bundesrepublik Deutschland finden, ohne ein Anerkennungsverfahren zu durchlaufen. Deutsche, die in der Bundesrepublik Deutschland politisch verfolgt werden, müssen im Ausland Zuflucht suchen. Die letzterwähnte theoretische Konstruktion hat keine praktische Bedeutung. Dagegen hat der Ausschluß der Deutschen aus dem Anwendungsbereich des

17 Vgl. Lambert Jungmann, Zur Funktion des Einzelentscheiders im Asylverfahren, in: Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR), (1986), S. 71 ff.; Michael Scheuring, Einzelentscheider und Bundesbeauftragter, in: ZAR, (1986), S. 75 ff.

18 In seiner nunmehr geltenden Fassung ist das Asylverfahrensgesetz am 9. April 1991 neu bekanntgemacht worden, in: BGBl. 1991 I, S. 869.

19 Otto Kimminich, Völkerrecht und Verfassung in der deutschen Asylpraxis, in: Jahrbuch für internationales Recht, (1970), S. 296 ff.

Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zur Folge, daß der große Strom der „Aussiedler“ aus den (ehemaligen) Ostblockländern vom Asylverfahren unberührt bleibt.

Diese Zusammenhänge sind noch relativ leicht zu verstehen. Schwerer tut sich der juristische Laie mit dem Verständnis der rechtlichen Wirkung der Anerkennung. Gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG steht das Grundrecht auf Asyl allen politisch Verfolgten zu. Hier ist zunächst anzumerken, daß damit nicht die Bevölkerung der gesamten Welt zu Grundrechtsträgern erklärt wird. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG kann keine Wirkung außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Deutschland entfalten. Mit anderen Worten: Auf das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG kann sich nur berufen, wer in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gelangt ist. Theoretisch ließe sich daher das Problem einer übermäßigen Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl durch das hermetische Abriegeln der Grenzen lösen. Praktisch ist dies jedoch nicht möglich, und zwar nicht nur deshalb, weil eben eine solche Grenzabriegelung nicht durchführbar ist, sondern auch deshalb, weil potentielle Asylbewerber auch als „normale“ Ausländer in das Bundesgebiet einreisen und erst später den Asylantrag stellen können. Es ist sogar möglich, daß die Umstände, die zur begründeten Furcht vor politischer Verfolgung führen, überhaupt erst nach der Einreise entstehen. So können Visumsbeschränkungen zwar den Zustrom von Asylbewerbern in manchen Situationen einschränken, aber niemals ganz zum Versiegen bringen. Dasselbe gilt für die Bemühungen, die Berufung auf sog. „Nachfluchtgründe“ auf das mit Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG noch zu vereinbarende Minimum zu beschränken<sup>20</sup>.

Wer als politisch Verfolgter in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gekommen ist, genießt das Grundrecht auf Asyl. Er ist asylberechtigt gemäß Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Die positive Entscheidung über den Asylantrag am Ende eines ordnungsgemäßen Anerkennungsverfahrens kann diese Rechtsposition nicht schaffen, sondern nur bestätigen. Sie hat deklaratorischen Charakter. Trotzdem entsteht die Rechtsstellung als Asylberechtigter erst mit der rechtskräftigen positiven Entscheidung über den Asylantrag. Vorher ist der politisch Verfolgte nur Asylbewerber. Umgekehrt ist zu sagen, daß diejenigen, die sich zu Unrecht

auf Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG berufen haben, zu keiner Zeit Grundrechtsträger gewesen sind. Der bloße Asylantrag kann diese Rechtsstellung nicht schaffen. Auch sie sind jedoch während der Dauer des Verfahrens Asylbewerber. So entsteht die für den Nichtjuristen schwer verständliche Situation, daß einerseits Grundrechtsträger ihr Grundrecht erst nach förmlicher Anerkennung ausüben dürfen, andererseits Personen, denen das Grundrecht nicht zusteht, eine Zeitlang in den Genuß von verfassungsmäßig abgesicherten Rechten gelangen.

So erfaßt das Asylrecht (im objektiven Sinn) auch Personen, die sich nicht auf das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG berufen können. Allerdings ist jene Vergünstigung zeitlich begrenzt. Rechtsdogmatisch ist sie durch die Überlegung abgesichert, daß es rechtsstaatswidrig wäre, den Asylbewerber für die Zeit zwischen dem Asylantrag und der Unanfechtbarkeit des Anerkennungsbescheids bzw. der letztinstanzlichen Entscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren als gewöhnlichen Ausländer zu behandeln; denn dadurch würde sein möglicherweise bestehendes Grundrecht auf Asyl verletzt.

Auch wer diese Begründung akzeptiert, kann Bedenken erheben wegen der langen Verfahrensdauer und wegen des weiteren Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber im Bundesgebiet. Beide Tatsachen werden in zunehmendem Maße als Skandal empfunden. Folgerichtig konzentrieren sich die Lösungsvorschläge auf die Verkürzung des Anerkennungsverfahrens (einschließlich des anschließenden Verwaltungsgerichtsverfahrens) und die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber.

---

## V. Rechtliche Ansatzpunkte für die Lösung der gegenwärtigen Asylprobleme

---

### 1. Anerkennungsverfahren und Rechtsschutz

Bei den Bemühungen um Verfahrensbeschleunigung stand das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Vordergrund. Beweise hierfür sind die „Beschleunigungsgesetze“ der Jahre 1978 und 1980<sup>21</sup>. Alle diese Bemühungen finden ihre Grenze nicht nur in der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4

<sup>20</sup> Vgl. Otto Kimminich, Zum Asylrecht bei selbstgeschaffenen Nachfluchtstatbeständen, in: Juristen-Zeitung (JZ), (1987), S. 194f.; Otto Kimminich, Die Behandlung der selbstgeschaffenen Nachfluchtgründe in der Asylrechtsprechung, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 1, Berlin 1987, S. 939ff.

<sup>21</sup> Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 25. Juli 1978, in: BGBl. I, S. 1108; Zweites Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom 16. August 1980, in: BGBl. I, S. 1437.

GG, sondern auch im Grundrecht auf Asyl, wie das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen hervorgehoben hat. An der Spitze steht der Beschluß vom 14. November 1979, in dem sich die Sätze finden: „Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG sichert nicht nur materiell das Asylrecht des politisch Verfolgten; der Bestimmung kommt auch verfahrensrechtliche Bedeutung zu. Allgemein beansprucht die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Grundrechte auch im jeweiligen Verfahrensrecht Geltung. Diesem Grundsatz gemäß muß auch das Grundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG dort auf die Verfahrensgestaltung Einfluß haben, wo es um das grundgesetzlich garantierte Recht des Betroffenen auf politisches Asyl geht.“<sup>22</sup> Den ersten dieser Sätze hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 23. Februar 1983 wörtlich wiederholt<sup>23</sup>.

Von grundlegender Bedeutung für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz im Asylverfahren ist der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. April 1982. In ihm weist das Bundesverfassungsgericht auf das „völkerrechtlich geschuldete Ausmaß an gerichtlichem Rechtsschutz“ hin und stellt fest, daß dazu auch der Zugang zu den Gerichten gehört. Der Fremde habe nach Maßgabe und in den Grenzen allgemein eröffneter Rechtswege das Recht, die Gerichte anzurufen und sein Rechtsschutzbegehren von unparteiischen Richtern geprüft und entschieden zu erhalten; ferner sei ein Mindeststandard an Verfahrensgerechtigkeit, insbesondere ausreichendes Gehör und Schutz vor ungebührlicher Verfahrensverzögerung, zu gewährleisten. Allerdings können die Asylbewerber keine darüber hinausgehenden Forderungen in bezug auf die Gestaltung des gerichtlichen Verfahrens erheben; denn „auch wer das Asylrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG beantragt und damit den Schutz und die Vergünstigungen der deutschen Rechtsordnung begehrt, muß diese Rechtsordnung von Völkerrechts wegen – und in den Grenzen des völkerrechtlichen Mindeststandards – so hinnehmen, wie sie jeweils gilt, einschließlich der prozessualen Vorkehrungen zur Gewährleistung von Rechtssicherheit.“<sup>24</sup> Unter diesem Gesichtspunkt sind die prozeßrechtlichen Vorschriften des AsylVfG wiederholt der verfassungsgerichtlichen Nachprüfung unterworfen worden. Derselbe Maßstab ist auch an die Reformvorhaben anzulegen. Die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Grundsätze lassen erkennen, daß der Gesetzgeber hier immer noch einen

Spielraum hat. Weder Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG noch Art. 19 Abs. 4 GG verurteilen den Rechtsstaat zur Hilflosigkeit. Die Pflicht des Gesetzgebers, „eine dem Grundrecht auf Asyl angemessene Verfahrensregelung zu treffen“, bleibt allerdings unverbrüchlich<sup>25</sup>.

## 2. Verfassungsänderung

Diejenigen, die der Meinung sind, daß weitere Verkürzungen des Verfahrens, insbesondere die rasche Entscheidung über offensichtlich unbegründete Asylanträge, nicht mehr möglich sind, plädieren für eine Grundgesetzänderung. Da insbesondere die lange Dauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beklagt wird, ist der Gedanke aufgetaucht, die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 („Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen“) für die Nachprüfung asylrechtlicher Entscheidungen einzuschränken. Das ist möglich, soweit es nur um die Zulässigkeit von Berufung und Revision, also die Ausschöpfung des üblichen Instanzenzuges, geht. Hingegen würde der völlige Ausschluß von asylrechtlichen Verwaltungsakten aus der Rechtsweggarantie gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen. Der Versuch, eine derartige Einschränkung der Rechtsweggarantie durch eine Änderung von Art. 19 Abs. 4 GG zu ermöglichen, müßte an dem durch Art. 20 GG garantierten Rechtsstaatsprinzip scheitern, das durch Art. 79 Abs. 3 GG der Verfassungsänderung entzogen ist.

In dieser Lage erscheint es geradezu folgerichtig, die Änderung oder gar ersatzlose Streichung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu fordern. Als Änderungsmöglichkeiten kämen die Ergänzung durch eine enge Definition des politisch Verfolgten oder die Einfügung eines Gesetzesvorbehalts in Frage. Beide Alternativen sind in Expertenkreisen seit Jahren erörtert und im Endeffekt stets abgelehnt worden.

Der Begriff des politisch Verfolgten wird im Grundgesetz nicht definiert. Der Verzicht auf eine exakte Definition ist absichtlich. Nach dem Willen der Schöpfer des Grundgesetzes sollte die Bundesrepublik Deutschland nicht nur den Anhängern bestimmter politischer Richtungen Zuflucht gewähren – wie dies in manchen Verfassungen, vor allem in den ehemaligen Ostblockländern, zum Ausdruck gekommen ist –, sondern allen politisch Verfolgten, auch wenn ihre Anschauungen nicht mit denjenigen der in der Bundesrepublik Deutschland tätigen

22 BVerfGE 52, 407.

23 BVerwGE 63, 225.

24 BVerfGE 60, 305.

25 Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Februar 1981, BVerfGE 54, 216.

politischen Kräfte übereinstimmten. So war die Bundesrepublik Deutschland auch in den Zeiten des Kalten Krieges verpflichtet, politisch verfolgten Kommunisten Asyl zu gewähren. Nicht nur im Falle von chilenischen Flüchtlingen ist dieser Grundsatz tatsächlich praktiziert worden.

In der öffentlichen Diskussion wird dem Argument, der Verzicht auf jede einengende Definition des politisch Verfolgten verleihe dem Asylrechtsartikel Würde und Großzügigkeit, geringes Gewicht gegenüber der Behauptung beigemessen, die Bundesrepublik Deutschland sei auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage einfach nicht mehr in der Lage, mit den großen Asylbewerberzahlen fertig zu werden. Diese Behauptung wäre aber ihrerseits nur dann gewichtig, wenn feststünde, daß die einengende Definition im Verfassungstext wirksam zur Problemlösung beitragen könnte. Das ist jedoch nicht der Fall. Solange die Asylgewährung ein Grundrecht bleibt, muß über jeden Asylantrag in einem individuellen Verfahren entschieden werden. Ganz gleich, wie die Definition des politisch Verfolgten formuliert wäre, müßte in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Tatbestandsmerkmale der Asylgrundrechtsnorm erfüllt sind oder nicht. Verwaltung und Rechtsprechung würden also prinzipiell vor denselben Aufgaben stehen wie bisher. Die bisherige Rechtsprechung hat in jahrzehntelanger Arbeit Definitionskriterien herausgearbeitet und verfeinert, wobei den tatsächlichen Entwicklungen Rechnung getragen wurde. Dadurch ist das materielle Asylrecht kompliziert und scheinbar unübersichtlich geworden. Die Fülle der Einzelprobleme wird in immer umfangreicher werdenden Kommentaren ausgebreitet. Aber das ist keine Besonderheit des Asylrechts. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung müssen auf vielen Gebieten mit den Problemen der Komplexität und Unübersichtlichkeit fertig werden. Die Asylverwaltung und die Asylrechtsprechung haben das auf ihrem Gebiet durchaus bewiesen. Es wäre kaum zu hoffen, daß es dem Gesetzgeber gelingen könnte, die Ergebnisse dieser Bemühungen in einer Definition des politisch Verfolgten zusammenzufassen, mit deren Hilfe die Asylverfahren schneller abgewickelt werden könnten. Den weiteren Zustrom von Asylbewerbern aber kann keine noch so ausgeklügelte Definition beeinflussen.

Größere Wirkung versprechen sich manche Reformer von der Einführung eines Gesetzesvorbehalts. Wenn auf der Grundlage einer Ergänzung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG durch den Satz „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“ nur eine einengende Definition des politisch Verfolgten gegeben wird, so ist dazu dasselbe zu sagen wie zur Definition im

Verfassungstext selbst. Wenn aber der Gesetzesvorbehalt den Gesetzgeber ermächtigen soll, das Grundrecht nach Zweckmäßigkeitserfordernissen einzuschränken oder für bestimmte Personengruppen aufzuheben, so würde dies praktisch eine völlige Zurücknahme der Asylrechtsgarantie bedeuten. Es liegt im Wesen des Asylrechts, daß es letztlich nicht einschränkbar, sondern nur – im Einzelfall oder für bestimmte Personengruppen – vernichtbar ist. Zu dieser Erkenntnis ist die Wissenschaft schon vor Jahrzehnten gelangt. Einige Experten vertreten sogar die Ansicht, daß das Asylgrundrecht – entgegen dem Wortlaut von Art. 18 GG – nicht einmal durch Mißbrauch verwirkbar sei<sup>26</sup>. (Am Rande sei bemerkt, daß die in Art. 18 GG vorgesehene Verwirkung des Asylrechts nicht automatisch bei „mißbräuchlicher“ Inanspruchnahme des Grundrechts eintritt, sondern nur unter den dort normierten Voraussetzungen vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden darf. Das, was in der Umgangssprache als „Asylrechtsmißbrauch“ bezeichnet wird, ist in der Rechtssprache etwas ganz anderes, nämlich die Stellung eines unbegründeten Asylantrags.)

Schließlich ist auch vorgeschlagen worden, durch einen Gesetzesvorbehalt dem Gesetzgeber oder der Exekutive die Möglichkeit zu geben, im Verordnungswege die Länder zu bezeichnen, aus denen während der Geltungsdauer der Verordnung Flüchtlinge als Asylberechtigte anerkannt werden dürfen oder nicht. Man verspricht sich davon eine gleichmäßige Berücksichtigung der im ständigen Wandel begriffenen politischen Lage in den verschiedenen Ländern. Aber auch dadurch würde das Asyl als individuelles Recht vernichtet; es würde seinen Grundrechtscharakter verlieren. Die bisherige Praxis hat bestätigt, daß politisch Verfolgte im Sinne von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG auch aus Ländern kommen können, in denen eine politische Verfolgung nicht stattfindet.

### 3. Internationale und europäische Lösungen

Wenn die verfassungsmäßigen Möglichkeiten für die Verfahrensbeschleunigungen und die Verkürzungen des Rechtsweges ausgeschöpft sind und eine bloße Änderung des Verfassungstextes in keiner Alternative einen Ausweg bietet, so muß untersucht werden, ob nicht der gänzliche Verzicht auf die verfassungsrechtliche Verankerung der Asylgewährung einige Rechtsprobleme lösen bzw.

26 Vgl. Peter Lerche, Das Asylrecht ist unverwirkbar, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt/M. 1969, S. 199 ff.; Walter Schmitt Glaeser, Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf, Bad Homburg v. d. H. 1968, S. 185 ff.

vermeiden könnte. Es gibt viele Staaten, die durchaus großzügig Asyl gewähren, ohne in ihrer Verfassung ein individuelles Recht des politisch Verfolgten zu normieren. Freilich verlangt der Rechtsstaat auch in diesem Fall eine gesetzliche Grundlage. Und selbst wenn man die Asylgewährung als reinen Gnadenakt ausgestaltet, müßten die Exekutiventscheidungen, die zur Verwaltung dieses Gnadenwesens erforderlich wären, den Ansprüchen des Rechtsstaates Genüge tun. Wieder ist ferner daran zu erinnern, daß der Zustrom von Ausländern, die in den Genuß eines solchen Gnadenaktes kommen wollen, wohl kaum geringer wäre als derjenige von Asylbewerbern. Das Problem der Auswahl nach gesetzlich vorgegebenen Kriterien und der Abschiebung der abgelehnten Bewerber wäre quantitativ und qualitativ sicher nicht geringer als nach der heutigen Rechtslage.

Vor allem aber ist zu berücksichtigen, daß das internationale Flüchtlingsrecht, an das die Bundesrepublik Deutschland durch den Beitritt zur Flüchtlingskonvention von 1951 und durch zahlreiche weitere Rechtsakte gebunden ist, unabhängig vom innerstaatlichen Recht gilt. Mehr noch: Wie jeder Signatarstaat der Flüchtlingskonvention ist auch die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, ihr innerstaatliches Recht so zu gestalten, daß es dem internationalen Flüchtlingsrecht entspricht. In dieser Beziehung hat die Bundesrepublik Deutschland bisher nicht immer gute Noten erhalten<sup>27</sup>.

Zwar begründet die Flüchtlingskonvention kein individuelles Recht auf Asylgewährung. Aber sie verbietet in ihrem Art. 33 die Ausweisung und Zurückweisung von Flüchtlingen in Gebiete, in denen das Leben oder die Freiheit dieser Personen wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht wäre. Solange in der Bundesrepublik Deutschland Asyl auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG gewährt wird, hat dieses sog. Refoulement-Verbot nur Bedeutung für diejenigen Fälle, in denen ein abgelehnter Asylbewerber trotz der Ablehnung unter die genannte Konventionsbestimmung fällt. Würde man aber Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ersatzlos streichen, so würden alle Probleme, die mit der Verwaltung des bisherigen Asylrechts zusammenhängen, bei der Erfüllung der völkerrechtlichen Pflichten erneut auftauchen<sup>28</sup>.

27 Vgl. Walter Koisser/Peter Nicolaus, Die Zuerkennung des Konventionsflüchtlingsstatus nach dem neuen Ausländergesetz. Eine Analyse aus der Sicht des UNHCR, in: ZAR, (1991), S. 9ff.

28 Vgl. Gilbert-Hanno Gornig, Das Refoulement-Verbot im Völkerrecht, Wien 1987; Kay Hailbronner, Das Refoulement-

Auf einer anderen Ebene steht das Problem der Harmonisierung des Asylrechts im europäischen Rahmen. Niemand zweifelt daran, daß die Rechtsvereinheitlichung ein erstrebenswertes Ziel ist, das die europäische Einigung fördert. Die Harmonisierung ist daher auf jeden Fall zu begrüßen. Daß sie nicht leicht sein wird, zeigt schon die Tatsache, daß es bisher nicht einmal gelungen ist, eine einheitliche Handhabung der Flüchtlingskonvention in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft durchzusetzen. Aber niemand darf von der Harmonisierung die Lösung der im vorstehenden aufgezeigten Rechtsprobleme der Asylgewährung erwarten. Allenfalls kann erreicht werden, daß Asylbewerber, deren Anerkennung in einem Land der Gemeinschaft abgelehnt worden ist, das Verfahren in anderen Ländern nicht mit denselben Tatsachenbehauptungen wiederholen können. Alle anderen Probleme bleiben von der Harmonisierung unberührt<sup>29</sup>. So muß jetzt vermieden werden, daß der Hinweis auf die Notwendigkeit der europäischen Harmonisierung des Asylrechts nur dazu verwendet wird, um für die Änderung oder Streichung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu werben.

Das Fazit dieser Überlegungen ist nicht ganz so deprimierend, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Die restlose Ausschöpfung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Beschleunigung der Asylverfahren (einschließlich des verwaltungsgerechtlichen Rechtswegs) und zur Abschiebung abgelehnter Asylbewerber, gekoppelt mit einer auf die Vermeidung von Flüchtlingsströmen gerichteten Außenpolitik, verspricht noch eine gewisse Erleichterung, soweit diese angesichts des weltweiten Migrationsdrucks auf die Industrieländer überhaupt noch möglich ist. Von Verfassungsänderungen ist wenig zu erhoffen. Die Streichung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG wäre ehrlicher und würde die Asylgewährung auf der Grundlage einfacher Gesetze nicht behindern. In allen Fällen aber bleiben die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des internationalen Flüchtlingsrechts.

ment-Verbot und die humanitären Flüchtlinge im Völkerrecht, in: ZAR, (1987), S. 5 ff.; Walter Kälin, Das Prinzip des Non-Refoulement, Bern-Frankfurt/M. 1982.

29 Zu diesem Ergebnis sind Expertentagungen in den letzten Jahren immer wieder gekommen. Vgl. Otto Kimminich, Harmonisierung des Flüchtlingsrechts und der Asylverfahren im europäischen Rahmen, in: Flüchtlinge in Europa, hrsg. von der Otto-Benecke-Stiftung, Baden-Baden 1984, S. 53 ff. Umfassende Erörterungen finden sich u. a. bei Klaus Barwig/Klaus Lörcher/Christoph Schumacher (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl, Baden-Baden 1989; Kay Hailbronner, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden 1989.

# Plädoyer für eine neue Asyl- und Ausländerpolitik

---

## I. Zum Problem

---

Anschläge auf Asylantenwohnheime, Asylbewerber und andere Ausländer haben sich im letzten Herbst in Deutschland wie ein Flächenbrand ausgebreitet. Den Anfang machte am 25. September 1991 der Angriff von Skinheads auf ein Ausländerwohnheim in Hoyerswerda. Als die Skinheads „Ausländer raus“ schrien, erscholl Beifall aus der zuschauenden Menge. Vier Tage später, als Tausende in Hoyerswerda gegen Fremdenfeindlichkeit demonstrierten, kam es zu Schlägereien. In der folgenden Zeit flogen Brandsätze in Ausländerwohnheime, gingen Fenster und Türen zu Bruch, wurden Asylbewerber mit Schreckschußpistolen beschossen und erlitten bei Brandanschlägen oder Totschlagsversuchen schwere Verletzungen<sup>1</sup>.

Einzel betrachtet sind diese Anschläge nichts weiter als Fälle für die Kriminalpolizei und die Staatsanwaltschaft. In ihrer Häufigkeit stellen sie jedoch eine Herausforderung für Staat und Gesellschaft dar, auf die eine deutliche Antwort gegeben werden muß. Zweifel an der Fähigkeit, auf die Ereignisse angemessen politisch zu reagieren, drängen sich allerdings auf, wenn man die bisherigen Antwortversuche betrachtet.

---

## II. Kein Ausländerhaß in Deutschland

---

Man kann voraussetzen, daß Polizei und Justiz gegen die Gewalttäter mit aller Schärfe vorgehen werden. Verharmlosungen wie beim Linksterrorismus darf es nicht geben. Die bisher ergangenen Entscheidungen lassen denn auch erkennen, daß

<sup>1</sup> Nach Mitteilung von Innenstaatssekretär Hans Neusel vor dem Innenausschuß des Bundestages wurden bis Ende September 1991 bereits rund 500 Anschläge auf Asylbewerber und deren Unterkünfte registriert, vgl. Frankfurter Rundschau vom 10. Oktober 1991, S. 4.

der Rechtsstaat seine Stärke diesmal nicht für, sondern gegen die Gewalttäter beweisen wird. Wie aber steht es mit der Politik?

Neu sind die Probleme der Asyl- und Ausländerpolitik nicht. Seit vielen Jahren werden sie jedoch zerredet statt gelöst, und der Unwillen darüber nahm in der Bevölkerung mit den steigenden Zuwanderungszahlen zu. Hätte man da nicht die ersten Anzeichen von Gewalt endlich zum Anlaß nehmen müssen, um ein schlüssiges Konzept zu entwickeln, das der Problematik auf beiden Seiten gerecht wurde? Statt dessen kam es zu einer öffentlichen Kampagne gegen Ausländerhaß und Fremdenfeindlichkeit, die den Eindruck vermittelte, die Gewalttaten gegen Asylbewerber und andere Ausländer seien Ausdruck eines im deutschen Volkscharakter verborgenen Rassismus, der nach längerer Latenz nun wieder offen ausgebrochen sei. Erstaunlich war, daß damit den Gewalttätern die Ehre erwiesen wurde, Repräsentanten des gesellschaftlichen Bewußtseins zu sein, während sie in Wahrheit krasse Außenseiter am Rande des gesellschaftlichen Spektrums sind. Darüber hinaus wurde der Eindruck erweckt, als ob die Deutschen borniert und unbelehrbar seien, voll von Mentalitätsbeständen des Dritten Reiches.

Es ist wohl ein hoffnungsloses Unterfangen, der Selbstbechtigungsmanie von Menschen entgegenzutreten, die die unseligen Erfahrungen der deutschen Geschichte traumatisch nacherleben und die „Sühne für Auschwitz“ zum Selbsthaß steigern. Wer jedes Nationalgefühl für identisch mit dem Nazismus hält, erliegt einer selektiven, die Realität verhüllenden Wahrnehmung<sup>2</sup>.

Zudem darf die politische Instrumentalisierung nicht übersehen werden, die der Begriff „Ausländerhaß“ gegenwärtig erfährt. Rainer Zitelmann<sup>3</sup> hat darauf aufmerksam gemacht, daß „Ausländerhaß“ zum Kampfbegriff geworden ist, der vielen, die die Wiedervereinigung und der Zusammen-

<sup>2</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden die Angaben bei Ute Knight/Wolfgang Kowalsky, Deutschland nur den Ausländern? Die Ausländerfrage in Deutschland, Frankreich und den USA, Erlangen-Bonn-Wien 1991, S. 55 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Rainer Zitelmann, Wir sind doch gar nicht so schlimm, in: Rheinischer Merkur vom 22. November 1991, S. 6.

bruch der kommunistischen Systeme in ein Stimmungstief gestürzt hatten, Gelegenheit gibt, aus diesem wieder herauszukommen. In einer Art von umgekehrtem Rassismus werden „die Deutschen“ – über die man spricht, als ob man nicht dazu gehörte – als faschistisch bezeichnet, während man sich selbst davon abhebt. Ute Knight und Wolfgang Kowalsky haben in ihrem jüngst erschienenen Buch zur Ausländerfrage dazu bemerkt: „Analog zum Antifaschismus hat sich... so etwas wie ein Anti-Ausländerfeindlichkeits-Bonus, ein Pro-Ausländer-Gütesiegel herausgebildet; den Protagonisten leuchtet der Heiligenschein um ihr Haupt.“<sup>4</sup>

In Politik und Öffentlichkeit erzeugt das Reizwort „Ausländerhaß“ durchaus die von manchen erstrebten Wirkungen. Die PR-Kampagne gegen „Ausländerhaß“, die pauschal selbst von den Regierenden im Bund und in den Ländern – mit allerdings unterschiedlicher Intensität – unterstützt wird, ist ein deutlicher Beleg dafür. Da die Gefahr besteht, daß sich das selbstgemachte Vorurteil von den ausländerfeindlichen, von Fremdenhaß erfüllten Deutschen in der Öffentlichkeit festsetzt, ist es nötig, die Dinge zurechtzurücken, bevor es zu spät ist.

Tatsache ist, daß es nur wenige Deutsche gibt, bei denen von Ausländerhaß und -feindlichkeit die Rede sein kann. Die Regel ist kein haßerfülltes Gegeneinander von Deutschen und Ausländern, sondern ein friedliches Neben- und Miteinander. Man braucht nur in einen der vollgedrängten Züge nach Süden zu steigen, in denen Deutsche und Ausländer eng beieinander sitzen, um darüber belehrt zu werden. Dem Türken oder Serben z. B., der um Feuer für eine Zigarette bittet, reicht der Deutsche bereitwillig und freundlich sein Streichholz oder Feuerzeug. Keiner nimmt Anstoß an dem lauten Treiben, das die kinderreiche Familie vom Balkan im vollbesetzten Wagen oder Abteil entfaltet. Und wieviele Deutsche arbeiten nicht mit Menschen aller Länder – Türken und Jugoslawen an der Spitze – reibungslos im Arbeitsteam eng zusammen? Hier die Zahlen: Deutschland hat fünfeinhalb Millionen Ausländer – darunter 1 612 000 Türken – und zwei Millionen Zuwanderer, die als deutsche Volkszugehörige gelten, aufgenommen. Es lag nach Angaben der United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) 1989 bei der Aufnahme von Flüchtlingen auf dem ersten Platz (noch vor den Vereinigten Staaten und Frankreich). Von den Asylbewerbern in Westeuropa hat allein die Bundesrepublik 44 Prozent aufgenommen (Frankreich 16, Schwe-

den 10, die Schweiz 7 und die Niederlande 5 Prozent). Für Hessen hat das dortige Statistische Landesamt ausgerechnet, daß die Zahl der Ausländer 1990 um 9,1 Prozent auf mehr als 612 000 gestiegen ist. Jeder zehnte hessische Einwohner ist Ausländer, in sieben hessischen Städten beträgt der Ausländeranteil mehr als 20, in Frankfurt am Main 24,3 Prozent. Ein Land, das sich in dieser Weise Ausländern öffnet, ist nicht fremdenfeindlich, es verdient vielmehr Anerkennung und keinen Tadel. Die Ausländerfeindlichkeit der Deutschen ist ein Mythos<sup>5</sup>.

Damit soll nicht etwa behauptet werden, die Bundesrepublik Deutschland sei ein dezidiert ausländerfreundliches Land. Wer dem Mythos der Ausländerfeindlichkeit den Gegenmythos der Ausländerfreundlichkeit entgegensetzt, zeigt damit nur, daß er in Konstrukten und Polarisierungen denkt, die dem Parteienkampf im Parteienstaat entsprechen, aber in der Realität nicht zu finden sind. Der einen Lagermentalität wird die andere entgegengesetzt. Aus solcher Polarisierung herauszukommen, ist aber notwendig: Deutschland und die Deutschen sind weder ausländerfreundlich noch ausländerfeindlich<sup>6</sup>. Insbesondere aber sind die Deutschen nicht fremdenfeindlicher als etwa die Franzosen oder Amerikaner. Man pflegt Legenden, wenn man dies behauptet.

---

### III. Mißbrauch des Grundrechts auf Asyl

---

Man würde sich allerdings ebenfalls einer einseitigen Sichtweise befleißigen, wenn man leugnen wollte, daß in Deutschland Sorge, ja Unmut in bezug auf die Ausländerfrage und deren Behandlung durch Politik und ihre Verwaltung herrschen. Die übergroße Mehrheit unseres Volkes weiß, daß die deutsche Wirtschaft Ausländer braucht, um ihre Produktivität zu sichern. Unwillen erregt aber die permanente Hilflosigkeit, die der Staat gegenüber dem hunderttausendfachen Mißbrauch des Asylgrundrechts durch Asylbewerber an den Tag legt. Nur ein sehr geringer Teil der Asylbewerber wird in ihren Heimatländern politisch verfolgt. Über 90 Prozent sind Wirtschafts- oder Armutsflücht-

<sup>5</sup> Vgl. U. Knight/W. Kowalsky (Anm. 2), S. 12.

<sup>6</sup> Vgl. ebd., S. 50 ff. Nach einer ZDF-Umfrage im Oktober 1991 finden es 60 Prozent normal, mit Ausländern zusammenzuleben. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 4. November 1991, S. 3.

<sup>4</sup> U. Knight/W. Kowalsky (Anm. 2), S. 24.

linge, die in Deutschland leben wollen, weil sie hoffen, daß es ihnen hier besser ergehen wird als in ihren Heimatländern. Das Motiv ist verständlich. Rechtlich gesehen sind sie jedoch – man verzeihe um der begrifflichen Klarheit willen das harte Wort – Asylbetrüger: Sie spiegeln, was ihre politische Verfolgung angeht, Tatsachen vor, die nicht der Wahrheit entsprechen, und sie tun das, um den deutschen Staat zu veranlassen, ihnen den Status des politischen Flüchtlings zuzuerkennen, mit dem das Recht, sich in Deutschland niederzulassen, sowie finanzielle Vorteile verbunden sind. Da die Flüchtlinge – unterstützt von Organisationen und Rechtsanwälten, die sich darauf spezialisiert haben – alle Rechtsmittel ausnutzen, dauert es lange, bis selbst in klarliegenden Fällen rechtskräftige Entscheidungen vorliegen, und auch dann ist nicht gesagt, daß die abgelehnten Asylbewerber Deutschland verlassen.

Dem geltenden Recht zufolge müßten zwar alle Flüchtlinge, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt ist und die auch keine Bleibegründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>7</sup> geltend machen können, in ihre Heimatländer abgeschoben werden. Tatsächlich geschieht dies aber nur in vergleichsweise wenigen Fällen. Selbst wenn Straftäter nach der Verbüßung ihrer Strafe repatriiert werden sollen, finden sich immer wieder Gruppen, die dagegen vorgehen. So wurden z. B. abgelehnte Bewerber aus den Flugzeugen herausgeholt, die sie in ihre Heimat bringen sollten. Das Ergebnis dieser Aktionen besteht nun darin, daß Fluglinien, um solchen Ärgernissen zu entgehen, sich weigern, abgelehnte Asylbewerber zurück in ihre Heimat zu bringen.

Kann es wundernehmen, daß diese Lage in der Bevölkerung immer mehr als Skandal empfunden wird? Eine kürzlich angestellte Hochrechnung, die hier wiedergegeben sei, macht die Dimension sichtbar, um die es sich handelt<sup>8</sup>: Unterstellt man ein Anhalten der Zuwanderung – gegenwärtig kommt die Hälfte aller Asylbewerber in Europa nach Deutschland –, so wären bis Ende Dezember 240 000 Asylbewerber nach Deutschland gekom-

men. Davon müßten bei gleichbleibender Abschiebungspraxis 7 200 das Land wieder verlassen; 218 000, die rechtskräftig abgelehnt worden wären, würden hierbleiben. In fünf Jahren wären das über eine Million Menschen.

Das sind besorgniserregende Zahlen. Die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes wenden sich weder gegen die Asylgewährung an politisch Verfolgte noch gegen den geregelten Zuzug anderer Ausländer. Was sie empört, ist der dauernde, sich ständig ausweitende Mißbrauch eines Grundrechts – bei dessen Entstehung nicht entfernt an die Möglichkeit des Eintritts einer solchen Situation gedacht worden war – und die anhaltende Duldung dieses Mißbrauchs. Der Staat verlangt von den Bürgerinnen und Bürgern, daß sie die Gesetze befolgen. Wo dies nicht der Fall ist, setzt er seine Zwangsmittel ein. Warum, so wird gefragt, ist das anders, wenn es sich um Asylbewerber handelt?

Besonders in den neuen Ländern fehlt dafür jedes Verständnis. Es kann natürlich nicht überraschen, daß sich das gesellschaftliche Bewußtsein in diesen Ländern längst nicht so bereitwillig den Ausländern öffnet, wie das in der alten Bundesrepublik der Fall ist. Für die Menschen in den neuen Ländern ist das Leben mit Ausländern eine ganz neue Erfahrung. Trotz der von oben verordneten „Völkerfreundschaft“ hatten die Menschen in der DDR mit Ausländern kaum Kontakt. Man hätte daher die Bürgerinnen und Bürger im östlichen Teil des vereinten Deutschlands behutsam auf das vorbereiten müssen, was in bezug auf die Asylbewerber von ihnen erwartet wurde. Als sie nach den Vorfällen in Hoyerswerda wegen des Beifalls, mit dem Herumstehende die Aktionen gegen das Asylantenwohnheim begleitet hatten, als Rassisten beschimpft wurden, sahen sie darin die Überheblichkeit von Menschen, deren Wohlstandsniveau sie den eigentlichen Problemen des Zusammenlebens mit Ausländern enthebt. Und mahnend machte der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe darauf aufmerksam, daß die Mißhandlung von Asylbewerbern kein spezifisches Ostproblem sei; schließlich sei der erste im Saarland umgebracht worden<sup>9</sup>.

7 Es wird oft übersehen, daß abgelehnten Asylbewerbern vielfach der Abschiebungsschutz des Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention zugute kommt, weil im Herkunftsland Leben oder Freiheit wegen Rasse, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung und Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe bedroht sein würde. Die Rechtsprechung gewährt darüber hinaus häufig Schutz vor Abschiebung, wenn im Heimatland Menschenwürde, Freiheit, Leben oder körperliche Unversehrtheit bedroht sind.

8 Vgl. Hans-Jürgen Leersch, Asyldiskussion – und kein Ende?, in: Das Parlament vom 25. Oktober 1991, S. 3.

9 Die Quote der ausländerbezogenen Brandanschläge liegt nach den Feststellungen des Bundeskriminalamts in den neuen Ländern, bezogen auf die Einwohnerzahlen, nur wenig höher als in den alten Ländern; vgl. FAZ vom 15. November 1991, S. 5.

---

## IV. Die Politik ist gefordert

---

Bei der Asyl- und Ausländerproblematik hat die Politik zwei Optionen: Man kann sich für eine Politik der überparteilichen Zusammenarbeit entscheiden oder für eine solche des Streitens, bei der es darauf ankommt, dem Gegner die Verantwortung für das Nichtzustandekommen der Problemlösung aufzubürden, also den „Schwarzen Peter“ zuzuschieben. In der Regel gehört es zum politischen Spiel, daß die Opposition keinen Vorschlag der Regierung annehmen kann, ohne sich selbst in den Augen der Wähler zu schaden. Umgekehrt gilt das gleiche: Die regierende Partei oder Parteienkoalition hütet sich davor, auf Vorschläge der Opposition einzugehen, weil sie fürchtet, dann Wähler an die Opposition zu verlieren. Es gibt aber Situationen, in denen Probleme nur durch überparteiliche Zusammenarbeit gelöst werden können. Kommt es dazu nicht, dann hat den Schaden nicht eine einzelne Partei, sondern das politische System insgesamt, weil diesem das Vertrauen entzogen wird.

Es war daher ein richtiger Gedanke des Bundeskanzlers, die großen Parteien zu einem Gespräch einzuladen, bei dem ein Konsens wenigstens in der Asylfrage erzielt werden sollte. Die Ergebnisse, die im Kanzleramt beim „Asylgipfel“ am 10. Oktober 1991 erzielt wurden<sup>10</sup>, waren jedoch nur mager. Ein Berg kreite, um ein Mäuslein zu gebären; so lautet die heute nahezu einhellige Meinung. Wenige Tage nach dem Gespräch im Kanzleramt setzte denn auch Ernüchterung ein. Die CDU/CSU-Fraktion kündigte an, zusätzlich zu den vereinbarten Maßnahmen im Bundestag den Antrag auf Änderung des Asyl-Artikels 16 des Grundgesetzes einzubringen. Die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag geben dem jedoch keine Chance. Es ist angesichts des Widerstandes von SPD und FDP nicht möglich, die für Verfassungsänderungen erforderliche Zweidrittel-Mehrheit zustande zu bringen.

Bei genauer, unvoreingenommener Betrachtung besteht andererseits kein Anlaß, die Vereinbarungen beim „Asylgipfel“ in Bausch und Bogen für ungeeignet zu erklären. Die dort beschlossene Unterbringung der Asylbewerber in Sammelagern dient nicht nur der Beschleunigung der Verfahren, sondern auch der Entlastung vieler Gemeinden von dem Zwang, Ausländer unterzubringen, was

zur Beruhigung der Situation in den betroffenen Gemeinden führen wird. Die Maßnahme kann zugleich der Sicherheit der Asylbewerber zugute kommen. Die Polizei ist bei dezentraler Unterbringung der Flüchtlinge überfordert, wenn sie überall dort Schutz gewähren soll, wo sich Asylbewerber befinden. Wesentlich leichter ist die Aufgabe zu bewältigen, wenn die Asylbewerber zentral zusammengefaßt werden, etwa in leerstehenden Kasernen.

Zweifel bestehen allerdings an der Realisierung der Vereinbarungen. Gleich nach ihrem Bekanntwerden wurden nicht nur unzutreffende, aber öffentlichkeitswirksame Vergleiche mit Konzentrationslagern der NS-Zeit gezogen, sondern man muß auch damit rechnen, daß militante Protestgruppen die Verlegung in Sammelunterkünfte als Anlaß für Aktionen nehmen, zumal wenn die Sammelunterkünfte in den neuen Bundesländern gelegen sind. Einen Vorgeschmack gaben die Vorfälle im Oktober und November 1991, die mit den Namen Greifswald, Neumünster und Norderstedt verbunden sind.

Hartnäckig wehrten sich Asylbewerber in Schleswig-Holstein gegen ihre Verlegung in eine Sammelunterkunft in Greifswald, weil sie dort ihre Sicherheit nicht für gewährleistet hielten. Das Hin und Her um diese Asylbewerber<sup>11</sup>, die zunächst nach Greifswald gebracht wurden, von dort spektakulär zurückkehrten, dann wiederum nach Greifswald führen, um erneut zurückzukehren, zeigte, wie geschickt bestimmte Gruppen der linken Szene es verstehen, die von Rechtsextremisten geschaffene Situation auszunutzen, indem sie einerseits als „Unterstützer“ bei Asylbewerbern Ängste schüren, andererseits aber in unheiliger Allianz mit Rechtsextremisten Krawalle und Widerstand inszenieren, um diese Ängste als begründet erscheinen zu lassen. Die zuständigen Minister in Kiel und Schwerin wollten in dieser Sache standhaft bleiben, weil sie erkannten, wohin es führt, wenn man den Asylbewerbern das Recht einräumt, ihren Verweilort selbst zu bestimmen. Es wurde aber deutlich, wie schwer es ist, eine einheitliche Linie durchzuhalten, wenn die Asylbewerber und ihre „Retter“ Unterstützung durch evangelische Kirchengemeinden erhalten. Das Zurückweichen vor lautstarkem Protest ist offensichtlich in einem solchen Maße üblich geworden, daß es großer Energie bedarf, um diesem zu widerstehen.

---

10 Vgl. den Wortlaut des gemeinsamen Papiers, in: FAZ vom 11. Oktober 1991, S. 2.

11 Vgl. den Bericht von Karsten Plog in: Der Tagesspiegel vom 10. November 1991, S. 3.

---

## V. Entmythologisierung des Asylrechts

---

Als wenig realistisch erscheinen auch die weiteren im Kanzleramt getroffenen Vereinbarungen über die Beschleunigung des Asylverfahrens. Die beabsichtigte Verkürzung der Asylverfahren scheitert schon an fehlendem Personal. Eine Verstärkung würde einen haushaltsmäßigen Aufwand bedingen, den zu erbringen die Länder kaum bereit sein werden. Zudem erfordert die vorgesehene Straffung der gerichtlichen Verfahren Gesetzesänderungen, ebenso das vom „Asylgipfel“ gleichfalls beschlossene Programm flankierender Maßnahmen, das von der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die erkennungsdienstliche Behandlung von Asylbewerbern bis zur Einschränkung der Geltendmachung der örtlichen Zuständigkeit der Entscheidungsinstanzen reicht. Nicht zu unterschätzen ist die taktische Kreativität der Asyl-Anwälte. Die Prüfung aber, ob und inwieweit die Zurückweisung von offensichtlich unberechtigten Asylbewerbern schon an der Grenze und die Ablehnung von Asylanträgen bei Voraufenthalt in oder Durchreise durch sichere Drittstaaten zulässig sind, wird ohnehin ergeben, wie begrenzt der gesetzgeberische Spielraum nach der derzeitigen Rechtslage ist.

An der Notwendigkeit, das Asyl-Grundrecht zu entmythologisieren, führt daher kein Weg vorbei. Das gilt um so mehr, als die Rechtsangleichung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft dazu zwingen wird, von dem deutschen Sonderweg im Asylrecht Abschied zu nehmen<sup>12</sup>. Der Vorstoß der Bundesregierung, der EG die Kompetenz in Asylrechtsfragen zu übertragen, ist zwar gescheitert. An der Notwendigkeit der Harmonisierung des europäischen Asylrechts<sup>13</sup> ändert dies jedoch nichts.

---

12 Dazu der Vizepräsident der EG-Kommission Martin Bangemann, Der Feind des Guten ist das Gutgemeinte, in: Frankfurter Rundschau vom 18. Oktober 1991, S. 6.

13 Die Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 28. und 29. Juni 1991 in Luxemburg hatte sich im Bereich der Einwanderung und des Asylrechts mit den Zielen einverstanden erklärt, die den von Bundeskanzler Kohl vorgetragenen deutschen Vorschlägen zugrunde lagen; vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 78, S. 627f. Die seitherige Entwicklung läßt keinen Zweifel, daß anstelle einer gemeinschaftlichen Politik weiterhin eine Harmonisierung der Flüchtlingspolitik auf dem Wege zwischenstaatlicher Zusammenarbeit betrieben werden muß; vgl. Michael Stabenow, Auf dem alten Pfade der zwischenstaatlichen Politik? Die EG und die Flut der Flüchtlinge, in: FAZ vom 9. November 1991, S. 5.

Die Bundesregierung hat es lange versäumt – mit der Folge, daß in der Öffentlichkeit sich die Extreme wechselseitig hochschaukeln konnten –, im einzelnen darzulegen, welche Maßnahmen sie zur Eindämmung des Stroms der Asylbewerber treffen will<sup>14</sup>. So schien es oft, als ob die CDU/CSU-Fraktion eine nicht genau definierbare Ermächtigung erhalten wollte, wenn es ihr nicht überhaupt nur um das „Schwarze-Peter-Spiel“ ging, von dem oben die Rede war. Das Thema ist indessen zu ernst, als daß man es lediglich dazu benutzen könnte, um die politischen Kontrahenten als politikunfähig vorzuführen.

Die Gegner der Grundgesetzänderung müssen ihrerseits die Denkverbote aufheben, die mit der Tabuisierung des Asylgrundrechts bislang verbunden waren. Keine Verfassungsnorm ist Selbstzweck. Jedes Grundrecht, auch das Asylgrundrecht, bedarf der rationalen Rechtfertigung. Die NS-Ära ist eine Zeit, die im gesellschaftlichen Bewußtsein nie vergehen darf. Die Erinnerung an Auschwitz und die Notwendigkeit, sie wachzuhalten, liefern jedoch keine hinreichenden Gründe, um das Asylrecht so mißbrauchen zu lassen, wie es derzeit in der Bundesrepublik geschieht.

---

## VI. Politikversagen fördert Rechtsextremismus

---

Es ist richtig, wenn darauf hingewiesen wird, daß kulturelle und soziale Probleme bei der Ausländerproblematik eine Rolle spielen. Um Beispiele zu nennen: Seit den dreißiger Jahren waren in Deutschland keine herumziehenden Zigeuner, wie die Sinti und Roma seinerzeit genannt wurden, mehr anzutreffen. Jetzt sind sie, aus dem europäischen Südosten kommend, in großer Zahl wieder aufgetaucht, und ihre Kinder werden zum organisierten Betteln auf den Straßen und Bahnhöfen oder gar zum Diebstahl angehalten – ein Kindesmißbrauch schlimmer Art, der eigentlich die Jugendämter beschäftigen müßte. Kann man da überrascht sein, wenn dies in Ost und West weniger als folkloristische Bereicherung denn als Belästigung empfunden wird, ganz abgesehen von dem Verdruß, den die Stadtverordneten mit den Sinti und Roma haben, wenn sie sich in ihren Städten oder in deren Nähe niederlassen. Es

---

14 Vgl. das Interview mit Wolfgang Schäuble, in: Die WELT vom 2. September 1991, S. 5.

dürfte genügen, an die Reaktionen im Saarland und in Nordrhein-Westfalen zu erinnern.

Auch der starke Anteil von Ausländern an bestimmten Kriminalitätsformen – vor allem der zunehmenden Bandenkriminalität – sollte nicht als irrelevant abgetan werden. In Berlin sorgen vor allem die Polen für Beunruhigung, dazu die meist aus Ausländern bestehenden kriminellen Organisationen, die hier ähnlich wie in Frankfurt am Main als Dealer am Rauschgifthandel maßgeblich beteiligt sind. Für Hessen hat der Direktor des Landeskriminalamts festgestellt, daß Ausländer – gemessen an ihrem Anteil an der Bevölkerung – an der Kriminalität im Vergleich zu den Deutschen ungefähr doppelt so stark beteiligt sind. Das gesamte Bundesgebiet erfaßt die Polizeistatistik des Bundeskriminalamts. Danach waren bei 26,7 Prozent der Straftaten im Jahre 1990 Nichtdeutsche der Tat verdächtig. Bei Mord und Totschlag waren Ausländer mit 27,6 Prozent beteiligt, bei Vergewaltigungen mit 32,6, bei Raub mit 35,5, bei Urkundenfälschungen mit 50,7, bei Schmuggel und Handel mit Drogen zu 32,5 Prozent. Auch wenn zu bedenken ist, daß Tatverdacht keineswegs stets zu gerichtlicher Verurteilung führt, sind dies Zahlen, die nicht einfach vom Tisch gewischt oder als multikulturelle Besonderheit in Kauf genommen werden können.

Wie stark persönliche Betroffenheit die Einstellung zu Ausländern beeinflusst, läßt sich beobachten, wenn die Kinder von Eltern, die sich bis dahin als betont ausländerfreundlich verstanden haben, in Schulen geraten, die überwiegend Ausländer als Schüler haben. Dann sorgen sich die Eltern über das niedrige Niveau in solchen Schulklassen und schicken ihre Kinder alsbald auf Schulen, die von weniger oder gar keinen Ausländern besucht werden.

Ein weiterer Faktor sind die Kosten, die der Aufenthalt der illegal Zugewanderten verursacht. Man hat ausgerechnet, daß die Länder und Gemeinden derzeit acht Mrd. DM an Sozialhilfe und anderen Mitteln für Menschen ausgeben, die sich zum größten Teil unberechtigt in Deutschland aufhalten<sup>15</sup>. Das ist eine Menge Geld selbst für einen wohlhabenden Staat, in dem jedoch die Finanzierungspässe in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen sowie die Staatsschulden insgesamt z. T. bereits die Grenze des Verantwortlichen überschritten haben. Seit der Wiedervereinigung müssen alle Deutschen die Gürtel enger schnallen. Die Notwendigkeit, viele Milliarden in den Aufbau der neuen Bundes-

länder zu stecken, wird anstandslos akzeptiert. Ebenso wenig werden die Erfüllung der gegenüber der Sowjetunion eingegangenen Verpflichtungen oder die Hilfeleistungen an osteuropäische Länder in Frage gestellt. Der Steuerzahler kann jedoch nicht verstehen, weshalb er viele Jahre lang für den Unterhalt solcher Ausländer aufkommen soll, die mangels politischer Verfolgung weder einen Anspruch auf Asyl haben noch unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen.

Zur Demokratie gehört, daß die Sorgen der Regierten von den Regierenden ernst genommen werden. Geschieht das nicht, so hat das im Volk Enttäuschung, Verdrossenheit und Unwillen über Politik und Politiker zur Folge; des weiteren muß den Menschen glaubhaft erklärt werden, warum sie die Belastungen auf sich nehmen müssen. Fehlt es auch daran, weil überzeugende Argumente nicht zur Verfügung stehen, kann sich die Verdrossenheit bis zum Aufbegehren steigern.

Macht man sich dies klar, so wird einsichtig, wie verfehlt es ist, wenn die von vielen wahrgenommenen ungelösten Probleme der Asyl- und Ausländerpolitik in einen angeblichen „Ausländerhaß“ umgedeutet werden und Volksbeschimpfung an die Stelle rationaler Argumentation tritt. Wer die große Mehrheit des Volkes für rückständig, vorurteilsbefangen und sogar rassistisch erklärt, anstatt sich mit den Gründen für den Unmut auseinanderzusetzen, treibt die Bevölkerung, die sich zu Unrecht abgekanzelt fühlt, geradewegs in die Arme solcher Parteien, die versprechen, hier einen Wandel zu schaffen.

In Österreich profitieren davon Haider und die FPÖ, in Frankreich Le Pen und seine Partei. In Deutschland überwiegt (noch) die Neigung, der sich von den Sorgen der Bürger abhebenden politischen Klasse einen „Denkzettel“ zu verpassen – sei es durch Stimmverzicht, sei es im Wege der Protestwahl. Die Zunahme des Stimmengewichts rechtsradikaler Parteien und Gruppen sollte jedoch zu denken geben.

---

## VII. Geregelt Immigration als Antwort auf die Wanderungsbewegung

---

Die Asylproblematik ist nur ein Segment der Ausländerpolitik. Daß sie gelöst wird, ist – so, wie die Dinge liegen – jedoch die Voraussetzung für Fort-

<sup>15</sup> Vgl. H. Leersch (Anm. 8).

schritte in der Ausländerpolitik. Solange das Asylrecht als Vehikel für unkontrollierte Einwanderung mißbraucht werden kann, belastet dies die Ausländerpolitik. Das ändert sich jedoch, wenn das Asylgrundrecht, wie hier vorgeschlagen, auf seine Zweckbestimmung zurückgeführt wird und nur noch *tatsächlich* Verfolgte in Deutschland Asyl erhalten. Dann kann eine vernünftige Einwanderungspolitik zum Zuge kommen, an der es bislang fehlt.

Alle Prognosen über die erwartete große Wanderungswelle aus Ost- und Südeuropa leiden darunter, daß sie hypothetisch sind. Die Angaben über Zahlen, die auf Schätzungen beruhen, schwanken derart, daß man sie nur mit Vorsicht betrachten kann. Keine Zweifel können jedoch darüber bestehen, daß die Herausforderung dramatisch sein wird. Deutschland trägt die Hauptlast des Wanderungsdruckes aus Mittel- und Osteuropa einschließlich der zerfallenden Sowjetunion. Will man die Ursachen aufspüren, so ist Differenzierung angebracht.

Zu einem erheblichen Teil beruht der Wanderungsdruck auf der Unterdrückung nationaler Minderheiten. Von den etwa 450 000 Flüchtlingen aus den Republiken der ehemaligen Sowjetunion kamen etwa 145 000 in kurzer Zeit nach Deutschland<sup>16</sup>, mit weiteren Hunderttausenden ist zu rechnen. Insgesamt leben drei Millionen Deutsche in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion sowie Mittel- und Osteuropas. Die neue Freizügigkeit bietet den Minderheiten den Ausweg der Flucht in die alte Heimat, aus der ihre Vorfahren einst ausgewandert sind. Die Bundesrepublik Deutschland bemüht sich mit Nachdruck um Gewährleistung der Pflege von Sprache und Kultur der deutschen Minderheiten. Auf die individuellen Menschenrechte konzentriert, hat die außerordentliche Ministerkonferenz des Europarates am 24./25. Januar 1991 dem Volksgruppenproblem noch nicht die erforderliche Beachtung geschenkt. Erfreulicherweise ist es jedoch gelungen, in den mit Polen ausgehandelten Nachbarschaftsvertrag beispielhafte Schutzklauseln für Minderheiten aufzunehmen. Das Ziel sollte ein kodifiziertes gesamteuropäisches Volksgruppenrecht sein. Wenn sich in dem deutsch-polnischen Nachbarschaftsvertrag beide Teile verpflichtet haben<sup>17</sup>, die Minderheiten und gleichgestellte Gruppen als Brücken zwischen den Völkern zu behandeln, so ist dies ein beachtlicher

Schritt nach vorn. Es ist allerdings darauf zu achten, daß die Rechte der Minderheiten nicht nur auf dem Papier stehen, sondern in die Realität umgesetzt werden.

Was hier für die deutschen Minderheiten gesagt ist, gilt für alle Minderheiten. Die Staaten Europas werden nicht zur inneren Befriedung kommen, wenn sie nicht den in ihren Grenzen lebenden nationalen Minderheiten die Pflege von Sprache und Volkstum erlauben und ihnen kulturelle und politische Autonomie gewähren.

Von noch größerer Bedeutung für die neue Völkerwanderung dürfte aber die Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse sein, vor allem die Armut. Die darin begründete Fluchtbewegung, die weltweiten Maßstab hat, kann nur gestoppt werden, wenn es gelingt, die Lebensverhältnisse in den Herkunftsländern mit Mitteln der Wirtschaftshilfe zu verbessern. Denn nur dann ziehen die Flüchtlinge ein Leben daheim dem ungewissen Schicksal in der Fremde vor, wenn ihnen die Überzeugung oder wenigstens Hoffnung vermittelt werden kann, daß es im eigenen Land wirtschaftlich bergauf geht.

Es ist das Kennzeichen beider Strategien, daß sie langfristig angelegt sind und keine schnellen Erfolge versprechen. Die Problematik ist jedoch so bedrängend, daß man keineswegs allein auf Wirkungen setzen darf, die erst in weiter Zukunft eintreten können. Eine Abstimmung zwischen den Staaten Europas über *hic et nunc* zu treffende Maßnahmen ist unumgänglich, wobei das Ziel die Entwicklung eines gesamteuropäischen Einwanderungskonzepts sein sollte. Das Schengener Abkommen von 1985 sieht den Abbau der Grenzen zwischen den Unterzeichnerstaaten bereits mit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Marktes zu Beginn des kommenden Jahres vor. Da die damit einhergehende Verschärfung der Außengrenzen durch Grenzkontrollen kaum geeignet ist, den Zustrom von Immigranten zu unterbinden, wird die Entwicklung eines europäischen Einwanderungskonzeptes noch dringlicher, als dies ohnehin bereits der Fall ist.

Allein mit Schlagwörtern wie „Das Boot ist voll!“ zu operieren, macht wenig Sinn. Es ist illusorisch zu glauben, daß eine Abschottung Deutschlands vor den Flüchtlingsströmen auf Dauer möglich ist. Solange noch Zeit dafür verbleibt, sollte vielmehr an einem Konzept gearbeitet werden, daß das Unvermeidliche nicht nur als Faktum anerkennt, sondern den Zuzug der Immigranten für beide Seiten vorteilhaft macht. Das bedeutet die Favorisierung eines Konzeptes, das sich nicht gegen die Einwan-

16 Vgl. Jasper von Altenbockum, Die Flucht vor dem Unbekannten, in: FAZ vom 9. November 1991, S. 5.

17 Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 68, S. 542, 544 (Art. 20ff. des Vertrages).

derung sperrt, aber sie begrenzenden Regelungen unterwirft. Eine solche Kontingentierung oder Quotierung wird sogar in den traditionellen Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien praktiziert. Ihre Einführung in Deutschland sollte um so leichter fallen, als sich die Anzeichen mehren, daß die Zeit der Glaubenskriege in der Ausländerpolitik vorbei ist und endlich die Probleme selbst in den Blick genommen werden.

Richard von Weizsäcker hatte Unrecht, als er verlangte, das brisante Thema der Asyl- und Immigrationspolitik aus Wahlkämpfen herauszuhalten. Die Asyl- und Ausländerpolitik gehört zu den politischen Themen, die unser Land und seine Bewohner vor allen anderen beschäftigen. Wozu aber braucht man Wahlkämpfe, wenn die Parteien, die um die Stimme des Wählers werben, darauf verzichten sollen, selbst in solchen wichtigen Fragen, von deren Beantwortung Gegenwart und Zukunft abhängen, Position zu beziehen? Der Bürger kann eindeutige Auskünfte verlangen, bevor er seine Stimme abgibt. Zustimmung verdient der Bundespräsident jedoch für sein Eintreten für eine Einwanderungspolitik, deren Perspektiven durch Kontingentierung und Quotierung festgelegt werden<sup>18</sup>. Eine solche Politik, die die Beseitigung des Asylmißbrauchs voraussetzt, widerspricht zwar dem bis zur Ermüdung wiederholten Stereotyp, wonach die Bundesrepublik kein Einwanderungsland ist. Dessen Gebrauch aber ist längst ideologisch geworden und sollte deshalb vernünftigen Problemlösungen nicht länger im Wege stehen<sup>19</sup>.

18 Vgl. Richard von Weizsäcker in einem ZDF-Interview, in: „Bonn direkt“ vom 10. November 1991. Inzwischen hat sich auch Willy Brandt in einem Interview für Quoten ausgesprochen, in: Die WELT vom 18. November 1991, S. 4.

19 Vgl. Ulrich Reitz, Einwanderungsland: Das langsame Ende eines Tabus, in: Die WELT vom 18. November 1991, S. 2.

Der Zuzug deutschstämmiger Ausländer könnte und müßte bei einer solchen Ausländerpolitik der Kontingentierung ebenso unterworfen werden<sup>20</sup>, wie sich eine Anrechnung der Flüchtlinge, die als politisch Verfolgte anerkannt worden sind, auf die Quote des kommenden Jahres empfiehlt<sup>21</sup>. Im Moment sind dies allerdings sekundäre Fragen. Um die Ausländerpolitik aus ihrer Sackgasse herauszuführen, ist entscheidend, daß der derzeitige, sich jeder politischen Kontrolle entziehende Wildwuchs durch eine geregelte Immigration ersetzt wird. Nur auf diesem Wege kann in der Asyl- und Ausländerproblematik die Krankheit überwunden werden, die als Politikversagen infolge mangelnder Entschlußkraft zu definieren ist.

Resümierend kann festgestellt werden, daß Kampagnen gegen Ausländerhaß das Problem nicht aus der Welt schaffen; sie sind sogar kontraproduktiv, wenn sie als pauschale Verunglimpfung eines Volkes in Erscheinung treten, das beachtliche Leistungen zur Ausländerintegration erbracht hat, das aber bezweifelt, daß die Duldung des Asylmißbrauchs eine zureichende politische Antwort auf die Herausforderung durch die im Gang befindliche Völkerwanderung ist. Noch haben die Parteien der Mitte in Deutschland eine Chance, das verlorengegangene Vertrauen durch rasche, problemlösende Politik wiederzugewinnen. Bald jedoch könnte es dafür zu spät sein.

20 Für die Feststellung von Aussiedlerquoten setzt sich auch Hans-Dieter Schwind ein; vgl. dessen Interview, in: Neue Osnabrücker Zeitung vom 12. Oktober 1991, S. 2.

21 Vgl. U. Reitz (Anm. 19).

Dieter Oberndörfer

# Vom Nationalstaat zur offenen Republik

Zu den Voraussetzungen der politischen Integration von Einwanderung

Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen der Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt und der Zusammenbruch des Sozialismus in Osteuropa werden in zunehmendem Umfang große Wanderungsbewegungen auslösen. Europa und Deutschland werden sich dadurch noch weit stärker als bisher für Einwanderung öffnen müssen. Dies um so mehr angesichts der schon bald einsetzenden starken Schrumpfung der einheimischen Bevölkerung. Die extrem negativen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen der nun entstehenden kopflastigen Altersstruktur – immer weniger junge Menschen müssen für immer mehr alte Menschen arbeiten – können nur durch Zuwanderung behoben werden. Durch sie wird gerade in Deutschland das bisherige, vom völkischen Denken geprägte nationale Selbstverständnis in Frage gestellt.

Die Einwanderung von Menschen nichtdeutscher Herkunft und ihre Integration als gleichberechtigte Bürger hatte im ethnischen Nationalismus keine Legitimationsgrundlage. Die Überwindung dieser geistig-normativen Barriere für Einwanderung, die sich in der deutschen Innenpolitik nicht zuletzt in der formelhaften und längst gespenstisch unwirklich gewordenen Beteuerung niederschlägt, die Bundesrepublik Deutschland sei kein Einwanderungsland, setzt also den Abschied von überliefertem völkischen Nationalismus zugunsten eines weltbürgerlichen, republikanischen Staatsverständnisses voraus. Damit werden auch die geistigen Grundlagen für die europäische Einigung und die notwendige politisch-geistige Integration Europas in die künftige Weltgesellschaft geschaffen. Gerade für die Bewältigung dringender neuer globaler Probleme geht es aber nicht nur um den Abschied von der völkischen Variante des Nationalismus, sondern noch fundamentaler um die Überwindung des Nationalstaates selbst und die Herausbildung eines weltbürgerlichen Bewußtseins. In der konfliktreichen „kleinen“ Welt des nächsten Jahrhunderts werden sich die liberalen Demokratien zudem nur behaupten können, wenn sie den universalistischen Werten ihrer Verfassungen glaubwürdig Gestalt verleihen. Die Diskussion über Einwanderung sollte daher nicht nur aus der Perspektive ökonomischer und bevölkerungspoliti-

scher Entwicklungen geführt werden, sondern vielmehr von den Grundlagen unserer Verfassung ausgehen und eine kritische Aufarbeitung eines jeglichen Nationalismus einschließen. Dies ist das Anliegen des folgenden Beitrags.

---

## I. Republik und Nation

---

Für die modernen Verfassungsstaaten ist der Gegensatz zwischen der Anerkennung allgemein gültiger Menschenrechte und der Festschreibung von Sonderrechten für die eigenen Staatsbürger charakteristisch. Die Orientierung an den Menschenrechten und ihrem Prinzip weltweiter mitmenschlicher Solidarität steht für die Idee der Republik, die Orientierung an partikularen nationalen Interessen oder Werten für die Idee der Nation<sup>1</sup>.

Die Republik – in moderner politischer Terminologie die liberale Demokratie – hat ein weltbürgerliches Wertefundament. Sie leitet die Rechte, die sie ihren Bürgern gewährt, aus universal gültigen Rechten des Menschen ab. In diesem Sinne begründet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Grundrechte seiner Bürger in Art. 1 nicht aus der Würde des Deutschen, sondern aus der Würde des Menschen. Republiken sind wegen ihres weltbürgerlich normativen Fundaments in ihrer eigenen Politik zum Engagement für den Schutz der Menschenrechte aufgerufen. Nach Immanuel Kant in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ sind sie ferner langfristig auf eine

---

1 Die von verschiedenen Autoren übernommene Unterscheidung zwischen Republik und Nation wurde vom Verfasser in Anlehnung an Carl Schmitts Trennung von liberalem Rechtsstaat und „politischer Einheit“ in verschiedenen Beiträgen entwickelt und expliziert. Vgl. Dieter Oberndörfer, Die Bundesrepublik Deutschland, Europa und die Dritte Welt: Zum „nationalen“ Selbstverständnis der Bundesrepublik, in: Akademie für Politische Bildung (Hrsg.), Zum Staatsverständnis der Gegenwart, München 1987, S. 221–224; ders., Der Nationalstaat – ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 9 (1989) 1, S. 3–13; ders., Die offene Republik, Freiburg 1991.

künftige republikanische Weltkonföderation hin angelegt. Bürger einer Republik können prinzipiell alle Menschen werden, die sich zur republikanischen Verfassung bekennen. In der Republik bedürfen daher das Recht auf Einwanderung und Einbürgerung sowie die Gewährung von politischem Asyl keiner eigenen verfassungsrechtlichen Begründung. Bei der Einwanderung und der Gewährung von Asyl müssen freilich alle im Hier und Jetzt existierenden Republiken die Dimension des politisch, sozial und wirtschaftlich „Möglichen“ berücksichtigen. Die Bestimmung des „Möglichen“ selbst wird stets eine schwierige Frage des Ermessens und des politischen Interessenstreits sein. Daß es aber Grenzen für eine unkontrollierte Masseneinwanderung in der Sozialverträglichkeit und Absorptionskapazität der einzelnen Staaten gibt, können nur blauäugige Utopisten leugnen.

Republikanische Verfassungen legitimieren sich durch die ständig neue Verwirklichung ihrer Verfassungsnormen. Die Gewährung politischen Asyls und die Möglichkeit der Einwanderung gewinnen dabei eine besondere Bedeutung. Gerade damit bekennen sich die Republiken zu ihrer eigenen humanen Wertesubstanz.

Im Unterschied zur weltbürgerlichen Republik legitimiert sich der Nationalstaat aus partikularen „nationalen“ Überlieferungen. Er konstituiert sich durch die Abgrenzung von anderen Nationen und findet gerade in dieser Abgrenzung seine eigene „Identität“. Die Republik erkennt prinzipiell alle Menschen ohne Ansehung ihrer Herkunft und Kultur als potentielle Staatsbürger an. In der Nation hingegen können nur die Angehörigen des Staatsvolkes vollberechtigte Staatsbürger sein. Die Menschheit bildet für den Nationalismus keine Einheit. Eine republikanische föderative Weltordnung oder schon weltweite mitmenschliche Solidarität werden von ihm abgelehnt. Die Menschheit wird vielmehr als ein Kosmos auf ewig miteinander rivalisierender Nationen gesehen.

Die Rechtsgrundsätze der Nation werden aus der jeweiligen „nationalen“ Tradition abgeleitet. Oberste Norm ist das Überlebensrecht der je eigenen Nation. Dieses Rechtsverständnis wird in dem von Nationalisten oft stolz zitierten, in moralischer Perspektive aber schrecklichen Satz ausgedrückt: *right or wrong, it is my country!* Staatsangehörigkeit wird im Nationalstaat durch Teilhabe an den für die Nation jeweils konstitutiven Eigenschaften begründet. Solche Eigenschaften sind in der Sprachnation die Zugehörigkeit zu einer Sprachgemeinschaft, im religiös konzipierten Nationalstaat das Bekenntnis zu einer bestimmten Religion oder

Konfession, im ethnischen Nationalstaat die Abstammung vom Staatsvolk. In der Geschichtsnation, dem durch geschichtliche Entwicklungen gebildeten und politisch zusammengewachsenen Nationalstaat, beispielsweise in der Schweiz oder in vielen multiethnischen oder multikulturellen Staaten der Dritten Welt, deren heutige Grenzen von einstigen Kolonialherren gezogen wurden, wird die Staatsangehörigkeit ebenfalls von den Eltern geerbt und die Einbürgerung Fremder durch vielfältige gesetzliche Barrieren erschwert.

Für alle Nationalstaaten ist charakteristisch, daß sie ihre eigene, sie von anderen Staaten abgrenzende Identität scheinbar „wissenschaftlich“ zu begründen versuchen. Die Geschichtswissenschaft, die Archäologie, bei Sprach- und Religionsnationen auch Philologie und Theologie, werden so zu den die nationalen Identitäten produzierenden Ideologiedisziplinen. Die von ihnen konstruierten Mythen oder besser Märchen einer kontinuierlichen nationalen Tradition, die angeblich in der Vergangenheit verfälscht wurde und sich in der Gegenwart wieder neu entfalten soll, werden zum Maßstab und zur Richtschnur für die inhaltlichen Bestimmungen der eigentlichen, der „wahren“ nationalen Substanz. Die nationale Geschichte wird dabei immer und zwangsläufig zur bloßen Konstruktion. Bei der Bestimmung „der“ nationalen Identität wird die immer vorhandene komplexe kulturelle und geschichtliche Vielgestaltigkeit der Völker und Staaten im nachhinein selektiv eingeschränkt, werden bestimmte partielle Aspekte ausgewählt und in einer künstlich zu-rechtkonstruierten Zwangsjacke nationaler Kontinuität und Identität festgeschrieben und für die Zukunft verbindlich gemacht. Im Namen der definierten Inhalte nationaler Identität verarmt die kulturelle und ethnische Vielfalt. Sie wird dem Moloch der von den Ideologen des Nationalstaates konstruierten Inhalte nationaler Identität geopfert.

Da die nationale Identität des Nationalstaates aus der Geschichte und hier wiederum nur aus einer künstlich verengten Perspektive gewonnen wird, sind alle inhaltlichen Bestimmungen der nationalen Identität zwangsläufig selektiv und restaurativ auf Vergangenes bezogen. Die „definierte“ nationale Identität ist etwas Statisches. Der Blick auf die Zukunft, auf möglicherweise bessere und reichere neue Möglichkeiten der kollektiven und individuellen Existenz wird durch normativ überhöhte Parameter einer konstruierten Vergangenheit verstellt.

Der klassische Nationalstaat entstand im 19. Jahrhundert in einer Welt noch relativ schwacher wirtschaftlicher Verflechtung, geringer räumlicher Mobilität und Kommunikation zwischen den Menschen. Der Staat und sein Territorium konnten nicht nur in der nationalen Ideologie, sondern auch in der Realität eine in sich ruhende, nach außen hin relativ abgeschlossene Einheit bilden. Durch die modernen Verkehrsmittel schrumpfen heute die räumlichen Distanzen immer mehr. Auch durch die modernen Medien wächst die Welt in ständig sich beschleunigendem Tempo zu einer zunehmend miteinander verwobenen Einheit zusammen. Der Massentourismus, immer neue Flüchtlingswellen, Satelliten- und Videofernsehen, um nur einige Faktoren zu nennen, die für den sich in Zukunft eher noch verstärkenden Austausch von Menschen und Ideen ursächlich sind, machen die nationalen Grenzen durchlässig und schleifen sie ab.

Die fortschreitende Ausweitung und Verdichtung der weltwirtschaftlichen Verflechtungen sowie die großen globalen, die Staatsgrenzen übergreifenden ökologischen Probleme machen die überlieferten nationalen Souveränitätsvorstellungen immer unzeitgemäßer. Übernationale Kooperation und Zusammenschlüsse werden zu einem Gebot der Vernunft für das Überleben der Menschheit.

Die Idee der offenen Republik als politische Gemeinschaft für Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft und kultureller Überlieferungen und die mit ihr verbundene Vision einer republikanischen Weltkonföderation waren bislang eine ferne Utopie. Heute gewinnen sie erstmals Gestalt. Sie werden jetzt zur notwendigen neuen, konkreten Gestaltungsaufgabe der Politik. Trotz aller Triumphe, die der Nationalstaatsgedanke in der Dritten Welt und in der Renaissance des ethnischen Nationalismus im Ostblock feiert, handelt es sich dabei letztlich doch nur um rückwärts gewandte Überlieferungen aus der politischen Vorstellungswelt des 19. Jahrhunderts. Im Unterschied zum „reaktionären“, einer konstruierten toten Vergangenheit zugewandten Nationalstaat ist die offene Republik die Staatsform der Zukunft. In der zur Einheit zusammenwachsenden Welt fordert die Idee der Republik auf zur Überwindung der atavistischen Aufsplitterung der Menschheit in sich voneinander abschottende stammesförmige Nationalstaaten.

---

## II. Die deutsche Variante des Nationalismus – der völkische Nationalismus

---

Das nationale Selbstverständnis Deutschlands, Ost- und Südosteuropas wurde vom völkischen Nationalismus geprägt. Seine ideologisch-theoretischen Grundlagen wurden im 19. Jahrhundert im deutschen Idealismus und der Romantik, insbesondere von Herder, Fichte und Schelling, entwickelt. Der völkische Nationalismus wurde bald auch in die außereuropäische Welt exportiert. So wurde beispielsweise auch der arabische, türkische, israelische, singhalesische und tamilische Nationalismus vom Ideengut des völkischen Nationalismus geprägt.

Die politischen Grundvorstellungen des völkischen Nationalismus sind einfach: Jedes Volk hat ein Anrecht auf einen eigenen, souveränen Staat, und jedes Volk hat ein ihm durch „seine“ Geschichte „vorbestimmtes“, ihm rechtmäßig „zugehörendes“ Staatsgebiet. Nur Angehörige des Staatsvolkes können wirklich vollberechtigte Staatsbürger sein. Minderheiten werden vom Staatsvolk im besten Falle geduldet. Ihre Menschen sind Staatsbürger minderen Ranges, häufig werden sie unterdrückt, zwangsassimiliert, vertrieben oder sogar vernichtet. Vom Staatsvolk angeblich oder tatsächlich früher einmal bewohnte Gebiete dürfen und sollen zurückgewonnen und ihre Bewohner sogar vertrieben werden, wenn dies von der völkischen Staatsräson für notwendig gehalten wird.

Das Volk ist im ethnischen Nationalismus eine mystische, überindividuelle Gemeinschaft, die alle Generationen von den Anfängen in der Urzeit bis in die Gegenwart umfaßt. Der einzelne wird in diese mystische Gemeinschaft hineingeboren und darf sie nicht verlassen. Tut er dies dennoch, so trägt er das Kainsmerkmal des Abtrünnigen. So galten im zweiten Deutschen Kaiserreich die Frankreich treu gebliebenen deutschsprachigen Elsässer als irregeleitete Verräter. Auslandsdeutsche waren verpflichtet, Deutsche zu bleiben und galten auch dann noch als Deutsche, wenn sie nicht einmal mehr deutsch sprachen und der deutschen Kultur entfremdet waren. Umgekehrt blieb der Fremdstämmige, wie die Juden in Bismarcks Reich, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch-ideologisch von der eigentlichen Volksgemeinschaft ausgeschlossen.

Der ethnisch-völkische Nationalismus bildet den extremen Gegentyp zur Idee der offenen Repu-

blik. Er schließt das friedliche, gleichberechtigte Zusammenleben unterschiedlicher Völker oder schon von Menschen unterschiedlicher ethnischer und kultureller Herkunft in einem Staatsverband aus. Das in ihm enthaltene Potential der Intoleranz und Unterdrückung wird heute erneut durch die politischen Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa veranschaulicht. In den ehemaligen kommunistischen Diktaturen Ost- und Südosteuropas hat der völkische Nationalismus wie Bakterien in einem Tiefkühlschrank überlebt. Unbeeinflusst von den geistigen und politischen Entwicklungen im Westen ist er mit Beginn des Tauwetters zu neuem Leben erwacht und veranschaulicht das in ihm enthaltene unmenschliche politische Unterdrückungs- und Homogenisierungspotential. Armenier töten Aserbeidschaner, Aserbeidschaner töten Armenier, Serben töten oder vertreiben Kroaten, um nur einige Beispiele zu nennen.

Die völkischen Ideologien wurden und werden überall wie auch in allen anderen Varianten des Nationalismus durch Geschichtsklitterungen und Geschichtsmysmen ideologisch untermauert. Für Deutschland wurde von der Geschichtswissenschaft mit hohem intellektuellem Aufwand eine quasi naturwüchsige und zwangsläufige Kontinuität der „deutschen“ Geschichte von ihren Anfängen bei den Germanen bis zu ihrer Erfüllung im zweiten Deutschen Reich zurechtgestrickt. Der in Rom erzogene Cheruskerfürst Arminius, der Reformator Luther, Friedrich der Große „König von Preußen“, der Französisch sprach und Deutsch nur radebrechen konnte, wurden im nachhinein zu Helden des Kampfes um den deutschen Nationalstaat Bismarcks umgedeutet. Das alte erste Heilige Römische Reich, das Heilige Reich „Deutscher Nation“, das gerade in seiner Blütezeit ein Vielvölkerimperium war, wurde zum ethnisch-deutschen Staat verfälscht. Die „deutsche Nation“ schloß als kirchenrechtlicher Begriff ursprünglich sogar die Völker Skandinaviens, Polens und Böhmens ein. Bei der Umdeutung Preußens zur Kernzelle des deutschen völkischen Nationalstaates von 1871 wurde unter den Tisch gekehrt, daß Preußen nach der dritten polnischen Teilung mehr polnische als deutsche Einwanderer hatte, oder daß der Aufruf des preußischen Königs „An mein Volk . . .“ im Jahre 1812 nicht nur in Deutsch, sondern auch auf Sorbisch und Polnisch veröffentlicht worden war. Noch in den Akten des Wiener Kongresses war Preußen als slawisches Königreich aufgeführt worden.

Die Geschichtsmysmen des völkischen Nationalismus wollen durchweg nicht zur Kenntnis nehmen, daß Völker keine naturwüchsigen vorgegebenen und

statischen Gebilde, sondern vielmehr stets das Ergebnis vielfältiger geschichtlicher, ethnischer und kultureller Durchmischungen und Überlagerungen sind, und die Völker sich dabei in ihrer Geschichte tiefgreifend verändern. So haben die Deutschen der Gegenwart mit ihren europäischen Nachbarn weit mehr Gemeinsamkeiten des Lebensgefühls und der Lebensbedingungen als mit ihren Vorfahren in früheren Jahrhunderten.

---

### III. Relikte des völkischen Nationalismus in der Bundesrepublik Deutschland

---

Was bedeutet uns heute noch der traditionelle ethnische Nationalismus, der ideologische Leim des nationalen Selbstverständnisses des zweiten Deutschen Reiches, der Weimarer Republik und des unrühmlichen Dritten Reiches? Nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus wurde im freien Teil des verbliebenen Rumpfdeutschlands – aus der damaligen Situation verständlich – die neue Republik nicht konsequent vollendet. Die Bundesrepublik Deutschland wurde als Republik für Deutsche gegründet. Mit dem Wiedervereinigungspostulat bezog sich das Grundgesetz der neuen Republik ganz in der Tradition des deutschen ethnischen Nationalismus auf ein völkisches Substrat. „Das gesamte deutsche Volk“ wurde aufgefördert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Schon in Ansehung der Deutschschweizer, Deutschösterreicher und vieler deutscher Volksgruppen außerhalb des alten Reichsgebiets war dies ein politisch überdimensioniertes und brisantes politisches Postulat. Mit der Forderung nach Vereinigung durch freie Selbstbestimmung war es dennoch mit der republikanischen Verfassungstradition vereinbar. Das in ihm enthaltene ethnische Grundmuster kommt erst deutlich in dem Widerspruch zum Ausdruck, der zwischen den für alle gültigen und den nur Deutschen vorbehaltenen Grundrechten im Grundgesetz besteht: So werden die Grundrechte in Art. 1 GG auf die Würde des Menschen bezogen. Konsequenterweise werden daher in Art. 2, 3 und 4 die Grundrechte zur Freiheit der Person, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Glaubens- und Meinungsfreiheit „jedem“ und „allen“ Menschen gewährt. Nach Art. 3 darf „niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen und politischen

Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“. Demgegenüber ist später in den Artikeln zur Versammlungs-, Vereinigungs- und Berufsfreiheit, zur Freizügigkeit und Auslieferung nur von Rechten für Deutsche die Rede. Fundamentale Grundrechte werden also im Widerspruch zu Art. 3 GG allein Deutschen vorbehalten. Wer aber ist ein Deutscher? Gerade hier zeigt sich der völkische Kern im Republikverständnis des Grundgesetzes. Nach Art. 116 besteht ein Rechtsanspruch auf deutsche Staatsbürgerschaft nur für solche Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit schon besitzen, ferner für die Nachkommen der im Gebiet des Deutschen Reiches vom 31. Dezember 1937 bereits Ansässigen sowie für Flüchtlinge oder Vertriebene „deutscher Volkszugehörigkeit“. Was aber wiederum begründet deutsche Volkszugehörigkeit? Allein Abstammung oder auch Sprache und Bekenntnis zur deutschen Kultur? Bezieht sich die für die Rechtsprechung zur Einbürgerung wichtig gewordene Formel „Bekenntnis zur deutschen Kultur“ allein auf bestimmte Lebensformen oder auch auf die Inhalte der klassischen deutschen Literatur, z. B. auf Kenntnisse der Schriften Goethes und Schillers? Warum können nicht auch Angehörige oder Nachkommen deutscher Volksgruppen in Südamerika, Australien oder Nordamerika einen deutschen Paß beantragen?

Art. 116 hat die rechtliche Grundlage für großartige Leistungen der neuen Republik geschaffen. Sie ermöglichte die Aufnahme von fast zwölf Mio. Flüchtlingen deutscher Volkszugehörigkeit aus Mitteldeutschland und ost- und südosteuropäischen Staaten. Darüber hinaus bildete Art. 116 eine der wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen für die deutsche Einigung. Den Deutschen in der ehemaligen DDR wurde damit der Rechtsanspruch auf die Teilhabe an der republikanischen Ordnung verbürgt, die im westlichen Teil des alten Reichsgebiets entstanden war. Bei all dieser positiven Bilanz blieb als ungelöste und unbewältigte Zukunftsaufgabe der Abbau der im Grundgesetz angelegten Spannung zwischen weltbürgerlichen Prämissen und völkisch-nationalstaatlichen Orientierungen. Dieser Abbau erscheint um so nötiger und unvermeidlicher, da die unreflektierte Staatsvorstellung der Väter des Grundgesetzes – Deutschland als ethnisch homogener Staat für Deutsche – schon durch die bisherige Zuwanderung von fünf Mio. Ausländern in das Gebiet der alten Bundesrepublik längst von der Wirklichkeit überholt wurde und unrealistisch geworden ist.

Die Verwandlung Deutschlands in eine staatliche Gemeinschaft, in der noch ein weit größerer Anteil

der Bevölkerung aus Menschen nichtdeutscher Herkunft und kultureller Tradition bestehen wird, ist vorprogrammiert. Aus dem sich schon bald dramatisch beschleunigenden Bevölkerungsrückgang ergeben sich wirtschaftliche und politische Zwänge für eine verstärkte Zuwanderung von Ausländern aus Osteuropa und der Dritten Welt. Die Bevölkerung der alten Bundesrepublik Deutschland wird wegen ihres jetzigen Bevölkerungsaufbaus bis zum Jahr 2035 von 60 Mio. auf 35 Mio. schrumpfen. Es wird dann ebenso viele Menschen im Alter von über 70 Jahren wie Jugendliche unter 18 Jahren geben. Die Bevölkerungsstruktur wird dann nicht einer Pyramide, sondern vielmehr einem Pilz gleichen. An dieser Bevölkerungsentwicklung wird sich ohne Zuwanderung auch bei einer eventuellen, aber unwahrscheinlichen substantiellen Zunahme der Geburtenhäufigkeit in den jetzt schon halbierten Jahrgängen im Reproduktionsalter wenig ändern. Nach der Bevölkerungsstatistik wäre für die Erhaltung einer sozialpolitisch ausgewogenen und für die Leistungskraft der Wirtschaft ausreichenden Bevölkerungsstruktur und -zahl innerhalb der nächsten 40 Jahre im neuen Gesamtdeutschland eine Einwanderung von etwa 10–15 Mio. Menschen erforderlich. Nur so kann die Rentenproblematik bewältigt und der Zusammenbruch des Binnenmarktes verhindert werden. Hinzu kommen die langfristigen Aufgaben des wirtschaftlichen Wiederaufbaues im Gebiet der sich immer noch weiter entvölkernden ehemaligen DDR. Er kann nur mit Hilfe weiterer ausländischer Arbeitskräfte geleistet werden. Die Vorstellung aber, daß Deutschland als Altersheim auf grüner Wiese mit vollautomatisierten Produktionsanlagen für immer umfangreichere Exporte zum Ausgleich für den schrumpfenden Binnenmarkt überleben kann, während sich die Menschen aus der Dritten Welt und Osteuropa vor den Toren stauen, ist unrealistisch und inhuman.

Im Interesse der eigenen wirtschaftlichen und politischen Überlebensfähigkeit, aber auch im Sinne eines Lastenausgleiches zur Bewältigung der sich abzeichnenden neuen Völkerwanderungen muß sich *Deutschland* für eine *verstärkte Einwanderung öffnen*. Der Glaube, daß Millionen neuer Zuwanderer die vollen Staatsbürgerrechte verwehrt und sie als Arbeitsameisen unserer Wirtschaft von der staatsbürgerlichen Mitwirkung ausgeschlossen werden können, ist ebenfalls politisch unrealistisch. Die notwendige Aufgabe der politischen und sozialen Integration der Zuwanderer kann nur durch den Verzicht auf das überlieferte ethnisch-völkische Staatsverständnis und die Rückbesinnung auf die in den Grundwerten des Grundgesetz-

zes angelegte Idee der offenen Republik bewältigt werden.

---

#### IV. Zukunftsaufgaben einer republikanischen Verfassungspraxis in Deutschland und in Europa

---

Wie soll und wie kann die Entwicklung der Bundesrepublik und Europas zu einer ethnisch und kulturell noch weit inhomogeneren Gesellschaft als bisher politisch verarbeitet werden? Das vorrangige Ziel der Politik muß, wie der Staatsrechtslehrer Rudolf Smend zu Recht betont hat, die politische Integration der Menschen in das Gemeinwesen sein. Was aber bedeutet politische Integration im Sinne eines friedlichen und möglichst konfliktfreien Zusammenlebens? Die Antwort auf die Frage nach den Voraussetzungen einer solchen Integration findet sich im republikanischen Wertefundament des Grundgesetzes und ihrer Rechtsordnung. Der Gesetzgeber muß konsequent Art. 3 des Grundgesetzes verwirklichen: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“ Ausländer werden nur dann in den Staat der Bundesrepublik Deutschland hineinwachsen, sich mit ihm identifizieren und, wenn sie dies selbst wollen, auch Bürger der Bundesrepublik werden. Andernfalls sind schwere soziale und politische Konflikte vorgezeichnet. Eine unmittelbar zwingende Konsequenz von Art. 3 GG ist auch die *Schaffung eines liberalen Einbürgerungs- und Aufenthaltsrechtes*. Für Kinder von Ausländern, die in Deutschland geboren sind, sollte das in vielen Einwanderungsstaaten (z.B. USA) praktizierte Territorialprinzip gelten, d.h. der Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Geburt im Staatsgebiet. Um Nachteile zu vermeiden, die sich für einige Ausländergruppen durch die Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit ergeben, muß die Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft eingeräumt werden. Aus Art. 3 GG ergeben sich vor allem wichtige neue Aufgaben für unser Bildungssystem. Die Kinder von Ausländern sind in unserem Bildungssystem, wie die große Zahl von Schulabrechern zeigt, durch mangelnde Sprachkenntnisse benachteiligt. Wie für deutsche Kinder aus sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen ist daher die verstärkte Hilfe für den Erfolg von Ausländerkindern in der schulischen und beruflichen Ausbil-

dung eine vorrangige Aufgabe. Sie liegt auch im wohlverstandenen Eigeninteresse aller Staatsbürger Deutschlands. In dem vielfältigen und weitverzweigten, öffentlich geförderten Vereinswesen der Bundesrepublik, z.B. in Sportvereinen oder anderen Freizeitvereinen, muß die Diskriminierung von Ausländern durch den Gesetzgeber wegen ihrer möglichen großen Bedeutung für den wünschenswerten Integrationsprozeß verhindert werden. Ein Diskriminierungsverbot muß für alle Bereiche des Lebens durchgesetzt werden. Das engmaschige Vereinsnetz und die hervorragende Qualität des öffentlichen Bildungssystems in Deutschland machen die politische und soziale Integration von Ausländern bei einer Vermeidung von Diskriminierung möglicherweise hierzulande sogar leichter als in den USA, dem klassischen Einwanderungsland.

Es bleibt die Frage nach der zukünftigen Rolle der deutschen Sprache und der deutschen kulturellen Tradition. Die politische und soziale Integration einer multi-ethnischen Gesellschaft setzt voraus, daß man sich sprachlich verständigen kann. Aus diesem Grund blieb Englisch bis heute im indischen Vielvölkerstaat Amts- und Verkehrssprache. Aus dieser Funktion der Sprache für Kommunikation und Verständigung ergibt sich die vorläufig unverzichtbare Bedeutung des Deutschen als Amts-, Bildungs- und Verkehrssprache Deutschlands. Dies bedeutet wiederum, daß Ausländern in Deutschland, insbesondere auch Frauen ausländischer Arbeitnehmer, bessere Möglichkeiten zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse geboten werden müssen. Bei den Forderungen nach kultureller Assimilierung der Ausländer oder ihrer Integration in „die“ deutsche Kultur ergeben sich Probleme.

„Kultur“ ist immer schwer definierbar. Sie ist sicher nicht etwas Statisches. Alle Kulturen haben sich durch vielfältige Übernahmen zunächst fremder kultureller Überlieferungen gebildet. Die Kultur der Deutschen im weitesten Sinne – ihre Werte, Einstellungen und Verhaltensweisen – hat sich schon gegenüber der Weimarer Republik tiefgreifend, ja revolutionär verändert. Die deutsche Kultur des 19. Jahrhunderts war nicht identisch mit der deutschen Kultur vorausgehender Jahrhunderte. Bei Versuchen der Bestimmung, was heute das spezifisch Deutsche an unserer Kultur ausmacht, wird es weit vielstimmigere und diffusere Antworten geben als noch im 19. Jahrhundert. Kulturen sind im übrigen nie homogene Gebilde, sondern immer auch „multi-kulturell“. Im Vergleich zu früheren Jahrhunderten ist Deutschland heute gerade durch die erst in der Neuzeit

möglich gewordene friedliche Koexistenz unterschiedlicher Konfessionen bei gleichzeitiger starker Säkularisierung eine noch viel ausgeprägtere multikulturelle Gesellschaft geworden.

Eine klare Antwort auf alle Forderungen nach kultureller Integration gibt das Grundgesetz. In Art. 4 Abs. 1 heißt es: „Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.“ Abs. 2 des Art. 4 GG gewährleistet die „ungestörte Religionsausübung“. Das Grundgesetz schützt also schon jetzt die Freiheit des Kultus, die kulturelle Freiheit aller Staatsbürger und Bewohner des Bundesgebietes. Die Vorstellung, daß Gläubige „fremder“ Religionen nicht Staatsbürger Deutschlands werden sollten, ist mit dieser durch das Grundgesetz gewährten Freiheit des religiösen Bekenntnisses unvereinbar. Die Vereinigungsfreiheit räumt darüber hinaus Ausländern oder deutschen Staatsbürgern ausländischer Herkunft das Recht ein, in privaten Vereinigungen bislang fremde, nichtdeutsche kulturelle Überlieferungen zu pflegen. In der multiethnischen und multikulturellen Gesellschaft Deutschlands von morgen wird dieses Recht noch stärker als bisher wahrgenommen werden. Die heutige Kultur der Bundesrepublik wird dadurch nachhaltig verändert werden.

Damit soll nicht einem romantischen, wertneutralen Kulturpluralismus Vorschub geleistet werden, demzufolge alle kulturellen Überlieferungen der Welt friedlich koexistieren können und den Vorrang vor den universalen Werten der Republik haben sollen. Werte des islamischen Fundamentalismus beispielsweise stehen nicht nur im Gegensatz zu Bestimmungen des Grundgesetzes der Bundesrepublik, sondern auch zur laizistischen Verfassung der Türkei. Die Konflikte, die sich hier abzeichnen, insbesondere hinsichtlich der Rolle der Frauen und der Kinder, müssen im Rahmen der rechtlichen Normen des Grundgesetzes ausgetragen werden. Darüber hinaus hat es auch in klassischen Einwanderungsländern immer wieder schwere soziale und politische Konflikte gegeben. Es wird heute oft vergessen, daß im 19. Jahrhundert in den USA die Masseneinwanderung aus Ost-, Südost- und Südeuropa noch wesentlich heftigere soziale und politische Konflikte auslöste als die neuen Einwanderungswellen aus Lateinamerika und Asien seit den sechziger Jahren. Vergessen sind heute auch die schweren, häufig sogar blutigen Konflikte zwischen französischen Arbeitern und italienischen Einwanderern im 19. Jahrhundert.

Die Voraussetzungen für eine politisch und sozial integrierte multiethnische Gesellschaft in der Bundesrepublik sind besser, als viele glauben. Nach zwei mörderischen Weltkriegen und der Katastrophe von 1945, die einen ebenso tiefen Einschnitt in die Geschichte der Deutschen wie die Reformation und der Dreißigjährige Krieg bedeuten, hat der völkische Nationalismus in der Bundesrepublik Deutschland seine intellektuelle Kraft und ideologische Legitimität verloren. Seine ideologischen Mythen sind brüchig geworden. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß das Wiederaufleben des völkischen Nationalismus in Osteuropa – in dem durch den Zusammenbruch des Sozialismus geschaffenen geistig-ideologischen Vakuum provinziell abgeschlossener Gesellschaften – gerade für Deutschland neuerliche Ansteckungsgefahren in sich birgt. Auch die Wiedervereinigung kann der Rückkehr zu alten Denkmustern des völkischen Nationalismus Vorschub leisten. Demgegenüber hat die Volksbewegung zur Wiedervereinigung ihre eigentliche politische Durchschlagskraft nicht aus völkischem Denken erhalten, sondern vielmehr aus der Erfahrung jahrzehntelanger politischer Unterdrückung, ökonomischer Mißwirtschaft und dem großen Gefälle des Wirtschafts- und Lebensniveaus, das zwischen den beiden deutschen Staaten existierte. Die vielzitierte Ausländerfeindlichkeit in der alten Bundesrepublik und noch mehr in den neuen Bundesländern hat heute primär ökonomische und gruppenspezifische Ursachen. Dies beweisen viele Umfragedaten. Die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und gruppenpsychologische Ängste vor Fremden, die sich immer wieder in der Geschichte klassischer Einwanderungsländer, so gerade auch in den USA, beobachten ließen, und nicht die völkische Ideologie bilden den eigentlichen Nährboden für Ausländerfeindlichkeit. Somit werden die zukünftigen Einstellungen der ethnisch deutschen Staatsbürger zu Staatsbürgern ausländischer Herkunft ganz entscheidend von der Qualität unserer Sozialpolitik, und dabei vor allem von der Schaffung von Arbeitsplätzen und von ausreichendem, preisgünstigen Wohnraum abhängen.

Die politische Einigung Europas darf nicht zur Bildung eines neuen, sich nach außen hin abschließenden Nationalstaates führen. Die politische Einigung Europas setzt ja gerade die Überwindung des alten Nationalismus voraus. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Europa als offene Republik konzipiert und verwirklicht wird. Gerade weil Europa den modernen Nationalismus geboren hat, hat eine republikanische Ordnung Europas

eine besonders wichtige Funktion für die geistige und politische Entwicklung in der Dritten Welt.

Republiken orientieren ihre Politik am Ziel der politischen Einheit aller Menschen. Auf dem langen Weg zu diesem fernen Ziel gewinnen Republiken ihre geschichtliche Würde und Legitimität. Dies gilt auch für die Bundesrepublik und ein republikanisches Europa. Geschichte heißt für Republiken nicht Fixierung am Status quo, sondern produktive Entwicklung der eigenen Verfassungsprinzipien. Für das neue Deutschland und Europa bedeutet dies, daß sie in Zukunft die weltbürgerlichen Prämissen ihrer eigenen Verfassungen stärkere politische Gestalt gewinnen lassen müssen.

Hierfür haben eine liberale Ausländerpolitik, Einbürgerungspraxis und Asylgewährung eine zentrale Bedeutung. Die notwendige Verwirklichung einer offenen Republik wird sicher konfliktreich sein. Diese Konflikte können aber auch die Quelle neuer Dynamik und Vitalität werden. Sie sind die bessere Alternative zur Alterssklerose und der tödlichen Ruhe in einem überdimensionierten Altersheim. Der Weg zur offenen Republik bedeutet für viele, vor allem ältere Deutsche den Abschied von der überlieferten, ja Entfremdung von der sich verändernden politisch-kulturellen Heimat. Das Durchmessen dieses Weges wird lange Zeit brauchen und allen, den Altbürgern wie den Neubürgern, viel abverlangen.

# Migration aus Osteuropa und dem Maghreb

## I. Rahmenbedingungen

Weltweit soll es nach Angaben des UN-Flüchtlingskommissariats 15 Mio. Flüchtlinge geben. Diese Zahl erfaßt nur die politisch Verfolgten gemäß der Genfer Konvention. Nicht mitgerechnet sind jene Menschen, die auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen, auf der Flucht vor Krieg oder Bürgerkrieg, wegen Menschenrechtsverletzungen oder ökologischer Krisen Aufnahme in anderen Ländern suchen. Auch jene 14 Mio. Binnenflüchtlinge, die innerhalb der eigenen Landesgrenzen bleiben, sind nicht einbezogen. Primäre Fluchtursache sind die Lebensverhältnisse im Herkunftsland (Push-Faktoren), hinzu kommt die Attraktivität des Ziellandes (Pull-Faktoren). Vielfach verstärken sich die migrationsfördernden Faktoren gegenseitig. Ein aktueller Anlaß ist zumeist dafür verantwortlich, daß sich eine latent vorhandene Fluchtneigung in eine tatsächliche Flucht umsetzt.

Etwa 80 Prozent dieser Flüchtlinge halten sich gegenwärtig in der Dritten Welt auf, zehn Prozent in Westeuropa, mit steigender Tendenz. Die Wiederherstellung der Freizügigkeit in Osteuropa, aber auch die steigende Zahl von Dritte-Welt-Flüchtlingen stellen für die westeuropäischen Staaten eine neue Herausforderung dar. Gleichzeitig wird in ganz Europa die Forderung nach einer schärferen Begrenzung des Asylrechts lauter. Westeuropa befindet sich damit quantitativ und qualitativ an einer Wegscheide seiner Migrationsgeschichte<sup>1</sup>. Folgende Phänomene fallen dabei ins Auge:

- Die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte wird heute nicht mehr gefördert, der Schwerpunkt der Immigration liegt auf der Familienzusammenführung.
- Allein von 1983 bis 1989 vervielfachte sich die Asylbewerberzahl in den Ländern des Europarates auf 350 000. Auch wenn die Anerkennungsquote weiter sinkt – sie beträgt derzeit

etwa fünf Prozent –, so erfolgen doch nur wenige Abschiebungen.

- Seit Anfang der achtziger Jahre übersteigt auch in den südeuropäischen Ländern die Zuwanderung die Auswanderung.
- Tendenziell kommen die Asylbewerber aus immer entfernteren Regionen. In Schweden waren es 1985 zu 64 Prozent Asiaten.
- Sprunghaft stieg in den letzten Jahren die Zahl der illegalen Einwanderer sowie der Schlepperorganisationen, so daß heute z.B. von etwa einer Mio. illegal sich aufhaltender Ausländer in Italien und mehreren Hunderttausenden in Spanien und Frankreich auszugehen ist.
- Neuerdings dienen die osteuropäischen Staaten vielen Dritte-Welt-Flüchtlingen als willkommenes Transitland, bevor sie die „grüne Grenze“ nach Westen überqueren.

In Deutschland hat sich in den letzten vier Jahren die Asylbewerberzahl mehr als vervierfacht<sup>2</sup>. Im letzten Jahr meldeten sich insgesamt 256 000 Bewerber, was einer Steigerung um 33 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. 65 Prozent der Asylbewerber kamen 1991 aus Mittelost- und Südosteuropa. Seit 1989 wuchs die Zahl der Asylbewerber aus den europäischen Krisenländern Rumänien (von 3 100 auf 40 500), Bulgarien (430/12 000) und Sowjetunion (300/5 700) stark an. Aus dem krisengeschüttelten Jugoslawien kamen mit 75 000 Flüchtlingen 1991 fast ein Drittel aller Bewerber.

Für 1990 ist ein EG-weiter Vergleich möglich. Mehr als jeder zweite Asylbewerber in der EG beantragte 1990 in Deutschland Asyl (193 000 von 359 000). In weitem Abstand folgten Großbritannien (60 000) und Frankreich (52 000), wobei gerade die bisher von Asylanten noch kaum betroffenen Staaten wie Spanien zum Teil ganz erhebliche Zuwächse zu verzeichnen hatten. Schaut man sich dagegen die Relation von Asylanten- und Einwohnerzahl an, so rangierte Deutschland 1990 in Westeuropa nur an fünfter Stelle, hinter der Schweiz, Schweden, Österreich und Großbritannien.

1 Einen historischen Überblick bieten Peter J. Opitz, Das Weltflüchtlingsproblem im 20. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/87, S. 25–39; François Heisbourg, For a Comprehensive and European Approach to Population Movements, in: Survival, 23 (1991) 1, S. 31–41.

2 Die folgenden Angaben beruhen auf zahlreichen Quellen des Innenministeriums, von Eurostat, UNHCR und den deutschen Botschaften in den EG-Ländern.

Die Zahl der deutschen Aussiedler wuchs von 1988 bis 1990 von 203 000 auf 397 000, hat sich im letzten Jahr überraschenderweise jedoch fast halbiert (222 000). Bei den Herkunftsgebieten fällt auf, daß sich die Zahl der Aussiedler aus Polen von 1988 bis 1991 von 250 000 auf nur noch 40 000 zurückentwickelt hat. Die Zahl der Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion, die sich von 1988 bis 1990 auf 147 000 verdreifachte, hat sich 1991 auf diesem hohen Niveau stabilisiert. Aus Rumänien kamen im letzten Jahr nur noch 32 000 Aussiedler; im Jahr davor waren es noch 111 000. Somit scheint der Strom der Aussiedler aus Polen und Rumänien allmählich zu verebben. In Zukunft dürften allein die Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion noch eine ernsthafte Herausforderung darstellen. Insgesamt nahm Deutschland seit 1988 fast 2,3 Mio. Aussiedler und Asylanten auf.

---

## II. Migration aus Osteuropa

---

Die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes durchlaufen einen tiefgreifenden politischen, wirtschaftlich-sozialen, kulturellen und vor allem geistigen Transformationsprozeß. Die Stabilisierung dieses Prozesses, oder besser gesagt, die optimale Eindämmung der unvermeidlichen Krisen wird darüber entscheiden, wie umfangreich die Wanderungsbewegungen aus Osteuropa im nächsten Jahrzehnt ausfallen werden<sup>3</sup>. Eine Prognose ist derzeit ebensowenig möglich, wie es eine Vorhersage der Massenflucht von über 20 000 Albanern im März 1991 – nur wenige Wochen vor den ersten anberaumten freien Wahlen dort – gegeben hat. Nach einer Umfrage des Pariser Ipsos-Instituts im März und April 1991 wollen in den nächsten drei Jahren 17 Prozent der Tschechen und Slowaken, zehn Prozent der Bürger im Großraum Moskau, sechs Prozent der Polen und vier Prozent der Ungarn „auf jeden Fall“ oder „vielleicht“ ihr Land verlassen<sup>4</sup>. Folgende Faktoren werden für den Umfang künftiger Ab-

3 Vgl. Vladimir V. Kusin, *Refugees in Central and Eastern Europe: Problem or Threat?*, Analyse für Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute, München, 10. Januar 1991; Dieter Vogeley, *Massenansturm aus dem Osten?* Vortrag beim Seminar der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen am 14. Mai 1991 in Bonn.

4 Vgl. Erhard Stöling, *Wer will weg aus Osteuropa? Eine Meinungsumfrage in Polen, Ungarn, der Tschechoslowakei und dem Großraum Moskau*, in: *World Media*, Nr. 2 („Die neue Völkerwanderung“), Sonderausgabe von „die tageszeitung“ vom 8. Juni 1991, S. 22f.

wanderungen in Osteuropa ausschlaggebend sein:

Erstens: Für alle osteuropäischen Staaten gilt, daß sie ihre wirtschaftlich-soziale Talsohle im Umstrukturierungsprozeß noch nicht erreicht haben. Allgemein ist – wenn auch mit starken länderspezifischen Unterschieden – die Lage durch stark rückläufige Industrie- und Agrarproduktion, sinkende Exporte, wachsende Auslandsverschuldung und steigende Arbeitslosigkeit geprägt. Für den Aufbau eines Sozialstaates besteht kaum finanzieller Spielraum. Das Wirtschaftsgefälle zwischen West und Ost wird sich weiter vertiefen – ein entscheidender Pull-Faktor in der Migrationsfrage. Ein Ausbleiben oder Verzögern durchgreifender Reformen wird die Migrationsneigung zusätzlich erhöhen.

Zweitens: In vielen Ländern Osteuropas leben umfangreiche nationale Minderheiten, die wegen ihres Bezuges zur Heimat besonders migrationswillig sind. Dies gilt etwa für die 320 000 Türken, die 1990 aus Bulgarien an den Bosphorus übersiedelt sind. Angesichts des nationalen Erwachens in Osteuropa kommt einem rechtlich abgesicherten und gesellschaftlich verankerten Minderheitenschutz größte Bedeutung zu. Für einige Minderheiten dürfte ein effektiver Schutz allerdings zu spät kommen. Dies gilt für die Rumäniendeutschen, aber auch für die Völker im ehemaligen Jugoslawien, wo sich eine ethnische Homogenisierung durch veränderte Grenzziehung und Vertreibung der Minderheiten abzeichnet. Wo Minderheitenkonflikte gewaltsam ausgetragen werden – wie in Nagorny-Karabach – wächst der Migrationsdruck.

Drittens: Die Fluchtneigung nimmt überall dort zu, wo repressive Regime noch immer die Opposition unterdrücken und die Menschenrechte verletzen. Dies galt etwa für das Georgien Gamsachurdijas, der die Oppositionellen und die Süd-Osseten durch seine autoritäre Politik ins Ausland trieb. Ähnliche Konflikte drohen in Rumänien durch das nur scheinbar gewendete Regime Iliescus und im Serbien des Milosevic. Beim Machtzerfall einer Zentralregierung wie in der Sowjetunion kommt der Stabilisierung des Übergangs auf dem Weg zu neuen Machtstrukturen große Bedeutung zu. In Jugoslawien gelang diese Stabilisierung nicht.

Viertens: Entscheidende Fluchtursache dürfte die „Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit vor allem der

jungen Generation<sup>5</sup> sein, die in der Heimat keine persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten sieht. Der totale Verlust des Vertrauens in die politischen Führungen von Rumänien und Albanien etwa bedingt es, daß trotz eingeleiteter Wirtschaftsreformen die Abwanderung ungehemmt weitergeht. Die umfangreiche Emigration aus Bulgarien dürfte durch die nur sehr allmähliche, in Etappen verlaufende Ablösung der Kommunisten gefördert worden sein; sie kann nun jedoch nach der unter Beteiligung der türkischen Minderheit erfolgten Etablierung der ersten bürgerlichen Regierung eingedämmt werden. Nicht auszuschließen ist jedoch, daß auch die heute scheinbar stabilisierten Staaten Osteuropas in Chauvinismus, anti-westliche Denkweisen und in einen Populismus nach dem Muster des ehemaligen polnischen Präsidentschaftskandidaten Tyminski zurückfallen, falls Enttäuschung über ausbleibende Erfolge der Marktwirtschaft und die neuen politischen Kräfte um sich greift.

### III. Pulverfaß Sowjetunion

Das Ausmaß an Instabilität, die Tiefe des Transformationsprozesses und der Umfang des Migrationspotentials machen die ehemalige Sowjetunion zu einem Sonderfall in Osteuropa, was die Größe potentieller künftiger Flüchtlingsströme anbelangt<sup>6</sup>. Migrationsrelevant sind vor allem folgende Phänomene:

- der weitgehende Kollaps der wirtschaftlich-sozialen Struktur, den der einzelne Bürger als einen sich zuspitzenden Kampf gegen den sozialen Abstieg erfährt;
- die Lähmung und schließlich das Verschwinden der alten Zentralgewalt, verbunden mit den begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der neuen

<sup>5</sup> Vgl. Wolfgang Schäuble, Vorschläge und Bemühungen zur Lösung der Asylproblematik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 85, S. 691.

<sup>6</sup> Vgl. Sidney Heitmann, The Third Soviet Emigration. Jewish, German and Armenian Emigration from the Soviet Union since World War II, in: Berichte des Bundesinstituts für Internationale und Ostwissenschaftliche Studien (BIOSt), Nr. 21, Köln 1987; ders., Soviet Emigration since Gorbachev, in: Berichte des BIOSt, Nr. 62, 1989; ders., The Right to Leave. The New Soviet Draft Law on Emigration, in: Berichte des BIOSt, Nr. 26, 1990; ders., Soviet Emigration in 1990, in: Berichte des BIOSt, Nr. 33, 1991; Klaus Segbers, Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen aus der bisherigen UdSSR, Publikation der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-KA 2678), Ebenhausen, Januar 1991.

Politikergeneration. Dies führt zu einem Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung, was zum Teil als existenzielle Bedrohung empfunden wird;

- die allgemeine Enttäuschung auch über Politik und Parteien der demokratischen Bewegung, denen allerdings seit dem Putschversuch im August ein „Fenster der Gelegenheiten“<sup>7</sup> für einschneidende Reformen offensteht;
- die „Explosion des Ethnischen“ in einem Überschwung nationaler Erregung, was zu Ausgrenzung und Vertreibung von Minderheiten führt und Autonomiebestrebungen auch bei den kleinsten der 140 Ethnien hervorruft.

#### 1. Sowjetische Emigration im Zeitraffer

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben mehr als 1,2 Mio. Bürger die Sowjetunion verlassen, davon mehr als die Hälfte 1989 und 1990. Noch in Gorbatschows ersten Regierungsjahren wurde Emigration als unpatriotisch verurteilt. Jeder Antragsteller hatte mit beträchtlichen Diskriminierungen zu rechnen. Das Gesetz von 1959 mit seinen Revisionen von 1970 und 1986 gewährte keinerlei Rechtssicherheit und sah lediglich Familienzusammenführungen vor. Die Ausreise war eine willkürlich gehandhabte Konzession des Staates, abhängig von internen Quoten, bilateralen Vereinbarungen, westlichem Druck, der internationalen Großwetterlage und langwierigen, erniedrigenden Prozeduren. Sie war auf vier Gruppen – Juden, Deutsche, Armenier und zuletzt Griechen – beschränkt, die zusammen nur zwei Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachten.

Die Emigration aus der ehemaligen Sowjetunion läßt sich in vier Phasen einteilen. 1948 bis 1970 durften im Durchschnitt nur 2 700 Bürger jährlich auswandern. 1971 bis 1980, in der Phase der Entspannungspolitik, stieg der Ausreisestrom mit 35 000 jährlichen Ausreisen erheblich an: 248 000 Juden, 64 000 Deutsche und 34 000 Armenier verließen das Land. Die Ostverträge, die Schlußakte von Helsinki und das Jackson-Vanick-Amendment des amerikanischen Kongresses dürften diese Entwicklung gefördert haben. Von 1981 bis 1986, dem letzten Aufflackern der Ost-West-Konfrontation, sank die Ausreisenzahl wieder auf 8 000 pro Jahr, wobei erstmals mehr Deutsche als Juden emigrierten. Seit 1987 ist die Ausreisekurve steil nach oben geschossen: 1987 26 000, 1988 77 000, 1989 237 000, 1990 452 000 Ausreisende.

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Segbers, Das schwierige Erbe der Sowjetunion, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 23, S. 677.

Für die Auswahl des Ziellandes waren vor allem die ethnische Herkunft und die Aufnahmebereitschaft des Ziellandes relevant. Nahezu alle 300 000 Deutschen, die 1987 bis 1990 die ehemalige Sowjetunion verließen, fanden in der Bundesrepublik Aufnahme. Waren 1987 nur 14 500 ausgewandert, so schnellte die Zahl der Aussiedler bis 1990 auf 148 000 hoch, was die Gesamtzahl von 1945 bis 1986 (106 000) überstieg.

Über die Hälfte aller Auswanderer aus der ehemaligen Sowjetunion seit 1945 waren jüdischer Herkunft. Während nach 1948 zunächst fast alle ausreisenden Juden in Israel eine neue Heimat fanden, gingen seit den siebziger Jahren immer mehr von ihnen in die USA, bis die Amerikaner im Oktober 1989 den Zuzug auf 50 000 pro Jahr begrenzten. Heute ist Israel wieder primäres Ziel der Juden. Allein 1990 hatte Israel 180 000 Zuzüge zu verkraften, was die Staatsfinanzen, den Wohnungs- und den Arbeitsmarkt vor schwerwiegende Probleme stellt. Die Zahl der emigrierten Armenier stieg von 1988 bis 1990 von 11 000 auf etwa 60 000. Sie fanden fast ausschließlich bei ihren Landsleuten im Süden Kaliforniens eine neue Bleibe. Erstmals wanderten 1990 auch 14 300 pontische Griechen und 4 200 Evangelikale und Pfingstler aus. Damit beginnt die Emigration allmählich weitere ethnische und religiöse Gruppen zu erfassen.

Die Motive für die Ausreise der vier Hauptgruppen haben sich im Laufe der Zeit gewandelt und weisen nur zum Teil Gemeinsamkeiten auf. In allen Fällen spielte die jahrzehntelang praktizierte Politik der Russifizierung, Diskriminierung und Deportation von Minderheiten eine herausragende Rolle. Im Fall der Juden und Deutschen war der Druck ausländischer Regierungen auf liberalere Ausreisepraktiken von außerordentlicher Bedeutung, wobei der Kreml Ausreisegenehmigungen als „bargaining-chip“ mißbrauchte. Bei allen vier Gruppen kommen in wachsendem Maße Sogeffekte hinzu, die sich aus der massenweisen Abwanderung von Verwandten und Freunden ergeben.

## 2. Ungewisse Perspektiven

Seit 1989 verzögerte sich immer wieder die Verabschiedung des neuen sowjetischen Reisegesetzes im Obersten Sowjet, in dessen Folge weithin eine erhebliche Ausweitung des Ausreisestroms aus der Sowjetunion erwartet wurde. Im Herbst 1990 erfolgte endlich die Verabschiedung des Gesetzes, das jedoch erst im Januar 1993 in Kraft treten soll. Danach ist nur noch der Reisepaß zur Ausreise erforderlich, wobei jedem Bürger das „Recht“ auf Ausreise nach westlichem Vorbild garantiert wird. Gegen eine Ablehnung kann gerichtlich Einspruch

erhoben werden. Ob dieses Gesetz je in Kraft tritt, ist mehr als ungewiß. Allerdings ist es vorstellbar, daß zahlreiche Parlamente in den neuen, souveränen Staaten das Gesetz in abgewandelter Form übernehmen.

Sieht man sich das Migrationspotential in der ehemaligen Sowjetunion an, so lassen sich 15 Minderheiten mit starkem ethnischen Bewußtsein und Bezug zu anderen Ländern ausmachen<sup>8</sup>. Für die Deutschen in der ehemaligen Sowjetunion ist die Prognose schwierig<sup>9</sup>, da sie kaum gesellschaftlich diskriminiert sind und zunehmend kulturelle Freiräume erhalten. Beruflich sind viele von ihnen sehr erfolgreich. Die von Jelzin bei seinem Bonn-Besuch im November letzten Jahres versprochene Wiederherstellung der Wolga-Republik und weiterer nationaler Bezirke kommt allerdings für viele Deutsche zu spät. Selbst der Vorsitzende der Gesellschaft „Wiedergeburt“, Heinrich Groth, rechnet nicht mit mehr als 400 000 Rückkehrwilligen. Viele Berichte aus den deutschen Siedlungsgebieten in Kasachstan sprechen von einer ungebrochenen Fluchtmentalität, die durch die Verschlechterung der ökonomisch-sozialen Lage und das Erwachen des kasachischen (islamischen) Volkes verstärkt wird. Wer als Deutscher aus Kasachstan seine Heimat verlassen will, für den dürfte auch weiterhin eine Emigration nach Deutschland näherliegen als eine Übersiedlung in das Wolgagebiet. Weit mehr als die in der Volkszählung von 1989 erfaßten 1,9 Mio. Deutschen könnten sich als solche deklarieren.

Die Juden werden die größte migrationswillige Volksgruppe bleiben. Der verstärkte Antisemitismus in der ehemaligen Sowjetunion, die Angst vor Pogromen und der Sogeffekt durch bereits ausgewanderte Verwandte lassen Experten erwarten, daß fast alle der mindestens noch eine Mio. Juden nach Israel übersiedeln werden. Ähnliches könnte für die Griechen (1989 offiziell 400 000) gelten. Sie werden von Athen willkommen geheißen und verfügen über keinerlei Autonomie. Die Migrationsneigung der Armenier dagegen wird vorerst angesichts der geringen Aufnahmebereitschaft der USA und der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit Armeniens weiter zurückgehen. Daneben gibt es über zwei Mio. weitere Auslän-

8 Vgl. Jean-Claude Chesnais, *The USSR-Emigration: Past, Present and Future*. Vortrag vor der Internationalen Konferenz der OECD über Migration in Rom vom 13.-15. März 1991, S. 9f.

9 Als wichtige Quelle sei hier auf die zahlreichen Arbeits- und Reiseberichte des Münchener Osteuropa-Instituts zum Forschungsprojekt „Deutsche in der Sowjetunion“ verwiesen.

der: 1,1 Mio. Polen, 430 000 Koreaner, 380 000 Bulgaren, 170 000 Ungarn und 150 000 Rumänen. Diese Nationalitäten könnten bei der Einführung wirklicher Reisefreiheit und einer Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen in ihren Heimatländern auf Aufnahme hoffen. Schließlich leben in der ehemaligen Sowjetunion noch etwa 9,5 Mio. Bürger mit familiären Beziehungen vor allem nach Westeuropa, den USA und nach Kanada. Der überwiegende Teil der Bevölkerung verfügt dagegen über keinerlei nennenswerte Westkontakte.

Von Bedeutung dürften allerdings die 72 Mio. Bürger sein, die außerhalb ihres eigenen ethnischen Territoriums in der ehemaligen Sowjetunion leben, davon 25 Mio. Russen und sieben Mio. Ukrainer. Angesichts des nationalen Erwachens in den einzelnen neuen Staaten erscheint eine Rückkehr vieler dieser Nicht-Autochthonen in ihre angestammte Heimat unvermeidlich. In den letzten Jahren ist die Zahl der Binnenflüchtlinge auf über eine Mio. angestiegen<sup>10</sup>. Diese Wanderungsbewegung wird die ethnische Homogenität der neuen staatlichen Einheiten vergrößern. Eine Abwanderung in Drittländer dürfte eher die Ausnahme bleiben.

Zweifelsohne wird die zu erwartende Beseitigung aller bisherigen Hemmnisse die Ausreise erheblich stimulieren. Von entscheidender Bedeutung für das Ausmaß der künftigen Emigration wird dann die Stabilisierung der interethnischen Konflikte, der neuen politischen Führungen und des wirtschaftlich-sozialen Strukturwandels sein. Auf diese innere Entwicklung in der neuen Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) kann der Westen nur begrenzt Einfluß nehmen. Mit kurzfristigen, panikartigen Fluchtwellen muß verstärkt gerechnet werden, wobei die Zahl der illegalen Grenzübertritte zunehmen dürfte.

Die faktischen Reisemöglichkeiten werden allerdings zunächst begrenzt bleiben. Die großen Entfernungen, die Devisenknappheit, die begrenzten und über Monate im voraus ausgebuchten Transportkapazitäten und die Papierknappheit bei der Ausstellung von Reisepässen, die heute nur wenige Privilegierte besitzen, werden die Emigration nachhaltig bremsen<sup>11</sup>. Von politischer Seite kann die Ausgabe neuer Pässe und die Visaausteilung in den Konsulaten verzögert werden. Zudem gibt es kaum Länder, die Bereitschaft zur Aufnahme von

Flüchtlingen aus der ehemaligen Sowjetunion signalisieren. Zuzugsbeschränkungen durch Visa, Devisennachweis oder Einladungen können ebenfalls regulierend wirken. Schließlich können die Zielländer durch Angebote für befristete Arbeitsaufenthalte, Qualifikationsmaßnahmen und Praktika den Einwanderungsdruck vermindern.

---

#### IV. Migration aus dem Maghreb

---

Während die Migration aus Osteuropa ein herausragendes Thema der europäischen Politik vielleicht des nächsten Jahrzehnts ist, wird die Migration aus der Dritten Welt, insbesondere aus dem nördlichen Afrika, Europa über unvergleichlich längere Zeit in wachsendem Maße beschäftigen. Die dadurch entstehenden Probleme sind gegenwärtig erst in ihren Umrissen erkennbar, und dies weitaus weniger in Deutschland als in den europäischen Mittelmeeranrainerstaaten und anderen europäischen Staaten mit kolonialer Vergangenheit in Afrika. In Frankreich und Belgien wird die zunehmende illegale Einwanderung aus dem Maghreb (Tunesien, Algerien, Marokko) seit Jahren vehement diskutiert, während diese Entwicklung in Deutschland kaum thematisiert wird. Die Zuwanderung hält sich bisher in Grenzen, wächst jedoch deutlich an. Im Januar 1990 lebten 61 800 Marokkaner, 24 300 Tunesier und 5 900 Algerier in Deutschland. Von 1989 bis 1990 erhöhte sich die Asylbewerberzahl der Marokkaner von 450 auf 830, der Tunesier von 110 auf 230 und der Algerier von 290 auf 1 030.

Diese Zahlen erscheinen vernachlässigenswert, vergegenwärtigt man sich, daß in Frankreich 1987 schon 1,5 Mio. Maghrebener, vor allem Algerier, legal lebten, was etwa der Zahl der Türken in Deutschland entspricht. In Belgien und in den Niederlanden stellten die Marokkaner mit (1989) 152 000 bzw. 130 000 die jeweils zweitgrößte ausländische Wohnbevölkerung. In Italien wurde 1989 etwa einer halben Mio. illegaler Einwanderer aus dem Maghreb ein Bleiberecht zugestanden. In Frankreich sind die Maghrebener zum „neuen Proletariat“<sup>12</sup> geworden, das vorwiegend in regelrechten Ghettos lebt. Hohe Arbeitslosigkeit, schlecht bezahlte Jobs, politische Verwurzelung im Heimatland, kulturelle Abschottung und Festhalten

<sup>10</sup> Vgl. Lidija Grafova, Krieg gegen das eigene Volk. Flüchtlingselend in der Sowjetunion, in: Rheinischer Merkur vom 12. Juli 1991.

<sup>11</sup> Vgl. Sergej Skljär, Der Westen kann ruhig schlafen, in: Die Zeit vom 19. April 1991.

<sup>12</sup> Vgl. Claude Nigoul, Krisenhafte Entwicklungen im westlichen Mittelmeer: Der Maghreb und Frankreich, in: Europa-Archiv, 46 (1991) 13, S. 386.

am militanten Islam erschweren vielfach die gesellschaftliche Integration.

Verschiedene Entwicklungen lassen erwarten, daß die Migration aus dem Süden künftig immer weniger an Deutschland vorbeigehen wird:

1. Je mehr Flüchtlinge aus Afrika kommen, desto mehr Zielländer werden sie sich suchen. Dabei ist zum einen davon auszugehen, daß der Migrationsdruck in Afrika kontinuierlich anwachsen wird. Zum anderen verlieren geographische Entfernungen an Bedeutung, so daß auch die Fluchtbewegung aus Schwarzafrika den europäischen Kontinent in wachsendem Maße erfassen dürfte.

2. Historische Bindungen an die Kolonialstaaten werden immer weniger die Auswahl eines Ziellandes beeinflussen, auch wenn Sprachkompetenzen sicherlich das Migrationsverhalten weiterhin lenken werden.

3. Mit der Verschärfung des Asylrechts in den traditionellen Zielländern werden sich die Nordafrikaner vermehrt anderen europäischen Ländern zuwenden. So hat Frankreich im Juli 1991 ein Arbeitsverbot für Asylbewerber verfügt, drastische Strafen für illegale Beschäftigung verhängt, die unverzügliche Abschiebung aller abgelehnten Asylbewerber beschlossen sowie die Visaausstellung eingeschränkt.

4. Die Herstellung der Freizügigkeit im Gemeinsamen Markt der EG 1992 erleichtert die Zuwanderung über andere europäische Länder nach Deutschland. Solange das Asylrecht nicht EG-einheitlich geregelt ist, verliert Deutschland Steuermöglichkeiten.

### 1. Das Damoklesschwert der Geburtenrate

Die grundlegende Ursache für die Migration von Afrika nach Westeuropa liegt in den unterschiedlichen demographischen, sozio-ökonomischen und politischen Entwicklungsstufen beider Kontinente. Die demographische Entwicklung muß künftig als die Hauptursache für Migrationsbewegungen angesehen werden. In Afrika wächst die Bevölkerung schneller als auf jedem anderen Kontinent, in Europa schrumpft sie. Von 1950 bis 1980 verdoppelte sich die Bevölkerung Afrikas auf 575 Mio. Menschen und wird sich bis zum Jahr 2025, so eine Projektion des Europarates, noch einmal auf 1,58 Mrd. Menschen verdreifachen<sup>13</sup>. Selbst wenn Maßnahmen der Geburtenkontrolle zukünftig bes-

ser greifen sollten, wird sich dies nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auswirken, da die große Zahl der heute schon lebenden Kinder auch bei geringer Kinderzahl pro Familie für anhaltendes Bevölkerungswachstum sorgen wird. In den Maghreb-Staaten hat sich die Bevölkerung allein von 1953 bis 1980 auf 45,2 Mio. Menschen verdoppelt. Bis zum Jahr 2000 wird sich dies noch einmal wiederholen. Allerdings geben die Programme zur Familienplanung dort Anlaß zur Hoffnung. So sank zwischen 1977 und 1987 die durchschnittliche Kinderzahl der Frauen in Algerien von 7,4 auf 4,8, in Marokko von 5,9 auf 4,6 und in Tunesien von 5,5 auf 4,0.

Fast zwangsläufig führt die demographische Entwicklung zu einer Verschlechterung der ökonomisch-sozialen Rahmenbedingungen in den Ländern Afrikas<sup>14</sup>. In den achtziger Jahren ist dort das Bruttosozialprodukt pro Kopf um 2,2 Prozent pro Jahr gesunken. Selbst bei einem enormen Wirtschaftswachstum würde der Lebensstandard angesichts der Bevölkerungsexplosion weiter sinken. In den Maghreb-Ländern hat der Preisverfall für Rohöl und Phosphat seit Ende der siebziger Jahre die Exporterlöse reduziert, die Auslandsverschuldung erhöht, eine Finanzkrise ausgelöst und damit die Möglichkeiten zur Behebung der Strukturprobleme weiter eingeschränkt. Algerien etwa ist seit dem Beginn seiner Wirtschaftsreformen im März 1990 in eine tiefe Wirtschaftskrise gestürzt. Die Inflation beträgt über 30 Prozent, der Schuldendienst frißt drei Viertel der Exporterlöse. 63 Prozent der 15- bis 19jährigen und 31 Prozent der 20- bis 24jährigen Jugendlichen sind arbeitslos; in Marokko sind es 36 Prozent und in Tunesien 25 Prozent der 15- bis 24jährigen. Viele dieser Jugendlichen wohnen in den rapide wachsenden Städten, in deren Slums ethnische und religiöse Spannungen und Kriminalität nahezu vorprogrammiert sind. Der Wohnungsmarkt und die Bildungseinrichtungen sind völlig überlastet. Französische Fernsehfilme bringen den Wohlstand von Paris und Dallas in jedes Haus. Ausreisedruck und -bereitschaft dürften damit in den Städten des afrikanischen Nordens sehr ausgeprägt sein.

Die explosive ökonomisch-soziale Lage erhöht die politische Instabilität. Während König Hassan II. seit langem in begrenztem Maße Opposition zuläßt, wurden in Tunesien 1980 und in Algerien 1989 erstmals Oppositionsparteien zugelassen. Die

13 Vgl. Europarat, World Demographic Trends and their Consequences for Europe, in: Population Studies, Nr. 20, Straßburg 1990; Corrado Bonifazi u. a., Population Vitality and Decline: The North-South-Contrast. Inter-

nationale Konferenz über Migration der OECD in Rom vom 13.-15. März 1991.

14 Vgl. Sigrid Faath, Internes Konfliktpotential der Maghrebstaaten und mögliche Rückwirkungen auf Europa (unveröffentlichtes Manuskript).

sunnitischen Islamisten – in allen drei Ländern die umfangreichste Oppositionsbewegung, in Tunesien jedoch noch immer verboten – konnten ihre größten Erfolge in Algerien verbuchen. Die dortige Heilsfront (Front Islamique du Salut, FIS) gewann nach den Gemeindewahlen im Juni 1990 im Dezember 1991 auch den ersten Wahlgang der Parlamentswahlen mit einer deutlichen Mehrheit; der zweite Wahlgang wurde durch die Machtübernahme der Militärs verhindert. Die FIS warb mit dem Wahlslogan „Keine Verfassung und keine Gesetze. Die einzige Vorschrift ist der Koran, das Gesetz Gottes“ für eine Islamische Republik. Politiker der FIS forderten „Volksgerichte“ nach iranischem Vorbild, eine neue Kleiderordnung für Frauen sowie ein Verbot von Alkohol und Glücksspiel und stellten wesentliche außenpolitische Bezüge wie die Maghreb-Union, die Anlehnung an Frankreich und die bisherige Erdgas- und Erdölpolitik in Frage.

Wenn auch der Führer der Heilsfront, Abdelkader Hachani, die Kritiker innerhalb und außerhalb der Landesgrenzen zu besänftigen versuchte, besteht dennoch zu Besorgnis berechtigter Anlaß. Im Nahost-Krieg schickte die Heilsfront Saddam Hussein Freiwillige für seinen „Heiligen Krieg“, forderte den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu allen Hussein-Gegnern und veranstaltete große Pro-Saddam-Demonstrationen. Seit Jahren instrumentalisiert sie die Frustration gerade auch der Jugendlichen über ihre miserablen Lebensbedingungen zugunsten einer radikalen, anti-westlichen Islamisierung der Gesellschaft. Die FIS stellt ihr Gesellschaftsmodell mit seinem strikten Moralkodex als Lösung aller Probleme des Landes dar. Bisher hat die Islamisierung noch nicht in größerem Maße auf Tunesien oder Marokko übergreifen, doch zeigt sich die politische Instabilität auch dort daran, daß Nahost-Korrespondenten einen Frontwechsel beider Länder im Krieg gegen Hussein nur für eine Frage der Zeit hielten.

Die innenpolitische Polarisierung in Islamisten und Gemäßigte erzeugt in den Maghreb-Ländern zusätzlich Migrationsdruck. Dabei flohen schon bisher aus Algerien diejenigen, die eine Islamisierung der Gesellschaft befürchten. In jedem Fall dürfte sich diese Fluchtbewegung verstärken. Welches Ausmaß sie annimmt, hängt davon ab, ob es nach dem erzwungenen Rücktritt des liberalen Präsidenten Schadli Bendschedid und der Machtergreifung des von der Armee dominierten Staatsrates zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit der FIS kommt. Aus Marokko und Tunesien werden dagegen auch weiterhin eher die radikaleren, im eigenen Land verfolgten Kräfte auswandern. Da-

mit schwappt das inner-maghrebinische Konfliktpotential zunehmend auf die Staaten Westeuropas über.

Migration aus dem Maghreb hat demnach eine Vielzahl struktureller und aktueller Fluchtursachen. Diesen Menschen eine Lebensperspektive im eigenen Land zu vermitteln, dazu bestehen von außen kaum Einflußmöglichkeiten, da die strukturellen Probleme – vor allem die demographischen, die in Osteuropa nicht existieren – von einer frustrierenden Größenordnung sind. Und diesen Menschen den Weg nach Europa zu versperren, dürfte kaum möglich sein, da sie vorzugsweise über die „grüne Grenze“ einwandern. Die Integration dieser Flüchtlinge wird für die europäischen Staaten eine völlig andersartige Herausforderung darstellen als die der Flüchtlinge aus Osteuropa, da die kulturelle Prägung der Nordafrikaner eine Assimilierung vielfach unmöglich macht. François Heisbourg mutmaßt nicht zu Unrecht, daß der Maghreb „für Europa ein funktionales Äquivalent zu dem wird, was Mexiko für die Vereinigten Staaten ist“<sup>15</sup>.

---

## V. Perspektiven deutscher Flüchtlingspolitik

---

Ziel deutscher Politik muß es künftig sein, die Elemente Früherkennung, Vorbeugung und Krisenmanagement sinnvoll miteinander zu verbinden, um ein Maximum an Überschaubarkeit und Kontrollierbarkeit zu gewährleisten und Fluchtbewegungen schon in ihrer Entstehungsphase einzudämmen. *Früherkennung* könnte durch ein nationales Beobachtungszentrum erfolgen, das kritische Migrationspotentiale über längere Zeit beobachtet, regelmäßig Migrationsberichte vorlegt und bei akuten Fluchtfällen die Regierung berät. Dabei ist auf multinationaler Ebene – sinnvollerweise gesamteuropäisch, um Herkunfts- und Zielländer gleichermaßen zu erfassen (KSZE, Europarat) – eine Koordinierung der nationalen Bemühungen dringend geraten.

*Vorbeugung* verlangt die gezielte Ausrichtung vieler Instrumente der auswärtigen Politik auf ihre Migrationsrelevanz. Der weitgehende Schuldenerlaß für Polen, die Assoziierungsabkommen der EG mit den mittelosteuropäischen Staaten und die

---

15 François Heisbourg, Population movements in Post-Cold War Europe, in: *Survival*, 33 (1991) 1, S. 35.

Gründung des NATO-Kooperationsrates sind Maßnahmen, die sicherlich zum Abbau von Migrationspotential beitragen. Zur Begrenzung der Flüchtlingszahl aus der GUS werden der Minderheitenschutz und die Einhaltung der Menschenrechte von herausragender Bedeutung sein. Für die anderen osteuropäischen Staaten geht es sicherlich um Finanzhilfe, mehr jedoch noch um die weitergehende Öffnung der westeuropäischen Märkte für ihre Produkte. Die Erweiterung der KSZE-Instrumentarien zur Inspektion und Konfliktverhütung (mit Sanktionsmöglichkeiten) ist ebenso notwendig wie eine EG-Eingreiftruppe. Für die Staaten (Nord-)Afrikas wäre eine Erhöhung der deutschen Entwicklungshilfe auf ein Prozent des BSP (derzeit 0,36 Prozent) eine Maßnahme auch zur Reduzierung des Migrationspotentials, wenn etwa verstärkt in Projekte der Geburtenkontrolle, in Bildungseinrichtungen und Existenzgründungen investiert würde. Dabei erscheint eine Konzentration auf wenige Regionen

und Projekte, die für Deutschland von größter Migrationsrelevanz sind, sinnvoller als eine Vergabe von Geldern nach dem Gießkannenprinzip.

*Krisenmanagement*, das heißt die Kontrolle akut auftretender Flüchtlingsströme, wird auch künftig vonnöten sein. In der Jugoslawien-Krise fehlte Europa sowohl der gemeinsame politische Wille als auch das Instrumentarium für ein erfolgreiches Krisenmanagement. Zukünftig wird die EG in europäischen Konflikten weitaus deutlicher ihre Stimme erheben müssen. Der letztlich doch noch erfolgte Beschluß zur Anerkennung aller sezeptionswilligen Staaten Jugoslawiens, die Aufstellung des Kriterienkatalogs und seine Anwendung sowohl auf Jugoslawien als auch auf die GUS lassen hoffen, daß die EG auf die nächste Krise besser vorbereitet ist, so daß Migrationen schon im Frühstadium wirkungsvoller eingedämmt werden können.

Namo Aziz

## Zur Lage der Nicht-Deutschen in Deutschland

Im September 1991 gelangte die bis dahin unscheinbare sächsische Kleinstadt Hoyerswerda schlagartig zu einer negativen Berühmtheit. Jugendliche Skinheads und andere Rechtsradikale prügeln sich und ihre Stadt in die Schlagzeilen der Weltpresse, und von nun an stand Hoyerswerda symbolisch für einen Rechtsruck im vereinten Deutschland, der auch vor gewalttätiger Selbstjustiz nicht haltmacht; für eine neue Angst vor den totgeglaubten (totgehofften) Geistern der Vergangenheit: Hoyerswerda überall.

Was war geschehen? Besagte Skinheads hatten ein Asylantenwohnheim mit Steinen und Brandsätzen angegriffen, nationalistische und rassistische Parolen skandiert und Menschen allein wegen ihrer anderen Kultur oder Hautfarbe gedemütigt, verletzt und geschlagen. Ein Vietnameser, schon abfahrbereit im Bus, wurde von einem Stein, der die Fensterscheibe durchschlug, getroffen und schwer am Auge verletzt. Schlimmer und beunruhigender noch als dieser Ausbruch barbarischer Gewalt war, daß die Umstehenden das Geschehen still oder lautstark billigten, daß niemand sich schützend vor die Angegriffenen stellte – auch nicht die Polizei. Am schlimmsten und beschämendsten aber war die Tatsache, daß die Selbst- und Lynchjustiz offensichtlich Erfolg zeitigte: Alle Asylanten wurden „zu ihrem Schutz“ evakuiert, so daß Hoyerswerda ganz im Sinne der Randalierer sich nun „ausländerfrei“ schimpfen durfte.

Auf Hoyerswerda folgten eine Serie weiterer Anschläge auf Asylbewerberheime im ganzen Bundesgebiet. Brandsätze, Molotowcocktails und Steine landeten in Schlaf- und Kinderzimmern. Bei einem Brandanschlag in Hünxe wurden zwei libanesischen Kinder im Alter von sechs bzw. acht Jahren schwer verletzt. Auch auf offener Straße manifestiert sich eine indifferente, brutale, persönliche Gewalt, die sich gegen alles vermeintlich „Undeutsche“ richtete. Am 7. Oktober 1991 wurde in Saarlouis ein junger Italiener von Skinheads mißhandelt, in Saarbrücken zwei Schwarze von einem Skinhead mit dem Messer angegriffen, in Schöneck eine dunkelhaarige

Deutsche von Unbekannten mit dem Messer verletzt<sup>1</sup>.

In den alten wie den neuen Bundesländern fühlten rechtsextremistische Gewalttäter sich durch die Vorgänge in Hoyerswerda offensichtlich angespornt. Neu waren die Ausschreitungen allerdings nicht. Dem Bundeskriminalamt waren bis Oktober 1991 insgesamt 1331 Straftaten gemeldet worden, die auf das Konto rechtsradikaler Organisationen oder Einzeltäter gingen. Und der mit den Tätlichkeiten verbundene Rechtsruck in deutschen Köpfen hatte sich schon sehr viel früher angekündigt. Bereits 1989, als die Republikaner mit 7,5 Prozent der Wählerstimmen ins Berliner Abgeordnetenhaus einzogen und bei den hessischen Kommunalwahlen ähnliche Erfolge verbuchen konnten, löste die sich abzeichnende extremistische Entwicklung bei allen Demokraten Besorgnis aus. Wirklich ernst wurde sie jedoch nicht genommen, und die Ereignisse um die deutsche Einheit konnten das Problem kurzfristig überspielen. Nun schlägt die verdrängte Barbarei wieder zu, und zwar grausamer und schamloser als je zuvor seit Bestehen der Bundesrepublik.

Deutsche Journalisten, Politiker, Ökonomen und Psychologen zerbrechen sich seither öffentlich die Köpfe darüber, wie der aufflammende Haß gegen alles Fremde zu erklären sei. Während die einen sozialpsychologische Motive bemühen, vertrauen andere eher auf eine ökonomische Erklärung. Von einem „natürlichen“, archaischen Mißtrauen gegen alles Fremde ist die Rede, vom gestörten Selbstwertgefühl der Deutschen, insbesondere in den neuen Bundesländern (Christa Wolf), von einer verkappten Jugendrevolte gegen die stalinistische Vätergeneration (Peter Schneider), aber auch von der Angst um Arbeitsplätze, Wohnungen, Zukunftschancen oder einfach vor der Armut (Christoph Hein).

Uns „Ausländer“ bewegt in der gegenwärtigen Situation vor allem die Angst vor der Gewalt; und

<sup>1</sup> Vgl. Michael Jürgs/Freimut Duwe (Hrsg.), *Stoppt die Gewalt! Stimmen gegen den Ausländerhaß*, Hamburg 1991, S. 113.

mehr noch als nach den Ursachen des Hasses fragen wir uns, warum so wenig gegen die Rechtsbrecher unternommen wird. Demonstranten in Wackersdorf oder Gorleben mobilisieren die Sicherheitskräfte der ganzen Republik – gegen randalierende Jugendliche, die offen Menschen verletzen, hält man es dagegen kaum für nötig einzugreifen. Ein „Mutiger“, der es wagt, trotz roter Ampel die Straße zu überqueren, auch wenn weit und breit kein Auto zu sehen ist, wird sich zahlreiche zornige Kommentare der übrigen Fußgänger zuziehen; schließlich hat er die „Ordnung“ verletzt. Ein „Heil Hitler“ oder „Ausländer raus“ grölender Skinhead, ein verbitterter älterer Mensch, der zwei Afrikaner am Einsteigen in einen Bus hindert, wird dagegen stillschweigend geduldet. Vielleicht weil es „in Ordnung“ ist?

Peter Schneider berichtet von einer S-Bahn-Fahrt durch Hamburg, die durch das Gegröle eines jugendlichen Skinhead-Pärchens empfindlich gestört wird<sup>2</sup>. Obwohl niemand durch eine Bemerkung sein Leben riskieren würde, erhebt sich keine Stimme des Protestes. Schneider selbst braucht drei Stationen bis er „mit halber Stimme zurückschimpfte, mit nur kurzem Erfolg. Vielleicht ging es auch nicht um den Erfolg, sondern darum, einen Unterwerfungsreflex aufzuhalten: Ich hatte mir schon einzureden begonnen, daß man bereits gegen diesen harmlosen Terror machtlos sei, daß es sich nun wirklich um nichts Wichtiges handele, daß mich das Gegröle eigentlich gar nicht störe...“ Ist es ein Unterwerfungsreflex also, der die Mehrheiten schweigen läßt, eine Autoritätsgläubigkeit, die noch aus Kaisers Zeiten stammt, ein quasi ererbter Untertanengeist? Oder ist es die unverbindliche Distanziertheit, mit der die Menschen hier miteinander umgehen, die jeden Protest als unzulässige Aufdringlichkeit erscheinen läßt, jeden Protest, aber auch jede Hilfe. Um das Bruttosozialprodukt, den Verkehr und die Umwelt macht man sich Sorgen – den Mitmenschen läßt man „in Ruhe“. Für viele „Ausländer“ ist eine solche Indifferenz schwer zu verstehen.

Wie auch immer der um sich greifende Haß und das Schweigen der Mehrheit zu erklären sind: eine rationale Grundlage haben sie nicht. Jede sachliche Analyse des „Ausländerproblems“ beweist, daß der wachsende Ausländeranteil in der westdeutschen Gesellschaft mehr Probleme löst als stellt.

---

## I. Von Inländern und Ausländern

---

Bevor der Beitrag der „Ausländer“ zur bundesdeutschen Gesellschaft dargestellt werden kann, bedarf zunächst der Begriff „Ausländer“ der Klärung. Er ist nämlich keineswegs so klar, wie die diffuse und undifferenzierte Parole „Ausländer raus“ zunächst suggeriert. „Ausländer“ ist jeder Nicht-Deutsche, und wer Deutscher ist, regelt ein Gesetz, das von 1913 stammt. Die deutsche Staatsangehörigkeit kann demnach entweder durch Geburt oder durch Einbürgerung erlangt werden. Jedes ehelich geborene Kind ist deutsch, wenn der Vater die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt. Hat nur die Mutter einen deutschen Paß, ist das Kind dem Gesetz nach „Ausländer“, auch wenn es in seinem ganzen Leben Deutschland noch nie verlassen hat. Ist die deutsche Mutter dagegen nicht verheiratet, wird ihrem Kind in jedem Fall die deutsche Staatsangehörigkeit zugesprochen, egal wer der Vater ist. „Deutscher“ im Sinne des Gesetzes war im übrigen auch jeder Bürger der ehemaligen DDR, und als „deutsch“ gelten immer noch Abkömmlinge der Vertriebenen im Gebiet des deutschen Reiches von 1937.

Das bestehende Gesetz führt zu der absurden Situation, daß etwa die Tochter einer deutschen Mutter und eines iranischen Arztes, die ausschließlich in Deutschland aufgewachsen und zur Schule gegangen ist, als „Ausländerin“ gilt, während etwa ein Umsiedler aus Polen oder der GUS „Deutscher“ ist, auch wenn er kein Wort Deutsch versteht und das Land nur aus Fernsehberichten kennt. Der Jurist Rittstieg beschreibt die Schwierigkeiten des Begriffes „Ausländer“ wie folgt: „*Ausländer* bezeichnet dem ursprünglichen Wortsinn nach einen Menschen, dessen Lebensmittelpunkt sich außerhalb des Landes befindet und der daher nicht zu diesem Land und seiner Gesellschaft gehört. Anders der juristische (...) Sprachgebrauch: Ausländer ist danach jeder Mensch, der nicht die deutsche Staatsangehörigkeit (...) hat. Ausländer im Rechtssinn sind daher auch viele *Inländer*, die als sogenannte Gastarbeiter in dieses Land einwanderten, und ihre Familienangehörigen.“<sup>3</sup> 60 Prozent der „Ausländer“ in Deutschland leben schon seit über zehn Jahren in ihrer Wahlheimat, und seit 1960 sind insgesamt zwei Millionen Kinder ausländischer Arbeitnehmer in Deutschland gebo-

2 Vgl. Peter Schneider, in: Die Zeit vom 2. 1. 1992.

3 Helmut Rittstieg, in: die Zeit vom 1. 11. 1991.

ren worden. „Ausländer“ oder vielmehr „Inländer“?

Eine klare Abgrenzung von „Deutschen“ und „Ausländern“ fällt offensichtlich schwer. Wer sich ein wenig in der deutschen Geschichte auskennt, wird wissen, daß dieses Land im Herzen Europas, das heute „Bundesrepublik Deutschland“ heißt, zu allen Zeiten Abermillionen Menschen aus aller Herren Länder aufgenommen hat, daß es seit dem Einfall der Germanenstämme in die Region und der römischen Kolonialisierung immer wieder Wellen von Flüchtlingen und Einwanderern integriert und assimiliert hat. Bernt Engelmann, der die Geschichte der Ausländer in Deutschland aufgearbeitet hat, kommt zu dem Schluß, daß „alle, die heute Deutschland als ihre angestammte Heimat ansehen, von Menschen abstammen, die aus fremden Ländern hierher gekommen sind – als Flüchtlinge, als Vertriebene, als unworbene Einwanderer, mitunter auch als Feinde und Eroberer, die einen schon vor vielen, die anderen erst vor wenigen Jahrhunderten und nicht wenige erst in den letzten fünfzig Jahren“<sup>4</sup>.

Fassen wir unter dem Begriff „Ausländer“ all jene zusammen, die sich ohne deutschen Paß auf deutschem Boden befinden (was im übrigen wohl dem üblichen Sprachgebrauch entspricht), dann impliziert eine solche Definition ex negativo, daß „die Ausländer“ alles andere als eine homogene Gruppe darstellen und eine Gruppe überhaupt nur für die Deutschen sind. Ein Franzose, ein Vietnameser, ein Marokkaner hat auf jeden Fall eine ganz andere Vorstellung von Ausländern (nichts anderes besagt übrigens der Spruch: „Jeder ist Ausländer – fast überall“). „Die“ Ausländer in Deutschland kommen aus allen Ländern der Welt und haben miteinander so viele Probleme wie die Deutschen mit ihnen. Ihrem Status nach sind sie Touristen, Asylanten, „Gastarbeiter“, Diplomaten, Journalisten, Künstler, Übersiedler oder Studenten. Diejenigen, die so eifrig „Ausländer-raus“ skandieren, würden mit ihren Parolen wohl kaum vor einer Botschaft, einem Hotel, oder gar einem Konzertsaal aufmarschieren, wo gerade eine ausländische Rockgruppe oder ein Orchester ein Gastspiel gibt. Wem aber gelten dann die Angriffe, die Aufforderungen, das Land zu verlassen? Und was geschähe, nähme man sie ernst?

---

## II. Ausländer raus?

---

Ausländerfeindlich im weitesten Sinne sind die Deutschen keineswegs. Sie sind weltoffen, buchen Reisen nach Kenia und Bangkok, lernen Englisch und Französisch, und wenn sie zum Essen ausgehen, können sie sich oft nicht zwischen „dem Chinesen, dem Italiener oder dem Griechen“ entscheiden. Sie hören afrikanische Musik, sehen amerikanische Filme und fahren japanische Autos. Als Konsumgut ist das Fremde gefragt, nicht zuletzt auch aus ästhetischen Gründen. Viele Deutsche bejahen die „multikulturelle Gesellschaft“, weil sie eben bunter, duftiger und sinnlicher ist als eine „rein deutsche“. Die Völkerfreundschaft hört erst dann auf, wenn es darum geht zu teilen: Wohnungen, Arbeitsplätze, Bürgerrechte und Sozialleistungen. Manfred Bissinger hat das Verhältnis Deutsche-Ausländer zynisch mit dem Verhältnis Herr-Hund verglichen: „Er bestimmt, wann und wo und wie welches Kunststück zu vollbringen ist. Klappt es, dann gibt es gute Worte und auch mal eine Wurst, klappt es nicht, dann muß eben der Stock gezückt werden. Oder noch anders gesagt: Wenn die lieben Ausländer damit zufrieden sind, unseren Alltag sinnlicher und farbenfroher zu gestalten, sind sie herzlich willkommen; wenn sie sich allerdings einmischen, gar aktiv ein gemeinsames Leben mitbestimmen wollen, dann gnade ihnen Gott.“<sup>5</sup>

Wahrscheinlich denken viele Deutsche so. Die Tatsache, daß Rechtsradikalismus vor allem in den sozial benachteiligten gesellschaftlichen Schichten Blüten des Hasses treibt, belegt recht unmißverständlich, daß er auch wirtschaftlich motiviert ist. Für soziale Katastrophen müssen Sündenböcke her, und die sind nun – pauschal – „die Ausländer“. Habe ich keinen Arbeitsplatz, habe ich keine Wohnung – nun, so hat sie mir jemand weggenommen: ein Ausländer. Gerade in den neuen Bundesländern, in denen die Arbeitslosenquote erschreckend hoch ist und immer noch steigt, der Ausländeranteil dagegen relativ gering, zeigt sich die Unzulässigkeit einer solchen Verschränkung von ökonomischem Elend und kultureller Vielfalt. Ausländer belasten nicht die Volkswirtschaft, genau das Gegenteil ist der Fall.

Wer aufmerksam ökonomische Statistiken konsultiert, egal in wessen Auftrag sie erstellt worden

---

4 Bernt Engelmann, *Du deutsch? Geschichte der Ausländer in Deutschland*, Göttingen 1991, S. 229.

5 Manfred Bissinger, *Herr und Hund*, in: Michael Jürgs/ Freimut Duve (Hrsg.), *Stoppt die Gewalt! Stimmen gegen den Ausländerhaß*, Hamburg 1991, S. 14.

sind, wird immer wieder unmißverständlich auf den positiven Einfluß der ausländischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf die deutsche Wirtschaft hingewiesen. Eine Untersuchung der CDU-Sozialausschüsse kommt zu dem Schluß: „Ohne Zuwanderung ist die Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft ebenso nicht zu sichern wie die Stabilität der Sozialversicherungssysteme. Zuwanderungspolitik muß integraler Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialpolitik sein.“<sup>6</sup>

Daß Ausländer den Deutschen die Arbeitsplätze wegnehmen, wird durch diese Untersuchung als Mythos entlarvt: „Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft hätten seit 1989 etwa 1,3 Millionen Übersiedler, Aussiedler und Ausländer Arbeitsplätze gefunden, ohne daß die Berufsaussichten deutscher Arbeitsloser verschlechtert worden seien. Etwa sechzig Prozent der seit Anfang 1989 erteilten 630 000 Arbeitserlaubnisse für Ausländer seien ausgestellt worden, weil auf dem Arbeitsmarkt keine geeigneten Kräfte verfügbar gewesen seien. ‚Die Zuwanderer haben per saldo die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland vermindert.‘ Deutsche Betriebe und Unternehmer klagten über fehlende Arbeitskräfte. Das Handwerk suche zur Zeit 220 000 Arbeiter und 80 000 Hilfskräfte. 1990 seien etwa 230 000 Ausbildungsplätze nicht besetzt worden.“<sup>7</sup>

Daß man deutsche Arbeitslose und ausländische Arbeitnehmer nicht einfach gegeneinander verrechnen kann, hängt damit zusammen, daß meist eine Diskrepanz zwischen offenen Stellen und den Qualifikationen der Arbeitslosen besteht. So rekrutiert sich das Heer der deutschen Arbeitslosen zu einem großen Teil aus hochspezialisierten Akademikern, während Industrie und Handwerk über Facharbeitermangel klagen. Häufig übernehmen ausländische Arbeitnehmer auch Arbeiten, die besonders schmutzig, gefährlich, schwer oder unterbezahlt sind, Arbeiten, die die meisten Deutschen ablehnen würden. Daß „die Ausländer“ derart als „Diener der Nation“ fungieren, spricht sicherlich nicht gegen sie, sondern eher gegen die Deutschen.

Es gibt noch einen anderen Grund, warum die Rechnung „Ausländer nehmen uns die Stellen weg“ nicht aufgeht: Viele Ausländer verstärken den selbständigen Mittelstand, werden zu Arbeitgebern und schaffen zahlreiche Arbeitsplätze. Hierzu erneut die Studie der CDU-Sozialausschüsse, die behauptet, „in Deutschland gebe es 140 000 ausländische Unternehmer, die ihrerseits

auch deutsche Arbeitnehmer beschäftigen“<sup>8</sup>. Allein die 33 000 türkischen Unternehmer hätten in Deutschland mehr als 100 000 Arbeitsplätze geschaffen.

Wer ausländischen Gastarbeitern oder Einwanderern die Sozialleistungen nicht gönnt, sollte wissen, daß das deutsche Wohlfahrtssystem ohne Ausländer zusammenbrechen würde. Vor allem die Renten könnten ohne Einwanderer nicht mehr gesichert werden. Die zitierte Untersuchung bezeichnet die ausländischen Arbeitnehmer als „Stützen“ der Sozialversicherung, denn sie zahlen mehr in die öffentlichen Kassen, als aus ihnen an sie zurückfließt: „Von den 24 Millionen Versicherten seien zwei Millionen Ausländer (etwa neun Prozent) gewesen. Doch seien von den Rentenauszahlungen nur 5,3 Prozent an Ausländer gegangen. 1990 hätten Ausländer 7,8 Prozent (12,8 Milliarden Mark) in die Rentenversicherung gezahlt, aber nur 1,9 Prozent (3,7 Milliarden) daraus erhalten.“<sup>9</sup> Ein Blick in die Zukunft sollte noch nachdenklicher stimmen: „Wegen des Geburtendefizits werde die Zahl der Deutschen auf etwa sechzig Millionen im Jahr 2030 sinken. Dann seien etwa dreißig Prozent älter als 60 Jahre. ‚Wenn wir allein auf deutsche Beitragszahler angewiesen wären, könnten wir bereits im Jahr 2015 die Renten nach der jetzigen Rentenformel nicht mehr bezahlen‘, heißt es in der Untersuchung.“<sup>10</sup>

Doch genug der Zahlen. Sie beweisen hinreichend, daß die bundesrepublikanische Volkswirtschaft zusammenbrechen würde, nähmen alle „Gast“arbeiter die gegen sie gerichtete Parole „Ausländer raus“ tatsächlich beim Wort. Ausländer befruchten die bundesdeutsche Kultur genauso, wie sie den Aufschwung der deutschen Wirtschaft mitproduziert haben. Zu keinem anderen Zweck sind Millionen von ihnen einst in die aufstrebende Republik geholt worden.

---

### III. Deutschland – ein Einwanderungsland

---

Es ist noch nicht lange her, da war das Wort „Pizza“ in Deutschland ein Fremdwort, und das inzwischen gute alte „Gyros“ oder „Dönerkebab“ duftete nur in der Erinnerung einiger weniger

6 Zit. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. 12. 1991.  
7 Ebd.

8 Ebd.  
9 Ebd.  
10 Ebd.

Ferntouristen. Nach dem letzten Weltkrieg lag das Land in Schutt und Asche, die Wirtschaft war ruiniert, die Zahl junger, arbeitsfähiger Männer beträchtlich dezimiert. Diejenigen, die den Krieg überlebt hatten, kämpften auch in der Nachkriegszeit weiter um ihre nackte Existenz. Die Arbeitslosenquote lag zwischen 15 und 20 Prozent.

Die Depression währte nicht lange. In den fünfziger Jahren, der Zeit des sogenannten deutschen „Wirtschaftswunders“, blühte die Industrie in der neuen Republik in raschem Tempo auf. Die Arbeitslosenzahlen gingen zurück, und obwohl immer noch Hunderttausende von der „Stütze“ lebten, beklagten die Groß- und Kleinunternehmer bald einen ausgeprägten Arbeitskräftemangel. Da die deutschen Arbeitslosen in die offenen Stellen nicht vermittelt werden konnten, begann man im Ausland Arbeitskräfte anzuwerben.

1955 reisten die ersten arbeitswilligen Italiener, Spanier und Griechen als „Gastarbeiter“ ein. In den folgenden fünf Jahren stieg ihre Zahl in atemberaubender Weise auf das 15fache an. 1961 lebten bereits 500 000 ausländische Arbeitnehmer auf bundesdeutschem Boden. Zunehmend kamen nun auch Türken und Jugoslawen.

In der damals herrschenden expansiven Konjunkturlage wuchs die Zahl der offenen Stellen schneller als die Anzahl der einreisenden Arbeitskräfte; so wurden trotz sinkender Arbeitslosenzahlen mehr und mehr Ausländer angeworben. Im September 1964 wurde der Millionste Gastarbeiter gefeiert. In der Presse hieß es dazu: „Ohne die Gastarbeiter müßten viele wichtige Wirtschaftszweige die Arbeit einstellen, was negative Auswirkungen auf unsere Zahlungsbilanz und unser aller Lebensstandard hätte. Man kann es auf die einfache Formel bringen: Ohne die Gastarbeiter kein Wohlstand!“<sup>11</sup>

Nach einer Rezession und einem Rückgang der beschäftigten Ausländer begann 1968 eine zweite Phase der Anwerbung. In ihrer Folge verdoppelte sich die Zahl der Gastarbeiter auf 2,2 Millionen. Erst als Anfang der achtziger Jahre die Statistiken 4,5 Millionen Ausländer in Westdeutschland auswiesen, begann sich in gewissen Bevölkerungsschichten Unmut auszubreiten. Das Schlagwort „Überfremdung“ zog als Gespenst in deutsche Wohnungen ein. Und dennoch hat die westdeutsche Gesellschaft in den letzten 40 Jahren eine ungeheure Integrationsleistung vollbracht: Diejenigen, die in den ersten Jahren des Wirtschaftswunders nach Deutschland kamen, die inzwischen eta-

blierten, oft assimilierten Italiener, Portugiesen, Spanier und Griechen, werden kaum noch als „Fremde“ empfunden. Auch die Türken sind vielfach integriert, wenn ihre Religion und Kultur den Deutschen auch ferner steht als etwa die italienische. Das den EG-Ländern gemeinsame Ziel eines vereinten Europa mag an dem „Integrationswunder“ mitgearbeitet haben. Heute sind es eher die aus der fernen „dritten“ Welt einreisenden Flüchtlinge und Asylbewerber, die auf Ablehnung stoßen, zumal sie in der Regel arm sind und bis vor kurzem auch nicht arbeiten durften. Was sie zur deutschen Kultur und Wirtschaftskraft beisteuern können, wird erst die Zukunft zeigen.

Die nach dem Krieg eingewanderten „Gastarbeiter“, die bald ihre Familien nachholten und sich ganz in Deutschland niederließen, sind im übrigen nicht die ersten Arbeitsmigranten auf deutschem Boden. Vor dem Ersten Weltkrieg z. B. fand eine ähnliche Ost-West-Wanderung statt, wie sie sich heute wiederholt. Allein ins Ruhrgebiet strömten eine Million Zuwanderer aus dem Osten, insbesondere aus Polen. Ihre Nachkommen empfinden sich inzwischen als alteingesessene Deutsche, die höchstens noch ihr Name (wenn er nicht eingedeutscht wurde) an ihre Herkunft erinnert. Wer die Geschichte der Ausländer in Deutschland noch weiter zurückverfolgt, wird unter anderem auf die Hugenotten stoßen, die Ende des 17. Jahrhunderts bis in das 18. Jahrhundert hinein aus Frankreich in die deutschen Kleinstaaten und besonders nach Brandenburg flüchteten. Ihr Beitrag zu Wirtschaft und Kultur ihrer neuen Heimat steht beispielhaft für die positiven Ergebnisse, die die Assimilation einer fremden Kultur zeitigen kann. Zahlreiche Manufakturen in und um Berlin entstanden, die Produktion und der Handel mit Luxusgütern blühte auf, und der Gemüse- und Obstanbau expandierte beträchtlich. Innerhalb kürzester Zeit verfünffachte sich der Staatshaushalt. Und auch den Hugenotten begegneten die alteingesessenen Deutschen damals zunächst mit Mißtrauen und Feindseligkeit.

Bernt Engelmann führt zahlreiche Beispiele dafür an, daß Deutschland schon immer ein Schmelztiegel der Völker und Kulturen war. Sein Fazit führt die rechtsextremistische Parole „Deutschland den Deutschen“ vollkommen ad absurdum: „Zusammenfassend läßt sich sagen, daß kein Staat der Welt jemals in so kurzer Zeit eine im Verhältnis zu seiner ursprünglichen Bevölkerungszahl so große Anzahl von Menschen – ‚Umsiedlern‘, Verschleppten, ehemaligen Kriegsgefangenen oder Hilfstruppen, Vertriebenen, Ausgesiedelten und Flüchtlingen – zwar überwiegend deutscher, aber

<sup>11</sup> B. Engelmann (Anm. 4), S. 39.

auch millionenfach fremder Nationalität aufgenommen hat wie die Bundesrepublik Deutschland... Dabei ist die Bundesrepublik nicht ärmer, sondern ungeheuer viel reicher geworden, und dies nicht allein in wirtschaftlicher Hinsicht.“<sup>12</sup>

---

#### IV. „Faire l'asile“

---

Die zunehmend ausländerfeindliche Stimmung im neuen, vereinten Deutschland ist nicht zuletzt durch die sogenannte „Asyldebatte“ der politischen Parteien mit angeheizt worden. Schon 1989 hatten die Republikaner mit der Rede von der „Asylantenflut“ und den „Scheinasylanten“ einen Wahlkampf betrieben, der auf unzulässige Weise Ängste und Ressentiments gegen Einwanderer schürte. Wie erfolgreich sie mit ihren Parolen waren, in denen sie Ausländer und Asylanten als Kriminelle darstellten, die den Deutschen Wohnungen und Arbeitsplätze wegnehmen, zeigt der Ausgang der Wahlen in Berlin (West) und Hessen im Jahre 1989, aber auch das Wahldebakel in Bremen 1991.

Auch die gegenwärtige Debatte um eine Änderung des Asylrechts wird in einer Art und Weise geführt, die rechtsextreme Gewalttäter in ihrem indifferenten Ausländerhaß bestätigen kann. Wie Peter Schneider richtig feststellte: „Es gibt ein Asylantenproblem, es hat aber nichts mit dem Ausländerproblem zu tun“; und: „Es gibt ein Einwanderungsproblem, es hat aber nichts mit dem Asylantenproblem zu tun.“<sup>13</sup>

Artikel 16 des Grundgesetzes garantiert politisch Verfolgten das Recht auf Asyl. Jeder, der in Deutschland einen Antrag auf Asyl stellt, hat das Recht auf eine faire Prüfung seines Anliegens und wird in der Zeit bis zum endgültigen Bescheid per Sozialhilfe ernährt und gekleidet. Zum Problem ist das Grundrecht auf Asyl erst dadurch geworden, daß zahlreiche Migranten aus der zunehmend verarmenden „Dritten Welt“ sich auf das Asylrecht berufen, um in ein reiches westeuropäisches Land einreisen zu können. Politisch verfolgt sind sie nicht, sie sind „Wirtschaftsflüchtlinge“, Menschen, die in ihrer Heimat für sich und ihre Kinder keine Zukunft mehr sehen. Sie sind eigentlich keine Asylanten, sondern Einwanderungswillige. Dies ist gewiß kein Verbrechen. Da sie jedoch keinen ande-

ren rechtlichen Weg sehen, in Deutschland aufgenommen zu werden, stellen sie einen Asylantrag; „on fait l'asile“, wie es ein afrikanischer Bekannter und „Scheinasylant“ formulierte, „man macht auf Asyl“.

Die meisten Asylbewerber werden nach langen Verfahren abgewiesen. Viele bleiben trotzdem, sei es, daß sie aus humanitären Gründen bleiben dürfen, sei es, daß sie heiraten oder eine Arbeitsgenehmigung erhalten. Deutschland ist aufgrund seiner stabilen und leistungsstarken Wirtschaft, aber auch aufgrund des liberalen Asylrechts eines der beliebtesten Zielländer von Asylanten oder Emigranten. 45 Prozent der Asylanträge in Westeuropa werden in der Bundesrepublik gestellt.

Das Problem, um es noch einmal deutlich zu sagen, ist nicht, daß so viele Menschen nach Deutschland einwandern wollen, sondern daß sie keinen anderen Weg kennen, als über das Asylverfahren. Dieses wiederum dauert in der Regel viel zu lange und belastet die Steuerzahler, vor allem wenn die Asylbewerber nicht arbeiten dürfen, wie es noch bis vor kurzem der Fall war. Um das Asylproblem zu lösen, müßte demnach ein Einwanderungsgesetz erarbeitet werden, das es Einwanderungswilligen ermöglichte, etwa über eine Quotenregelung nach Deutschland einreisen zu dürfen. Des weiteren müßten die Asylverfahren beschleunigt werden. Eine Grundgesetzänderung, wie sie die CDU fordert, ist meines Erachtens weder nötig, noch würde sie die Zahl derer, die an die Türe der Reichen klopfen, verringern. Im übrigen ist das Problem der Armut Flüchtlinge ein europäisches, oder eher noch ein die ganze Welt umspannendes Problem, das nur auf höherer politischer Ebene gelöst werden kann (in Europa etwa im Rahmen der EG).

In diesem Zusammenhang sei hier noch einmal daran erinnert, daß die gegenwärtigen gewaltigen Migrationsbewegungen mit dem Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd, mit den Ungerechtigkeiten der Weltwirtschaft zusammenhängen. Die reichen Industrieländer tragen zu einem großen Teil die Schuld daran, daß Millionen von Menschen in ihrer Heimat kein menschenwürdiges Leben mehr führen können. Nur ein Beispiel sei genannt, in eigener Sache: Hätten die reichen Nationen, insbesondere der Westen nicht aus wirtschaftlichen Interessen einen Diktator wie Saddam Hussein hochgerüstet, hätten nicht Millionen von Kurden aus ihrem Land fliehen müssen – nicht zuletzt auch nach Deutschland.

12 Ebd., S. 214.

13 P. Schneider (Anm. 2).

---

## V. Integrationsprobleme

---

Die Rede vom „Integrationswunder“ soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Aufnahme und Assimilierung einer großen Anzahl von Menschen aus aller Herren Länder in ein so dicht besiedeltes und relativ homogenes Land wie die Bundesrepublik große Probleme mit sich bringt. Die Billigung, die rechtsextremistische Gewalttaten in einem Teil der bundesdeutschen Bevölkerung gefunden haben, läßt darauf schließen, daß immer noch viele Deutsche „die Ausländer“ jedweder Herkunft vornehmlich als Fremdkörper empfinden. Was aber steht einer erfolgreichen Integration im Wege?

Zunächst hat sicherlich in vielen deutschen Köpfen – ob latent oder manifest, ob mäßig oder extrem – rassistisches Gedankengut seinen festen Platz. Dies mag nicht stärker ausgeprägt sein als bei anderen Völkern, hat aber aufgrund der jüngeren deutschen Vergangenheit immer noch etwas Anrüchiges und Beschämendes. Gegen derartige Barrieren hilft nur eine konsequente Aufklärung.

Sozialneid und logische Kurzschlüsse der Art „Wohnungen statt Scheinasylanten“ können ebenfalls nur durch eine emotionslose Informationspolitik beseitigt werden. Es ist verständlich, wenn sich ein Arbeiter, der für seinen Lebensunterhalt selbst aufkommt und darüber hinaus seine Steuern und Sozialabgaben zahlt, darüber ärgert, wenn junge, kräftige, arbeitsfähige Menschen ihren Lebensunterhalt durch einen gelegentlichen Gang zum Sozialamt bestreiten. Doch das Problem einer möglichen Arbeitsverweigerung hat mit dem Einwanderungsproblem nichts zu tun. Gerade die vielgescholtenen „Scheinasylanten“ wünschen sich oft nichts mehr als eine Arbeitsstelle und ein bescheidenes Dach über dem Kopf. Daß sie bis vor kurzem als Asylbewerber nicht arbeiten durften und oft auch Schwierigkeiten haben, eine angemessene Stelle zu finden, darf man ihnen nicht zum Vorwurf machen. Andererseits sind zu einem Mißbrauch der Rechte in einem Sozialstaat Deutsche wie Ausländer gleichermaßen fähig.

Zu den eher strukturellen Integrationshindernissen zählt – neben den Sprachproblemen – die gelegentlich auftretende Ghettoisierung. Wenn – wie etwa die Türken in Berlin-Kreuzberg – eine große Menschengruppe gleicher Nationalität oder ethnischer Zugehörigkeit sich zusammenschließt und in bestimmten Stadtteilen ausschließlich niederläßt, führt dies unweigerlich zu Isolierung und Abgrenzung. Aus diesem Grunde ist es auch bedenklich,

Asylbewerber in große Sammellager einzuweisen, die, als gewaltiger Dorn im Auge rechtsextremer Radikaler, neue Gewalttaten erleichtern und geradezu provozieren könnten. In jedem Fall erleichtert eine dezentrale, diffuse Ansiedlung von Einwanderern oder Gastarbeitern ihre Eingliederung in die Gesellschaft.

Integrationsprobleme beschränken sich nicht auf das Verhältnis von Deutschen zu Ausländern: „Die“ Ausländer, als ethnisch und kulturell äußerst heterogene Gruppe, haben auch miteinander und untereinander Differenzen bis hin zur offenen Feindseligkeit. Auch unter ihnen gibt es Rassismus und kulturellen Chauvinismus. Viele importieren ethnische Konflikte aus ihren Heimatländern nach Deutschland. Man stelle sich nur einmal vor, wer alles in einem Studienkolleg, das auf ein Studium an einer deutschen Universität vorbereitet, aufeinandertrifft: Ein Palästinenser sitzt neben einem konservativen Israeli, ein Serbe neben einem Kroaten, ein militanter Kurde neben einem Türken oder Araber. Was sie in Deutschland lernen sollen und können, ist neben der deutschen Sprache und vielleicht Medizin oder Agrarökonomie das ABC der Demokratie und Toleranz; dies aber ist nur möglich, wenn die Deutschen selbst ein Beispiel geben und nicht mit Knüppeln und Steinen, Brandsätzen und Molotowcocktails gegen alles Fremde – und gelegentlich auch sich selbst – vorgehen.

---

## VI. Für ein gewaltloses Miteinander

---

Daß Deutschland kein ausländerfeindliches Land ist, dürfte hinreichend klar geworden sein. Die Deutschen haben in den letzten Jahrzehnten Millionen von Ausländern aus zahlreichen Ländern aufgenommen, mehr oder wenig erfolgreich integriert und viele der mitgebrachten Kulturelemente übernommen. Die Idee von der multikulturellen Gesellschaft macht die Runde, und viele, besonders auch junge Deutsche, sympathisieren mit ihr. Mischehen und Freundschaften zwischen Deutschen und Ausländern werden immer häufiger. Und den gewalttätigen Ausschreitungen gegen Asylbewerberheime standen zahlreiche Gegendemonstrationen, Solidaritätsbekundungen oder Anzeigenkampagnen gegenüber. Deutschland, das ist inzwischen klar, braucht die Ausländer, die mit der Zeit mehr und mehr zu Inländern werden, wenn sie es nicht schon geworden sind.

Der sich ausbreitende und zunehmend organisierende gewalttätige Rechtsextremismus ist dennoch ernst zu nehmen. Von „Wehret den Anfängen“ kann keine Rede mehr sein, denn die Deutschen stehen mitten drin. In Leipzig halten etwa 25 Prozent der Jugendlichen Aktionen gegen Ausländer für gerechtfertigt. Daß gerade in den neuen Bundesländern, wo der Ausländeranteil verschwindend gering ist, ein so hoher Prozentsatz der Menschen deutschnational denkt, läßt darauf schließen, daß die Wurzel des Ausländerhasses nicht negative Erfahrungen mit Einwanderern sind, sondern daß ganz andere Ursachen dafür ausschlaggebend sind. Die Deutschen, so scheint es, haben vor allem Probleme mit sich selbst und miteinander. Im Osten grassieren Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot; den „Wessis“ mißtraut man, da sie den Zusammenbruch des alten Systems beschleunigt haben, aus ihm ihren Nutzen ziehen und immer noch nicht den versprochenen Wohlstand beschert haben. Das durch den Zusammenbruch des Sozialismus entstandene ideologische Vakuum sowie ein

zehrendes Minderwertigkeitsgefühl tun ein übriges. Im Westen bangt man ebenfalls um Arbeitsplätze sowie Wohnungen, die durch die starke Ost-West-Bewegung ein noch knapperes Gut geworden sind. Viele wünschen sich inzwischen, die Mauer wäre nie gefallen.

Damit Deutsche mit Deutschen und Ausländern in Frieden leben können, müssen die Probleme der Einheit so schnell wie möglich gelöst werden. Vor allem die Behebung von Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit sollten bei jeder politischen Partei, die nach Lösungen aus der Krise sucht, oberste Priorität besitzen. Was das Problem der Asylbewerber und der Einwanderungswilligen aus der Dritten Welt betrifft, so sind die Gründe für die großen Migrationsbewegungen zu beseitigen. Will sich Europa nicht mit einem neuen Eisernen Vorhang umgeben, der nicht mehr Ost von West, sondern Nord von Süd trennt, muß eine neue, gerechtere Weltwirtschaftsordnung erarbeitet werden.

## **Otto Kimminich: Asylgewährung als Rechtsproblem**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 3–12

Die mit der Asylgewährung zusammenhängenden Rechtsnormen gehören drei Bereichen an: Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht. Im Völkerrecht ist die Asylgewährung ein Recht der souveränen Staaten; dem einzelnen Flüchtling steht kein Menschenrecht auf Asylgewährung zu. Dagegen hat das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland allen politisch Verfolgten, die in den Geltungsbereich des Grundgesetzes kommen, ein Grundrecht auf Asylgewährung eingeräumt. Die Rechtsstellung als Asylberechtigter kann jedoch erst nach rechtskräftiger Anerkennung in Anspruch genommen werden, obwohl der Anerkennungsbescheid nur deklaratorisch ist. Die lange Dauer des Anerkennungsverfahrens und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zur Nachprüfung des Verwaltungsakts, mit dem (positiv oder negativ) über den Asylantrag entschieden worden ist, hat die durch den großen Zustrom von Asylbewerbern entstandenen Probleme noch verschärft. Den Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung sind durch das Grundrecht auf Asyl – das Ausstrahlungswirkungen auf die Verfahrensgestaltung hat – Grenzen gesetzt. Dennoch hat der Gesetzgeber gegenwärtig noch einen Spielraum für solche Maßnahmen. Dagegen ist von den bisher vorgeschlagenen Ergänzungen des Asylrechtsartikels im Grundgesetz keine Lösung der Probleme zu erwarten. Die Streichung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG wäre ehrlicher. Sie würde die Asylrechtsgewährung auf der Grundlage eines einfachen Gesetzes nicht behindern. Auch in diesem Fall müßten jedoch rechtsstaatliche Prinzipien zur Anwendung kommen. Ferner bleiben in allen Fällen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland bestehen. Dazu gehört auch das Verbot der Zurückweisung von Flüchtlingen in Verfolgungsländer gemäß Art. 33 der Flüchtlingskonvention.

## **Rudolf Wassermann: Plädoyer für eine neue Asyl- und Ausländerpolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 13–20

Die Anschläge auf Asylbewerber, die sich in Deutschland wie ein Flächenbrand ausgebreitet haben, gaben Anlaß zu Kampagnen gegen Ausländerhaß. Der Beitrag beurteilt deren Sinn und Nutzen skeptisch, weil sie „die Deutschen“ pauschal mit einem Vorurteil belegen, das nur auf eine sehr geringe Minderheit zutrifft. Die Regel ist kein haßerfülltes Gegeneinander von Deutschen und Ausländern, sondern ein friedliches Neben- und Miteinander. Die Deutschen sind weder ausländerfeindlich noch ausländerfreundlich; sie verhalten sich zu Ausländern keineswegs ablehnender als andere Völker. Sorge, ja Unmut bereitet allerdings der Mißbrauch des Grundrechts auf Asyl durch Ströme von Menschen, die nicht verfolgt werden, sondern aus wirtschaftlichen Gründen in Deutschland leben wollen. Wenn versucht wird, von dem sich in der Asyl- und Ausländerpolitik offenbarenden Politikversagen durch Kampagnen abzulenken, die die Bevölkerung als rückständig, vorurteilsbefangen und rassistisch erklären, dann treibt man die Menschen erst in die Arme rechtsextremistischer Parteien.

Als Antwort auf die Herausforderung durch die neuen Völkerwanderungen plädiert der Beitrag für politische Kurskorrekturen in Gestalt einer Mehrfachstrategie: Einmal muß das Asylrecht seiner Funktion gemäß auf echte Fälle von Verfolgung beschränkt werden. Zum anderen tut eine Einwanderungspolitik des geregelten Zuzugs not, die alljährlich bestimmte Kontingente und Quoten zur Aufnahme von Ausländern festsetzt (unter Einschluß der politischen Flüchtlinge). Langfristige Strategien, die auf die kulturelle Autonomie von Minderheiten und die Angleichung der Lebensverhältnisse in den Heimatländern durch wirtschaftliche und finanzielle Hilfen zielen, sind wichtig, können aber wirksame Sofortmaßnahmen nicht ersetzen, durch die das verlorene Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des demokratischen Parteienstaates zurückgewonnen werden muß.

## **Dieter Oberndörfer: Vom Nationalstaat zur offenen Republik. Zu den Voraussetzungen der politischen Integration von Einwanderung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 21–28

Der Einwanderungsdruck aus der Dritten Welt und Osteuropa einerseits und der eigene Bevölkerungsrückgang andererseits werden Deutschland und Westeuropa unvermeidlich in starkem Umfang zu Einwanderungsgebieten machen. Die damit verbundenen politischen Herausforderungen – die politische Integration der Zuwanderer und die Einigung Europas – können nur durch die Absage an den Nationalstaat und die Nationalstaatsideologie bewältigt werden. Für Deutschland ist damit vor allem die geistige Überwindung des völkischen Nationalismus gefordert.

## **Rafael Biermann: Migration aus Osteuropa und dem Maghreb**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 29–36

Die deutsche Flüchtlingspolitik hat sich mit einer wachsenden Zahl von Flüchtlingen aus den osteuropäischen Krisenregionen auseinanderzusetzen. Über 65 Prozent aller Asylbewerber in Deutschland stammten 1991 aus Osteuropa. Wirtschaftlich-soziale Krisen, Diskriminierung von Minderheiten und Menschenrechtsverletzungen führen zu einer Perspektivlosigkeit, die Rumänen, Kroaten, türkische Bulgaren und sowjetische Juden aus ihren Heimatgebieten vertreibt.

Deutschland, das ohnehin schon mehr als die Hälfte aller Asylsuchenden in Europa aufnimmt, sieht sich zudem den deutschen Aussiedlern verpflichtet, deren Zahl sich im letzten Jahr allerdings nahezu halbiert hat. Von entscheidender Bedeutung wird künftig der Auswanderungsstrom aus der ehemaligen Sowjetunion sein. Die soziale, politische und ethnische Stabilisierung der neuen staatlichen Einheiten kann die Auswanderung verringern; dennoch sind weiter panikartige Fluchtbewegungen zu erwarten.

Das Problem der Flucht aus Osteuropa wird zugleich allmählich von der schon heute vielfach illegal erfolgenden, in Frankreich, Belgien und Italien heftig diskutierten Einwanderung von Flüchtlingen aus dem Maghreb und Schwarzafrika überlagert. Die depremierende demographische Entwicklung ist Hauptursache von Verelendung, sozialen und ethnischen Konflikten, Bildungsnotstand und politischer Radikalisierung, wie sie gegenwärtig in Algerien offenbar wird. Die deutsche Flüchtlingspolitik bedarf angesichts dieser Herausforderungen einer umfassenden, gesamteuropäisch koordinierten Strategie der Früherkennung und Vorbeugung von Migrationen und des Krisenmanagements.

## **Namo Aziz: Zur Lage der Nicht-Deutschen in Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/92, S. 37–44

Die Welle gewalttätiger Angriffe auf Asylantenheime und auf ausländische Mitbürger jedweder Herkunft, insbesondere aber auch das Schweigen der Mehrheit zu den Gewalttaten, haben bei Ausländern und Deutschen Angst und Besorgnis erregt. Zur Erklärung dieses Verhaltens werden sozialpsychologische und ökonomische Motive angeführt. Jede sachliche Analyse des „Ausländerproblems“ beweist dagegen, daß der wachsende Ausländeranteil in der westdeutschen Gesellschaft mehr Probleme löst als stellt.

Der Mitte der fünfziger Jahre von der deutschen Industrie beklagte Arbeitskräftemangel wurde durch die Anwerbung von Gastarbeitern im Ausland behoben. Das schnell wachsende Heer ausländischer Arbeitnehmer hat das deutsche „Wirtschaftswunder“ mitproduziert. Gleichzeitig vollzog sich durch die Eingliederung von Millionen von Ausländern eine Art „Integrationswunder“ in Deutschland. Heute beweisen ökonomische Statistiken, daß die deutsche Wirtschaft und das Wohlfahrtssystem ohne ausländische Arbeitnehmer zusammenbrechen würden. Die Geschichte zeigt im übrigen, daß das Gebiet der heutigen Bundesrepublik immer wieder erfolgreich Flüchtlinge und Arbeitsmigranten integriert hat.

Trotz der zunehmenden gewalttätigen Ausschreitungen sind die Deutschen kein ausländerfeindliches Volk, wie zahlreiche Gegendemonstrationen und Anzeigenkampagnen beweisen. Um den sozialen Frieden zu sichern, ist eine emotionslose Aufklärungspolitik vonnöten sowie die Behebung der Wohnungsnot und die Senkung der Arbeitslosenquote. Das Problem der steigenden Zahl der Asylbewerber und der Einwanderungswilligen aus der Dritten Welt kann nur behoben werden, wenn man die Gründe für die Migrationsbewegungen beseitigt: eine ungerechte Weltwirtschaftsordnung und Waffenlieferungen in Krisengebiete.