

2 *Der Entscheidungsprozeß innerhalb der bundesdeutschen Rahmenbedingungen bis 1989*

Im Folgenden soll auf die Rahmenbedingungen und den politischen Entscheidungsprozeß in der BRD bis 1989 eingegangen werden, um die Handlungsspielräume der Akteure zu Beginn des Analysezeitraumes bestimmen zu können. Zuerst werden die rechtlichen Grundlagen dargestellt, in welche die Verhandlungen im Politikfeld Asyl eingebettet sind. Dabei muß zwischen den gesetzgeberischen Kompetenzen einerseits und den an der Exekutive beteiligten Ebenen andererseits unterschieden werden. Dementsprechend wird zuerst auf die rechtlichen Grundlagen, danach auf die Pflichten der föderal angeordneten Ebenen näher eingegangen. Anschließend befaße ich mich mit den verfahrensrechtlichen Änderungen in historischer Reihenfolge bis 1989. Hier soll mit Hilfe der bereits dargestellten strukturellen Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden, welche Auswirkungen diese verfahrensrechtlichen Änderungen als Teil der dynamischen Rahmenbedingungen auf den politischen Entscheidungsprozeß bis 1989 hatten. Abschließend wird auf die politischen Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Akteuren eingegangen, die zu den dargestellten Asylverfahrensänderungen führten.

2.1 *Die rechtlichen Grundlagen im Bereich Asylpolitik*

Das politische System der BRD ist föderal gegliedert und besteht aus einer Bundes-, einer Landes-, und einer Gemeindeebene. Nach Art. 76 GG haben nur die Bundesregierung, der Bundesrat und Bundestagsabgeordnete das Recht, Gesetzesvorlagen in den Bundestag einzubringen (Initiativrecht).¹³¹ Vorlagen des Bundesrates müssen jedoch, bevor sie in den Bundestag eingebracht werden, der Bundesregierung, solche der Bundesregierung dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet werden, um dem Bundestag die Differenzen und Einwände bereits in der Beratungsphase deutlich zu machen.

Alle Asylgesetze fallen dabei entweder in den Bereich der konkurrierenden oder der ausschließlichen Gesetzgebung. Dies bedeutet nach Art. 71 ff, daß die Bundesländer die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (konkurrierend) bzw. soweit die Länder hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (ausschließlich). In jedem Fall sind die Gesetze im Bereich der Asylpolitik zustimmungspflichtig, d.h. sie bedürfen zusätzlich zur Zustimmung des Bundestages auch der des Bundesrates, da Asylgesetze das Bund-Länder-Verhältnis berühren bzw. das Grundrecht auf Asyl eines der Elementarrechte 19 des Grundgesetzes ist.¹³²

¹³¹ Vgl. Rudzio, Wolfgang, 1991 (3. völlig überarbeitete Auflage): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 254 f.

¹³² Vgl. Rudzio, Wolfgang 1991, 301.

Formell hat der Bundestag drei Lesungen. Mit Zweidrittelmehrheit kann jedoch beschlossen werden, die zweite und dritte Lesung direkt an die erste anzuschließen und somit auf zwischengeschaltete Beratungen zu verzichten. Nach der dritten Lesung kann der Bundesrat die Entscheidung des Bundestages ablehnen. In diesem Fall wird der Gesetzesvorschlag innerhalb des Vermittlungsausschusses verhandelt. Dieser Vermittlungsausschuß setzt sich zusammen aus je 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates. Der Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses kann vom Bundestag bzw. Bundesrat nur unverändert angenommen oder verworfen werden. Falls bereits keine Einigung im Vermittlungsausschuß erzielt werden kann oder der Bundestag das Ergebnis des Vermittlungsausschusses ablehnt, ist es dem Bundesrat vorbehalten, bei einem weiteren Änderungsvorschlag erneut Einspruch zu erheben. Aufgrund der Zustimmungspflichtigkeit im Bereich der Asylpolitik kann der Bundestag nicht, wie in ca. 50% der Gesetzgebung, diesen Einspruch mit einer gleich großen Mehrheit wie der, die im Bundesrat den Einspruch beschlossen hat, zurückweisen. Dies gibt dem Bundesrat im Asylbereich zusätzliches politisches Gewicht, das jeder Bundestagsmehrheit Rücksichtnahmen auf die Ländermehrheit abverlangt. Für eine Änderung des Grundrechtes auf Asyl ist nach Art. 79 (2) GG sogar eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages und des Bundesrates erforderlich, die dieser Grundgesetzänderung zustimmen muß.

Um nun bereits Differenzen in einer *Regierungskoalition* vorzubeugen, versuchen die Regierungsparteien, durch Koalitionsvereinbarungen bzw. Vorgespräche zwischen den zuständigen Fachministern und dem Bundeskanzler eine gemeinsame politische Linie zu finden. Während hierfür gesetzlich dem Kanzler nach Art. 65 (1) GG die Richtlinienkompetenz übertragen wird, ist in Art. 65 (1) 2 GG festgelegt, daß jeder Minister im Rahmen dieser Richtlinien sein Ressort eigenständig leitet. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern soll nach Art. 65 (1) 3 GG das Bundeskabinett entscheiden.¹³³ In der Praxis bestimmt der Bundeskanzler den allgemeinen politischen Trend auf Basis der Koalitionsvereinbarungen (Kanzlerprinzip) und überläßt die konkrete Initiative dem federführenden Fachminister. Dies kann dazu führen, daß entweder mit Hilfe des Kanzlerprinzips die politische Macht des Bundeskanzlers oder mit Hilfe des Ressortprinzips die der Fachminister ausgebaut werden.¹³⁴ Da im vorliegenden Fall jedoch der größere Koalitionspartner sowohl den Kanzler als auch das federführende Fachministerium stellten, können diese Machtoptionen vernachlässigt werden.

Um parteipolitische Differenzen im *Bundesrat* zu bereinigen und sich für eine Bundesratsinitiative auf den Gesetzentwurf eines Bundeslandes zu verständigen, werden in der Praxis häufig zwischen den Unions- und SPD-geführten Bundesländern Vorgesprä-

¹³³ Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens 1987 (6. überarbeitete Auflage): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 319.

¹³⁴ Nach Ellwein/Hesse können hierbei beide Prinzipien überwiegen. Vgl. ebd., 320 ff; siehe auch Rudzio, Wolfgang, 1991, 269 ff.

che geführt. In diesen Vorgesprächen können Differenzen häufig beseitigt werden, da den Mitgliedern im Bundesrat häufig daran gelegen ist, den politischen Einfluß des Bundesrates gegenüber dem Bundestag zu stärken. Handelt es sich jedoch, wie im vorliegenden Fall, um Politikfelder, in denen sehr unterschiedliche parteipolitische Ziele verfolgt werden, überlagert die Konfliktlinie zwischen den Parteien häufig die Konfliktlinie zwischen den Bundesländern, so daß keine Einigung im Bundesrat erreicht werden kann. Wenn die Möglichkeit besteht, daß Gesetzesinitiativen sogar das eigene politische Lager entzweien, kann es auch zu Vorverhandlungen zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten seiner Partei kommen. Hierdurch wird das eigene politische Lager häufig wieder in seiner Handlungsfähigkeit gestärkt (Homogenität der politischen Ziele innerhalb einer Partei).¹³⁵

Im Bereich der Asylgesetzgebung muß nun unterschieden werden zwischen den *asylverfahrensrechtlichen Regelungen* und dem *Grundrecht auf Asyl*. Das letztere ist eins der 19 im Grundgesetz verankerten Elementarrechte, die sowohl liberale Abwehrrechte gegenüber dem Staat, als auch demokratische Mitwirkungsrechte am öffentlichen Leben umfassen. Das Grundgesetz beinhaltet also auch inhaltlich-programmatische Zielsetzungen, die sich aus den schmerzlichen Erfahrungen des Dritten Reiches ergeben.¹³⁶ Aufgrund dieser Erfahrungen wurde ebenfalls das uneingeschränkte subjektive Recht auf Asyl von einer überparteilichen Mehrheit des Parlamentarischen Rates gefordert und trotz kontroverser Debatten im Parlamentarischen Rat¹³⁷ ohne Gegenstimme im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates am 8.2.1949 angenommen.¹³⁸

Die Aufnahme von Art. 16 (2) 2 GG in den Grundrechtskatalog sollte sicherstellen, daß dieses vom Parlamentarischen Rat beschlossene Grundrecht die einzige materiellrechtliche Grundlage der Asylgewährung ist. Zusammen mit der in Art. 19 (4) GG festgelegten Rechtsweggarantie wurde dem sich auf Art. 16 (2) 2 GG berufenden politisch Verfolgten ein subjektiv einklagbares Recht auf Asyl gewährt.¹³⁹ Dadurch war die Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens und die Gewährung von Verfolgungs-, Aufent-

¹³⁵ Diese Option wurde auch von Bundeskanzler Kohl wahrgenommen. Vgl. Rudzio, Wolfgang, 1991, 301.

¹³⁶ Vgl. Ellwein, Thomas /Hesse, Joachim Jens, 1987, 118 ff; Rudzio, Wolfgang, 1991, 38 ff; Grosser, Alfred, 1985: Das Deutschland im Westen. Eine Bilanz nach 40 Jahren, München.

¹³⁷ Hier wurde auf der einen Seite von einigen Konservativen die uneingeschränkte Formulierung des Asylrechtes kritisiert und vorgeschlagen, daß das unbeschränkte Asylrecht nur für Deutsche gelten sollte. Die KPD forderte hingegen, daß das Asylrecht nur denjenigen gewährt werden sollte, die wegen ihrer antifaschistischen oder antimilitaristischen Betätigung ihr Land verlassen mußten. Auf der anderen Seite wurde von den Befürwortern des uneingeschränkten Asylgrundrechtes darauf hingewiesen, daß der durch jede inhaltliche Einschränkung entstehende Beurteilungsspielraum der Grenzpolizei das Asylrecht unwirksam mache. Vgl. Kreuzberg, Hans/Wahrendorf, Volker (Hrsg.), 1992, 35 ff.

¹³⁸ Kurzprotokoll der 47. Sitzung des Hauptausschusses, in: Kreuzberg, Hans/Wahrendorf, Volker, 1992, 60.

¹³⁹ Kimminich, Otto, 1982: Die Entwicklung des Asylrechtes in der Bundesrepublik Deutschland, in: ZAR 1982/2, 16-25; Kimminich, Otto, 1983a.

halts- und Rechtsschutz für Asylsuchende auf dem Territorium der Bundesrepublik eng an dieses Grundrecht gebunden.¹⁴⁰

Ferner gewährleistete die Verbindung von Art. 19 (4) GG und Art. 16 (2) 2 GG ein individuelles Asylverfahren, das während des Anerkennungsverfahrens eine Abschiebung, Auslieferung oder Ausweisung des Asylbewerbers ausschloß. Des Weiteren durfte ein Asylbewerber nicht in ein Land abgeschoben werden, das keinen Schutz vor einer weiteren Abschiebung in ein potentiell Verfolgerland bot.¹⁴¹ Wenn die politische Verfolgung nach Abschluß eines rechtskräftigen Verfahrens nicht bestätigt wurde,¹⁴² erlosch jedoch im Rahmen des Asylrechtes die Schutzverpflichtung der BRD.¹⁴³

Während der in der BRD angewandte Begriff „*Flüchtling*“ durch die Genfer Flüchtlingskonvention und das New Yorker Zusatzprotokoll definiert ist, wird die Anerkennung als „*politischer Flüchtling*“ in der BRD auf die rechtliche Prüfung einer politischen Verfolgung *durch einen Verfolgerstaat* begrenzt.¹⁴⁴ Wenn der Antragsteller den Asylantrag im Inland gestellt hatte, wurde ihm vor Änderung des Asylgrundrechtes in der BRD automatisch eine „Aufenthaltsgestattung“ erteilt.¹⁴⁵ Diese galt auch bei einem

¹⁴⁰ Ebd.; siehe auch BVerfGE 52, 391 (408) und BVerfGE 60, 253.

¹⁴¹ Diese Regelung stimmt überein mit dem Zurückweisungsverbot von Art. 33 GFK.

¹⁴² Wird der Asylantrag durch das zuständige Bundesamt abgelehnt und der Betroffene durch die Ausländerbehörde ausgewiesen (§ 28 (1) AsylVfG a.F.) ist ohne Vorverfahren (§28 (6) AsylVfG a.F.) eine Klage durch den Antragsteller statthaft (§30 AsylVfG a.F.). Diese Klage hatte hinsichtlich der Ausweisung *aufschiebende Wirkung* (§80 (1) VwGO a.F.), so daß die Aufenthaltsgestattung wiederhergestellt wurde.

¹⁴³ Wenn jedoch aus humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Interessen ein vorübergehendes Bleiberecht bestehen soll, ohne daß die Voraussetzungen für eine *Aufenthaltserlaubnis* (§15 AsylVfG a.F.) gegeben sind, ergeht die *Aufenthaltsbefugnis* (§§30-34 AsylVfG a.F.). Die Aufenthaltserlaubnis ist auf zwei Jahre befristet, nur unter engen Voraussetzungen verlängerbar und kann nach 8 Jahren in eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis überführt werden (§35 AuslG a.F.). Siehe: Juristische Lehrgänge Altmann/Schmidt, 1996: Verfassungsrecht, Münster, 25. Vgl. auch: Marx, Reinhard, 1991; Hailbronner, Kay, 1993b.

¹⁴⁴ Diese Reduzierung auf eine staatlich gelenkte Verfolgung wurde häufig mit dem Hinweis auf den weiter gefaßten Flüchtlingsbegriff der GFK und des Zusatzprotokolls kritisiert. Vgl. u.a. Bierwirth, Christoph, 1993: Im Jahrhundert der Flüchtlinge: Aktuelle Aspekte der Genfer Flüchtlingskonvention, in: Pogrom, 24/1992, 169, 11-13; Nicolaus, Peter, 1991a: Vierzig Jahre Genfer Flüchtlingskonvention und die deutsche Rechtsprechung, in: Archiv des Völkerrechts, 29/1991, 3, 270-294; Hein, Christopher, o.J.: Die Notwendigkeit einer ergänzenden Definition des Begriffes Flüchtling, Standort: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI). Eine vergleichende Übersicht über die Rechtstellung von De-facto-Flüchtlingen liefert Hailbronner, Kay, 1993b: Die Rechtstellung der De-facto-Flüchtlinge in den EG-Staaten: Rechtsvergleich und europäische Harmonisierung, Baden-Baden.

¹⁴⁵ § 19 (1) i.V.M. § 20 AsylVfG (a.F.) Die *Aufenthaltsgestattung* ist eine fingierte, eng begrenzte *Aufenthaltsgenehmigung* (§ 20 (2) AsylVfG a.F.). Wenn der Ausländer vorher aus schwerwiegenden Gründen ausgewiesen worden ist (§19 (2) 1 AsylVfG a.F.) gilt diese Fiktionswirkung nicht. Seine Antragstellung löst nach § 19 (2) 2 AsylVfG a.F. nur einen Anspruch auf Duldung (§ 69 (2) 1 AsylVfG a.F.) aus, die ihrerseits gegenüber einer Abschiebung (§§ 42 (2) und 49 (1) AsylVfG a.F.) als Vollstreckungshindernis wirkt (§§ 55 und 56 AuslG).

Verstoß gegen die Einreise- und Visabestimmungen der BRD, da durch die Berufung auf das Asylrecht die Einreise legalisiert wurde.¹⁴⁶

Das staatsgerichtete Abwehrrecht und das negative Statusrecht bestimmen den Schutzbereich des Asyls, da eine Distanzierung von diesen Kernpunkten dazu führen würde, daß kein Verfolgungsschutz für den Asylbewerber und den Asylberechtigten bestände.¹⁴⁷ Da es sich beim Ausländer- und Asylgesetz um Sonderordnungsrechte handelt, enthalten sie in Verbindung mit dem völkerrechtlichen Schutz des Aufnahmelandes strenge Zugriffsmöglichkeiten des Aufnahmelandes, hier der BRD. *Vor* der Einreise steht dem Ausländer kein, *nach* der Einreise nur ein in erheblichem Umfang relativierter Grundgesetzschutz zu.¹⁴⁸

Eine weitergehende Argumentation stützt sich auf das *positive* Statusrecht, nach dem der Staat durch die Unverletzlichkeit der Menschenwürde in Art. 1 GG auch verpflichtet wäre, sich aktiv für die Rechte *im* Asyl einzusetzen. Wenn das Asylrecht in diesem Sinne interpretiert würde, müßten die asylverfahrensrechtlichen Regelungen unter Berücksichtigung des Art. 1 GG nicht nur die Gewährleistung des Verfolgungsschutzes, sondern auch die Ausgestaltung der Rechte im Asyl regeln.¹⁴⁹ Diese unterschiedliche Sichtweise hat zwar keine Auswirkungen auf die Behandlung anerkannter politisch Verfolgter¹⁵⁰, ist aber für die dem Asylverfahren unterliegenden Asylbewerber relevant. Wird dieser kurz umrissenen Argumentation des positiven Staatsrechtes nicht gefolgt, können die Hilfeleistungen für die Schutzsuchenden, die sich im Asylanerkennungsverfahren befinden, restriktiver ausgestaltet werden.

Die im *Asylverfahrensrecht geltenden Regelungen* basierten jedoch häufig nur auf der Interpretation des negativen Statusrechtes in Zusammenhang mit dem staatsgerichteten Abwehrrecht. So wurde der unbestimmte Begriff des „politisch Verfolgten“ aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes abgeleitet, da der Gesetzgeber überwiegend darauf verzichtet hat, Kriterien für die Asyl-

¹⁴⁶ Beitz, Wolfgang/Wollenschläger, Michael (Hrsg.) 1980: Handbuch des Asylrechts unter Einschluß des Rechts der Kontingentflüchtlinge, Baden-Baden.

¹⁴⁷ Hienstorfer, Erik, 1992: Zum Wesensgehalt des Grundrechts auf Asyl: (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), Ausarbeitung 279/92, Bonn (graue Literatur).

¹⁴⁸ Anders als Art. 6 GG und Art. 16 (2) 2 GG gewährt Art. 2 (1) GG keinen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt. Hält sich ein Ausländer zulässig in der BRD auf, gelten die Grundrechte, wobei an die Stelle der schwer einschränkbarer Rechte aus Art. 8, 9, 11, und 12 GG der Art. (2) 1 GG tritt. Vgl. Juristische Lehrgänge Altmann/Aschmidt, 1996: Verfassungsrecht, Münster, 19.

¹⁴⁹ Dies beinhaltet eine menschenwürdige Unterbringung und Versorgung, sowie andere Hilfeleistungen, die dem Schutzsuchenden ein menschenwürdiges Leben ermöglichen. Vgl. ebd.; Wolken, Simone, 1988, 28 f; Kimminich, Otto, 1983b, 98 f.

¹⁵⁰ von Schoeler, Andreas, 1979.

gewährung zu entwickeln.¹⁵¹ Dementsprechend wurden die asylverfahrensrechtlichen Regeln durch legislative und administrative Änderungen ausgestaltet, die sich sowohl auf den Rechtsweg als auch auf sogenannte ergänzende Sofortmaßnahmen (wie z.B. die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern) bezogen.

Es läßt sich also festhalten, daß das bundesdeutsche Asylgrundrecht nach Art. 16 (2) 2 GG einerseits allen Schutzsuchenden ein subjektiv einklagbares Recht auf Asyl gewährte. Dieses enthielt ein individuelles Asylverfahren, das während des Anerkennungsverfahrens ausschloß, daß der Asylbewerber abgeschoben, ausgeliefert oder ausgewiesen wurde. Dieses Aufenthaltsrecht wurde verlängert, wenn der Asylbewerber gegen seine Ablehnung Klage erhob und ein weiteres Rechtsverfahren angestrengt wurde. Andererseits wurde dieses liberale Asylgrundrecht eingeschränkt, indem nur ein *staatlich* verfolgter Flüchtling als „politischer Flüchtling“ eingestuft wurde. Die weiteren Kriterien für eine Asylgewährung wurden der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und Bundesverwaltungsgerichtes überlassen und waren dementsprechend interpretierbar. Somit wurde der „politische Flüchtling“ in der BRD nicht nur restriktiver definiert als nach der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern enthielt darüber hinaus Interpretationsmöglichkeiten für die Asylgewährung. Ferner blieben die asylverfahrensrechtlichen Maßnahmen sowie die exekutiven Pflichten gegenüber Asylbewerbern, wie z.B. ihre Unterbringung und Verpflegung, der administrativen und legislativen Ausgestaltung durch den Bundestag und Bundesrat vorbehalten. Dies führte dazu, daß mit Änderung der dynamischen Rahmenbedingungen auch legislative und administrative Änderungen im Politikfeld Asyl vorgenommen werden konnten. Auf die Ausgestaltung des Politikfeldes Asyl und ihre Anwendung soll im Folgenden unter Berücksichtigung chronologischer Gesichtspunkte näher eingegangen werden.

2.2 *Die exekutiven Pflichten im Politikfeld Asyl*

Wie bereits erwähnt wurde, ist das politische System der BRD dadurch gekennzeichnet, daß sowohl der Bund und die Länder als auch die Kommunen im Dienste des Staates die Gesetze ausführen. Bei der Durchführung des Asylverfahrens muß zwischen den Kompetenzen des Bundes und denen des Landes unterschieden werden. In die Zuständigkeit des *Bundes* fällt nach Art. 86 und 87 (2) 1 GG das *Anerkennungsverfahren* durch das „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“. Die Durchführung dieses Verwaltungsverfahren findet auf der Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) statt und beinhaltet vor allem die Klärung asylrelevanter Sachverhalte, die Erhebung erforderlicher Beweise und die Entscheidung über das Asylbegehren.¹⁵² Wäh-

¹⁵¹ Wecker, Gabriele, 1995: Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Aufgaben und Entwicklung im Spiegel der Asylgesetzgebung, in: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge/Informationszentrum Sozialwissenschaften (Hrsg.): Einwanderung und Asyl, Bonn, 41-60.

¹⁵² Im folgenden Kapitel werden die näheren Bestimmungen für die Durchführung dieses Verwaltungsverfahren erläutert, die sich im Laufe der Jahre verändert haben.

rend nach dem Ausländergesetz von 1965 noch die zentrale Bundesstelle in Zirndorf für das Anerkennungsverfahren zuständig war, wurde in den siebziger und achtziger Jahren eine Dezentralisierung und Verkürzung des Verwaltungsverfahrens vorgenommen. Die errichteten Außenstellen sollten mit den von den Bundesländern einzurichtenden Ausländerbehörden zusammenarbeiten.¹⁵³

Die *verfahrensrechtliche Ausführung*, unter die die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern fällt, liegt hingegen in der Zuständigkeit der *Bundesländer*.¹⁵⁴ Insofern wurden die anfallenden Kosten, die durch die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern aus den Asylverfahren und der Asylgewährung resultieren, schon früh zum föderativen Streitpunkt. Die Unterbringung eines Asylbewerbers fiel nach § 39 AuslG¹⁵⁵ in die Kompetenz von Bund und entsprechendem Bundesland. Nachdem die Bundesförderung im Rahmen der Kriegskostenhilfe¹⁵⁶ ab 1.4.1969 auslief, mußte der Freistaat Bayern, in dem das - damals einzige - Bundessammellager Zirndorf lag, auf diese Form von Kostenerstattung durch Pauschalbeträge verzichten. Da der Bund jegliche Kostenerstattung ablehnte, wurden zuerst nur der Freistaat Bayern und ab 1974 alle Bundesländer mit der Hauptfinanzierung der Asylgewährung belastet.

Als das bis dahin einzige Bundessammellager wegen Überfüllung geschlossen werden mußte, nutzte dies der Freistaat Bayern, um in Zusammenhang mit der oben ausgeführten Bestimmung in § 39 AuslG eine Kostenerstattung durch den Bund zu fordern. Nach einigen erfolglosen politischen Initiativen, eine Kostenerstattung durch den Bund zu erzwingen, brachte Bayern einen Gesetzentwurf in den Bundesrat ein. In diesem Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (alte Fassung, im Folgenden: a.F.) vom 19.1.1978 ging die bayerische Landesregierung unter Bezug auf § 39 AuslG vom 28.4.1955 davon aus, daß die Durchführung des Anerkennungsverfahrens in „unmittelbarem Bezug“ mit dem erlaubtem Aufenthalt und der Unterbringung der Asylbewerber stehe. Danach ergebe sich eine eigene Verwaltungszuständigkeit für den Bund gemäß Art. 87 (3) 1 GG, die abweichend vom Grundsatz der Länderzuständigkeit nach Art. 104 (1) GG die Finanzverantwortung des Bundes

*„(...) für die im untrennbaren Sachzusammenhang stehenden Aufgaben von Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber während ihres für die Dauer des Anerkennungsverfahrens notwendigen Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland“*¹⁵⁷

¹⁵³ AsylVfG vom 6.1.1987, BGBl. I, 89; AsylVfG vom 9.7.1990, BGBl. I 34, 1381.

¹⁵⁴ Da hierdurch die Kosten durch die Bundesländer zu tragen sind, fallen die asylverfahrensrechtlichen Regelungen unter die zustimmungspflichtigen Gesetze.

¹⁵⁵ Hier heißt es: Die Bundesregierung bestimmt im Einvernehmen mit der zuständigen Landesregierung die Sammellager für Ausländer.

¹⁵⁶ Erstes Gesetz zur Überleitung von Lasten und Deckungsmitteln auf den Bund vom 28.4.1955, in: BGBl. I, 193.

¹⁵⁷ BR Drs. 67/78 vom 19.1.1985, 4.

begründe. Diese Forderung des Freistaates Bayern wurde jedoch schon im Bundesrat wegen fehlender Rechtsgrundlagen gestoppt.¹⁵⁸

Der Versuch der Bundesländer und der CDU/CSU-Opposition im Bundestag, gemäß §§39,40 AuslG (a.F.) den Bund zu der Bestimmung eines Bundessammellagers zu bewegen,¹⁵⁹ wurde durch die 1974 eingeführte Vorwegverteilung der Asylbewerber¹⁶⁰ überflüssig. Diese Vorwegverteilung wurde durch das Asylverfahrensgesetz von 1982¹⁶¹ festgeschrieben. Nach §23 I AsylVfG a.F wurde die Kompetenz, Sammellager zu errichten, den Bundesländern zugewiesen, so daß sich der Bund aus seiner Verantwortung für die Errichtung von Sammellagern zurückziehen konnte.

Nach der festgelegten Quotierung der Flüchtlingsaufnahme für die einzelnen Bundesländer nahm Nordrhein-Westfalen mit 28% die meisten Flüchtlinge auf, gefolgt von Bayern (17,4%), Baden-Württemberg (15,2%) und Niedersachsen (11,6%).¹⁶² Die Kosten, die sich aus der Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber ergaben, wurden also weiterhin von den Bundesländern getragen. Die Gesetzgebung zum Asylverfahrensrecht sowie die Durchführung des Anerkennungsverfahrens durch das Bundesamt bzw. seine Außenstellen blieben hingegen Bundesangelegenheit. Dadurch hatte der Bund zwar die Kompetenz, die Asylgewährung sowohl gesetzgeberisch als auch durch das Anerkennungsverfahren selbst zu beeinflussen. Jedoch hatte er die daraus folgenden Konsequenzen, wie z.B. die aus der Länge des Verfahrens resultierenden Kosten, nicht zu tragen.¹⁶³

Da nach Art. 70 (1) GG die Bundesländer Gesetze auf Landesebene erlassen können, soweit die bundesdeutsche Verfassung nicht dem Bund Gesetzbefugnisse verleiht, nutzen die Bundesländer wiederum die Möglichkeit, die Kommunen durch entsprechende

¹⁵⁸ BR Drs. 67/78 vom 19.1.1985; BT Drs. 8/4279 vom 20.6.1980, 5.

¹⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 8/4729 vom 20.6.1980, Punkt 7. Während der sechziger Jahre wäre der Bund zur Einführung weiterer Sammellager bereit gewesen, wurde jedoch durch die fehlende Bereitschaft der Bundesländer daran gehindert. Vgl. Münch, Ulrike, 1993, 159.

¹⁶⁰ Dieser Beschluß der Ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder vom 15.2.1974 stand in engen Zusammenhang mit der zeitweiligen Schließung des Sammellagers Zirndorf. Ab 15.2.1975 wurden die *Asylbewerber* nach dem des für die *anerkannten Asylberechtigten* geltenden Schlüssels auf die Bundesländer verteilt, sobald im Sammellager Zirndorf eine bestimmte Kapazitätsgrenze überschritten wurde. Vgl. Hofmann, Jochen, 1983: Asylrecht und kommunale Selbstverwaltung, in: ZAR 3/1983, 138-144.

¹⁶¹ AsylVfG vom 16.7.1982, in: BGBl. I 1982, 946-954.

¹⁶² Ferner entfielen nach dem alten Verteilerschlüssel 9,2% auf Hessen, 5,9% auf Rheinland-Pfalz, 3,5% auf Schleswig-Holstein, 3,3 % auf Hamburg, 2,7% auf Berlin, 1,8% auf das Saarland und 1,3% auf Bremen. Für die neuen Bundesländer wurde die Quotierung im Einigungsvertrag geregelt. Vgl. Nürnberger, Albrecht, 1991: Die Diskussion um das Asylrecht, in: dpa-Hintergrund vom 3.8.1991, 9.

¹⁶³ Durch die Novellierung des Asylverfahrensgesetzes 1992 wurde der Bund wieder stärker einbezogen, da einerseits bestimmte ausländerrechtliche Zuständigkeiten von den Ausländerbehörden der Länder auf das Bundesamt verlagert wurden und andererseits der Bund verpflichtet wurde, den Bundesländern freiwerdende Liegenschaften zur Verfügung zu stellen. Vgl. Münch 1993, 160.

Aufnahmegesetze zur Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern zu verpflichten. Die damit verbundene Leistungserstattung durch das entsprechende Bundesland wird jedoch unterschiedlich gehandhabt. Während Hessen z.B. den Kommunen mit Ausnahme der Verwaltungskosten die anfallenden Ausgaben für Aufnahme und Unterbringung erstattet, vergütet Baden-Württemberg den Kommunen „persönliche und sachliche Verwaltungsausgaben“ nur durch einen jährlichen Pauschalbetrag von 300 DM pro Asylbewerber. Zusätzlich begleicht das Bundesland 90% der nach Regelsätzen berechneten Kosten für Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber. Der Freistaat Bayern erließ hingegen erst 1989 auf ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes¹⁶⁴ hin ein Asylbewerberaufnahmegesetz¹⁶⁵, nach dem er die Zuständigkeit für Gemeinschaftsunterkünfte übernimmt. Die durch Unterkunft und Sachleistungen entstehenden Kosten für Asylbewerber werden seitdem den Landkreisen und kreisfreien Städten und Gemeinden in Bayern erstattet. Vorher mußten die Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe die Unterstützung der Asylbewerber mit Sozialhilfe ersatzlos tragen.¹⁶⁶

Aus dem Vorhergehenden wird deutlich, daß sich besonders die Kommunen mit der Aufnahme von Asylbewerbern konfrontiert sahen. Im Zusammenhang mit den steigenden Asylbewerberzahlen und den Kosten, die mit den Novellierungen des Asylverfahrens einhergingen, explodierten die Ausgaben für die kommunalen Träger. Die Kommunen wurden zwar mit den anfallenden administrativen und exekutiven Pflichten konfrontiert, waren jedoch nicht wie Bund und Länder an der Gesetzgebung beteiligt. Somit konnten sie den Entscheidungsprozeß nur dadurch beeinflussen, daß sie ihren politischen Forderungen, von Bund und Ländern finanziell entlastet zu werden, über ihre Netzwerke zu den direkt am Entscheidungsprozeß beteiligten Parteien einbrachten. Ferner standen ihnen als Sprachrohre der Deutsche Städte- und Gemeindetag bzw. der Deutsche Städtebund sowie die Medien zur Verfügung, um die öffentliche Meinung, die Rückwirkungen auf die politischen Ziele der Parteien hat, zugunsten ihrer eigenen politischen Ziele zu beeinflussen.¹⁶⁷

Bevor jedoch die politischen Verhandlungen der Akteure näher dargestellt werden, sollen die bis 1989 durchgesetzten Novellierungen des Asylverfahrens chronologisch

¹⁶⁴ Vgl. BayVGH, Urteil vom 22.3.1989, BayVBl. 1989, 370. Hiernach war nach der damaligen Rechtslage der Freistaat Bayern für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig, die nicht über die Verteilungsquote des Ausländergesetzes von 1982 (BGBl I, 1681) zugeteilt worden waren. Die durch den Verteilungsschlüssel aufgenommenen Asylbewerber aus anderen Bundesländern oblagen nach dem Urteil sowieso „unstreitig“ der Zuständigkeit des Freistaates Bayern.

¹⁶⁵ Asylbewerberaufnahmegesetz vom 22.12.1989, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1989, 714.

¹⁶⁶ Vgl. Münch 1993, 162 ff; für Bayern siehe auch Link, Peter, 1991: Das Verhältnis zwischen dem Freistaat Bayern und den kreisfreien Städten bei der Unterbringung von Asylbewerbern, in: Kommunalpraxis 7/8.

¹⁶⁷ Vgl. Kap. 2.4.

erläutert werden. Hierdurch kann verdeutlicht werden, inwiefern das Asylverfahren im Laufe der Jahre restriktiver ausgestaltet wurde, bevor auf die damit einhergehenden politischen Auseinandersetzungen eingegangen wird.

2.3 Die Novellierungen im Asylverfahren bis 1989

Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 wurde zwar das Grundrecht auf Asyl in Art. 16 (2) 2 GG festgelegt, jedoch fehlte zunächst ein Verfahren zur Feststellung der Asylberechtigung im Sinne von Art. 16 (2) 2 GG. Die Flüchtlinge in der BRD, die bis Juli 1950 von der IRO (International Refugees Organization) betreut wurden, unterstanden dennoch bereits ab diesem Zeitpunkt der deutschen Verwaltung. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die 1951 auf der Konferenz der Bevollmächtigten der Vereinten Nationen (UNO) beschlossen wurde, regelte die Definition des Begriffes „Flüchtling“ und seine Rechtsstellung¹⁶⁸ und wurde 1953 in der Bundesrepublik Deutschland innerstaatliches Recht.¹⁶⁹

Die *Verordnung über die Anerkennung und Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (Asylverordnung - AsylVO)* vom 6. 1. 1953¹⁷⁰ regelte allein das Verfahren für die Anerkennung nach Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (§5 AsylVO).¹⁷¹ Eine eigens für die Feststellung der an der GFK orientierten Flüchtlingeigenschaft eingerichtete Bundesdienststelle unterstand dem Bundesinnenminister. Die Verteilung der anerkannten Flüchtlinge auf die Bundesländer fand mit Hilfe eines vom Bundesrat festgelegten Schlüssels nach §20 AsylVO statt. Während des Anerkennungsverfahrens mußten sich die Flüchtlinge in einem Sammellager aufhalten (§4 AsylVO). Bei Flüchtlingen, die durch die zeitliche Begrenzung der Genfer Flüchtlingskonvention nicht unter die bestehende Asylverordnung fielen, entschieden die Ausländerbehörden der einzelnen Bundesländer. Dabei richteten sie sich nach den allgemeinen fremdenrechtlichen Bestimmungen der *Ausländerpolizeiverordnung* von 1938 (APVO).¹⁷² Eine *einheitliche* Auslegung des Art. 16 (2) 2 GG wurde zwar vom Bundesinnenminister befürwortet, aber nicht immer durchgesetzt.¹⁷³

1965 wurde dann das Anerkennungsverfahren für Asylsuchende in das *Ausländergesetz vom 28.4.1965* integriert. Das Ausländergesetz, welches am 1.10.1965 in Kraft trat,

¹⁶⁸ Vgl. Kap.3.2.1.

¹⁶⁹ BGBl. II 1953, 559-589.

¹⁷⁰ BGBl. 1953 II, 3-5.

¹⁷¹ Insofern wurden die gesetzlichen Regelungen durch das deutsche Asylverfahren nur angeordnet, um das deutsche Anerkennungsverfahren im Sinne der Genfer Konvention zu regeln. Die deutsche Asylverordnung beinhaltet aber keine Regelung für politisch Verfolgte im Sinne des Art. 16 (2) 2 GG. Vgl. u.a. Kreuzberg, Hans/Wahrendorf, Volker (Hrsg.), 1992.

¹⁷² APVO vom 22.8. 1938, in: Reichsgesetzblatt I, 1053.

¹⁷³ Vgl. Wolken, Simone, 1988, 34; Wecker Gabriele 1995, 46.

übernahm die Vorschriften der bis dahin gültigen AsylVO, legte jedoch die Anerkennung politisch Verfolgter nach Art. 16 (2) 2 GG fest.¹⁷⁴ Ein für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zuständiges Bundesamt löste die alte Bundesdienststelle ab und wurde 1963 in Zirndorf errichtet. Im Gegensatz zur alten Bundesdienststelle war das Bundesamt auf die Sachprüfung des Vorliegens politischer Verfolgung spezialisiert.¹⁷⁵ Durch das normierte Asylverfahren in Art. 28-46 des Ausländergesetzes wurden die Verfahren und Kriterien zur Asylgewährung erstmalig näher bestimmt. Die Antragsteller wurden im Anerkennungsverfahren von einem Vorprüfer angehört. Anschließend entschied ein weisungsunabhängiger Anerkennungsausschuß über die Asylanträge. Im Falle einer Ablehnung war den Asylbewerbern vorbehalten, Rechtsmittel zum Widerspruchsausschuß beim Bundesamt einzulegen und danach gegebenenfalls zu klagen. Die Einführung eines vom Bundesinnenminister zu berufenden und an seine Weisung gebundenen Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten sollte dem Staat als „Sachverwalter des öffentlichen Interesses“ eine „prozessuale Gleichheit zum Antragsteller“ einräumen.¹⁷⁶

Das deutsche Anerkennungsverfahren wurde also mit Inkrafttreten des Ausländergesetzes und der einhergehenden Aufhebung der AsylVO vom 6.1.1953 schon vor dem Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention 1967 vom Zeitpunkt der Verfolgungsursache unabhängig. Eine zusätzliche Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs erfuhr die bundesdeutsche Flüchtlingspolitik durch den Innenministerkonferenzbeschluß von 1966, der beschloß, Ostblockflüchtlinge nicht abzuschieben.¹⁷⁷ Aus diesem Beschluß läßt sich erkennen, daß in der ersten Phase der Asylpolitik und während des Kalten Krieges ein Konsens zwischen den politischen Akteuren erreicht werden konnte, die Prüfungsverfahren und Kriterien für Asylsuchende auf der Basis des Grundgesetzes und der GFK in der BRD liberal auszugestalten.¹⁷⁸

Als jedoch Mitte der siebziger Jahre die Asylbewerberzahlen anstiegen, wurde 1977 mit der *Änderung der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslVwV)*¹⁷⁹ die erste Phase von restriktiven Änderungsmaßnahmen¹⁸⁰ eingeleitet. Um dem „Asyl-

¹⁷⁴ BGBl. 1965 I, 353-362.

¹⁷⁵ Ebd.

¹⁷⁶ Ebd.

¹⁷⁷ Innenministerkonferenzbeschluß vom 26.8.1966, ZDWF Li. 4756, Datenbank ASYLDOC LIT.; Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V., Siegburg.

¹⁷⁸ Wolken, Simone 1988, 38.

¹⁷⁹ GMBI. 1977, 122.

¹⁸⁰ Allein zwischen März 1977 und Juli 1982 (der Verabschiedung des Asylverfahrensgesetzes, niedergelegt in BGBl. 1982 I, 946) wurden 14 Maßnahmen erlassen, die den „Asylmißbrauch“ einschränken und das Asylverfahren beschleunigen sollten.

mißbrauch”¹⁸¹ zu begegnen, wurde in dieser Verwaltungsvorschrift den Grenz- und Ausländerbehörden das Recht zur Mißbrauchsprüfung zugesprochen, obwohl diese nach dem Ausländergesetz keine Befugnis zur Sachprüfung eines Asylantrages hatten. Hierdurch wurde eine Instanz zwischen dem Antrag auf Asyl und dem zuständigen Bundesamt eingerichtet, welche über eine Weiterleitung des Asylantrages zum Bundesamt bzw. aufenthaltsbeendende Maßnahmen entscheiden konnte. Dieser Befugnisweiterung für Grenz- und Ausländerbehörden wurde erst 1981 wieder Einhalt geboten, als das Bundesverfassungsgericht diese Instanz für verfassungswidrig erklärte.¹⁸² Bis zu diesem Zeitpunkt konnten jedoch Asylanträge schon an der Grenze abgelehnt werden, so daß während dieses Zeitraumes weniger Flüchtlingen ein Asylverfahren im Aufnahmeland BRD gewährt wurde.¹⁸³

Eine weitere Entlastung des Bundesamtes und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte durch eine Verkürzung des behördlichen und gerichtlichen Verfahrens erreicht werden. So wurden durch das *Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens 1978*¹⁸⁴ und das *Zweite Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung*¹⁸⁵ die Widerspruchsausschüsse abgeschafft und die bundesweite ausschließliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes Ansbach durch die Zuständigkeit des jeweiligen, am Aufenthaltsort des Asylbewerbers verantwortlichen Verwaltungsgerichtes ersetzt und das verwaltungsgerichtliche Verfahren somit erstmalig dezentralisiert. Diese Änderungen hatten zur Folge, daß Asylbewerber ihren Widerspruch *direkt* auf dem Rechtsweg einklagen mußten. Außerdem wurde bei Asylanträgen, die vom Verwaltungsgericht als offensichtlich unbegründet angesehen wurden, die Berufung nicht mehr zugelassen. Wenn die Berufung ausgeschlossen wurde, entfielen somit zwei Instanzen, die bis dahin zur Überprüfung des Bundesamtsentscheidendes zusätzlich hätten angerufen werden können. Daraus läßt sich folgern, daß mit der Verkürzung des behördlichen und gerichtlichen Verfahrens der Aufenthalt von Asylbewerbern gekürzt, die Zahl der Asylbewerber in der BRD begrenzt und den weiter ansteigenden Asylbewerberzahlen und der Diversifizierung der Herkunftsländer¹⁸⁶ entgegengewirkt werden sollte.¹⁸⁷

Da jedoch trotz dieser Rechtswegverkürzung die Zahl der Asylbewerber weiter stark anstieg, wurden mit dem *Zweiten Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens vom*

¹⁸¹ Siehe Kap.2.4

¹⁸² BVerfGE 56, 216, 241 f.

¹⁸³ Siehe Tabelle und Grafik II.

¹⁸⁴ BGBl. 1978 I, 1108.

¹⁸⁵ BGBl. 1978 I, 1107.

¹⁸⁶ Vgl. Münch, Ulrike 1993, 253.

¹⁸⁷ Der Bundesminister des Innern, 1977: Bericht über die aktuellen Probleme des deutschen Asylverfahrens, Bonn.

16.8.1980¹⁸⁸ die bis dahin tätigen Anerkennungsausschüsse durch weisungsunabhängige Einzelentscheider ersetzt. Des Weiteren wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verpflichtet, Außenstellen in den Bundesländern einzurichten, die die dezentrale Bearbeitung der Asylbewerberanträge aus den Hauptherkunftsländern übernahmen. Die Bundesländer waren hingegen aufgefordert, für die Einrichtung von zentralen Ausländerbehörden zu sorgen.

Dieses bis zum 31.12.1983 befristete Beschleunigungsgesetz, das auf eine Verkürzung der Verfahrensdauer abzielte, wurde durch weitere restriktive Maßnahmen flankiert, die eine abschreckende Wirkung auf Asylsuchende haben sollten. So wurde z.B. der Sichtvermerkszwang für Einreisende aus Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen¹⁸⁹ ausgeweitet. Da dieser Sichtvermerk bereits vor Reiseantritt in den konsularischen Vertretungen der BRD beantragt werden mußte, wurde hierdurch der Zugang zum Asylverfahren erschwert. Ferner bewirkte ein *Runderlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit vom 19.6.1980*, daß Asylsuchenden eine Arbeitserlaubnis seltener ausgestellt wurde. Trotz der damals noch in §19 I Arbeitsförderungsgesetz festgelegten Einzelfallprüfung wurde in diesem Runderlaß ein *generelles* Arbeitserlaubnisverbot von einem Jahr für Asylbewerber ausgesprochen. Der Widerspruch, der hierdurch zur erforderlichen Einzelfallprüfung nach §19 (1) Arbeitsförderungsgesetz entstand, wurde erst 1981 im *Sechsten Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes* zu Ungunsten der Asylbewerber behoben.¹⁹⁰ Als zusätzliche Restriktion wurde in verschiedenen Bundesländern die Unterbringung in Sammelunterkünften eingeführt und durch weitere Regelungen, wie die Ausklammerung von Asylbewerbern aus der Sprachförderung ergänzt.¹⁹¹

Diese Maßnahmen, die eine Verschlechterung der Lebenssituation von Asylbewerbern sowohl im rechtlichen und finanziellen als auch sozialen Bereich hervorriefen, sorgten jedoch nur für einen zeitweisen Rückgang der Asylbewerberzahlen.¹⁹² Um dennoch die Asylbewerberzahlen langfristig zu verringern, wurde das Asylrecht aus dem

¹⁸⁸ BGBl I 1980, 1437-1438.

¹⁸⁹ Zu den Ländern mit Sichtvermerkspflicht, der CSSR, Ghana und Polen, kamen 1980 Afghanistan, Äthiopien, Bangladesch, Indien, Iran, Sri Lanka und die Türkei, aus denen die meisten Flüchtlinge kamen. Vgl. u.a. Wolken, Simone, 1988, 44 ff; Handbuch der Asylarbeit. Ein Vernetzungs-Handbuch für alle, die sich haupt- und ehrenamtlich für Flüchtlinge engagieren, Karlsruhe 1995/96/97, 03.003.001 f.

¹⁹⁰ BGBl 1981 I, 802. Hier wurde in Satz drei eingefügt: „Für die erstmalige Beschäftigung kann die Erteilung der Erlaubnis für einzelne Personengruppen davon abhängig gemacht werden, daß sich der Ausländer unmittelbar vor der Antragstellung eine bestimmte Zeit, die vier Jahre nicht überschreiten darf, erlaubt oder geduldet im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufgehalten hat oder daß er vor einem bestimmten Zeitpunkt in den Geltungsbereich dieses Gesetzes eingereist ist.“ Vgl. Wolken, Simone, 1988: 49, 406.

¹⁹¹ Wecker, Gabriele, 1995, 48; Wolken, Simone, 47 f.

¹⁹² Münch, Ulrike, 1993, 253; Der Bundesminister des Innern, 1997a: Asylbewerberzugänge, Hauptherkunftsländer und Anerkennungsquoten, Drucksache A 5 - 936 047/0 vom 1.7.1997.

Ausländergesetz ausgegliedert und in einem speziellen Gesetz, dem *Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)*,¹⁹³ geregelt, das restriktive Neuerungen enthielt. So wurde u.a. mit Inkrafttreten des Asylverfahrensgesetzes am 1.8.1982 eine Einschränkung des Flüchtlingskreises erreicht: Durch die Ausgliederung des Asylrechtes aus dem Ausländergesetz und die Beschränkung des Asylverfahrensgesetzes auf diejenigen Ausländer, welche Asyl nach Art. 16 (2) 2 GG beantragten, gab es kein Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge, die sich anstatt auf Art. 16 (2) 2 GG auf die GFK als Rechtsgrundlage der Asylgewährung berufen wollten. Dies schränkte die Anerkennung von Asylsuchenden auf den Begriff des politisch Verfolgten ein, da der Flüchtlingsbegriff nach Art. 1 GFK und der Verfolgtenbegriff nach Art. 16 (2) 2 GG nicht vollkommen deckungsgleich sind.¹⁹⁴ Außerdem konnten Flüchtlinge, die durch den Aufenthalt in einem Drittstaat „anderweitigen Schutz“ erhalten hatten, an der Grenze abgewiesen werden, wenn ihre Asylanträge von den Grenz- und Ausländerbehörden als „unbeachtlich“ eingestuft und nicht zur Sachprüfung an das Bundesamt weitergeleitet wurden.¹⁹⁵

Ferner sah das Asylverfahrensgesetz vor, dass Asylbewerber in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht wurden und Sachleistungen statt Geld erhielten. Zusätzlich durften sich Asylbewerber nur noch im Bereich ihrer zuständigen Ausländerbehörde aufhalten.¹⁹⁶ Um die Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden zu senken, wurden die Ausländerbehörden verpflichtet, bei Folgeanträgen und Asylanträgen, welche vom Bundesamt als „offensichtlich unbegründet“ beurteilt wurden oder als „unbeachtlich“ eingestuft wurden, unverzüglich aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten.

Durch diese Kategorisierung von Asylanträgen wurde der Rechtsweg für bestimmte Asylbewerber beschnitten: Als „unbeachtlich“ galt ein gestellter Asylantrag, wenn er gegenüber dem alten Erstantrag keine neuen Argumente vorbrachte. Diese Regelung galt sowohl für Erstanträge, die nach inhaltlicher Prüfung abgelehnt wurden als auch für wohlbegründete Erstanträge, die aus Unkenntnis oder persönlichen Gründen zurückgezogen und neu gestellt worden waren. Eine Klage gegen die Abschiebung eines Asylbewerbers mit aufschiebender Wirkung konnte nur noch im sog. Eilverfahren¹⁹⁷ beantragt werden. Hiernach mußte der Asylbewerber bzw. sein Anwalt binnen einer Woche vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 V Verwaltungsgerichtsordnung beantragen. Dieses

¹⁹³ BGBI I 1982, 946-954.

¹⁹⁴ Marx, Reinhard, 1992a; Bierwirth, Christoph, 1993.

¹⁹⁵ Diese Regelung wurde später durch das Bundesverwaltungsgericht in Zusammenhang mit der novellierten Form des Asylverfahrensgesetzes von 1987 relativiert. Demnach muß Flüchtlingen auch dann Asyl gewährt werden, wenn sie im Drittland zwar „Sicherheit“, aber keine Lebensgrundlage finden können. Siehe: AZ: BVG 9 C 285/86.

¹⁹⁶ §§ 20 und 23 AsylVfG a.F.

¹⁹⁷ § 10 (3) 2 AsylVfG a.F.

„Eilverfahren“ war bis zum 1.9.1984 befristet gültig, wurde jedoch 1984 gegen die Stimmen der Opposition (SPD und Die Grünen)¹⁹⁸ im *Ersten Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes*¹⁹⁹ unbefristet verlängert. Als weitere Maßnahme zur Beschleunigung des Verfahrens wurde die Entscheidung über Asylgewährung auf den Einzelrichter übertragen. Diese Übertragung sollte dann vorgenommen werden, wenn die Sache nicht

*„besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist oder die Rechtssache grundlegende Bedeutung hat“*²⁰⁰

In dem *Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften* von 1987²⁰¹ wurden weitere Maßnahmen vorgenommen, die insbesondere die Kriterien zur Anerkennung von Asylsuchenden als „politische Flüchtlinge“ einschränkten. Durch diese Novellierung wurden für Grenz- und Auslandsbehörden die Möglichkeiten zur Verweigerung der Einreise mit der Intention erweitert, die Asylbewerberzahlen erneut zu senken und die Dauer des Asylverfahrens erneut zu kürzen. So wurden in dieser Asylnovelle, die sich nur geringfügig von dem bereits im Juni 1985 eingebrachten Bundesratsentwurf²⁰² unterschied, nach Art. 1a AsylVfG „willkürlich geschaffene Nachfluchtgründe“²⁰³ als „unbeachtlich“ für die Asylanerkennung erklärt und die Einreiseverweigerung unter §2 und § 9 (1) 2 AsylVfG näher bestimmt. Ein Asylantrag galt demnach als „offensichtlich unbegründet“, wenn *„nach den Umständen des Einzelfalles offensichtlich ist“*, daß der Aufenthalt des Asylbewerbers in der Bundesrepublik Deutschland auf *„wirtschaftlicher Not, einer allgemeinen Notsituation oder kriegerischen Auseinandersetzungen“* beruht.²⁰⁴ Die Voraussetzungen für eine ausländische Fluchtalternative wurden durch die neu eingeführte Regelvermutung näher bestimmt, ein Flüchtling habe nach einem dreimonatigen Aufenthalt in einem Drittstaat bereits anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden. Nach dieser Argumentation sei die Gerichtsbarkeit berechtigt, den Antrag des Flüchtlings zurückzuweisen bzw. entsprechende Abschiebungsverfügungen zu veranlassen.²⁰⁵

¹⁹⁸ BT Pl. Pr. 10/74 vom 7.6.1984, 5379 ff.

¹⁹⁹ BGBl I 1984, , 874.

²⁰⁰ § 31 AsylVfG vom 16.7.1982, in: BGBl I 1982, 946-954.

²⁰¹ BGBl I 1987, 89.

²⁰² BR Drs. 91/85; siehe hierzu auch: Stöber, Margit, 1990, 52; Marx, Reinhard/Strate, Gerhard/ Pfaff, Victor, 1987: Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, Frankfurt/M. 1987.

²⁰³ Hierunter zählt auch die politische Betätigung im Aufnahmeland gegen die Regierung im Herkunftsland. Dies ist insofern von Bedeutung, da die Hauptherkunftsländer zu dem Zeitpunkt Länder wie Iran, Libanon, Palästina, Polen , Sri Lanka und die Türkei umfaßten. Dementsprechend wurde den Flüchtlingen in der BRD jedwede Beteiligungen an politischen Aktionen gegen die entsprechende Regierung untersagt. Vgl. Der Bundesminister des Innern, 1997a.

²⁰⁴ neuer § 11 (1) AsylVfG.

²⁰⁵ neuer § 7 (2) und § 2 (2) AsylVfG sowie § 9 (1) AsylVfG.

Diese Asylnovelle wurde als rechtsstaatliche Ausschöpfung dessen angesehen, was unterhalb einer Grundgesetzänderung als möglich galt.²⁰⁶ Die wiederholte Betonung dieser Ausschöpfung wurde jedoch von den Befürwortern einer Asylgrundrechtsänderung zur Unterstützung ihrer politischen Ziele argumentativ genutzt. Als kleiner Koalitionspartner opponierte die FDP trotz unterschiedlicher politischer Ziele nur geringfügig gegen die politischen Forderungen der CDU/CSU. Jedoch setzte sie durch, daß diejenigen Asylbewerber bessergestellt wurden, deren Anerkennung in der ersten Instanz wegen eines Einspruchs des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten nicht rechtskräftig war. Ihnen wurde eine Arbeitserlaubnis, das Wohnen außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften und das vorübergehende Verlassen des Aufenthaltsbereiches ohne vorherige Erlaubnis eingeräumt. Ferner erhielten die Ausländerbehörden ab 15.1.1987 die Möglichkeit, das Verlassen des Aufenthaltsbereiches zu erlauben, wenn es sich entweder um „*zwingende Gründe*“ handle oder „*die Versagung eine unbillige Härte bedeuten würde*“.²⁰⁷

Die Asylbewerberzahlen stiegen jedoch zwischen 1987 und 1989 von 57.379 auf 121.318 Personen an. Dementsprechend erhöhten sich während dieses Zeitraumes die Sozialausgaben der Kommunen, unter die u.a. auch die Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden fallen, um ca. 2 Milliarden DM.²⁰⁸ Zusätzlich lief die Befristung des *Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes von 1984* zum Jahresende 1988 aus, so daß neue Beratungen hinsichtlich der weiteren Bearbeitung von Asyl anträgen erforderlich waren. Um die Verfahrensdauer durch Rechtswegverkürzungen weiter zu senken, wurde das befristete „Eilverfahren“ nach der im Oktober 1988 verabschiedeten Beschlußempfehlung des Innenausschusses²⁰⁹ zum 1.1.1989 in Dauerrecht umgewandelt. In Zusammenhang mit diesen Beratungen wurde den Bundesländern bereits 1988 durch das *Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften von 1988*²¹⁰ die Möglichkeit eröffnet, zentrale Abschiebestellen einzurichten und hierdurch die Abschiebung administrativ zu vereinfachen und gegebenenfalls zu beschleunigen.

Obwohl also spätestens seit 1987 betont wurde, daß das Grundrecht auf Asyl nicht weiter eingeschränkt werden könne, wurden immer wieder neue Vorstöße unternommen, um über weitere Kürzungen des Instanzenweges das Asylverfahren zu kürzen und

²⁰⁶ Siehe u.a. Bundeskanzler Kohl in: Bulletin 96/86 vom 29.8.1986; Bayerischer Innenminister Stoiber: BR PIPr. 596 vom 16.12.1986, 503; Innenminister Zimmermann in: Bayernkurier vom 9.8.1986.

²⁰⁷ neuer § 25 I AsylVfG

²⁰⁸ Siehe Tabelle und Grafik V.

²⁰⁹ BT Drs. 11/3189 vom 27.10.1988

²¹⁰ BGBl 1988 I, 2326. Vgl. auch: Wollenschläger, Michael/Becker, Ulrich, 1987: Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften, in: ZAR 2/1987, 51-64.

die ansteigenden Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden zu senken. Gleichzeitig wurde von den meisten Parteien eine Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene gefordert.²¹¹ Daraus läßt sich schließen, daß das zu diesem Zeitpunkt geltende Asylverfahrensrecht von den Akteuren nur als vorübergehende Lösung angesehen wurde.

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß durch die ansteigenden Asylbewerber- und Zuwandererzahlen, die Diversifizierung der Herkunftsländer und die zunehmende Infragestellung der Motive der Asylbewerber die liberale Asylgewährung bis 1989 durch immer restriktivere Gesetze im Politikfeld Asyl ersetzt wurde. Da die Gesetze im Asylrecht zustimmungspflichtig sind und die CDU/CSU bis 1990 durchgehend die Mehrheit im Bundesrat hielt,²¹² konnte sie sowohl während ihrer Oppositions- als auch ihrer Regierungszeit den Entscheidungsprozeß bezüglich des bundesdeutschen Asylrechtes sehr beeinflussen. Jedoch war es ihr wegen der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat nicht möglich, bis 1989 eine restriktive Grundgesetzänderung des Art. 16 (2) 2 GG durchzusetzen.

Nach der Darstellung der rechtlichen Verschärfungen für Asylsuchende in der BRD soll nun der Entscheidungsprozeß bis 1989 untersucht werden. Dabei werden die bereits ausgeführten Rahmenbedingungen und die gerade dargestellten Gesetze als Grundlage für die Analyse der politischen Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren herangezogen.

2.4 Der Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl bis 1989

Die im vorhergehenden Kapitel beschriebenen Änderungen im Asylrecht resultierten aus den politischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien, den Kommunen und der Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen Kirche in Deutschland und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR). Im Verlauf dieser asylpolitischen Diskussion, die besonders durch die dynamischen Rahmenbedingungen geprägt wurde, verschärfte sich die konfliktbeladene Debatte und trug dazu bei, daß sich das Verhältnis zwischen der deutschen Bundesbevölkerung und den ausländischen Mitbewohnern verschlechterte. Dies hatte wiederum Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß, wie an den gesetzlichen Restriktionen im Asylrecht bereits deutlich wurde.

Die Asylpolitik in der BRD kann in zwei Abschnitte untergliedert werden. Von der Verabschiedung des Grundgesetzes bis zum Anwerbestop von „Gastarbeitern“ im Jahr

²¹¹ Vgl. u.a. BR Drs. 586/88 vom 6.12.1988.

²¹² Diese Aussage wurde anhand eines Faxes des Bundesrates vom 15.9.1997 überprüft, in dem die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat von 1949 bis 1996 in einer Übersicht dargestellt wurden. Siehe Tabelle VII.

1973 bestand ein überparteilicher Konsens, daß die BRD Flüchtlingen Schutz gewähren sollte. Die Verpflichtungen ergaben sich dabei aus der Genfer Flüchtlingskonvention²¹³ und der Europäischen Menschenrechtskonvention²¹⁴ sowie Art. 16 (2) 2 GG. Dieser Konsens wurde von keinem der politischen Akteure in Frage gestellt, da es sich bei den Flüchtlingen zumeist um Osteuropäer handelte, deren Flucht in den vierziger Jahren als Konsequenz des Zweiten Weltkrieges gesehen wurde. Im Zeichen des Kalten Krieges ab 1946 galt die Flucht aus dem kommunistischen Teil Europas als Bestätigung der eigenen Ideologie. Dementsprechend erfolgte auch bis Mitte der fünfziger Jahre die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen in die bundesdeutsche Gesellschaft relativ schnell. So wurden von 1945 bis 1949 ca. 12 Millionen ost- und „volksdeutsche“ Flüchtlinge und Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, aus Polen, Ungarn, der ehemaligen Tschechoslowakei und dem ehemaligen Jugoslawien in Ost- und Westdeutschland sowie Österreich integriert. Zusätzlich siedelten nach Gründung beider deutscher Staaten bis zum Bau der Berliner Mauer 1961 ca. 3,5 Millionen Menschen nach Westdeutschland über. Auch die Flüchtlinge, die während des Kalten Krieges aus Ungarn (1956 flohen ca. 194.000 Personen), der ehem. Tschechoslowakei (ca. 170.000 tschechische und slowakische Flüchtlinge in 1968/69) und Polen (ca. 250.000 Polen in 1980/81) kamen, wurden zum größten Teil ohne bedeutende Schwierigkeiten aufgenommen.²¹⁵

Zusätzlich setzte schon Mitte der fünfziger Jahre die ökonomische Hochkonjunktur ein. Die BRD begann, wie andere westeuropäische Industrieländer auch, ihren Bedarf an wenig qualifizierten Arbeitnehmern mit der Anwerbung flexibler und billiger Arbeitskräfte aus den weniger entwickelten Ländern im Mittelmeerraum zu decken. Die Arbeitskräfte wurden zumeist im Rahmen bilateraler Verträge zwischen dem Herkunfts- und dem Zielland auf Zeit angeheuert und gingen häufig nach dieser Zeit oder einer Zeitverlängerung zurück.²¹⁶

Der Ölpreisschock im Jahr 1973 änderte diese Anwerbepolitik und führte zu einem Anwerbestop. Dieser verringerte jedoch nicht die Zuzugszahlen, da über Familienzusammenführungen und steigende Geburtszahlen bei der ausländischen Bevölkerung die Zahl der Ausländer nicht ab-, sondern zunahm. So stieg die Zahl der ausländischen Bevölkerung von 127.921 Personen im Jahr 1955 auf 736.362 Personen im Jahr 1980 (und

²¹³ Siehe Kap. 3.2.1.

²¹⁴ Siehe Kap. 3.2.2.

²¹⁵ Bade, Klaus (Hrsg.), 1992a; Münz, Rainer/Korte, Hermann/Wagner, Gert (Hrsg.), 1994; Münz, Rainer 1997: Phasen und Formen der europäischen Migration, in: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft. Bonn, 34-47; Mehrländer, Ursula/Schultze, Günther/Gesprächskreis Arbeit und Soziales (Hrsg.), 1992: Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland, 7, Bonn.

²¹⁶ Ebd.

1.256.250 Personen in 1990).²¹⁷ Gleichzeitig sank das Bruttosozialprodukt zwischen 1973 und 1975 von 1.740,7 Mrd. DM auf 1.721,1 Mrd. DM (in Preisen von 1991), während der Anteil des Arbeitnehmerentgeldes am Volkseinkommen zwischen 1975 und 1979 von 74,1% auf 73,3% fiel²¹⁸ und sich die Arbeitslosenzahlen von 1973 und 1975 fast vervierfachten (von 273.498 Personen auf 1.074.217 Personen).²¹⁹ Sowohl diese wirtschaftliche Rezession als auch die Integrationsschwierigkeiten von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien in die Aufnahmegesellschaft trugen dazu bei, daß in der Politik nach Mitteln gesucht wurde, um die Zuwanderung zu beschränken und die hier lebenden Ausländer zu integrieren.²²⁰ Gleichzeitig führte der Anstieg der Flüchtlingszahlen aus Entwicklungsländern²²¹ zu kulturellen und politischen Divergenzen zwischen der Aufnahmebevölkerung und bestimmten Flüchtlingsgruppen - allen voran palästinensischen Flüchtlingen aus Jordanien, Kontingentflüchtlingen aus Chile sowie Flüchtlingen aus Pakistan.²²² Im Zusammenhang mit diesen Integrationsschwierigkeiten, die von den Medien sowie einzelnen Politikern stark thematisiert wurden, behandelten die Politiker 1973 das erste Mal den „Asylmißbrauch“ im Bundestag.²²³

Ab 1974 stieg die Zahl der Asylbewerber ein weiteres Mal an, so dass 1980 der Asylbewerberzugang das erste Mal über 100.000 Personen betrug. Die Kommunen, die wie bereits ausgeführt direkt von der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge betroffen waren, setzten sich daraufhin für eine restriktivere Asylpolitik ein.²²⁴ Dies hatte auch Auswirkungen auf die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Parteien: Während in den siebziger Jahren das Grundrecht auf Asyl allgemein noch unangetastet blieb, drängte die CDU/CSU nun darauf, zusätzlich zum Anwerbepotential die Zuwanderung über das Asylrecht zu bremsen - und damit sowohl die Integrationsschwierigkeiten als

²¹⁷ Siehe Statistisches Bundesamt 1997, Fachserie 1, R1: Wanderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ausland 1955-1997.

²¹⁸ Statistisches Bundesamt 1999a: Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen, III A 3.

²¹⁹ Statistisches Bundesamt 1999b: Arbeitslosenzahlen, III D.

²²⁰ Der Bundesminister des Innern, 1993: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Drucksache A1 - 937 020/15 vom Juli 1993; Schulte, Axel, 1993: Von der Gastarbeiter- und Ausländerpolitik zur Minderheiten- und Zuwanderungspolitik?, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), 1993: Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen, 113-139; Münz, Rainer/Korte, Herrmann/Wagner, Gert (Hrsg.), 1994.

²²¹ Münch, Ulrike 1993, 252 f; Der Bundesminister des Innern, 1997c: Asylbewerberzugänge und Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Drucksache A5 - 936 047/0 (04d) vom 1.7.1997.

²²² Vgl. Wolken, Simone, 1988, 38 ff.

²²³ Vgl. u.a. BT PIPr. 7/50 vom 19.9.1973, 2846 (Riedl - CDU/CSU) und 2847 (Genscher - FDP); BT PIPr. 7/70 vom 12.12.1973, 4308 (Spranger - CDU/CSU) und 4309 (Alten-Nordheim - CDU/CSU).

²²⁴ Vgl. u.a. Deutscher Städtetag, 1982, Münch, Ulrike, 1992, 166 ff; Roos, Alfred, 1991: Flüchtlingspolitik und innenpolitische Debatte: oder: 17 Jahre „Asylmißbrauch“ - (noch) kein Jubiläum, in: Vorgänge, 30/1991, 1, 46-60; Schwartz, Roland, 1992: Wirtschaftliche Grenzen und Schranken des Asylgrundrechts, Münster.

auch die Arbeitslosigkeit, die 1975 das erste Mal die Millionengrenze überschritt, zu vermindern.²²⁵ Während die Interessenkoalition unter Hinweis auf die „moralisch-historische Verpflichtung Deutschlands“ davor warnte, das bundesdeutsche Asylrecht zu verschärfen,²²⁶ griffen die Medien das Thema des Asylmißbrauchs auf.²²⁷ Die sozialliberale Bundesregierung hatte jedoch kein politisches Konzept, das als Alternative zu den politischen Forderungen der Kommunen und der CDU/CSU zur Verfügung stand. Aus den politischen Auseinandersetzungen entstanden somit die ersten Gesetzreformen, bei denen die „Verhinderung des Asylmißbrauchs“²²⁸ eine Rolle spielte. Die gesetzlichen Maßnahmen zur Kürzung der Asylverfahrensdauer wurden dabei von allen Bundestagsfraktionen als „Eindämmung des Zustroms der Wirtschaftsasylanten“²²⁹ positiv bewertet. Diese Gesetzreformen stellen insofern den Ausgangspunkt für eine Asylpolitik dar, die sich anstatt einer liberalen Aufnahme- und Integrationspolitik eine Steuerung der Flüchtlingseinreise und eine Senkung der ansteigenden Asylbewerberzahlen zum Ziel setzte.²³⁰

Besonders die CDU/CSU nutzte die steigenden Asylbewerberzahlen als Wahlkampfthema, um 1980 die Wahlen zum neunten Bundestag zu gewinnen. So leitete sie u.a. mit Hilfe ihrer Bundesratsmehrheit einen Gesetzentwurf²³¹ im Bundestag ein, der eine Reduzierung der Asylbewerberzahlen zum Ziel hatte. Zwar wurde dieser Entwurf von den damaligen Regierungsparteien SPD und FDP abgelehnt. Sie entschlossen sich jedoch, im Juni 1980 eine eigene Regierungsvorlage in den Bundestag einzubringen,²³² und trugen damit zur Politisierung des Asylrechtes und der Asylbewerber bei. Die ausländerfeindlichen Tendenzen, die während dieser Zeit zunahmen, wurden von allen Akteuren in Zusammenhang mit den faschistischen Erfahrungen abgelehnt; die Schuld für das Aufkommen dieser Ressentiments wurde dabei während dieser Wahlkampfphase jeweils den anderen Akteuren zugewiesen.²³³

Gleichzeitig verstärkte sich die politische Debatte um die Aufnahme von Asylbewerbern. Da die Kommunen gegen die Einquartierung weiterer Asylbewerber streikten, um

²²⁵ Vgl. u.a. BT PIPr. 7/70 vom 12.12.1973, 4308 (Spranger - CDU/CSU) und 4309 (Alten-Nordheim - CDU/CSU).

²²⁶ Amnesty International, 1977: Politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland: Grundlagen und Praxis; Erfahrungsbericht und Dokumentation von amnesty international, Baden-Baden.

²²⁷ Siehe u.a. DER SPIEGEL 26, 1972, 39-43.

²²⁸ BT Drs. 7/50 vom 19.9.1973, 2847 (Bundesinnenminister Genscher, FDP) und 2846 (Rield, CDU/CSU).

²²⁹ BT Drs. 9/37 vom 19.5.1981, 1951 (Peter, SPD).

²³⁰ Vgl. u.a. Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), 1977.

²³¹ BT Drs. 8/3402 vom 16.12.1979.

²³² BT Drs. 8/4277 vom 18.6.1980.

²³³ Der Bundesminister des Innern, 1980: Pressedienst vom 12.2.1980, 3; BT PIPr. 8/228 vom 2.7.1980, 18536 f und 18536 (Baum; FDP); BT PIPr. 8/205 vom 6.3.1980, 16479 (Baum; FDP).

trotz fehlender gesetzgeberischer Kompetenzen ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen,²³⁴ plädierten alle drei Bundestagsparteien für einen Aufnahmestop. In diesem Zusammenhang ist auch 1980 die Äußerung des Bundestagsmitgliedes Wendig (FDP) im Bundestag zu verstehen:

*„Die Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaft hat ihre Grenze, die bereits bei dem, was heute in unserem Land ist, sicher erreicht, wenn nicht überfordert ist.“*²³⁵

Vor dem Hintergrund dieser Geschehnisse wurde die o.g. Regierungsvorlage zur Reduzierung der Asylbewerberzahlen noch 1980 im Bundestag verabschiedet.²³⁶ Die dort festgelegten Maßnahmen, die Rechtswegverkürzungen und Abwehrmaßnahmen für Asylsuchende umfaßten, entsprachen der veränderten Wahrnehmung von Flüchtlingen seitens der drei Bundestagsparteien: Diese hielten zwar daran fest, aus moralisch-historischen Gründen politisch Verfolgte aufzunehmen, nahmen jedoch gleichzeitig zur Kenntnis, daß das bundesdeutsche Asylverfahren die Einwanderung aus wirtschaftlichen Motiven ermöglichte und ein Zusammenhang zwischen diesen Motiven und den steigenden Asylbewerberzahlen bestehen könnte.²³⁷ So wies 1980 Däubler-Gmelin (SPD) darauf hin,

*„(...) daß es sich dabei um Menschen handelt, die bei uns Schutz und Hilfe suchen, und daß es sich überdies um heimatlose Menschen handelt, um arme Menschen, die niemand haben will. (...) Und obwohl (...) die Zahl der Asylbewerber bei uns so ansteigt, ist dies doch alles nur ein ganz kleiner Ausläufer dieser riesigen Welle von Flüchtlingen und Elend, die wir in diesen Erdteilen vor uns sehen. Hier muß doch gehandelt werden, international und national.“*²³⁸

Die Auswirkungen auf die politischen Ziele waren jedoch unterschiedlich. Während sich die SPD und die FDP in erster Linie darauf konzentrierten, das Grundrecht auf Asyl zu erhalten, drängten die Kommunen und die CDU/CSU immer stärker auf weitere Restriktionen des Asylverfahrens, um die Aufnahme von Asylbewerbern zu reduzieren. Da die zweite Beschleunigungsnovelle bis zum 31.12.1983 zeitlich befristet war, nahm die CDU/CSU dies zum Anlaß, über eine weitere Bundesratsinitiative²³⁹ eine zusätzliche Beschleunigung des Asylverfahrens und die Ausdehnung der Befugnisse der Bundes-

²³⁴ Vgl. Maiworm, Michael, 1980: Das Thema Asylanten: Geben die Städte auf?, in Kommunalpolitische Blätter, 799-812.

²³⁵ BT PIPr. 9/83 vom 4.2.1980, 18533 (Wendig, FDP).

²³⁶ BGBl. 1980 I, 1437-1438.

²³⁷ Vgl. Wolken, Simone, 1988, 39 ff und 97 ff; Stöber, Margit, 1989, 11 ff.

²³⁸ BT PIPr. 8/93 vom 1.6.1980, 16475; Diese Argumentation findet sich auch in den neunziger Jahren wieder. Siehe: Blanke, Bernhard, 1993b: „Schnell entscheiden, rasch abschieben“. in: ders.: Zur Kommunikationsstruktur der Asyldebatte, 9-23.

²³⁹ Diese Bundesratsinitiative ist auf den Bundesratsentwurf des Landes Baden-Württemberg (BR Drs. 432/80 vom 10.7.1980) zurückzuführen. In der Bundesratsdebatte wurde gegen die Stimmen der SPD-regierten Bundesländer, jedoch mit Zustimmung des SPD/FDP-regierten Bundeslandes Hessen, verabschiedet, den Gesetzesvorschlag in den Bundestag einzubringen. BR PIPr. 494/80 vom 19.12.1980, 430-442.

und Grenzbehörden zu fordern. Weil auch die sozialliberale Regierung die Kommunen entlasten wollte, nahm sie Bezug auf den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylwesen“²⁴⁰ und brachte bald darauf einen Gesetzentwurf über Asylverfahren über ihre Bundestagsfraktionen in den Bundestag ein.²⁴¹ Die Kritik der Menschenrechtsorganisationen sowie der katholischen und evangelischen Kirche in Deutschland, die sich generell gegen die Rechtswegverkürzungen und Abwehrmaßnahmen für Asylsuchende richtete,²⁴² fand in der parlamentarischen Auseinandersetzung nur wenig Gehör. Statt dessen versuchten alle Bundestagsparteien, die Kommunen über ein kürzeres Asylverfahren zu entlasten, um weiteren Streiks vorzubeugen.

So lehnten die SPD und die FDP zwar die unionsangeführte Bundesratsinitiative ab, doch bezog sich ihre prinzipielle Ablehnung nur auf die Ausdehnung der Befugnisse der Bundes- und Grenzbehörden.²⁴³ Statt dessen wollten sie das Asylverfahren durch stärkere Mitwirkungspflichten des Asylbewerbers im Verfahren und die Erweiterung der Entscheidungskompetenz für Ausländerbehörden bei Folgeanträgen beschleunigen. Hierdurch sollten die Ausländerbehörden unter Auflagen auch über die Aufenthaltserlaubnis bei Folgeanträgen entscheiden können. Ferner sollten die vom Verwaltungsgericht als „offensichtlich unbegründet“ oder „unzulässigen“ Klagen von Asylbewerbern von der Berufung ausgeschlossen werden. Die CDU/CSU nutzte jedoch ihre Bundesratsmehrheit, um den im Bundestag genehmigten Gesetzentwurf der sozialliberalen Bundesregierung abzulehnen, so daß der Vermittlungsausschuß angerufen werden mußte.²⁴⁴ Dies macht deutlich, daß die CDU/CSU versuchte, sich als Oppositionspartei über die Asylpolitik für die Regierungsübernahme zu profilieren.

Die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen Kirche Deutschlands und des UNHCR hatte zu diesem Zeitpunkt nur wenig politischen Einfluß auf die Bundestagsparteien, da sie - im Gegensatz zu den Kommunen - nicht per Gesetz in die Exekutive eingebunden, sondern auf freiwilliger Basis in der Flüchtlingsbetreuung tätig waren; eine Verweigerungshaltung hätte somit den exekutiven Aufwand der Kommunen und damit auch ihren politischen Druck auf die Bundestagsparteien nur vergrößert. Ihre politischen Ziele, allen Asylsuchenden in der BRD Schutz zu gewähren, unterschieden sich dementsprechend von denen der drei Bundestagsparteien, welche zugunsten der kommunalen Forderungen die Asylbewerberzahlen reduzieren wollten. Die Kommunen konnten hingegen ihre exekutive Einbindung nutzen, um den Entscheidungsprozeß um die Ausgestaltung des Asylverfahrens

²⁴⁰ Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Asylwesen“, 1981 (12.6.1981), Bonn.

²⁴¹ BT Drs. 9/221 vom 10.3.1981.

²⁴² Siehe u.a. ZAR 1/1981, 1, 4 (Bischof Hengstenbach).

²⁴³ BT Drs. 9/221 vom 10.3.1981.

²⁴⁴ BR PIPr. 512/ 82 vom 28.5.1982.

zugunsten ihrer politischen Ziele zu beeinflussen. Mit den ansteigenden Asylbewerberzahlen und den damit einhergehenden Kosten für die Kommunen wurde ihr Ruf nach einer finanziellen, kostendeckenden Unterstützung durch den Bund immer lauter. Zusätzlich wiesen die Kommunen darauf hin, daß Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften besser zu kontrollieren seien.²⁴⁵ Die Unterbringung von Asylbewerbern sei nach wie vor eines der größten Probleme der Städte. Um den „Asylmißbrauch“ zu senken, seien insofern Abwehrmaßnahmen wie die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die Senkung des Sozialhilfesatzes, das Sachleistungsprinzip und ein Arbeitsverbot für Asylbewerber einzuführen.²⁴⁶ Das Grundrecht auf Asyl solle zwar nicht angetastet werden, jedoch habe „*nur eine kleine Minderheit von Antragstellern Anspruch auf Asyl*“.²⁴⁷ Um diesen Forderungen schon während der Verhandlungen im Vermittlungsausschuß Nachdruck zu verleihen, wies der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindetages, Rommel, in seiner Rede vor dem Deutschen Städte- und Gemeindetag auf den Einfluß der Kommunen über die Bundesländer bzw. den Bundesrat hin:

*„Lassen Sie mich auch noch eine Bemerkung zur Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung machen. Man kann nicht einfach davon ausgehen, daß die Kommunen durch die Länder vertreten werden (...) [Sie] haben den Eindruck, daß der Weg von der Kommune zum Bund teilweise sehr lang ist. Dies entspricht aber nicht den politischen Strukturen im Bundesgebiet. Denn die Kommunen haben genauso eine Volksvertretung wie die Bundesebene (...).“*²⁴⁸

Dies war Wasser auf die Mühlen der CDU/CSU: Die Erfolglosigkeit der bisherigen Maßnahmen zur dauerhaften Senkung der Asylbewerberzahlen und Entlastung der Kommunen führte dazu, daß die „*Novellenflut*“ von ihr als „*Flickschusterei*“²⁴⁹ bezeichnet wurde. Gleichzeitig mehrten sich die Stimmen in der CDU/CSU, die sich für eine Grundgesetzänderung aussprachen und damit den politischen Zielen der SPD und FDP, das Grundrecht auf Asyl zu bewahren, widersprachen. Der sozialliberalen Bundesregierung fehlte aber ein tragfähiges politisches Alternativkonzept, das sie auch im Bundesrat hätte durchsetzen können. Da sie jedoch ohne Zustimmung des Bundesrates ihren Gesetzentwurf nicht verabschieden konnte, näherte sich die Regierungskoalition dem politischen Konzept der CDU/CSU an, um politische Handlungsfähigkeit in der Öffentlichkeit zu demonstrieren.²⁵⁰ So wurde trotz der eindeutigen Handschrift des

²⁴⁵ Deutscher Städtetag, 1982, Reihe D DST-Beiträge zur Sozialpolitik Heft 14: Asylbewerber - Asylverfahren, Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Asylbewerber in den Städten - Ergebnisse der Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages am 9. Juni 1982 in München (im Folgenden Deutscher Städtetag 1982), 90 ff.

²⁴⁶ Ebd., 90 ff.

²⁴⁷ Ebd., 89; Betonung im Original.

²⁴⁸ Ebd., 87 f.

²⁴⁹ BT PIPr. 9/101 vom 14.5.1982, 6096. Besonders Baden-Württemberg und Bayern forderten immer wieder mit Hinblick auf die ansteigenden Asylbewerberzahlen eine restriktivere Asylgesetzgebung.

²⁵⁰ Vgl. Kap. 4.

Bundesrates²⁵¹, in dem die CDU/CSU die Mehrheit der Stimmen hielt, letztendlich die Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses²⁵² bei nur einer Gegenstimme im Bundestag²⁵³ und der Zustimmung der Bundesratsmehrheit²⁵⁴ als Asylverfahrensgesetz²⁵⁵ angenommen.

Mit dem Regierungswechsel und der Übernahme der Regierungsgeschäfte zum 1.10.1982 geriet das Thema „Asyl“ in den Hintergrund. Dies ist damit zu erklären, daß einerseits die Asylbewerberzahlen bis Ende 1984 zurückgingen,²⁵⁶ andererseits hätte die CDU/CSU durch ihre starke Mitwirkung der über den Bundesrat das Scheitern der letzten Asylnovelle auch als Scheitern ihrer eigenen Asylpolitik sehen müssen.²⁵⁷ Die Grünen, die 1982 das erste Mal in den Bundestag einzogen, stärkten außerdem die Front der Gegner einer Asylgrundrechtsänderung, die immer stärker von der CDU/CSU und den Kommunen gefordert wurde. Zusätzlich hielt der kleinere Koalitionspartner FDP innerhalb der Bundesregierung daran fest, das Grundrecht auf Asyl um jeden Preis zu bewahren. Dementsprechend hätten restriktivere Forderungen im Politikfeld Asyl zu schweren Verstimmungen zwischen der FDP, der CDU/CSU geführt.²⁵⁸

Einzig ein Bericht vom UNHCR,²⁵⁹ der sich mit einem Selbstmordskandal um den Tod Kemal Altuns und der verheerenden Situation in Sammelunterkünften für Asylbewerber beschäftigte, erregte Aufsehen in der Öffentlichkeit. Entsprechende Debatten im Parlament²⁶⁰ führten u.a. dazu, daß die SPD und die Grünen die Entlassung des damaligen Bundesinnenminister Zimmermann (CDU) und des Bundesjustizministers Engelhard (FDP) forderten. Ferner brachte die Opposition zwei getrennte Gesetzentwürfe zur Harmonisierung des Auslieferungs- und Asylrechtes in den Bundestag. Während der Gesetzentwurf der Grünen forderte, daß die Asylanerkennung im Auslieferungsverfah-

²⁵¹ Wolken, Simone, 1988, 52 f.

²⁵² BT Drs. 9/1792 vom 25.6.1982.

²⁵³ BT PIPr. 9/109 vom 25.6.1982, 6676.

²⁵⁴ BR Drs. 255/82 vom 25.6.1982.

²⁵⁵ BGBl. I 1982, 946-954.

²⁵⁶ Siehe Tabelle und Grafik II. Vgl. auch Münch, Ulrike, 1993, 253; Der Bundesminister des Innern, 1997a.

²⁵⁷ Wolken, Simone, 1988, 56 ff.

²⁵⁸ Laut der geführten Hintergrundgespräche versuchte die FDP, auch innerhalb der Koalition ihre liberale Position zu bewahren. Zwar war Burkhard Hirsch zu Konzessionen hinsichtlich des Asylverfahrensgesetzes bereit, opponierte aber gegen jeglichen Vorschlag, Art. 16 (2) 2 GG zu verändern. Da bis 1990 die Rechts- und Innenpolitik in der FDP von Hirsch dominiert wurde, änderte sich an dieser Haltung der FDP bis zu diesem Zeitpunkt nur wenig.

²⁵⁹ Vgl. ZAR 1984, 68 ff; Frankfurter Rundschau, 182 vom 9.8.1983, 1; leicht gekürzte inoffizielle Übersetzung in: InfAuslR 1983, 321 ff.

²⁶⁰ BT PIPr. 10/22 vom 15.9.1983, 1486 f; BT PIPr. 10/31 vom 27.10.1983, 2096 f; BT PIPr. 10/40 vom 1.12.1983, 2818.

ren verbindlich sein müsse,²⁶¹ befürwortete der Gesetzentwurf der SPD die Einsetzung einer interministeriellen Arbeitsgruppe „Auslieferung/Asyl“. Die SPD schlug außerdem in ihrem Gesetzentwurf eine Verpflichtung der Exekutive vor, den UNHCR über Auslieferungsverfahren zu informieren, in denen Furcht vor politischer Verfolgung vorgebracht wird, und bei drohendem Verstoß gegen Art. 3 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) den Asylsuchenden nicht auszuliefern.²⁶² Ein Gesetzentwurf der christlich-liberalen Regierungskoalition stieß auf einhellige Ablehnung der Sachverständigenkommission und wurde nicht mehr näher behandelt.²⁶³

An den Forderungen der Grünen wurde deutlich, daß die Grünen mit den politischen Wertvorstellungen der Interessenkoalition größtenteils übereinstimmte. Die SPD setzte sich zwar auch für eine bessere Behandlung von Asylbewerbern nach dem Bericht des UNHCR ein, nahm jedoch erneut auf ihre Verbindung zu den Kommunen Rücksicht. Der Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe „Auslieferung/Asyl“²⁶⁴ befand schließlich eine Gesetzesnovellierung sogar nur dann für sinnvoll, wenn die damalig gültige Asyl- und Auslieferungspraxis keine Lösung für auftretende Probleme bieten könnte.²⁶⁵ Letztendlich wurde trotz mehrfacher Bundestagsdebatten²⁶⁶ das Auslieferungs- und Asylgesetz nicht gesetzlich aufeinander abgestimmt.²⁶⁷ Statt dessen wurde immer wieder auf die kommunalen Forderungen reagiert, die Asylbewerberzahlen zu senken; ohne große politische Debatten wurde das Haushaltsbegleitungsgesetz, das 1982 den Sozialhilfeanspruch für Asylsuchende auf eine „Hilfe zum Lebensunterhalt“ festgelegt hatte, 1984 nun auch auf De-facto-Flüchtlinge und anderen geduldeten Ausländer angewandt. Das Sachleistungsprinzip für Flüchtlinge wurde dabei gesetzlich bevorzugt, aber nicht festgeschrieben.²⁶⁸

Trotz dieser asylopolitischen Abschreckungsmaßnahmen konnten die Asylbewerberzahlen nicht dauerhaft gesenkt werden. Statt dessen verdreifachten sie sich zwischen

²⁶¹ BT Drs. 10/423 vom 28.2.1984.

²⁶² BT Drs. 10/1025 vom 22.2.1984.

²⁶³ Wolken, Simone, 1988, 65.

²⁶⁴ Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe „Auslieferung/Asyl“, 1984 (März), Bonn.

²⁶⁵ Wolken, Simone, 1988, 126-129.

²⁶⁶ Vgl. u.a. BT PIPr. 10/67 vom 12.4.1984, 4742 ff; BT PIPr. 10/128 vom 27.3.1985, 9428 f; BT PIPr. 10/163 vom 4.10.1985, 4748 und 12218.

²⁶⁷ Der Bundesminister des Innern, 1987a: Vorentwurf. Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgruppe für gesetzgeberische Maßnahmen zum Asylverfahrens- und Ausländerrecht. Stand vom 25.2.1987.

²⁶⁸ „(...) Sonstige Sozialhilfe kann gewährt werden. Die Hilfe soll, soweit dies möglich ist, als Sachleistung gewährt werden; sie kann auch durch die Aushändigung von Wertgutscheinen gewährt werden. Die Hilfe kann auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche eingeschränkt werden.“ in: BGBl. 1983 I, 1532.

1984 und 1986 fast auf 99.650 Personen bei einer Anerkennungsquote von 15.9%.²⁶⁹ Mit Blick auf die finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen und die fremdenfeindlichen Tendenzen in der Bevölkerung erließ die neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP weitere restriktive Maßnahmen, um organisatorische Probleme in der Administration sowie finanzielle Probleme zu vermindern. Hierbei argumentierte die Regierungskoalition auch zum ersten Mal mit dem angestrebten Harmonisierungsprozeß auf europäischer Ebene, um das Grundrecht auf Asyl gesetzlich einschränken zu können. Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen würden strengere Gesetze gegenüber Asylbewerbern erfordern, um den „Asylmißbrauch einzudämmen“.²⁷⁰

In diesem Zusammenhang sind auch die Initiativen der unionsregierten Bundesländer Berlin²⁷¹, Baden-Württemberg und Bayern²⁷² zu sehen: Da ihre Kommunen mit Ausnahme vom sozialdemokratisch regierten Nordrhein-Westfalen am meisten Asylbewerber aufnahmen,²⁷³ wurden sie auch am meisten von ihnen bedrängt, die Asylbewerberzahlen zu reduzieren. Im Gegensatz zur SPD, die das Grundrecht auf Asyl liberal erhalten wollte, brachten die CDU/CSU-regierten Bundesländer über den Bundesrat einen Gesetzentwurf in den Bundestag ein,²⁷⁴ der weitere Einschnitte in das Asylverfahren beinhaltete. Hierunter fielen u.a. die Regelvermutung des anderweitigen Schutzes, wenn sich der Asylsuchende drei Monate in einem Drittstaat aufgehalten hatte, sowie die Überprüfung von Asylvoraussetzungen bei anerkannten Asylberechtigten durch das Bundesamt. Die Überprüfung sollte im Abstand von zwei Jahren durchgeführt werden und dadurch den „Asylmißbrauch“ reduzieren. Das Drittstaatenmodell, das hier das erste Mal skizziert wurde, spiegelte sich auch in einem vom Bundesrat verabschiedeten Entschließungsantrag²⁷⁵ wieder, der u.a. die Forderung enthielt, Asylbewerbern die Einreise zu verweigern, wenn sie über einen europäischen Vertragsstaat der Genfer Flücht-

²⁶⁹ Zwar ist diese Anerkennungsquote auch auf das restriktiv durchgeführte Asylverfahren zurückzuführen, wurde jedoch von den Befürwortern einer Grundgesetzänderung als Beweismittel für den „Asylmißbrauch“ eingesetzt.

²⁷⁰ BR Drs. 91/85 vom 14.6.1985; BT Drs. 10/3678 vom 25.7.1985. Laut Hintergrundgesprächen wurde in den Koalitionsverhandlungen von 1985 auf Druck der CDU/CSU in einer Fußnote sogar vereinbart, daß sich im Zuge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen über eine Änderung des Art. 16 (2) 2 GG verständigt werde.

²⁷¹ BR Drs. 91/85 vom 15.2.1985.

²⁷² BR Drs. 99/85 vom 26.2.1985.

²⁷³ Wie bereits erwähnt, nahm Nordrhein-Westfalen mit 28% nach der festgelegten Quotierung der Flüchtlingsaufnahme für die einzelnen Bundesländer die meisten Flüchtlinge auf, gefolgt von Bayern (17,4%), Baden-Württemberg (15,2%) und Niedersachsen (11,6%). Ferner entfielen nach dem alten Verteilerschlüssel 9,2% auf Hessen, 5,9% auf Rheinland-Pfalz, 3,5% auf Schleswig-Holstein, 3,3 % auf Hamburg, 2,7% auf Berlin, 1,8% auf das Saarland und 1,3% auf Bremen. Für die neuen Bundesländer wurde die Quotierung im Einigungsvertrag geregelt. Vgl. Nürnberger, Albrecht, 1991: Die Diskussion um das Asylrecht, in: dpa-Hintergrund vom 3.8.1991, 9.

²⁷⁴ BR Drs. 91/85 vom 14.6.1985; BT Drs. 10/3678 vom 25.7.1985.

²⁷⁵ BR Drs. 100/85 vom 14.6.1985.

lingskonvention in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollten. Außerdem forderte der unionsgeführte Bundesrat in diesem Entschließungsantrag die Unterstützung von Maßnahmen zur „Regionalisierung“ des Flüchtlingsproblems, indem Flüchtlinge in angrenzenden Gebieten aufgenommen würden.

Da diese vom Bundesrat geforderten Verschärfungen einen direkten Angriff auf das im Grundgesetz verankerte Asylrecht darstellten, wurden sie nicht nur von der Interessenkoalition,²⁷⁶ sondern auch von den Grünen²⁷⁷, der SPD²⁷⁸, sowie dem kleinen Koalitionspartner FDP²⁷⁹ öffentlich abgelehnt. Besondere Kritik wurde daran geübt, daß im Asylverfahrensgesetz Ausschlußtatbestände festgelegt werden sollten, die das Grundrecht auf Asyl inhaltlich einschränken würden. Die Koalition der Bundesregierung lehnte den Bundesratsentwurf mit der Begründung ab, daß eine Ausweitung des „anderweitigen Schutzes vor Verfolgung“ der gängigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes²⁸⁰ widersprechen würde.²⁸¹ Jedoch betonte sie:

*„Die Bundesregierung teilt die Ansicht des Bundesrates, daß geprüft werden muß, ob Art. 16 Abs.2 Satz 2 des Grundgesetzes eine derartig weite Auslegung, wie sie von Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgenommen worden ist, gebietet.“*²⁸²

Während die Ablehnung der vom Bundesrat geforderten Verschärfungen als kleiner Sieg der FDP innerhalb der Regierungskoalition gesehen werden kann, zeigt das Zitat, daß sich die Stimmen innerhalb der CDU/CSU mehrten, die eine Grundgesetzänderung öffentlich befürworteten.²⁸³ So wurde laut Hintergrundgesprächen zu diesem Zeitpunkt innerhalb der CDU/CSU und des Bundesministeriums des Innern (BMI) bereits über verschiedene Handlungsoptionen nachgedacht, die auch eine Grundgesetzänderung beinhalteten. Die Positionspapiere, die zwischen dem Bundesministerium des Innern und der CDU/CSU-Fraktion ausgetauscht wurden, berücksichtigten die Rechtslage in anderen europäischen Mitgliedstaaten der EG bzw. des Schengener Abkommens im Bereich des Ausländer- und Asylrechtes. Dabei wurde das Augenmerk besonders auf die

²⁷⁶ BT Innenausschuß, Ausschußdrucksache 10/138 vom 4.2.1986.

²⁷⁷ Pressedienst von die Grünen, 1985: Die Grünen im Bundestag, 1985: Pressedienst - Nr. 110/85 v. 1.3.1985; Pressedienst von die Grünen, 1986a: Die Grünen im Bundestag, 1986: Pressedienst - Nr. 180/86 v. 17.3.1986.

²⁷⁸ Pressedienst der SPD, 1984: Informationen der SPD Bundestagsfraktion Nr. 2476 vom 5.12.1984; Pressedienst der SPD, 1985a: Informationen der SPD Bundestagsfraktion Nr. 1579 vom 26.8.1985; Pressedienst der SPD, 1985b: Informationen der SPD Bundestagsfraktion Nr. 1588 vom 27.8.1985.

²⁷⁹ Pressedienst der Freien Demokratischen Partei, 1985, in freie deutsche kommunikation, 290/1985 (11.12.1985); BT PIPr. 10/163 vom 4.10.1985, 12217 ff.

²⁸⁰ Urteil vom 5.6.1984, DVBl 1984, 1007.

²⁸¹ BT Drs. 10/3678 vom 25.7.1985, Anlage 2.

²⁸² BT Drs. 10/3678 vom 25.7.1985, 7.

²⁸³ BT PIPr. 10/163 vom 4.10.1985, 12213-12223 (Dr. Olderog). Vgl. auch Wolken, Simone, 1988, 72 ff; Stöber, Margit, 1990, 50 ff.

Schweiz und Frankreich gerichtet, die zu diesem Zeitpunkt begannen, Restriktionen einzuführen. Hieraus wird ersichtlich, daß die CDU/CSU immer stärker überlegte, wie sie die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat umgehen und über eine europäische Regelung das bundesdeutsche Asylgrundrecht einschränken könnte.

Um dieser Extremposition entgegenzuwirken, veröffentlichten einige Menschenrechtsorganisationen, darunter Amnesty International und die Arbeiterwohlfahrt einen Aufruf in der ZEIT, in dem es u.a. heißt:

*„Im Bewußtsein unserer historischen Verpflichtung gegenüber den Opfern des Nationalsozialismus rufen wir dazu auf, sich den Angriffen auf Asylrecht und Menschenwürde zu widersetzen.“*²⁸⁴

Zusätzlich versuchten die Grünen, die steigende Ausländerfeindlichkeit zu senken, indem sie durch Anfragen im Landes- und Bundestag die Bevölkerung über die Asylpolitik besser informieren wollten. In diesem Zusammenhang fragten die Grünen z.B. im Bundestag an, mit welchen Argumenten Flüchtlingen und Asylbewerbern die Einreise nach Deutschland verweigert und welche Kriterien für die Aufenthaltsgewährung auf Grund humanitärer Erwägungen gelten würden. Außerdem forderten sie die Bundesregierung auf, ihnen zu beantworten, welche Rechtsgrundlage für die Abschiebungen von Asylbewerbern gegolten hätte und ob durch diese Praktiken eine Beeinträchtigung des Art. 16 (2) 2 GG zu befürchten sei.²⁸⁵ Ferner wurde die Belastung der BRD durch Flüchtlinge dadurch relativiert, daß die Aufnahme von Asylbewerbern in der BRD mit anderen Erstaufnahmeländern verglichen und auf die besondere moralisch-historische Verpflichtung Deutschlands hingewiesen wurde. In diesem Zusammenhang bemerkte beispielsweise auch der sozialdemokratische Präsident des Bremer Senats:

*„Es geht also darum, daß die Grundrechte nicht etwas für Schönwetterperioden sind. Vielmehr ist die Wahrung des Grundrechts auf Asyl eben auch in schwierigen Zeiten ein Gradmesser für Humanität und Rechtsstaatlichkeit. Und es geht darum, daß die Einhaltung des Asylrechts eben auch materielle Opfer verlangt, die durchaus schmerzlich sind. Es gibt keine Humanität zum Nulltarif.“*²⁸⁶

An diesem Zitat wird deutlich, daß sowohl die Grünen, als auch die SPD und die FDP ihre politischen Wertvorstellungen, politischen Flüchtlingen unter allen Umständen Schutz zu gewähren, an den Erhalt des Art. 16 (2) 2 GG knüpften. Den kommunalen Forderungen wurde jedoch weiterhin Tribut gezollt. Doch stand bei den Grünen und der Interessenkoalition der Schutz der Asylbewerber im Vordergrund, so daß die Grünen die

²⁸⁴ Die ZEIT, 19 vom 3.5.1985. Siehe auch: Evangelische Kirche in Brandenburg (Hrsg.), 1985: Asyl in unserem Land. Fragen, Informationen, Argumente, Berlin, 10.

²⁸⁵ BT Drs. 10/3177 vom 15.4.1985; BT Drs. 10/3706 vom 8.8.1985; BT Drs. 10/4505 vom 9.12.1985.

²⁸⁶ Koschnik (SPD) in BT PlPr. 9/101 vom 14.5.1982, 61112. Siehe auch BT PlPr. 10/163 vom 4.10.1985, 12215 (Wartenberg).

Kommunen über eine schnelle Integration von Asylbewerbern in die Aufnahmegesellschaft entlasten wollten.²⁸⁷ Hingegen machte sich bei der SPD und FDP bemerkbar, daß sie mit dem Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen immer stärker zwischen politisch Verfolgten und anderen Flüchtlingen unterschieden und sich damit der Argumentation der Kommunen und der CDU/CSU anpaßten. Dementsprechend favorisierten die SPD und die FDP besonders auf Länderebene die Senkung der Asylbewerberzahlen eine Verkürzung des Anerkennungsverfahrens.²⁸⁸

Dieser leichte Wandel in den politischen Zielen wird auch daran deutlich, daß die FDP zusammen mit der CDU/CSU innerhalb der Regierungskoalition nach politischen Konzepten suchte, um die Asylbewerberzahlen einzuschränken. In diesem Zusammenhang wurde eine interministerielle Kommission unter Leitung von Bundeskanzleramtsminister Schäuble (CDU) eingesetzt.²⁸⁹ Dieses Gremium beschäftigte sich zum einen mit möglichen Optionen im Rahmen des geltenden Rechtes. Gleichzeitig schlug es aber auch die Einsetzung einer Kommission vor, die sich mit den Folgen einer Änderung des Art. 16 (2) 2 GG beschäftigen sollte. Abschließend beurteilte die interministerielle Kommission die bereits abgelehnten Maßnahmen des Bundesratsentwurfs vom Juni 1985 - mit Ausnahme der Regelüberprüfung und der Ausweitung des Arbeitsverbotes - als positive Verbesserungen der Gesetzgebung.²⁹⁰ Diese Beurteilung macht deutlich, daß die Befürworter einer restriktiven Änderung des Asylgrundrechtes immer mehr an politischem Einfluß gewannen.²⁹¹

Dementsprechend wurden auch die politischen Auseinandersetzungen um Verschärfungen im Asylrecht ab 1986 immer heftiger. Zwar verurteilten alle Akteure die Fremdenfeindlichkeit innerhalb der bundesdeutschen Bevölkerung, die u.a. ihre Ursachen in den kommunalen Engpässen und der Angst vor „Überfremdung“²⁹² fand. Gleichzeitig unterstützte jedoch die anhaltende, emotionalisierte und polarisierte Asyldebatte, in denen Asylbewerber und De-Facto-Flüchtlinge als „Scheinasylanten“ und „Wirtschafts-

²⁸⁷ In diesem Zusammenhang forderte sie die Auszahlung von Sozialhilfeleistungen und die Aufhebung des Arbeitsverbotes für Asylbewerber. Vgl. BT Drs. 10/4505 vom 9.12.1985.

²⁸⁸ Vgl. SH Drs. 10/1643 vom 21.8.1986; SH PIPr. 10/85 vom 21.8.1986, 5302; SAL Drs. 9/747 vom 20.8.1986; SAL PIPr. 9/25 vom 20.8.1986, 1408; NDS Drs. 11/87 vom 9.9.1986; NDS PIPr. 11/3 vom 24.9.1986, 125; HB Drs. 11/701 vom 2.9.1986; PIPr. 11/62 vom 2.10.1986, 3621.

²⁸⁹ BR Drs. 100/85 vom 14.6.1985.

²⁹⁰ Der Bundesminister des Innern, 1985: Bericht der Interministeriellen Kommission, Teil I, (3.7.1985). Dieses Dokument wurde durch Informationen aus den geführten Hintergrundgesprächen ergänzt.

²⁹¹ Das Ziel, das Grundgesetz zu ändern, wurde jedoch zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich von der CSU (Bayern) verfolgt. So befürwortet Strauß (CSU) schon die Abschaffung des individuellen Grundrechts auf Asyl, als diese Pläne bei der CDU noch auf Widerstand stoßen. Vgl. BT Drs. 10/ 11225 und die daran anschließende Debatte in PIPr. 10/115 vom 23.7.1986, 7432; Die Bild-Zeitung, 163 vom 17.7.1986; DER SPIEGEL, 40, 38/1986, 116; Zimmermann (CDU) nach FAZ vom 8.1.1987.

²⁹² In diesem Zusammenhang sprach der bayerische Innenminister Edmund Stoiber davon, daß man in der BRD „keine multikulturelle oder multinationale Gesellschaft“ anstrebe, die „durchmischt und durch-rass“ sei. Stoiber (CSU/Innenminister; BAY) zit. nach: Stöber, Margit, 1988, 26.

flüchtlinge“ stigmatisiert wurden, die fremdenfeindlichen Tendenzen.²⁹³ Dabei wurde die zugewanderte Bevölkerung für die innenpolitischen und ökonomischen Probleme innerhalb der bundesdeutschen Gesellschaft immer mehr verantwortlich gemacht.²⁹⁴

Zwar blieb bei allen Akteuren das politische Ziel erhalten, *politisch* Verfolgte zu schützen, doch wurde die Differenzierung zwischen politisch Verfolgten und wirtschaftlich motivierten Flüchtlingen immer mehr benutzt, um weitere Zuwanderung mit allen Mitteln zu verhindern. So argumentierte Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) 1986:

*„Schließlich haben wir als einziges Land eine solche Formulierung in die Verfassung genommen - aus Gründen, die mit der historischen Schuld der Deutschen und den Verbrechen, die im Namen unseres Volkes im Dritten Reich geschehen sind, zu tun haben.... Daß die Bundesrepublik Deutschland einmal mit `Wirtschaftsasylanten` konfrontiert werden würde, hat damals kein Mensch vorausgesehen.“*²⁹⁵

Dieses Zitat macht deutlich, daß die Forderung der Bundesländer Berlin, Baden-Württemberg und Bayern von 1985, das Grundrecht auf Asyl einzuschränken, in der CDU/CSU auch auf Bundesebene immer lauter wurde.²⁹⁶ Daß sich die Argumentation dabei auf die steigenden Kosten im Asylbereich und die damit verbundenen Engpässe der Kommunen konzentrierte, verdeutlicht den politischen Einfluß der Kommunen innerhalb der CDU/CSU. Die Optionen, die zu diesem Zeitpunkt zwischen dem Bundesministerium des Innern und der CSU ausgetauscht wurden, heben hervor, daß die CSU, die als regional ausgerichtete Partei stark auf kommunale Forderungen reagierte, innerhalb der CDU/CSU am weitesten über eine Einschränkung des Asylgrundrechtes nachdachten. So wurde u.a. vorgeschlagen, die Asylgewährung zu kontingentieren,

*„(...) wenn eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit aus der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern unzumutbare Lasten entstehen würden.“*²⁹⁷

Da eine restriktive Änderung des Art. 16 (2) 2 GG jedoch einerseits von den anderen Parteien vehement abgelehnt wurde, andererseits aber die liberal-konservative Regierungskoalition nach einer politischen Lösung zur Reduzierung der Asylbewerberzahlen weiterhin suchte,²⁹⁸ einigten sich die Koalitionspartner CDU/CSU und FDP 1986 auf

²⁹³ Vgl. Winkler, Beate 1992, 61 ff.

²⁹⁴ Vgl. Winkler, Beate 1992, 67 ff.

²⁹⁵ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), 1986: Bulletin Nr. 67 vom 11.6.1986, 564.

²⁹⁶ CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 1985: Pressedienst vom 28.11.1985; BT PlPr. 10/163 vom 4.10.1985, 12214. Vgl. auch Stöber, Margit, 1990, 40 ff; Wolken, Simone, 1988, 75 ff.

²⁹⁷ Beschlüsse des Bayerischen Ministerrates vom 23.9.1986, zit. nach Stöber, Margit, 1990, 88. Siehe auch: BT Drs. 10/5930 vom 15.8.1986, 5 (Neusel; CSU); Pressedienst der CSU, 1986: Pressemitteilungen 220/86 v. 15.7.1986 (Strauß, CSU); dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung, 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 108.

²⁹⁸ Laut der geführten Hintergrundgespräche versuchte die FDP weiterhin, ihre liberale Position innerhalb der Koalition zu bewahren. Die Gratwanderung, die auf der einen Seite Kürzungen des Rechtsweges und Beschneidungen der sozialen Rechte von Asylbewerbern mittrug, auf der anderen Seite aber jegliche Änderung des Grundgesetzes ablehnte, wurde hauptsächlich von Burkhardt Hirsch bestimmt.

weitere Restriktionen bei asylverfahrens-, arbeitserlaubnis- und ausländerrechtlicher Maßnahmen. Dabei fielen nicht nur die Einschätzungen der Opposition im Bundestag, auch die Einschätzungen der Sachverständigen sehr kritisch aus.²⁹⁹ Dennoch blieb die Regierungskoalition nicht nur bei ihren Forderungen, weitere Restriktionen für Asylbewerber einzuleiten, sondern sprach sich auch dafür aus, das Transitprivileg weiter einzuschränken und abgelehnte Asylbewerber in Bürgerkriegs- und Krisengebiete abzuschieben.³⁰⁰

Weil auch der Wahlkampf zur 11. Wahlperiode von der Asyldebatte beherrscht wurde, wollte Helmut Kohl (CDU) über seine Richtlinienkompetenz als Bundeskanzler die Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern entschärfen. Im September 1986 berief Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) ein Spitzengespräch mit den Ministerpräsidenten der Bundesländer und den Parteivorsitzenden der CDU/CSU, der FDP und der SPD ein. Gegenstand dieser Beratungen war die restriktive Angleichung der in den Bundesländern unterschiedlich konsequenten Abschiebepraktiken sowie eine Novellierung der Asylverfahrens- und Ausländergesetze im gleichen Jahr.³⁰¹ Trotz einer Annäherung konnte man sich aber auf kein offizielles gemeinsames Vorgehen einigen.³⁰²

Währenddessen versuchten auch die Bundesländer, sich auf eine gemeinsame Abschiebepaxis zu verständigen. Auf der Innenminister- und Senatorenkonferenz der Bundesländer im Oktober 1986, wurde ein gemeinsamer Kriterienkatalog zur Abschiebung abgelehnter Asylbewerber verabschiedet.³⁰³ Diese gemeinsame Erklärung wurde zwar kurz darauf durch eine Mitteilung der nordrhein-westfälischen Landesregierung (SPD) relativiert, führte aber zu einer Vereinheitlichung der Abschiebepraktiken in den unionsregierten Ländern (bis auf Berlin).³⁰⁴ Die SPD-regierten Bundesländer wollten

Hirsch dominierte die Rechts- und Außenpolitik der FDP bis 1990, so daß bis zu diesem Zeitpunkt die Opposition der FDP gegen eine Grundgesetzänderung beibehalten wurde.

²⁹⁹ Am 17.3.1986 fand eine Anhörung der Sachverständigen im Innenausschuß des Bundestages zur Novellierung asylverfahrensrechtlicher, ausländerrechtlicher und arbeitserlaubnisrechtlicher Vorschriften statt. (BT-IA Ausschuß PIPr. 10/106 vom 17.3.1986; BT IA-Ausschußdrs. 10/128 vom 4.2.1986, BT-IA Ausschußdrs. 128a vom 24.2.1986; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 1985, in: ZAR 3/1985.

³⁰⁰ Die Einschränkung des Transitprivilegs betraf Staatsangehörige aus Bangladesch, Ghana, Libanon, Pakistan, Sri Lanka und Syrien und fand sich in der Drucksache BR Drs. 425/86 vom 29.9.1986 wieder. Sie wurde umgesetzt in der Fünfzehnten Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes, in: BGBl 1986 I, 2110.

³⁰¹ Generalanzeiger (Bonn), 29397 vom 26.9.1986.

³⁰² Vgl. Wolken, Simone 1987, 85 f.

³⁰³ Ständige Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder, 1986: Pressemitteilung 7/86 vom 3.10.1986; Pressedienst der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 1986: Information der Landesregierung 601/10/86 vom 6.10.1986.

³⁰⁴ So hob u.a. Baden-Württemberg den Abschiebestop für Palästinenser und Libanesen auf. Siehe: Innenministerium Baden Württemberg, 1986: Erlaß vom 18.12.1986 - III Libanon 14 [ZDWF Nr. 4603]. Mit Ausnahme von Straftätern wurden jedoch nur Abschiebungen abgelehnter Asylbewerber im Bundesland Berlin vorgenommen. Vgl. auch: Wolken, Simone, 1988, 89.

hingegen anhand des Kriterienkatalogs ihre Abschiebep Praxis überprüfen und auf der Innenministerkonferenz im April 1987 erneut über eine einheitliche Vorgehensweise beraten.³⁰⁵

Obwohl sich also die SPD-regierten Bundesländer an die Abschiebepraktiken der unionsregierten Bundesländer³⁰⁶ annäherten, konnten sich die Bundesländer nicht auf weitergehende einheitliche kommunale Entlastungen verständigen. Besonders die SPD war auf Länderebene unentschlossen, ob sie den Forderungen nach Entlastung der Kommunen oder humanitären Maßnahmen für Asylbewerber den Vorrang geben sollte.³⁰⁷ Zwar unterstützten sowohl unionsregierte als auch sozialdemokratisch regierte Bundesländer die kommunale Forderung, die Unterbringung und Kosten des Betreuungspersonals durch das entsprechende Bundesland und den Bund voll zu erstatten.³⁰⁸ Nichtsdestotrotz scheiterte eine Umverteilung der Flüchtlinge über den Bundesaufnahmeschlüssel daran, daß jedes Bundesland einen eigenen Plan in den Landtag einbrachte, um jeweils selber entlastet zu werden. Hierdurch wurde offensichtlich, daß zwischen den Bundesländern und dem Bund keine Einigung zugunsten der Kommunen erzielt werden konnte, da von den Länderregierungen immer gefürchtet wurde, daß ihre Bundesländer zusätzlich belastet werden würden.³⁰⁹ Zusätzlich zu den parteipolitischen Auseinandersetzungen erschwerten also die föderalen Differenzen eine gemeinsame Lösung auf nationaler Ebene. Dies läßt darauf schließen, daß sich die Asyldebatte immer mehr in emotionalen Wertvorstellungen der Parteien und föderativen Egoismen verkeilte und durch die Polarisierung eine rationale politische Lösung immer geringere Aussichten hatte.

³⁰⁵ Der Hessische Minister des Innern, 1987: Schreiben vom 29.1.1987 betreffend der Anhörung zur Abschiebung rechtskräftig abgelehnter Asylbewerber.

³⁰⁶ Die SPD-regierten Bundesländern Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland näherten sich den Forderungen der unionsgeführten Bundesländer an, indem sie nach der Veröffentlichung des Kriterienkatalogs der letzten Innenministerkonferenz ihre Abschiebepraktiken überprüften.

³⁰⁷ So bestanden Bremen und Schleswig-Holstein trotz kommunaler Belastungen noch 1986 auf der Auszahlung der Sozialhilfe und der dezentralen Unterbringung von Asylbewerbern. Vgl. HB Drs. 11/701 vom 2.9.1986; SH PIPr. 10/105 vom 19.3.1987, 6482-6492. In Hamburg wurden ferner Einzelwohnungen angemietet, um vorrangig Familien von Asylbewerbern unterzubringen. Siehe hierzu: HH PIPr. 13/29 vom 23.6.1988, 1734; HH Mittlg. Senat Drs. 13/2591 vom 25.10.1988.

³⁰⁸ BAYL Drs. 11/1286 vom 27.3.1987; BAYL PIPr. 11/46 vom 17.12.1987, 3025-3045; HB PIPr. 12/28 vom 2.3.1989, 1754-1764; HB PIPr. 12/47 vom 21.9.1989; SAL Drs. 9/747 vom 20.8.1986; NDS PIPr. 10/85 vom 14.6.1985. In diesem Zusammenhang mußte Bremen ein Nachtragshaushaltsgesetz verabschieden, um die Kosten zu decken. Siehe HB PIPr. 12/47 vom 21.9.1989 und Ges. vom 26.9.1989, GBl. 1989, 44 vom 4.10.1989, 353-355.

³⁰⁹ Diese ambivalente Haltung spiegelte sich auch darin wieder, daß die Ministerpräsidenten keine Sondersitzung zum Thema „Asyl“ einberiefen. Auf diese Ambivalenz wurde auch in den geführten Hintergrundgesprächen mehrfach hingewiesen.

So forderten die Grünen Lammers (CDU) Rücktritt als Berliner Innensenator, als dieser wiederholt die Einschränkung des Asylgrundrechtes forderte.³¹⁰ Ferner kritisierten die Grünen zusammen mit der Interessenkoalition alle restriktiven Novellierungen des Asylrechtes. Dabei wurden nicht nur die Maßnahmen zur Rechtswegverkürzung, sondern auch zur Verschlechterung der sozialen Lage für Asylbewerber beanstandet. Besonders die schlechtere Behandlung von Asylbewerbern im Vergleich zu Aussiedlern durch die Landes- und Bundesregierungen und ihr unterschiedlicher Rechtsstatus wurden mit der Forderung nach einer generellen schnellen Integration von Zuwanderern mehrfach gerügt.³¹¹

Die CDU/CSU sah hingegen ihre politischen Ziele durch den Vergleich mit anderen europäischen Staaten und den Harmonisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene bestätigt: Vorschläge für eine Änderung des Art. 16 (2) 2 GG kamen unter der Leitung von Eduard Zimmermann (CDU) nun auch aus dem Bundesministerium des Innern. So teilte im Oktober 1986 der Bundesinnenminister der Presse mit:

*„An der Ergänzung zu Artikel 16 führt kein Weg vorbei... Hierzu werden die heute noch widerstrebenden Parteien nicht zuletzt durch die Abschottungsmaßnahmen unserer westeuropäischen Nachbarstaaten gezwungen werden.“*³¹²

Um diesen immer lauter werdenden Forderungen der CDU/CSU und der Kommunen entgegenzuwirken, erklärten sich die SPD und FDP dazu bereit, das Asylverfahren weiter zu kürzen und Maßnahmen gegen Schlepperbanden einzuleiten. Gleichzeitig sollten die Flüchtlingszahlen in der BRD durch eine neue Nord-Süd-Politik reduziert werden, die darauf beruhte, die Entwicklungsländer finanziell und mit infrastrukturellen Maßnahmen zu unterstützen.³¹³ Ferner wurde auch diesen beiden Parteien deutlich, daß die Außenpolitik eine immer stärkere Bedeutung für die innenpolitische Asyldebatte bekam.

³¹⁰ BT PIPr. 9/46 vom 20.3.1986, 3694; BLN PIPr. 10/23 vom 27.2.1986, 1259; BLN PIPr. 10/34 vom 11.9.1986, 1889; BW PIPr. 10/11 vom 29.9.1988, 581-593; BW PIPr. 10/15 vom 1.12.1988: 1000-1028, BT Drs. 11/3249 vom 2.11.1988; BT PIPr. 11/106 vom 10.11.1988, 7309.

³¹¹ Pressedienst von Die Grünen, 1985; Pressedienst von Die Grünen, 1986a; Die Grünen, 1986a: Flucht und Asyl, Nr. 1: Alternative Flüchtlingspolitik, Bonn; Die Grünen, 1986b: Flucht und Asyl, Nr. 2: Asylrecht - Demontage eines Grundrechts, Bonn; Die Grünen, 1986c: Bundestagswahl 1987. Programm, Bonn, 8 f; Evangelische Kirche in Brandenburg 1985; BT Innenausschuß Drs. 10/138 vom 4.2.1986.

³¹² Pressedienst der CSU, 1986: Pressemitteilungen v. 30.10.1986 (Zimmermann, CSU), dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung, 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 109.

³¹³ Die Verfahrenskürzungen wurden besonders auf Länderebene gefordert. So forderte z.B. 1986 die FDP im Saarland die Verkürzung der Verfahrensdauer, die Schaffung neuer Planungsstellen, die Ausweisung abgelehnter Asylbewerber, die beschleunigte Zuweisung der Asylbewerber an die Gemeindeverbände sowie die „Leistungsgewährung zum Lebensunterhalt in Form von Sachleistungen und Wertgutscheinen“; SAL Drs. 9/744 vom 18.8.1986. Siehe auch BT PIPr. 11/13 vom 21.5.1987, 822-827; Beschlüsse des Bundesvorstandes der FDP, 1987, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1990: Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der FDP 1980-1990, Baden-Baden, 710 - 718 (Im Folgenden: Beschlüsse des Bundesvorstandes der FDP, 1987). Für die SPD vgl. auch: SH Drs. 10/1643 vom 21.8.1986; SH PIPr. 10/85 vom 21.8.1986, 5302; SAL Drs. 9/747 vom 20.8.1986; SAL PIPr. 9/25 vom 20.8.1986, 1408; NDS Drs. 11/87 vom 9.9.1986; NDS PIPr 11/3 vom 24.9.1986, 125; HB Drs. 11/701 vom 2.9.1986; HB PIPr 11/62 vom 2.10.1986, 3621.

Dementsprechend wies die SPD während des Wahlkampfes zum 11. Bundestag in einem kurzzeitig erschienenen Flugblatt darauf hin, daß sie die DDR dazu bewegen konnte, das DDR-Transitvisum ab dem 1.10.1986 nicht mehr auszustellen, ohne das Anschlußvisum der BRD kontrolliert zu haben.³¹⁴ Dieses Einlenken der DDR, das allgemein als asylpolitischer Erfolg verbucht wurde,³¹⁵ trug zwar zu einem kurzzeitigen Rückgang der Asylbewerberzahlen bei.³¹⁶ Es zeigt jedoch deutlich, daß spätestens zu diesem Zeitpunkt auch die SPD und die FDP zwischen politisch und wirtschaftlich motivierten Flüchtlingen differenzierte und damit ihre politischen Wertvorstellungen zugunsten der kommunalen Forderungen geändert hatten.

Diese veränderte Wahrnehmung und der anhaltende politische Druck der Kommunen, die Asylbewerberzahlen zu reduzieren und die Kommunen finanziell zu entlasten, führten dazu, daß die FDP als kleiner Koalitionspartner die Novellierungsvorschläge, die die CDU/CSU über den Bundesrat einbrachte,³¹⁷ zum größten Teil unterstützte, da sie unterhalb einer Asylgrundrechtsänderung blieben. Das „*Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften*“ von 1986,³¹⁸ konnte so im Bundestag³¹⁹ und Bundesrat gegen die Stimmen der Opposition mehrheitlich gebilligt werden.³²⁰

Die Verabschiedung dieses Gesetzes rief starke Proteste hervor. Sowohl die SPD und die Grünen als auch die Interessenkoalition kritisierten den Gesetzesvorbehalt, der Grenz- und Ausländerbehörden ermöglichte, Flüchtlinge zurückzuweisen.³²¹ Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Kritik im Dezember 1987 und im Juni 1988. Demnach war dem Asylsuchenden die Fortsetzung seiner Flucht freigestellt, wenn er sich in einem zunächst sicheren Staat die benötigten Dokumente und Geldmittel für die Weiterreise in die BRD beschaffen konnte.³²² Dennoch enttabuisierte diese Gesetzesno-

³¹⁴ Wolken, Simone, 1988, 85.

³¹⁵ Laut der geführten Hintergrundgespräche sah auch die Europäische Kommission hierin einen kleinen Sieg gegen die UdSSR und ihre Verbündeten, da der Durchlaß von Flüchtlingen über Berlin eingesetzt worden wäre, um ein politisches Druckmittel gegen die BRD zu haben.

³¹⁶ So war 1986 noch eine Steigerung von 25.818 auf 99.650 Asylbewerber (bei einer Anerkennungsrate von 15,94 % im ersten Verfahrensdurchlauf) verzeichnet worden. 1987 fiel die Zahl auf 57.379 Asylbewerber (bei einer Anerkennungsrate von 9,4 % im ersten Verfahrensdurchlauf), um im folgenden Jahr auf 103.076 Asylbewerber (bei einer Anerkennungsrate von 8,61 % im ersten Verfahrensdurchlauf) anzusteigen. Vgl. Der Bundesminister des Innern, 1997c.

³¹⁷ Siehe u.a. BR Drs. 99/85 vom 26.5. 1985, BR Drs. 91/85 vom 13.6.1985 und BR Drs. 99/1/85 vom 13.6.1985.

³¹⁸ Vgl. u.a. Marx, Reinhard u.a., 1987; konträr hierzu: Bierwirth, Christoph, 1987: Zugang zum Asylverfahren, in: ZAR 2/1987, 64-71.

³¹⁹ BT Drs. 10/246 vom 13.11.1986, 18997-19012.

³²⁰ BR PIPr 572/86 vom 19.12.1986, 737-787.

³²¹ Siehe u.a. BT PIPr. 19/246 vom 13.11.1986, 19001 -19004; vgl. auch Stöber, Margit 1990, 54.

³²² Vgl. BVerwG, Urt. vom 15.12.1987 - 9 C 285/86 in: ZAR 2/8, 84 ff (kommentiert), BVerwG, Urt. vom 21.6.1988 - 9 C 12.88 nach Frankfurter Rundschau (FR) vom 24.6.1988. Siehe auch: Geigges,

velle das liberale bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl, da der Schutz auf Asyl immer stärker mit einem Schlupfloch für „Wirtschaftsflüchtlinge“ verglichen und damit negativ besetzt wurde.³²³ So wurde diese Gesetzesnovelle als letzte Ausschöpfung des rechtsstaatlichen Rahmens *unterhalb* einer Grundgesetzänderung gesehen, doch gleichzeitig von vielen in der CDU/CSU als unzureichend kritisiert.³²⁴

Dennoch blieb die gesetzliche Änderung des Asylgrundrechtes außerhalb ihrer Reichweite, da die anderen Parteien weiterhin darauf bestanden, Art. 16 (2) 2 GG unangetastet zu lassen. Da die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag weiterhin unerreichbar blieb, nutzte die CDU/CSU immer stärker die Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene als Argument für eine Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes. Auch die FDP befürwortete eine europäische Harmonisierung. So stellte sie in ihrer Wahlplattform 1987 fest:

*„Der Mißbrauch des Asylrechts ist nicht durch Abschreckung, sondern insbesondere durch eine spürbare Beschleunigung der Verfahren zu bekämpfen. Die Asylpolitik der europäischen Länder soll besser harmonisiert werden. Das im Grundgesetz verankerte Recht für Politisch Verfolgte bleibt für uns Liberale unantastbar.“*³²⁵

Im Gegensatz zur CDU/CSU forderte die FDP jedoch in ihrem Beschluß

Jäger/ Mazanke, Reiss, 1989: Das Asylrecht - Analyse, Kritik und Alternativen, in: ZAR 4/89, 160-168.

³²³ Diese Aushöhlung des Grundrechtes auf Asyl wird auch von Politikern bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) angesprochen. So äußert Otto Schily (SPD): „Wer das individuelle Recht auf Asyl beibehalten will, gleichzeitig aber prozedurale Beschränkungen vornimmt, um die Überfüllung der Asylverfahren zu verhindern, darf sich nicht wundern, wenn am Ende nur noch die Fassade des individuellen Grundrechts übrigbleibt. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß die zahlreichen Beschleunigungsgesetze, die dem Asylkompromiß vorausgegangen sind, das individuelle Grundrecht längst beträchtlich ausgehöhlt haben.“ BT PIPr 12/160 vom 26.5.1993, 13611 f; vgl. auch Wolken, Simone, 1988: 93 ff; Wollenschläger, Michael/Becker, Ulrich, 1987.

³²⁴ Bulletin 96/86 vom 29.8.1986, 806 (Kohl; CDU/Bundeskanzler); BR PIPr. 596/88 vom 16.12.1988, 503 (Stoiber; CSU); BT PIPr. 10/246 vom 13.11.1986, 19006 (Waffenschmied; CDU). Das Bundesministerium des Innern kommentierte das Urteil vom 21.6.1988 und erklärte, daß durch dieses Urteil die Anwendung des § 2 I AsylVfG und des § 9 I AsylVfG „weitgehend obsolet“ geworden und eine Zunahme von Asylsuchenden aus Drittstaaten mit schlechteren Lebensbedingungen zu erwarten sei. Diese Einschätzung wurde in meinen Hintergrundgesprächen von Mitarbeitern des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministerium der Justiz bestätigt. Vgl. auch BT Drs. 11/2900 vom 9.9.1988, 8 (Parlamentarischer Staatssekretär des Bundesministerium des Innern Dr. Waffenschmidt; CDU).

³²⁵ Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1990: Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der FDP 1980-1990, Baden-Baden, 518 f. Siehe hierzu auch Beschlüsse des Bundesvorstandes der FDP, 1987; Beschlüsse des Bundesvorstandes der FDP, 1988 (im Folgenden: Beschlüsse des Bundesvorstandes der FDP, 1988), in: ebd., 819-823; Beschlüsse des Bundeshauptausschusses der FDP, 1989, in: ebd., 889-900 (im Folgenden: Beschlüsse des Bundesvorstandes der FDP, 1988); Anträge Nr. 22 bis 25 des Ordentlichen Bundesparteitag der FDP, Wiesbaden, 7./8.10.1988.

*„(...) deutsche Interessen in diesem Prozeß wirksam zur Geltung zu bringen. Gefordert sind Kreativität, Flexibilität und Einsicht, daß Entscheidungen, die wir heute in der Deutschlandpolitik treffen, nicht ohne langfristige Perspektiven bleiben werden.“*³²⁶

Dennoch wies der christdemokratische Bundesminister des Innern auf den weiteren Handlungsbedarf hin und betonte, daß in „*der nächsten Gesetzgebungsrunde*“ auch eine „*Grundgesetzgebung unabdingbar*“³²⁷ sei. Da die FDP aber an ihren Wertvorstellungen festhielt, konnten sich die beiden Koalitionspartner auch in der neuen Koalitionsvereinbarung vom 10. März 1987 nur allgemein darauf einigen, eine Harmonisierung des Asylrechtes auf europäischer Ebene anzustreben. Als Diskussionsgrundlage für eine gemeinsame Asylpolitik wurden die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Berücksichtigung der kommunalen Spitzenverbände herangezogen und die Einbeziehung der Kommunen und des Europäischen Parlamentes in den politischen Entscheidungsprozeß befürwortet.³²⁸ Dies macht deutlich, daß die FDP Ende der achtziger Jahre darauf hoffte, auf diesem Wege einer Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes, wie sie von ihrem Koalitionspartner gefordert wurde, zu entgehen und eine gemeinsame Alternative auf europäischer Ebene zu entwickeln. Doch stärkte dieses Verhalten den politischen Einfluß der Kommunen, die ein enges Netzwerk mit der CDU/CSU verband. So konnten die Kommunen einen immer stärkeren politischen Druck auf die Landesregierungen ausüben. Diese versuchten ihrerseits verstärkt, den Bund - und damit die im Bundestag vertretenen Parteien - politisch dazu zu bewegen, die Aufnahme von Asylbewerbern zu begrenzen.³²⁹ Da gleichzeitig am 31.12.1988 die Befristung des eingeführten Eilverfahrens im „Ersten Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes von 1984“³³⁰ erneut auslief, wuchs der öffentliche und kommunale Druck auf die Parteien, neue Regelungen für das Asylverfahren zu schaffen.

Dies nutzte das unionsregierte Bundesland Baden-Württemberg dazu, neue Verschärfungen für Asylbewerber zu fordern. Im Februar 1988 brachte die Landesregierung von Baden-Württemberg eine „*Entschließung des Bundesrates im Asylbereich*“³³¹ in den Bundesrat ein. Hierin wurde die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur

³²⁶ Beschlüsse des FDP-Bundesvorstands 1987, 774.

³²⁷ Vgl. Der Bundesminister des Innern, 1987b: Pressedienst vom 7.1.1987; CDU-Extra 26/86 vom 11.9.1986, 1 f. Diese Argumentation wurde in den Hintergrundgesprächen bestätigt.

³²⁸ Siehe: Beschlüsse des Bundeshauptausschusses der FDP, 1988, 823; Antrag Nr. 25 des Ordentlichen Bundesparteitages der FDP in Wiesbaden vom 7./8.10.1988. Vgl. auch: Münch, Ulrike 1993, 108 f.

³²⁹ Diese Informationen wurden mir in meinen Hintergrundgesprächen bestätigt. Vgl. auch die verschiedenen Drucksachen und Plenarprotokolle der Länderparlamente in 1988. Hierunter u.a. BAYL Drs. 11/1286 vom 27.3.1987; BAYL PIPr. 11/46 vom 17.12.1987; BW Drs. 10/823 vom 1.12.1988; HH Drs. 13/910 vom 2.1.1988; NW PIPr. 10/52 vom 4.5.1988, 4480-4487; NW PIPr. 10/77 vom 4.5.1988, 6978-6989.

³³⁰ Vgl. Kap. 2.3.

³³¹ BR Drs. 74/88 vom 10.2.1988. Siehe auch BR PIPr. 588/88 vom 29.4.1988, Anlage 13, 150; BR PIPr. 586/88 vom 26.2.1988, 43.

Straffung und Beschleunigung asylrechtlicher Verfahren vorzulegen. Die Forderung im Gesetzentwurf, die Aufnahme von Asylbewerbern zu begrenzen,³³² wurde dabei erneut in der öffentlichen Diskussion mit dem Argument des „Asylmißbrauchs durch Wirtschaftsflüchtlinge“ legitimiert.³³³

Um das Grundrecht auf Asyl weiterhin unangetastet zu lassen, einigte sich die FDP mit ihrem Koalitionspartner CDU/CSU auf einen Novellierungsentwurf³³⁴, das bis dahin geltende „Eilverfahren“ in Dauerrecht umzuwandeln. Des Weiteren sollte die Zuständigkeit für aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei einer Behörde konzentriert und eine Beschwerde gegen erstinstanzliche Entscheidungen bei Beanspruchung einer Prozeßkostenhilfe in Asylsachen ausgeschlossen werden. Die SPD, die wie die FDP ihr Hauptziel zu diesem Zeitpunkt darin sah, das Grundrecht auf Asyl zu schützen, sah laut der geführten Hintergrundgespräche in dieser Novellierung eine Chance, die Asylbewerberzahlen einzuschränken und hierdurch die Debatte um das Asylgrundrecht zu entschärfen. Die Grünen, die sich weiterhin zusammen mit der Interessenkoalition für den allgemeinen Schutz von Flüchtlingen einsetzten, kritisierten hingegen diesen Regierungsvorschlag und forderten in ihrem Antrag vom 2.11.1988 eine liberalere und humanere Behandlung von Asylbewerbern und Zuwanderern.³³⁵ Da die Mehrheit des Bundestages jedoch die Motive von Asylbewerbern in Frage stellte, wurde der Novellierungsentwurf der Bundesregierung nur geringfügig verändert und nach der positiven Beschlußempfehlung des Innenausschusses³³⁶ von der Mehrheit des Bundestages verabschiedet.³³⁷ Im Dezember 1988 stimmte dann der Bundesrat nach einer erneuten Beratung³³⁸ dem „*Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften*“³³⁹ zu.

Dieses Gesetz verstärkte die bereits beim *Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften von 1987* feststellbare Tendenz, das Grundrecht auf Asyl über das Asylverfahren immer weiter aus-

³³² BR Drs. 74/88 vom 10.2.1988.

³³³ Vgl. auch Hofmann, Jochen, 1987: Nachfluchtgründe, Rechtsmißbrauch und Asyl - zugleich ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Methodik, in: ZAR 3/1987, 115-127; Thomä-Venske, Hanns, 1988: Grundregeln und Menschenrechte in der Auseinandersetzung um Asylpolitik, in: ZAR 3/1988, 116-120.

³³⁴ BT Drs. 11/2301 vom 13.5.1988; BR Drs. 113/88 vom 18.3.1988.

³³⁵ BT Drs. 11/3249 vom 2.11.1988. In dem Antrag „Für eine Politik der offenen Grenzen - Für ein Recht auf Zuflucht - Flucht- und Asylkonzeption“ sprachen sich Die Grünen für eine Umwandlung des Blutsrecht in Bodenrecht aus, nach dem jeder in der BRD Geborene automatisch die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten würde. Die BRD sollte außerdem zum offiziellen Einwanderungsland werden.

³³⁶ BT Drs. 11/3189 vom 27.10.1988.

³³⁷ BT PIPr. 11/196 vom 10.11.1988.

³³⁸ BR PIPr. 598/88 vom 16.12.1988, 503-508.

³³⁹ BGBl. I 1988, 2326.

zuhöhlen. Zwar erhofften sich die SPD und FDP durch diese indirekten Einschränkungen ein Ende der Asyldebatte, doch galt auch diese Novelle nur als vorübergehende Lösung. So wiederholte der bayerische Innenminister Edmund Stoiber (CSU) bereits während der Bundesratsberatungen zur Novelle des Asylverfahrensrechtes die „*Unabdingbarkeit einer Grundgesetzänderung*“.³⁴⁰ Die seit Mitte der achtziger Jahre voranschreitende Harmonisierung auf europäischer Ebene sollte dabei einen zusätzlichen Druck auf die Gegenspieler der CDU/CSU ausüben, einer Grundgesetzänderung zuzustimmen. So forderte die CDU/CSU, daß sich die bundesdeutsche Asylpolitik an die meist restriktiveren Asylrechte der Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“³⁴¹ bzw. der Europäischen Gemeinschaft angleiche, um keine Flüchtlinge aus den Mitgliedstaaten aufnehmen zu müssen.³⁴²

Auch die anderen Akteure sahen seit Mitte der achtziger Jahre die fortschreitende Harmonisierung auf europäischer Ebene als Möglichkeit, grenzüberschreitende Probleme wie Flüchtlingswanderungen auf europäischer Ebene zu lösen und die Gesetze der Mitgliedstaaten aneinander anzugleichen. Im Gegensatz zur CDU/CSU gingen sie jedoch davon aus, daß die Wertvorstellungen, die das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl geprägt hatten, mit Hilfe der internationalen Konventionen - allen voran die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) mit dem New Yorker Zusatzabkommen sowie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), auf die im folgenden Kapitel eingegangen wird - auch auf internationaler Ebene durchgesetzt werden könnten. Wie bereits aus der Argumentation der FDP vor der Wahl 1987 deutlich wurde, wollten auch die SPD, die Grünen und die Interessenkoalition die europäische Harmonisierung nutzen, um das Asylrecht auf europäischer Ebene „(...) *als subjektives Recht einschließlich der Rechtsweggarantie*...“³⁴³ auszugestalten. Ferner forderten die Flüchtlingsorganisationen - allen voran die European der Consultation on Refugees and Exiles (ECRE) und der UNHCR-, die Situation für „Flüchtlinge auf Wanderschaft (refugees in orbit)“³⁴⁴ über eine Harmonisierung auf europäischer Ebene zu verbessern.

³⁴⁰ BR PIPr. 596 vom 16.12.1988, 503 ff. Vgl. auch BR PIPr. 572/96 vom 19.12.1986, 782 (Min. Justiz und Bundesangel./Baden Württemberg Eyrich; BR PIPr. 586/88 vom 26.2.1988,43.

³⁴¹ Siehe Kap. 3.3.2

³⁴² Siehe u.a. BR Drs. 586/88 vom 6.12.1988. Schon Ende 1984 wurde eine Grundgesetzänderung im Rahmen einer Harmonisierung auf europäischer Ebene gefordert. Vgl. u.a. Stöber, Margit, 1990, 91. Auf diese beiden Verhandlungsarenen wird in Kap. 3 eingegangen.

³⁴³ Kröning, Volker, 1989: Artikel 16 GG, Genfer Flüchtlingskonvention und w, Vortrag des Senators für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen auf der Tagung „Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl“, Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, 27.-29.-1.1989 (unveröff. Manuskript), 15; BT PIPr. 11/119 vom 19.1.1989; BT Drs. 11/3249 vom 2.11.1988; BT Drs. 11/4220 vom 15.3.1989 und Antwort Drs. 11/ 5615 vom 9.11.1989; ER Bericht Ausschuß Drs. 5930 vom 16.9.1988 und Drs. 5940 vom 23.8.1988.

³⁴⁴ Hierunter sind Flüchtlinge zu verstehen, die von keinem Staat aufgenommen werden und somit „auf Wanderschaft“ sind. Zur o.g. Forderung siehe u.a.: BT Drs. 11/3055 vom 4.10.1988; Melander, Gö-

Insofern basierten die Erwartungen, die mit einer Harmonisierung des Asylrechtes auf europäischer Ebene verbunden wurden, auf konträren politischen Zielen: Während die CDU/CSU und die Kommunen durch die Harmonisierung eine restriktivere Auslegung des Asylgrundrechtes erwarteten, hofften die anderen Akteure auf eine Ausweitung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes auf die Europäische Gemeinschaft.

2.5 Zusammenfassung

Betrachtet man den hier behandelten Zeitraum von 1949 bis 1989 stellt man fest, daß sich die Asyldebatte zunehmend auf die Frage konzentrierte, ob eine Reduzierung der Asylbewerberzahlen noch unterhalb einer Grundgesetzänderung möglich sei. Die anfänglich liberale Integration von Flüchtlingen in die bundesdeutsche Aufnahmegesellschaft wich zunehmend einer restriktiveren Asylpolitik. Dieser Wandel ist auf die veränderten dynamischen Rahmenbedingungen zurückzuführen: Während bis in die siebziger Jahre die BRD durch zunehmende Prosperität in der bundesdeutschen Gesellschaft gekennzeichnet war³⁴⁵ nahm nach dem Ölschock 1973 die Arbeitslosigkeit stetig zu und überschritt 1975 das erste Mal die Millionengrenze. Mit Zunahme der Symptome einer sog. Zwei-Drittel-Gesellschaft³⁴⁶ empfand die Mehrheit der Akteure sowie der bundesdeutschen Bevölkerung die ausländischen Mitbürger - allen voran die Asylbewerber - immer stärker als Konkurrenz im Arbeitsmarkt und als soziale Belastung.³⁴⁷ Parallel hierzu wuchs die ausländische Bevölkerung trotz Aufnahmestop über Familienzuführung und höhere Asylbewerberzahlen. So stieg der prozentuale Anteil der ausländischen Bevölkerung an der bundesdeutschen Gesamtbevölkerung von 4,3% in 1970 auf 7,2% in 1980 und 8,4% in 1990;³⁴⁸ zusätzlich verzehnfachte sich die Zahl der Asylbewerber zwischen 1970 und 1980 auf über 100.000 und erreichte nach einigen aufnahmeschwächeren Jahren 1988 ihre neue Höchstmarke mit 121.318 Asylsuchenden.³⁴⁹ Die Kommunen, die wegen ihrer exekutiven Pflichten von diesem Anstieg der Asylbewerber direkt betroffen waren und deren Sozialausgaben von ca. 10% auf ca. 18% zwischen 1974 und 1989 anstiegen,³⁵⁰ forderten immer lauter ihre finanzielle Entlastung. Da die föderativen Streitigkeiten jedoch keine kommunale

ran, 1978: Refugees in Orbit, in: amnesty international (Hrsg.): Bewährungsprobe für ein Grundrecht. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, Baden-Baden, 67-99.

³⁴⁵ So stieg nach dem Statistischen Bundesamt das Arbeitnehmerentgelt zwischen 1950 und 1970 von 45,7 Mrd. DM auf 360,6 Mrd. DM bei gleichzeitigem Anstieg am Volkseinkommensanteil - von 58,2% auf 68%. Das Bruttoinlandsprodukt stieg pro Erwerbstätigen in derselben Zeitperiode von 21.800 DM auf 58.100 DM in konstanten Preisen von 1991. Siehe: Statistisches Bundesamt, 1999: Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen, III A 3.

³⁴⁶ Vgl. Winkler, Beate 1992, 67.

³⁴⁷ Vgl. Winkler, Beate 1992, Geiger, Klaus, 1991: Einstellungen zur multikulturellen Gesellschaft - Ergebnisse von Repräsentativbefragungen in der Bundesrepublik, in: Migration 9/1991, 11-44.

³⁴⁸ Diese Angaben beruhen auf einer Anfrage beim Statistischen Bundesamt Wuppertal vom 21.7.1999.

³⁴⁹ Siehe Tabelle und Grafik II.

³⁵⁰ Siehe Tabelle und Grafik V.

föderativen Streitigkeiten jedoch keine kommunale Entlastung zuließen, konzentrierten sich die Kommunen gemeinsam mit der CDU/CSU auf die politische Forderung, die Asylbewerberzahlen über eine restriktive Asylpolitik zu begrenzen. Die damit einhergehende Stigmatisierung von Asylbewerbern als „Wirtschaftsflüchtlinge“ und „Scheinasylanten“ führte auf Dauer zu einem langsamen Infragestellen des Grundrechtes auf Asyl, wie es in Art. 16 (2) 2 GG verankert war.

Weil die strukturellen Rahmenbedingungen vorsahen, daß bei einfachen Asylgesetzen der Bundesrat und der Bundestag zustimmten, konnte die CDU/CSU vor 1982 ihre Mehrheit im Bundesrat nutzen, um die zustimmungspflichtigen Gesetze der sozialliberalen Regierungskoalition abzulehnen. Nach der Regierungsübernahme stellte die CDU/CSU mit ihrem kleineren Koalitionspartner FDP nicht nur die Bundesrats-, sondern auch die Bundestagsmehrheit, so daß sie restriktivere Gesetze im Asylverfahrensbereich, aber auch Abschreckungsmaßnahmen für Asylbewerber im sozialen Bereich realisieren konnte. Die Gegenspieler konnten zwischen 1982 und 1991 nur verhindern, daß das im Grundgesetz verankerte subjektive Asylrecht restriktiv verändert wurde. Durch das bei der CDU/CSU und den Kommunen aber auch in den Medien forcierte Infragestellen der Fluchtmotive von Asylbewerbern und die zunehmenden Asylbewerberzahlen änderte sich auch die Wahrnehmung von Flüchtlingen bei der SPD und FDP. Allein die Grünen und die Interessenkoalition hielten jegliche Motivation von Flüchtlingen gerechtfertigt, um ihre Aufnahme in der BRD zu beantragen.

Während also die Kommunen über ihre Verbindungen zu den Bundestagsparteien an politischem Einfluß gewannen, verlor die Interessenkoalition an Boden. Laut der geführten Hintergrundgespräche war ihr politischer Einfluß auf die Grünen, aber auch die SPD und FDP in den achtziger Jahren aber noch groß genug, um mit ihren Stimmen eine restriktive Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes zu verhindern. Die katholische Kirche hatte außerdem noch politischen Einfluß auf die CDU/CSU, so daß auch innerhalb der CDU/CSU die Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes von einer Minderheit nicht getragen wurde. Eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat, die für eine Grundgesetzänderung erforderlich war, konnte dementsprechend verhindert werden.

Dennoch bewirkten die zunehmenden fremdenfeindlichen Tendenzen bei gleichzeitig ansteigenden Asylbewerberzahlen, daß das Grundrecht auf Asyl durch die restriktiven Novellierungen eingeschränkt und 1987 sogar unter Gesetzesvorbehalt gestellt wurde. Die Entwicklung eines politischen Alternativkonzeptes blieb aufgrund der dynamischen Rahmenbedingungen in den Kinderschuhen stecken und wurde spätestens im Bundestag und Bundesrat aufgrund der konservativ-liberalen Mehrheit gestoppt. Zwar versuchten die Verteidiger des bundesdeutschen Asylgrundrechtes durch die Diskussion um Kir-

chenasyl³⁵¹ die restriktiveren Asylgesetze zu unterlaufen. Jedoch ging mit der polarisierten politischen Debatte zwischen den Akteuren auch ein weiterer Anstieg der Ausländerfeindlichkeit einher.

Demgegenüber nutzte die CDU/CSU die Harmonisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene zur Verfolgung ihres politischen Zieles, mit Hilfe von Anrainerstaaten die Aufnahme von Asylbewerbern zu begrenzen. Dabei konnte sie ab Mitte der achtziger Jahre ihre federführende Position innerhalb der Bundesregierung benutzen, um das sog. Drittstaatenmodells, das im folgenden Kapitel näher dargestellt werden wird, zu entwickeln. Zwar war sie bei den europäischen Verhandlungen an die geltende Rechtslage in der BRD gebunden, doch verfolgten auch die anderen intergouvernementalen Verhandlungspartner das politische Ziel, die Zuwanderung von Flüchtlingen zu reduzieren. Dementsprechend konnte auf intergouvernementaler Ebene ein Modell entwickelt werden, das - unter Gesetzesvorbehalt - eine restriktivere Asylpolitik verfolgte als unter Anwendung des Art. 16 (2) 2 GG erlaubt war. Der politische Einfluß der nationalen Gegenspieler der CDU/CSU, welche in den Harmonisierungsbestrebungen die Möglichkeit sahen, das liberale bundesdeutsche Asylrecht als Basis für ein europäisches Modell durchzusetzen, blieb hingegen aufgrund der strukturellen und dynamischen europäischen Rahmenbedingungen gering.

Im Folgenden soll nun die Frage geklärt werden, wie die beiden Entscheidungsebenen miteinander verbunden waren und welche Auswirkungen diese Verbindung auf die bundesdeutsche Asylpolitik hatte. Nachdem der Entscheidungsprozeß auf deutscher Ebene innerhalb seiner Rahmenbedingungen bis 1989 untersucht worden ist, konzentriert sich das folgende Kapitel auf den Entscheidungsprozeß und seine Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene.

³⁵¹ Vgl. u.a. BT Drs. 11/4204; BT PIPr. 11/137 vom 20.4.1989/11/207 vom 26.4.1990; Wolken, Simone, 1988; Just, Wolf-Dieter (Hrsg.), 1993: Asyl von unten. Kirchenasyl und ziviler Gehorsam - ein Ratgeber, Hamburg.