

## Asyl in Westdeutschland.

### Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik von den frühen 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahren

#### Patrice G. Poutrus

Der vom Parlamentarischen Rat verabschiedete und von 1949 bis zur Verfassungsänderung von 1993 geltende Passus im Grundgesetz „Politisch Verfolgte genießen Asyl“ beeindruckt durch seine Prägnanz und Schlichtheit. Dieses Recht schützte den Asyl begehrenden ausländischen Staatsbürger oder Staatenlosen vor Zurückweisung an der Grenze, vor Ausweisung und Auslieferung.<sup>1</sup> Damit erhielt das bundesdeutsche Asylrecht eine „Doppelnatur“: Einerseits gewährte die Bundesrepublik auf der Basis ihrer Souveränität dem „politisch Verfolgten“ auf dem eigenen Territorium Schutz vor dem „Verfolgerstaat“; andererseits erlangte der „politisch Verfolgte“ das subjektive und durch das Grundgesetz gesicherte Recht auf Asylgewährung im Zufluchtsland Bundesrepublik. Hinzu kommt, dass der anerkannte politisch Verfolgte auf vielen Feldern, wie etwa im Arbeits-, Sozial- und Familienrecht, einen Status erhielt, der als eine weitgehende Gleichbehandlung gegenüber Inländern anzusehen ist.<sup>2</sup>

1| Ursula Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. 2. Aufl., Opladen 1993, S. 22–35; vgl. Bertold Huber, Ausländer- und Asylrecht, München 1983, hier S. 151.

2| Vgl. „Die Rechtsstellung nach der Anerkennung, Abschnitte Aufenthaltsrecht und Arbeiterlaubnis“, in: Wolfgang G. Beitz u. Mi-

Der weit reichende Schutz des Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes stellte eine sowohl in der deutschen Verfassungstradition als auch in der Praxis der Aufnahme von Flüchtlingen außergewöhnliche Neuerung dar. Immerhin waren vom 19. Jahrhundert bis zum Ende des Ersten Weltkrieges die deutschen Staaten bzw. das Deutsche Reich eher Ausgangs- und nicht Zufluchtsort für politisch Verfolgte in Europa gewesen.<sup>3</sup> Selbst nach dem Ende der preußisch-deutschen Monarchie und unter dem Eindruck der bolschewistischen Revolution in Russland war es in der Weimarer Republik nicht möglich, den nach Westen wandernden osteuropäischen Flüchtlingen einen gesicherten Aufenthaltsstatus per Verfassung oder Gesetz zu gewähren.<sup>4</sup> In noch viel stärkerem Maße wurde Deutschland Ausgangspunkt für Fluchtbewegungen, als unter der nationalsozialistischen Diktatur Menschen sowohl aufgrund ihrer politischen Anschauungen oder ihrer Glaubenszugehörigkeit als auch wegen ihrer ethnischen Herkunft verfolgt wurden.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass

chael Wollenschläger (Hg.), Handbuch des Asylrechts, Bd. 2, Baden-Baden 1981, S. 586–601 u. 618–622.

3| Herbert Reiter, Politisches Asyl im 19. Jahrhundert. Die deutschen politischen Flüchtlinge des Vormärz und der Revolution von 1848/49 in Europa und den USA, Berlin 1992.

4| Jochen Oltmer, „Flucht, Vertreibung und Asyl im 19. und 20. Jahrhundert“, in: Klaus J. Bade (Hg.), Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter (IMIS-Beiträge, H. 20), Osnabrück 2002, S.107–134.

5| Vgl. Exilforschung. Ein internationales Jahrbuch. Bd. 18: Exile im 20. Jahrhundert, München 2000.

die im Grundgesetz gewählte Form der Asylgewährung den persönlichen Erfahrungen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates mit der NS-Diktatur geschuldet war und sich deshalb die Mütter und Väter der Verfassung für eine bewusst großzügige Regelung des Asyls entschieden haben.<sup>6</sup> Gleichwohl definierte das Grundgesetz den Kreis der Asylberechtigten lediglich mit zwei Worten – nämlich „politische Verfolgte“ – und verzichtete somit auf eine formale oder inhaltliche Abgrenzung dieses Personenkreises. Das wiederum hatte die Konsequenz, dass die Normen zur rechtswirksamen Bestimmung, was ein politisch Verfolgter sei und welche Verfolgungstatbestände zur Gewährung von Asyl berechtigten, der exekutiven Praxis überlassen blieben, die ihrerseits nun einem permanenten Prozess höchstrichterlicher Überprüfungen unterzogen war.<sup>7</sup> Dass damit nach dem Grundgesetz der jeweiligen Ausgestaltung des Anerkennungsverfahrens für politisch Verfolgte zur Gewährung von Asyl eine zentrale Bedeutung zukam (und kommt), machte – unabhängig von der Anzahl der Asylsuchenden – dieses Verfahren von Beginn an zu einem bemerkenswerten Konfliktfeld innerhalb der damals noch

nicht als solche bezeichneten Migrationspolitik der frühen Bundesrepublik.

### 1. Die Asylverordnung von 1953

Die Verfahrensregeln für das bundesdeutsche Asylrecht wurden mit der Asylverordnung vom 6. Januar 1953<sup>8</sup> wirksam, also rund dreieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes. Die Initiative für die rechtsverbindliche Regelung des Asylverfahrens durch die Bundesregierung ging von den alliierten Besatzungsbehörden aus.<sup>9</sup> Damit jedoch war der ausländerrechtliche Bezug auf die seit 1938 in Deutschland gültige Ausländerpolizei-Verordnung (APVO) keineswegs ausgeschlossen. Diese enthielt selbst nämlich keine asylrechtlichen Regelungen, sondern gab den zuständigen Behörden einen weit reichenden Entscheidungsspielraum bei der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis, der sich zur Gänze an inländischen Interessen orientierte. Dies verdeutlichte schon § 1 der APVO: „Der Aufenthalt wird Ausländern erlaubt, die nach ihrer Persönlichkeit und dem Zweck ihres Aufenthaltes im Reichsgebiet die Gewähr dafür bieten, daß sie der ihnen gewährten Gastfreundschaft würdig sind.“<sup>10</sup> 1938 wirkte diese Formulierung

6| Hans-Peter Schneider, „Das Asylrecht zwischen Generosität und Xenophobie. Zur Entstehung des Artikels 16 Absatz 2 Grundgesetz im Parlamentarischen Rat“, in: Jahrbuch für Antisemitismusforschung 1 (1992), S. 217–236.

7| Reinhard Marx, „Die Definition politischer Verfolgung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Andreas Germershausen u. Wolf-Dieter Narr (Hg.), Flucht und Asyl. Berichte über Flüchtlingsgruppen, Freiburg i.Br. 1988, S. 148–158.

8| BGBl. 1953 I, S. 3.

9| Vgl. dazu, Ulrich Herbert u. Karin Hunn, „Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 3, Baden-Baden 2005, S. 779–801, hier 788–790.

10| Ausländer-Polizeiverordnung vom 22. August 1938 (Reichsgesetzblatt I, S. 1053), nebst Dienstanweisung (Teil I – Allgemeines), amtliche Ausgabe. Berlin 1939, S. 5. In

wegen der Nürnberger Gesetze rassistisch exkludierend. Nach 1953 konnte eine so formulierte Rechtsnorm immer noch vieles bedeuten: würdig konnte sein, wer kein Feind der Verfassungsordnung war, wer keine Gefahr für die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik darstellte oder aber den bevölkerungspolitischen Vorstellungen in Westdeutschland entsprach.<sup>11</sup> In jedem Fall stand eine solche Rechtsgrundlage für die Asylgewährung dem subjektiven Recht des Asylsuchenden auf Anerkennung seines persönlichen Verfolgenschicksals diametral entgegen. Weiterhin entschieden über die Aufenthaltsgewährung von Asylsuchenden auch nach Inkrafttreten der Asylverordnung am 6. Januar 1953 die Kreispolizeibehörden – später Ausländerbehörden – wie bei Einreise aller anderen Nichtdeutschen. Von einem neuen, offenen Asylrecht konnte zu diesem Zeitpunkt keine Rede sein. Das galt auch deshalb nicht, weil bundesdeutsche Vertreter gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit lautstark die Position vertraten, dass die Bundesrepublik aufgrund der eigenen Flüchtlingslage faktisch außerstande sei, ausländische Flüchtlinge aufzunehmen.<sup>12</sup>

der betreffenden Dienstanweisung heißt es sogar: „Der Ausländer hat kein Recht zum Aufenthalt im Reichsgebiet“ (ebd.).

11| Bernhard Santel u. Albrecht Weber, „Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik. Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland“, in: Bade u. Münz (Hg.), Migrationsreport 2000, S. 109–140, hier S. 111.

12| Vgl. Erklärung der Deutschen Delegation des Beratenden Ausschusses des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge vom 15.9.1952, betr.: Die wirtschaftliche Eingliederung der Flüchtlinge, Politisches Ar-

Immerhin hatten die Verhandlungen mit den Alliierten ergeben, dass sich die Bundesrepublik in der Asylverordnung auf die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 bezog, wonach Ausländer, die als politisch, rassistisch oder religiös verfolgt angesehen wurden, ihren Rechtsstatus als Flüchtling erhalten sollten. Da die Flüchtlingsdefinition der GFK aber uneindeutig blieb und auf Ereignisse aus der Zeit vor dem 1. Januar 1951 begrenzt war, bauten sich hier andere Beschränkungen auf. Für politisch Verfolgte war das Anerkennungsverfahren faktisch zweigeteilt: Asylsuchende konnten sich entweder auf die Genfer Flüchtlingskonvention berufen, woraufhin das Verfahren bei der „Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ mit Sitz anfänglich im ehemaligen DP-Lager „Valka“ in Nürnberg und später in Zirndorf (in der Nähe Nürnbergs) erfolgte.<sup>13</sup> Oder sie beriefen sich direkt auf den Asylsatz im Grundgesetz, dann waren allein die lokalen Ausländerpolizei-Behörden zuständig, und es lag ganz in deren Ermessen, dem jeweiligen Ausländer Aufenthalt zu gewähren. Von Beginn an waren dabei neben politischen auch wirtschaftliche Erwägungen maßgeblich, und nicht zuletzt

chiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), B 10, Nr. 69, Bl. 76–83.

13| Schreiben der Bundesdienststelle für Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an Bundesministerium des Innern vom 16.5.1953, betr.: Aufnahme und Unterbringung anderer Dienststellen in herzurichtenden Sammellagern, BAArch, B 106, Nr 47472, o.Pag.

stellte sich die Frage einer legalen bzw. illegalen Einreise der Betroffenen.<sup>14</sup>

Das Anerkennungsverfahren nach der Asylverordnung eröffnete den Antragstellern immerhin zwei Verwaltungs- und drei Gerichtsinstanzen zur Durchsetzung ihres Asylbegehrens. Ursprünglich war vorgesehen, dass ein solches Verfahren nicht länger als zwei oder drei Monate in Anspruch nehmen sollte. Obwohl sich die Zahl der Asylbewerber in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Asylverordnung auf zwei- bis dreitausend Flüchtlinge pro Jahr beschränkte<sup>15</sup> und diese mehrheitlich aus den kommunistisch regierten Staaten Mittel- und Osteuropas stammten<sup>16</sup>, kam es häufig zu unangemessen langen Verfahren mit einer Dauer von zwei bis drei Jahren. Wie Juristen der frühen Bundesrepublik scharfsinnig bemerkten, hatte sich damit die prägnante Formulierung des Grundgesetzes in eine Regelungsfalle für politisch Verfolgte verwandelt, denn das Verfahren war nicht nur uneinheitlich gestaltet, sondern zudem auf unterschiedlichen Ebenen deutlichen Restriktionen unterworfen. Die offene Asylgarantie des Grundgesetzes trat dahinter kaum noch zutage, weil in der

frühesten Periode die Asylpraxis nach Asylverordnung mehr der Abwehr von ausländischen Flüchtlingen als der Gewährung von Asyl diente.<sup>17</sup>

## 2. Spannungen und Dynamik: Der politisch bedingte Wandel des Rechtsgutes Asyl in der frühen Bundesrepublik

Die Bedingungen in der frühen Bundesrepublik auf den Feldern Asylrecht sowie Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme waren somit nicht frei von Widersprüchen und Spannungen, zugleich aber waren sie von einer bemerkenswerten Veränderungsdynamik gekennzeichnet. Schon 1959 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Asylrecht für politisch Verfolgte nicht allein auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention zu gewähren sei.<sup>18</sup> Damit wurde in der bundesdeutschen Rechtsgeschichte eine Auseinandersetzung eingeleitet, die in ihrer Bedeutung nicht weit über die Opportunität einer freizügigen oder restriktiven Asylgewährung hinausging. Vielmehr wurde am Rechtsgut Asyl mitverhandelt, ob die jeweiligen Interessen des Staates den Wirkungsbereich des Grundgesetzes begrenzen oder ob sich alles staatliche Handeln in der Bundesrepublik an dessen Verfassungsnormen messen lassen müsse.<sup>19</sup> Schließlich ent-

14| Bayerischer Staatssekretär für Angelegenheiten der Heimatvertriebenen im Bayerischen Staatsministerium für Inneres an Bundesministerium des Inneren, betr. Aufnahme und Überprüfung illegal eingewanderter Ausländer vom 4.12.1951; vgl. dazu Münch, Asylpolitik, S. 52.

15| Regine Heine, „Ein Grundrecht wird verwaltet“, in: Amnesty International (Hg.), Bewährungsprobe für ein Grundrecht, Baden-Baden 1978, S. 413.

16| Herbert u. Hunn, Beschäftigung, S. 791; vgl. Otto Kimminich, Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt, 1983, S. 111.

17| Heinrich Meyer, „Neues vom Asylrecht“, in: Monatsschrift für Deutsches Recht 1953, S. 534–536; vgl. Otto-Beneke-Stiftung (Hg.), Grenzfragen des innerdeutschen Asylrechts. Bulletin einer Arbeitstagung vom 1.–3. Dezember 1975 in Bonn.

18| Vgl. BVerfGE 9, 174 (181) vom 4.2.1959, zit. nach Münch, Asylpolitik, S. 53.

19| Kimminich, Grundprobleme, S. 99–106.

schied das Bundesverwaltungsgericht 1975, dass das Asylrecht nach Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 keine immanenten Schranken habe. Damit wurde anerkannt, dass der Asylberechtigte Träger dieses Grundrechtes ist und ihm die Ausländer-eigenschaft im Verfahren und insbesondere nach der Anerkennung nicht zum Nachteil gereichen darf.<sup>20</sup> Nicht die Interessen des Staates und seine Sicherheitsbedürfnisse sollten von nun an über die Gewährung von Asyl in der Bundesrepublik entscheiden, sondern allein die anzuerkennende politische Verfolgung des Asyl begehrenden Flüchtlings.

Damit wurde das bundesdeutsche Asylrecht erst mehr als 25 Jahre nach seiner verfassungsrechtlichen Verankerung im Grundgesetz durch eine höchstrichterliche Entscheidung so ausgelegt, dass seine Qualifizierung sowohl in der Intention als auch in der Auslegung als bewusst großzügig gerechtfertigt erscheint. Zudem verdeutlicht dieses bemerkenswerte Urteil schlaglichtartig, dass es immer wieder ausländische Flüchtlinge waren, die, mit durchaus wechselndem Erfolg, vor den Gerichten der Bundesrepublik um ihre Rechte stritten.<sup>21</sup> In dieser Hinsicht war das bundesdeutsche Asylrecht also keineswegs vergessen<sup>22</sup>, sondern von Anfang an ein umkämpftes und im Wandel befindliches

20| Vgl. BVerwGE 49, 202 vom 7.10.1975, ebd., S. 103.

21| Vgl. Erhard Schüler u. Peter Wirtz (Hg.), Rechtsprechung zur Ausländerpolizeiverordnung und zum Ausländergesetz, Berlin 1971.

22| So Simone Wolken, Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechts-politik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1988, S. 37.

Rechtsgut.<sup>23</sup> Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes von 1975 war grundsätzlich der Vorrang des Verfassungsgrundsatzes gegenüber einfachen Gesetzesregelungen wie der Ausländer-Polizeiverordnung und dem ihr 1965 nachfolgenden Ausländergesetz sowie politischen Interessen insbesondere in der Ausländerpolitik höchstrichterlich geklärt. Allerdings war damit der Konflikt um eine grundsätzlich geschützte und ungehinderte Aufnahme von politisch Verfolgten in der Bundesrepublik nicht beendet, da eine derart freizügige Asylgewährung fast zwangsläufig in Kollision mit der in der Bundesrepublik vorherrschenden restriktiven Migrationspolitik geraten musste.<sup>24</sup> Umso mehr markiert die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes von 1975 einen Einschnitt in die rechtlichen Rahmenbedingungen von Flüchtlings- und Asylpolitik, der sich nicht allein aus einer rechtssystematischen Perspektive erklären lässt<sup>25</sup>, sondern vielmehr auf die sich in der Bundesrepublik ab den 1950er Jahren wandelnden politischen Bezugnahmen hinsichtlich ausländischer Flüchtlinge und ihres Asylbegehrens verweist.

23| Vgl. Simone Klausmeier, Vom Asylbewerber zum „Scheinasylant“. Asylrecht und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1973, Berlin 1984, bes. S. 3–16.

24| Vgl. Klaus Bade, Normalfall Migration. Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert, Bonn 2004.

25| Peter Nicolaus, „Der Flüchtlingsbegriff in der obergerichtlichen Rechtsprechung“, in: Asylrecht und Asylpolitik – eine Bilanz des letzten Jahrzehnts, hg. v. Gustav-Stresemann-Institut e.V., Bonn 1986, S. 79–100.

### 2.1. Die Fluchtwelle aus Ungarn und die Folgen

Die Wende von einer weitgehend auf Abwehr von ausländischen Flüchtlingen ausgerichteten hin zu einer eher pragmatischen, d.h. von den Wechselfällen des Kalten Krieges geprägten Asylpolitik brachten nach dem Inkrafttreten der Asylverordnung von 1953 die revolutionären Ereignisse in Ungarn und die Flüchtlingswelle nach deren Niederschlagung durch sowjetische Truppen im Herbst und Winter 1956.<sup>26</sup> In den europäischen Nachbarstaaten wie auch in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik wurde den ungarischen Flüchtlingen große Sympathie entgegengebracht. Die Nachrichten und Bilder der sowjetischen Militärintervention beim ehemaligen Verbündeten hatten weite Teile der westdeutschen Bevölkerung sensibilisiert und führten zu einer Vielzahl von öffentlichen Solidaritätsbekundungen, in denen sich ein Stimmungsgemisch aus alter „Russen-Angst“ und demonstrierter Zugehörigkeit zum demokratischen „Westen“ zeigte.<sup>27</sup> Angesichts der sich zeitgleich weiter zuspitzenden Block-Konfrontation in Europa galt damals in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik und

insbesondere im Bundestag jeder ungarische Flüchtling als Verbündeter im Kampf gegen die kommunistische Bedrohung.<sup>28</sup>

Demgegenüber war die anfängliche Reaktion der verantwortlichen Bundesministerien auf das Hilfersuchen aus Österreich sehr zurückhaltend. Vor allem das Bundesinnenministerium war bemüht, seine abwehrende Haltung bei der Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen aufrechtzuerhalten und argumentierte, ähnlich wie schon 1952 das Auswärtige Amt, mit den Belastungen aus der Nachkriegsmigration sowie der anhaltenden innerdeutschen Zuwanderung aus der DDR. Angesichts des öffentlichen Erwartungsdrucks schlug dann die Ministerialbürokratie im Sinne einer völkisch orientierten Migrationspolitik eine bemerkenswerte Reihenfolge der Flüchtlingsaufnahme in die Bundesrepublik nach „Dringlichkeit“ vor: an erster Stelle standen deutsche Staatsangehörige aus Ungarn, an zweiter Stelle sogenannte Volksdeutsche, an dritter Stelle ungarische Studierende, die ihre Ausbildung an westdeutschen Universitäten fortsetzen sollten, an vierter Stelle Ungarn mit Verwandten in der Bundesrepublik, und an letzter Stelle schließlich sollten „eventuell andere Ungarnflüchtlinge“ Aufnahme in der Bundesrepublik finden.<sup>29</sup> Berücksichtigt man den Umstand, dass deutsche

26| Sándor Csík, „Die Flüchtlingswelle nach dem Ungarn-Aufstand 1956 in die Bundesrepublik“, in: Deutsch-Ungarische Gesellschaft (Hg.), Almanach II (2003–2004), Berlin 2005, S. 207–246.

27| „Stille Demonstration gegen Terror. Überfüllte Kirchen in Budapest – Über 191 000 Flüchtlinge“, in: Die Welt, 25.10.1956; „Mehr Flüchtlinge aus Ungarn. Österreich gewährt jedem Hilfesuchenden Asyl“, in: Frankfurter Rundschau, 31.10.1956.

28| Gedenkworte des Bundestagsvizepräsidenten auf der 168. Sitzung des Deutschen Bundestages, Bonn, den 8. November 1956, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 2. Wahlperiode, Stenografische Berichte, Bd. 32, S. 9259 B.

29| MR Breull, Referat IB3, betr.: Ungarnhilfe der Bundesregierung, Vermerk 7.11.1956, BArch, B 106, Nr. 47465, o.Bl.

Staatsangehörige laut Grundgesetzartikel 116 ohnehin nicht abgewiesen werden durften, wird deutlich, dass dieser Aufnahmekatalog mehr auf Abwehr ausländischer Flüchtlinge zielte als schnelle Hilfe für politisch Verfolgte zu leisten.

Allerdings wurde frühzeitig klar, dass derartige Aufnahmekriterien angesichts einer anhaltenden Fluchtbewegung aus Ungarn und der sich damit dramatisch verschlechternden humanitären Situation in den Flüchtlingslagern in Österreich nur schwerlich angewendet werden konnten.<sup>30</sup> Hinzu kam, dass eine solche Position in der emotionalisierten politischen Stimmung in der westdeutschen Gesellschaft kaum auf Verständnis stieß. So fasste die Bundesregierung schließlich Ende November 1956 den Beschluss, mehr als 10.000 ungarischen Flüchtlingen Zuflucht in Westdeutschland zu gewähren.<sup>31</sup> Mit dieser Aufnahmeentscheidung entfiel zugleich die Möglichkeit einer individuellen Zurückweisung der Asylsuchenden durch die lokalen Ausländerpolizei-Behörden, auch wenn die ungarischen Flüchtlinge aus dem sicheren Zufluchtland Österreich in die Bundesrepublik einreisten. Juristisch abgesichert wurde diese Handlungsweise durch eine aufschlussreiche Kausalkonstruktion, die davon ausging, dass die ungarische Revo-

30| Telegramm der Botschaft der Bundesrepublik aus Wien, 16.11.1956, betr.: Aufnahme von Ungarn-Flüchtlingen, BACh, B 106, Nr. 47465, o.Bl.

31| Bundeskanzleramt, IA2, Kabinettsache vom 22.11.1956, betr.: Hilfe für ungarische Flüchtlinge, BACh, B 106, Nr. 47465, o.Bl.; vgl. 161. Kabinettsitzung am 28. November 1956, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 9 (1956), München 1998, S. 746.

lution als Folge von Ereignissen – hier die kommunistische Machtergreifung von 1948/49<sup>32</sup> – zu sehen sei, die vor dem Stichtag 1. Januar 1951 lagen und somit unter die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention fiel.<sup>33</sup>

Dieser „kreative“ Umgang mit den Normen des Völkerrechts und die sich daran anschließende Praxis der Asylgewährung selbst wurden von den politisch Handelnden als Teil der Blockauseinandersetzung im Kalten Krieg verstanden, hinter der die vorherrschende Abwehrhaltung gegenüber ausländischen Migranten zurückzutreten hatte. Nicht zuletzt deshalb kritisierte Bundeskanzler Adenauer schon früh das Zögern des Bundesinnenministeriums und forderte von den verantwortlichen Bundesministerien, auch unter Berücksichtigung von Sicherheitsinteressen und finanziellen Aufwendungen, „dass das Verfahren so einfach wie möglich gehalten wird.“<sup>34</sup>

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang nicht nur, dass die westdeutsche Bevölkerung die ungarischen Flüchtlinge

32| Vgl. Arpád von Klimó, Ungarn seit 1945, Göttingen 2006, hier S. 33–37.c

33| Bundesministerium des Innern (BMI) an Innenminister der Länder, betr.: Rechtstellung der ungarischen Flüchtlinge, 20.12.1956, BACh, B 106, Nr. 47476, o.Bl.; vgl. Reinhardt Marx, Vom Schutz vor Verfolgung zur Politik der Abschreckung. Zur Geschichte des Asylverfahrensrechtes in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kritische Justiz 18 (1985), H. 4, S. 379–395, hier S. 380.

34| Mitteilung des Staatssekretärs I an Abt. I des BMI vom 14.11.1956, BACh, B 106, Nr. 47476, o.Bl.

herzlich aufnahm<sup>35</sup>, sondern dass Interessengruppen wie die Vertriebenenverbände sowie das für deren Belange zuständige Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte der Aufnahme und Integration dieser nicht-deutschen Migranten besondere Aufmerksamkeit schenkten.<sup>36</sup> Die Vertreter der Vertriebenenverbände im Bundestag, die sich zu dieser Zeit in allen Regierungs- und Oppositionsparteien fanden, nahmen nun die Position von Interessenvertretern aller Flüchtlinge im Parlament ein<sup>37</sup>, und das Bundesministerium für Vertriebene handelte in Anlehnung an seine Aufgaben gegenüber den Vertriebenen und den „Heimatlosen Ausländern“ wie eine Integrationsbehörde des Bundes. Die vom Vertriebenenministerium erbrachten Leistungen reichten von Eingliederungshilfen über Kredite zur Existenzgründung, Sprachkursen und Wohnraumbeschaffung bis hin zur Familienzusammenführung im Ausland und Härtefallregelungen für nicht-arbeitsfähige Flüchtlinge.<sup>38</sup> Diese Praxis einer aktiven Integrationshilfe nach der Flüchtlings-

aufnahme in der Bundesrepublik ist für sich genommen schon bemerkenswert, denn sie offenbart – unter der Voraussetzung einer positiven Interpretation der Anwesenheit von Ausländern in der westdeutschen Gesellschaft – die erheblichen Handlungsmöglichkeiten für politische Verantwortungsträger in diesem Feld.

Nicht allein die in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre verbesserte Lage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt, wie in der Literatur wiederholt dargestellt<sup>39</sup>, erklärt die vergleichsweise konfliktfreie Aufnahme der ungarischen Flüchtlinge in der Bundesrepublik. Vielmehr ergaben sich Aufstiegsmöglichkeiten für deutsche Flüchtlinge und Vertriebene wie auch für ausländische Flüchtlinge, gerade weil ihre Integration in die westdeutsche Gesellschaft aktiv von der bundesdeutschen Politik betrieben worden war.<sup>40</sup> Im Zusammenhang mit der politisch gewollten Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen wurde dann zehn Jahre nach der Aufnahme ungarischer Flüchtlinge von der ständigen Bundesinnenministerkonferenz am 26. August 1966, mitten in einer ersten wirtschaftlichen Rezession, der Beschluss gefasst, osteuropäische Asylsuchende, deren Anträge abgelehnt worden waren, dennoch nicht in ihre Herkunftsstaaten abzuschicken. Im Kalten Krieg galt es auch unter den verantwortlichen Innenpolitikern der Bundesrepublik als

35| „Viel Hilfe für Ungarn. Die ersten Flüchtlinge in der Bundesrepublik – Letzte Augenzeugenberichte“, in: Stuttgarter Nachrichten, 20.11.1956.

36| Bundesministerium für Vertriebene an alle Länderflüchtlingsverwaltungen, betr.: Betreuung der Ungarn-Flüchtlinge, 29.11.1956, BAArch, B 106, Nr. 24545, Bl. 62f.

37| Bundestagsausschuss für Heimatvertriebene an Bundesregierung, 7.11.1956, BAArch, B 106, Nr. 47465, o.Bl.

38| Auswärtiges Amt an Bundesministerium für Vertriebene am 8.1.1958, betr.: Bildung eines besonderen Härtefonds für ausländische Flüchtlinge, BAArch, B 106, Nr. 25038, Bl. 3.

39| Z.B. Eugen Deterding, *Asyl. Anspruch und Wirklichkeit*, Berlin 1987, hier S. 9.

40| Vgl. Michael Schwartz, „Zwangsheimat Deutschland“. Vertriebene und Kernbevölkerung zwischen Gesellschaftskonflikt und Integrationspolitik“, in: Klaus Naumann (Hg.), *Nachkrieg in Deutschland*, Hamburg 2001, S. 114–148.



unbillige Härte, diese Menschen wieder an die kommunistischen Diktaturen zu überstellen.<sup>41</sup>

Diese Entscheidung in der bundesdeutschen Asylpolitik fügt sich, angesichts der anfänglichen Abwehr gegenüber ausländischen Flüchtlingen, in die Tendenz hin zur allgemeinen Liberalisierung der westdeutschen Gesellschaft seit den späten 1950er Jahren ein.<sup>42</sup> Die frühzeitig durch die Bundesbehörden formulierte Sorge um die innere Ordnung der Bundesrepublik bei einer unkontrollierten Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen trat angesichts der wiederholt vorgestellten Bedrohung durch den Kommunismus in den Hintergrund. Dies machte es möglich, die Asylpraxis in der Bundesrepublik zwar nicht von Beginn an, sondern sukzessive in Übereinstimmung mit der offen formulierten Asylbestimmung im Grundgesetz zu bringen. So kam es 1968 nach der Invasion der Truppen des Warschauer Vertrages in der CSSR<sup>43</sup> und 1973 nach dem Militärputsch gegen die linksgerichtete Regierung in

Chile<sup>44</sup> in der Öffentlichkeit und im Bundestag erneut zu emotionalen Solidaritätsbekundungen für politisch Verfolgte, was schließlich zur Aufnahme von Flüchtlingen aus diesen Ländern führte, die dann in das reguläre Asylverfahren eintraten.<sup>45</sup>

Aus der Perspektive einer sich allmählich liberalisierenden Asylpraxis steht die Aufnahme ungarischer und tschechoslowakischer Flüchtlinge für die überwiegend antikommunistische Ausrichtung der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik während des Kalten Krieges in Europa. Der chilenische Fall kann als Tendenz zur Universalisierung des Schutzes politisch Verfolgter vor jeglicher diktatorischer Herrschaft angesehen werden. Allerdings zeigte die politische Auseinandersetzung um die Gewährung von Asyl für politisch Verfolgte der Pinochet-Diktatur in den Jahren 1974 und 1975 eine Auflösung des anti-totalitären Konsenses der 1950er und 1960er Jahre zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien und offenbarte, dass die Liberalisierung bei der Aufnahme politisch Verfolgter in der Bundesrepublik an ihre Grenzen stieß.

41| Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 26.8.1966 in Hannover, BArch, B 106, Nr. 60299, o.Bl.

42| Ulrich Herbert, „Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze“, in: Ders. (Hg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung. Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 7–49.

43| Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an BMI, betr.: Aufnahme tschechoslowakischer Flüchtlinge im Sammellager für Ausländer in Zirndorf, 18.11.1968, BArch, B 106, Nr. 25086, Bl. 143f.

44| BMI an Auswärtiges Amt, betr.: Aufnahme politisch verfolgter Personen aus Chile in der Bundesrepublik, 17.10.1973, BArch, B 106, Nr. 69037, o.Bl.

45| Vgl. Jiri Pernes, „Das tschechoslowakische Exil 1968. Exilanten, Emigranten, Landleute: Diskussion über Begriffe“, in: Dittmar Dahlmann (Hg.), Unfreiwilliger Aufbruch. Migration und Revolution von der Französischen Revolution bis zum Prager Frühling, Essen 2007, S. 187–196; zum chilenischen Fall Irmutrud Wojak u. Pedro Holz, „Chilenische Exilanten in der Bundesrepublik Deutschland (1973–1989)“, in: Exile im 20. Jahrhundert, S. 168–190.

Letztlich ging es in den Auseinandersetzungen um die Frage, ob auch Kommunisten Zuflucht in der Bundesrepublik erhalten sollten.<sup>46</sup> Also jener Frage, die schon die Abgeordneten Fecht und von Brentano im Parlamentarischen Rat beschäftigte. Es spricht für die innere Stabilität und den Wandel der politischen Kultur der Bundesrepublik, dass dieser Konflikt zugunsten der politisch Verfolgten entschieden wurde und es letztlich keine Auswahl entlang der jeweiligen politischen Gesinnung der Asylsuchenden gab.<sup>47</sup> Damit war allerdings der Höhepunkt der Entwicklung auf dem Feld der Asylpolitik in der Bundesrepublik erreicht.

## 2.2. Grenzen des Wandels: Algerische Flüchtlinge, neues Ausländerrecht und Flüchtlingsaufnahme in Bayern

Parallel zum deutlichen Wandel der Asylpraxis gegenüber Flüchtlingen aus den Staaten des sowjetischen Herrschaftsreiches lassen sich in der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik seit den späten 1950er Jahren allerdings Konfliktfelder aufzeigen, die auf die Grenzen der oben beschriebenen Entwicklung verweisen und zugleich veranschaulichen, dass die Spannung zwischen humanitärem Flücht-

lingsschutz und einer traditionellen Abwehrpolitik gegenüber „unerwünschten Ausländern“ weder durch den Kalten Krieg noch durch die geringe Zahl von Asylsuchenden in dieser Zeit aufgehoben wurde. Ab 1959<sup>48</sup> wurden in der bundesdeutschen politischen Öffentlichkeit mit deutlich abwehrendem Duktus vom „Missbrauch des Gastrechts“<sup>49</sup> durch ausländische Flüchtlinge gesprochen, wie es zwanzig Jahre später in der Asyldebatte unter veränderten Vorzeichen gang und gäbe werden sollte.<sup>50</sup> Aus diesen Äußerungen sprach die andauernde Befürchtung, dass die Aufnahme von politisch Verfolgten bzw. der Aufenthalt von ausländischen Flüchtlingen sowohl die innere Ordnung der Bundesrepublik als auch deren gerade gewonnene außenpolitische Stellung gefährden könnten.

Insbesondere galt dies für die Auswirkungen des algerischen Unabhängigkeitskrieges, durch den auch die Kolonialmacht Frankreich selbst zum Schauplatz gewaltsamer Konflikte wurde.<sup>51</sup> Für die Bundesregierung stellte sich zu diesem Zeitpunkt die Situation als extrem schwierig dar. Zwar hatten sich die Be-

46| Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister am 9. Dezember 1974 in Bonn, Punkt 14: Aufnahme chilenischer Staatsangehöriger in Bundesrepublik, BArch, B 106, Nr. 39858, o.Bl.

47| Vgl. dazu Fred Balke, Norbert Kreuzkamp, Diane Nagel u. Thomas Seiterich (Hg.), *Mit dem Kopf hier – mit dem Herzen in Chile. Zehn Jahre Diktatur – zehn Jahre Exil. Chilenen berichten*, Reinbek 1983.

48| „Schärfere Kontrolle der Algerier. Länder wollen ihre Maßnahmen koordinieren“, in: *Die Welt*, 28.10.1959.

49| „Mißbrauchtes Gastrecht“, in: *Bonner Generalanzeiger*, 30.11.1962.

50| Astrid Bröker u. Jens Rautenberg, *Die Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des sogenannten „Asylmissbrauchs“*, Berlin 1986.

51| Marcel Streng, „Abrechnungen unter Nordafrikanern? Algerische Migranten im Alltag der französischen Gesellschaft während des Algerienkriegs (1954–1962)“, in: *WerkstattGeschichte* 12 (2003), Nr. 35, S. 57–80.

ziehungen zu Frankreich bedeutend verbessert, doch betrachtete die US-Regierung als eigentliche Schutzmacht der Bundesrepublik die französische Kolonialpolitik mit größter Skepsis.<sup>52</sup> Und nicht zuletzt galten die radikalen Methoden der französischen Kriegsführung in Algerien in der bundesdeutschen Öffentlichkeit aus unterschiedlichen Gründen als höchst umstritten.<sup>53</sup> Nun suchten aus Frankreich kommende algerische Migranten vor dem Zugriff des französischen Staates in der Bundesrepublik Zuflucht und gefährdeten damit aus Sicht der Bundesregierung potentiell die eigenen außenpolitischen Interessen.<sup>54</sup>

Nach einer Reihe von Gewalttaten gegen Algerier in den westdeutschen Regionen an der Grenze zu Frankreich schien es, als würde die Bundesrepublik zu einem weiteren Schauplatz des algerisch-französischen Konflikts werden. Obwohl die Hintergründe jener Taten noch unklar waren, erklärten sich die Innenbehörden der betroffenen Bundesländer und des Bundes bereit, den französi-

schen Staat bei der Suche nach „arabischen Terroristen“ unter den algerischen Flüchtlingen zu unterstützen, und übermittelten persönliche Daten von algerischen Asylsuchenden.<sup>55</sup> Diese dem Flüchtlingsschutz widersprechende Praxis setzte sich auch dann noch fort, als bekannt wurde, dass eine Reihe von Attentaten auf Algerier in Westdeutschland von einer französischen Terrororganisation mit Verbindungen zum französischen Geheimdienst verübt worden war.<sup>56</sup>

Im Zusammenhang mit dem Aufnahmebegehren algerischer Flüchtlinge in der Bundesrepublik fällt generell auf, dass vom Bundesinnenministerium gegenüber dem Auswärtigen Amt nicht weiter ausgeführt, aber doch sehr ernsthafte Bedenken gegen die Aufnahme von außereuropäischen Migranten vorgebracht wurden.<sup>57</sup> Im Zentrum der darin wieder erkennbaren Abwehrhaltung gegenüber einer offenen Zufluchtgewährung stand die fortwährende und sich nun scheinbar beispielhaft zu bestätigende Furcht der bundesdeutschen Exekutive vor „gefährlichen Ausländern“, die den verfassungsrechtlich gesicherten Schutz

52| Jean-Paul Cahn u. Klaus-Jürgen Müller, *La République fédérale d'Allemagne et la guerre d'Algérie (1954–1962). Perception, implication et retombées diplomatiques*, Paris 2003.

53| Erstmals dazu Klaus-Jürgen Müller, „Die Bundesrepublik Deutschland und der Algerienkrieg“, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 38 (1990), H. 4, S. 609–641.

54| Jüngst dazu Paul-Jean Cahn, „Bedrohung für die deutsch-französischen Beziehungen? Die Bundesrepublik und der Algerienkrieg“, in: Christiane Kohser-Spohn u. Frank Renken (Hg.), *Trauma Algerienkrieg. Zur Geschichte und Aufarbeitung eines tabuisierten Konflikts*, Frankfurt a.M./New York 2006, S. 227–243.

55| BMI an Auswärtiges Amt, betr.: Vorbeugende Maßnahmen gegen bedenkliche Einreise von Algeriern, 9.9.1959; Liste des franz. Verbindungsdienstes über angeblich gefährliche Algerier, 17.10.1959, beides in: BArch, B 106, Nr. 5351, o.Bl.

56| „Diplomat als Agent der „Roten Hand“? Französischer Botschaftssekretär als Verbindungsmann der Terrororganisation genannt“, in: *Hamburger Echo*, 27.11.1959.

57| MR Breull an Auswärtiges Amt, betr.: Algerier im Bundesgebiet, 26.11.1959, BArch, B 106, Nr. 5351, o.Bl.

von Flüchtlingen nachrangig erscheinen ließ.<sup>58</sup>

Die anhaltende Spannung zwischen einer situativ vorhandenen Aufnahmebereitschaft für politisch Verfolgte in der westdeutschen Gesellschaft während des Kalten Krieges und der fortwährenden Abwehrhaltung gegenüber ausländischen Flüchtlingen in der Exekutive der Bundesrepublik, die in der Öffentlichkeit auch ihr Echo fand<sup>59</sup>, schlug sich insbesondere in den 1965 erlassenen Bestimmungen des neuen Ausländergesetzes nieder, das die Asylverordnung von 1953 ablöste. Auf die hier neu geregelten Bestimmungen lässt sich die von Karin Hunn und Ulrich Herbert gewählte Formulierung für die Ausrichtung der frühen bundesdeutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik ebenfalls anwenden: „so liberal wie nötig und so restriktiv wie möglich.“<sup>60</sup> Zwar wollten die Parlamentarier des Bundestages mit der Ablösung des Ausländer-Polizeigesetzes von 1938 eine symbolische Distanzierung von der diskriminierenden Rechtspraxis gegenüber Ausländern demonstrieren, doch konnten sie sich zu einem uneingeschränkten Vorrang der Verfassungsbestimmung zur Asylgewährung nicht durchringen.<sup>61</sup> Das Anerkennungsverfahren

wurde vereinheitlicht und wird seitdem ausschließlich über die in Nürnberg-Zirndorf zum Bundesamt aufgewertete Bundesstelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abgewickelt. Schließlich verankerte das Ausländergesetz auch das Prinzip der Duldung von abgelehnten Asylbewerbern, um diese vor einer Abschiebung zu bewahren, die aus humanitären oder politischen Gründen nicht geboten erscheint.<sup>62</sup> Damit erhielten insbesondere Flüchtlinge aus den kommunistischen Staaten Osteuropas ein gewisses Maß an Schutz vor Auslieferung in ihre Herkunftsländer, denn dort galt oft genug schon der Fluchtversuch selbst als schwere Straftat. Damit wurde die gesetzliche Grundlage für jenen oben bereits erwähnten Duldungsbeschluss der Innenministerkonferenz geschaffen.<sup>63</sup>

Das hinter dieser Regelung verborgene Problem der Anerkennung von gesicherten „Verfolgungstatbeständen“ blieb damit jedoch ungelöst. Es sollte wiederum zu langwierigen Anerkennungsverfahren führen, da auch weiterhin nicht allein die Formulierung des Grundgesetzes, sondern gleichermaßen die Genfer Flüchtlingskonvention mit der darin enthaltenen Einschränkung des Abschiebeschutzes als

58| Aufzeichnung über Besprechung im BMI, betr.: Zusammenarbeit der Polizei und Grenzdienststellen an der dt.-franz. Grenze, 22.1.1960, BAArch, B 106, Nr. 5350, o.Bl.

59| Grundsätzlich dazu Birgit Stark, Streitpunkt „Asyl“ im Spannungsfeld von Medien, Politik und öffentlicher Meinung, Stuttgart 1998, bes. S. 17–37.

60| Herbert u. Hunn, Beschäftigung, S. 791.

61| Karen Schönwälder, „Ist nur Liberalisierung Fortschritt?“ Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik“, in:

Jan Motte, Rainer Ohliger, Anne von Oswald (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung, Frankfurt a.M./New York 1999, S. 127–144.

62| Vgl. Ausländer-Gesetz, in: BGBl. 1965 I, S. 353.

63| Vgl. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 26.8.1966 in Hannover, BAArch, B 106, Nr. 60299, o.Bl.

der entscheidende Maßstab galt.<sup>64</sup> Wie die Praxis bis zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung von 1965 gezeigt hatte, waren die Bestimmungen zur Flüchtlingseigenschaft der Genfer Konvention im Bedarfsfall dehnbar, führten jenseits tagespölitischer Aufmerksamkeit aber zu einer leichter handhabbaren und damit letztlich restriktiven Auslegung des Asylrechtes. Daran änderte sich auch nichts, als die Konvention 1967 per Zusatzprotokoll eine Fassung erhielt, die keine Geltungsfrist mehr beinhaltete. Sie wurde von der Bundesrepublik im Unterschied zur DDR auch deshalb unverzüglich unterzeichnet, weil es der Bundesregierung innerhalb dieses Verfahrens immer möglich war, ihre Interessen durch den rechtswirksamen Einspruch des vom Bundesinnenministerium zu berufenden Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten durchzusetzen.<sup>65</sup>

Dennoch galten die Regelungen des neuen Ausländerrechtes insbesondere führenden Politikern und Innenbehörden in Bayern als „Dambruch“ für eine von ihnen schon in den 1960er Jahren befürchtete „Flüchtlingsschwemme“, weil die Bayerische Staatsregierung mutmaßte, dass dem Asylrecht in Zukunft keine strikten Beschränkungen mehr zugemessen werden könnten.<sup>66</sup> Bayern (und in erster Linie München) war in der Frühphase

64| Fritz Franz, „Asylrecht im Schatten der Flüchtlingskonvention“, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1966, S. 623–630.

65| Vgl. Münch, Asylpolitik, S. 52.

66| Bayerisches Staatsministerium des Inneren an Bundesministerium des Inneren, betr.: Fremdenrecht, Umgang mit Schranken des Asylrechts, 12.5.1964, BArch, B 106, Nr. 39962, o.Bl.

der bundesdeutschen Migrationsgeschichte – also in der Zeit vor dem Massenflugverkehr über das Drehkreuz Frankfurt am Main – durch seine geographische Lage sowohl Ziel als auch Durchgangsstation eines Großteils der Migrationsbewegungen in Richtung Bundesrepublik.<sup>67</sup> Auch lagen das „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ und das ihm zugeordnete Aufnahmelager für Ausländer in Zirndorf auf dem Territorium des Freistaates. Die damit geteilte Zuständigkeit zwischen dem Bund und dem Freistaat für die Unterbringung der Asylsuchenden hatte zur Folge, dass sich die Bayerische Staatsregierung in allen Asylfragen als eine Art strenger Torwächter einen besonders restriktiven Standpunkt einzunehmen bemühte. Das reichte vom grundsätzlichen Infragestellen jeglicher gesetzlicher Regelung des Asyls bis hin zur präventiven Abwehr von sogenannten „Wirtschaftsflüchtlingen“ in der Phase von Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum. Die Anerkennungsquote von Asylanträgen lag in jener Zeit bei etwa 20 Prozent.<sup>68</sup>

Exemplarische Bestätigung für ihre abwehrende Haltung gegenüber ausländischen Flüchtlingen fanden die bayerischen Behörden und Politiker in den anhaltenden Konflikten um das Ausländersammellager Zirndorf. Dessen wiederholte Überlastung und die daraus resultierende menschenunwürdige Unter-

67| Vgl. dazu Franziska Dunkel u. Gabriella Stramaglia-Faggion (Hg.), „Für 50 Mark einen Italiener“. Zur Geschichte der Gastarbeiter in München, München 2000.

68| Herbert u. Karin Hunn, Beschäftigung, S. 698–701.

bringung der Asylsuchenden führten in den 1960er Jahren zu andauernden Auseinandersetzungen zwischen den Ländern und dem Bund.<sup>69</sup> Vor allem zwischen 1968 und 1970, als Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei die Asylbewerberzahlen zeitweise auf jährlich über 10.000 steigen ließen<sup>70</sup>, wurde die Bereitstellung mindestens eines weiteren Sammelagers Gegenstand der Verhandlungen. Allerdings stimmte weder der Freistaat Bayern einem erwogenen Ausbau des Ausländerlagers zu, noch fanden sich die anderen Bundesländer zu diesem Zeitpunkt bereit, ausländische Flüchtlinge vor dem Entscheid über ihren Asylantrag aufzunehmen.<sup>71</sup> Insbesondere die wiederholten Spannungen unter den Asylsuchenden im Zirndorfer Lager, zumeist bedingt durch die zuweilen Jahre währenden Anerkennungsverfahren und einen damit verbundenen unsicheren Status, entluden sich mehrfach in tätlichen Auseinandersetzungen im Lager und in der Gemeinde Zirndorf. Diese Vorfälle schrieben weder die einheimische Bevölkerung noch die lokalen und regionalen Politiker der schwierigen Situation der ausländischen Flüchtlinge im Aufnahmelager zu. Viel-

mehr galt die von Asylsuchenden ausgehende Störung von Ruhe und Ordnung als eindeutiger Beleg für die Gefährdung des Gemeinwesens durch Ausländer.<sup>72</sup>

Damit waren schon Ende der 1960er Jahre die Missbrauchs-, Belastungs- und Gefahrenargumentationen im Zusammenhang mit der Gewährung von Asyl in den Institutionen der Bundesrepublik etabliert, auch wenn diese Topoi erst in der Asyldebatte der 1980er Jahre die öffentliche Wahrnehmung von Migranten in der Bundesrepublik beherrschen sollten.<sup>73</sup> Derartige Argumente waren jedoch bis zu diesem Zeitpunkt nicht dazu geeignet, den verfassungsrechtlichen Rahmen der Asylgewährung in der Bundesrepublik in Frage zu stellen. Trotz erheblichen Drucks der Exekutive fand sich weder im Bundestag noch im Bundesrat eine Mehrheit, die solche abwehrenden Bewertungen zum Gegenstand politischer Interventionen in das Asylrecht machen wollte.<sup>74</sup> Auch galt das Ziel einer möglichst weit reichenden Beschränkung des Asylrechtes in der bundesdeutschen Rechtslehre dieser Zeit bereits als hoch umstritten und letztlich als der Verfassung widersprechend.<sup>75</sup>

69| Auswirkungen der Bundessammelager für asylsuchende Ausländer in Zirndorf, BArch, B 106, Nr. 38057, o.Bl.

70| Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge an BMI, betr.: Aufnahme tschechoslowakischer Flüchtlinge im Sammelager für Ausländer in Zirndorf, 18.11.1968, BArch, B 106, Nr. 25086, Bl. 143f.

71| Niederschrift über Besprechung am 24.10.1973 im BMI, Entlastung des Sammelagers für Ausländer in Zirndorf, BArch, B 106, Nr. 25088, Bl. 231–235.

72| Weißbuch über die Bemühungen um die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in der Stadt Zirndorf, BArch, B 106, Nr. 25088, Bl. 209–225.

73| Vgl. Martin Wengeler, *Topos und Diskurs. Begründung einer argumentationsanalytischen Methode und ihre Anwendung auf den Migrationsdiskurs (1960–1985)*, Tübingen 2003, hier S. 442–514.

74| Herbert u. Karin Hunn, *Beschäftigung*, S. 808.

75| Vgl. Otto Kimminich, *Asylrecht*, Berlin 1968.

Dem folgend mehrten sich, parallel zu den Debatten um die Aufnahme von politisch Verfolgten aus den kommunistischen Diktaturen Ostmitteleuropas, die Entscheidungen von Bundesgerichten, die einer restriktiven Aufnahme von Flüchtlingen bzw. eine exklusive Gewährung von Asyl immer stärker entgegentraten.<sup>76</sup> In diesem Sinne waren die Aufnahme von chilenischen Asylsuchenden in den Jahren 1974 und 1975 und die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 10. Oktober 1975 zur unbeschränkten Wirkung der Asylnorm des Grundgesetzes<sup>77</sup> bemerkenswerte Ereignisse in einer langwierigen und andauernden Auseinandersetzung um Inhalt und Anwendung des Asylrechtes. Diese historische Bedingtheit des Asyls für politisch Verfolgte in der Bundesrepublik rechtfertigt deshalb auch nicht das Narrativ vom Verlust des „guten Ursprungszustandes“ nach 1975, wie es in der Asyldebatte der 1980er Jahre immer zugespitzter vorgetragen wurde.<sup>78</sup>

### 3. Ausblick

Das bundesdeutsche Asylrecht war bis zur Verfassungsänderung von 1993 fortwährenden Neuinterpretationen unterworfen. Diese Dynamik war beeinflusst durch die Nachkriegssituation in Westdeutschland und das sich im Kalten Krieg wandelnde

76| Vgl. Erhard Schüler u. Peter Wirtz (Hg.), Rechtsprechung zur Ausländerpolizeiverordnung und zum Ausländergesetz, Berlin 1971.

77| Vgl. BVerwGE 49, 202 vom 7.10.1975, zit. in: Kimminich, Grundprobleme, S. 103.

78| So in Heiko Kaufmann (Hg.), Kein Asyl bei den Deutschen. Anschlag auf ein Grundrecht, Reinbek 1986.

Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und der Bedeutung der Verfassungsnormen für die politische Kultur der Bundesrepublik. Allerdings erklären sich die bis in die jüngste Zeitgeschichte anhaltenden Konflikte um das Asylrecht nicht allein aus dieser Entwicklung. Im Hintergrund stand immer die latente Spannung zwischen den Souveränitätsansprüchen des modernen Nationalstaates und den mit diesem zugleich historisch untrennbar verbundenen Normen der allgemeinen Menschenrechte.<sup>79</sup> Vor dem Hintergrund der geschilderten Entwicklungen bis 1975 stellen die nachfolgenden Konflikte um die Anwendung und Ausgestaltung des politischen Asyls eine neue Etappe<sup>80</sup> in der andauernden Auseinandersetzung um Asylrecht sowie Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in der Bundesrepublik dar, die schließlich in den Asylkompromiss von 1993 mündete.<sup>81</sup>

Diese Verfassungsreform wurde in einer innenpolitisch aufgeladenen Atmosphäre vollzogen, die sich mit den Aus-

79| Joan Fitzpatrick, „The Human Rights of Migrants“, in: Thomas Alexander Aleinikoff u. Vincent Chetail (Hg.), Migration and International Legal Norms, Cambridge 2003, S. 169–184.

80| Vgl. dazu Konrad H. Jarausch, „Verkannter Strukturwandel. Die Siebziger Jahre als Vorgeschichte der Probleme der Gegenwart“, in: Ders. (Hg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008, S. 9–26.

81| Günter Renner, „Aktuelle und ungelöste Probleme des Asyl- und Flüchtlingsrechts“, in: Klaus J. Bade u. Rainer Münz (Hg.), Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt a.M./New York 2002, S. 179–206.

einandersetzungen um die Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht 1956 und der Verabschiedung der Notstandsgesetzgebung 1968 vergleichen lässt.<sup>82</sup> Die außerordentliche Mobilisierung der politischen Öffentlichkeit in der Bundesrepublik beim Thema Asyl von den späten 1970er bis in die frühen 1990er Jahre erklärt sich nicht allein aus den bedauernswerten Schicksalen der vielen ausländischen Flüchtlinge<sup>83</sup> oder aus den mit der Aufnahme verbundenen Herausforderungen für einen bundesdeutschen Sozialstaat, der ohnehin an seine Grenzen zu stoßen scheint.<sup>84</sup> Vielmehr war der Komplex Flüchtlings- und Asylpolitik immer auch mit fundamentalen Fragen nach den politisch-moralischen Grundlagen der bundesrepublikanischen Gesellschaft verbunden. Für die einen stellte eine offene Flüchtlings- und Asylpolitik eine Garantie für die grundsätzliche Abkehr der Bundesrepublik von einer rassistisch geprägten Vergangenheit und insbesondere vom Nationalsozialismus dar. Für die anderen war eine solche Position undenkbar, weil sie einen Bruch mit dem Paradigma des „Nichteinwanderungslandes“ bedeutete hätte, was als Aufgabe der historischen,

kulturellen und ethnischen Identität der Deutschen verstanden wurde.<sup>85</sup>

Dass es den Anhängern eines großzügigen bzw. unbeschränkten Asylrechts nicht gelang, sich durchzusetzen, mag den Asylkompromiss als Niederlage erscheinen lassen. Dennoch spricht der Asylkompromiss zugleich für die Stärke und die fundamentale Verankerung der Menschenrechte in der politischen Kultur der inzwischen vereinigten Bundesrepublik Deutschland;<sup>86</sup> immerhin hatte es in dieser Auseinandersetzung nicht an Stimmen gefehlt, die das Asylrecht gänzlich abschaffen wollten. Die latente Spannung zwischen Nationalstaatsprinzip und Menschenrechten war und ist damit im Feld der Migrationspolitik nicht aufgehoben. Vielmehr weist vieles darauf hin, dass dieser Konflikt andauert, auch wenn er künftig wohl mehr und mehr auf europäischer Ebene ausgehandelt werden wird.<sup>87</sup>

Kontakt:

[poutrus@zzf-pdm.de](mailto:poutrus@zzf-pdm.de)

82| Vgl. Peter Graf Kielmansegg, *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin 2000, hier S. 319–332.

83| Johannes Müller (Hg.), *Flüchtlinge und Asyl. Politisch handeln aus christlicher Verantwortung*, Frankfurt a.M. 1990.

84| Hans F. Zacher, *Sozialer Einschluß und Ausschluß im Zeichen von Nationalisierung und Internationalisierung*, in: Hockerts (Hg.), *Koordinaten*, S. 103–152.

85| Klaus J. Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme*, München 1994, hier S. 91–146.

86| Vgl. dazu Mathias Hong, *Asylgrundrecht und Refoulementverbot*, Baden-Baden 2008.

87| Elisabeth Haun, *The Externalisation of Asylum Procedures. An Adequate EU Refugee Burden Sharing System?* Frankfurt a./M. 2007.