

Asylgarantie (17. Februar 1989)

Kurzbeschreibung

Dieser Artikel aus der Wochenzeitung *Die Zeit* beschreibt die Verfassungsdebatte über das im Grundgesetz festgehaltene Asylrecht, das eine überraschend liberale Bestimmung enthielt, auf die sich Verfolgte berufen konnten. Lange Zeit diente diese Bestimmung in Westdeutschland als Ersatz für eine geregelte Einwanderungspolitik.

Quelle

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“

Wie der Artikel 16 ins Grundgesetz kam – Die Diskussionen im Parlamentarischen Rat

Schon drei Wochen nach der Konstituierung des Parlamentarischen Rates in Bonn am 1. September 1948 legte der SPD-Abgeordnete Bergsträsser einen Katalog von Grundrechten vor, in dem ein Recht auf Asyl vorgesehen war. Dieses Asylrecht sollte sich generell auf alle „Fremden“ beziehen, die unter Verletzung eines der in das Grundgesetz aufzunehmenden Grundrechte verfolgt würden. In der darauf folgenden vierten Sitzung vom 23.9.1948 wurden erste Präzisierungen vorgenommen; der Ausschuß orientierte sich dabei an der Menschenrechtserklärung von 1948. Diskutiert und akzeptiert wurde insbesondere die Formel eines Attentatsvorbehalts, wonach politische Attentäter *nicht* unter das Asylrecht fielen. Schließlich schlug Carlo Schmid eine Asylrechtsformulierung vor, die heute im Grundgesetz als zweiter Teil des 16. Artikels steht: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Der Vorschlag wurde vom Ausschuß für Grundsatzfragen gutgeheißen und ging dann zur Beratung in den sogenannten Allgemeinen Redaktionsausschuß.

Dieser Ausschuß wandte sich gegen die weitgehende Formulierung Carlo Schmidts und wollte zunächst ein Asylrecht nur für Deutsche einräumen, insbesondere für Flüchtlinge aus der damaligen Sowjetisch Besetzten Zone (SBZ). Am Beginn der Diskussion stand daher ein recht enger Vorschlag: „Jeder Deutsche, der wegen seines Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit oder Weltfrieden verfolgt wird, genießt im Bundesgebiet Asylrecht.“ Hinter dem Gedanken, Asyl nur Deutschen aus der SBZ zu gewähren, standen bereits finanzielle Bedenken, wie die Begründung erkennen läßt: Welche Versorgung ist Asylsuchenden zuzugestehen, und woraus wird diese finanziert? Ein Asylrecht für politisch verfolgte Ausländer mit der Verpflichtung zu Aufnahme und Versorgung hielt der Redaktionsausschuß für „zu weitgehend“. Allerdings war den Ausschußmitgliedern klar, daß solche Restriktionen eines weitgefaßten Asylrechts in den anderen Ausschüssen keine Chance haben würden. Eine alternative Formulierung dehnte deshalb das Asylrecht doch wieder auf Ausländer aus, definierte nun aber den Anlaß einer Verfolgung und grenzte damit die Anerkennungsmöglichkeiten ein. Sie lautete: „Ausländer, welche wegen ihres Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Weltfrieden politisch verfolgt werden, genießen im Bundesgebiet Asylrecht.“ Auf diese Formel einigte sich der Redaktionsausschuß und begründete sie mit der Sorge vor „faschistischer und kommunistischer Wühlerei“. Damit hatte man schon zwei unerwünschte Fluchtgruppen im Visier, nämlich faschistische Flüchtlinge aus Italien (was reichlich unwahrscheinlich war) und sozialistische Flüchtlinge aus Franco-Spanien.

Mit diesen Empfehlungen ging die Diskussion zurück in den Grundsatzausschuß, der alle Einschränkungen kurzerhand verwarf. In der 23. Sitzung vom 19.11.1948 stellte Hermann von Mangoldt (CDU) fest, daß eine definitorische Festlegung des Asylrechts zu schwierigen und unwägbareren Entscheidungen über die gegebenen oder nicht gegebenen Asylvoraussetzungen führen müßte. Wie man denn wohl entscheiden solle, ob ein Ausländer für den Weltfrieden eintrete? Von Mangoldt befürchtete

ähnliche Entwicklungen wie in der Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Dort entschied damals die Grenzpolizei direkt und autonom, ob jemand politisch verfolgt oder in den manchmal sicheren Untergang nach Deutschland zurückgeschickt wurde. Von Mangoldt faßte das Meinungsbild im Grundsatzausschuß damit zusammen, daß an dem schlichten, von Carlo Schmid vorgeschlagenen Satz „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ unbedingt festzuhalten sei.

Danach beschäftigte sich der wichtigste Ausschuß im Parlamentarischen Rat, der sogenannte Hauptausschuß, mit dem Asylrecht. In dessen 19. Sitzung am 4.12.1948 kam es zu einer spannungsreichen, aber klärenden Diskussion, deren Ausführungen grundlegend zu unserem Asylverständnis beitragen können. Für die Skeptiker wandte gegen ein schlichtes (und daher offenes) Asylrecht Hermann Fecht (CDU) ein, es würde zum Beispiel italienischen Faschisten ein Unterschlüpfen in der zukünftigen Bundesrepublik erlauben. Carlo Schmid hielt diesem Argument sehr energisch entgegen, das Asylrecht gelte im Rahmen eines völkerrechtlichen Konsenses, wonach politische Attentäter und Mörder jederzeit auszuliefern seien. Darüber hinaus sei die Asylgewährung immer auch eine Frage der Generosität, und wer generös sein wolle, müsse riskieren, „sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben“. Carlo Schmid weiter: „Wenn man eine Einschränkung vornimmt, etwa so: Asylrecht ja, aber soweit der Mann uns politisch nahesteht oder sympathisch ist, so nimmt das zuviel weg.“ Diese Argumentation wurde durch von Mangoldt ausführlich unterstützt: „Ich brauche nur darauf hinzuweisen, wenn wir irgendeine Einschränkung aufnehmen würden, wenn wir irgend etwas ausnehmen würden, um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts festzulegen, dann müßte an der Grenze eine Prüfung durch die Grenzorgane vorgenommen werden. Dadurch würde die ganze Vorschrift wertlos.“ Wiederum Carlo Schmid: „Dann beginnt das Spiel: Man schickt den Mann zurück, oder man schickt ihn an die andere Grenze, und von dort geht es wieder weiter.“ Wer würde in diesen Worten nicht die Odyssee heutiger Asylsuchender wiedererkennen?

Carlo Schmid empfahl daher, Gerichte über Zweifelsfälle entscheiden zu lassen und an seinem ursprünglichen Vorschlag festzuhalten. Dem folgten die anderen Politiker; die Formel „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ wurde einstimmig am 4.12.1948 vom Hauptausschuß angenommen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen weist zwei Aspekte auf:

- In der Auseinandersetzung wird deutlich, daß damals schon Teile der CDU einem weitgefaßten Asylrecht skeptisch gegenüberstanden, aber gerade die juristisch kompetenten CDU-Politiker – wie der Verfassungsrechtler von Mangoldt – ganz engagiert für ein uneingeschränktes Asylrecht eintraten.
- Auch die Skeptiker in der CDU waren für Argumente offen und akzeptierten die von Carlo Schmid skizzierten Positionen. Zugunsten eines demokratischen Konsenses und offenbar in Anerkennung der Kompetenz anderer Politiker stellten die Asylskeptiker ihre eigenen Bedenken zurück.

Mit der Entscheidung im Hauptausschuß waren die Weichen für ein liberales Asylrecht im Parlamentarischen Rat gestellt. [...] Gleichwohl stellte der CDU-Abgeordnete Heinrich von Brentano noch einmal die gesamte bisherige Regelung in Frage. Seitens der SPD reagierte der Abgeordnete Friedrich Wilhelm Wagner, später Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, mit einigen grundsätzlichen Argumenten für eine uneingeschränkte Formulierung: „Entweder wir gewähren Asylrecht, ein Recht, das, glaube ich, rechtshistorisch betrachtet, uralt ist, oder aber wir schaffen es ab. . . . Betrachten Sie zum Beispiel Frankreich, das große Land, das Menschen aller Richtungen aufgenommen hat, sowohl uns deutsche Antifaschisten als auch früher die Zaristen. Hätte Frankreich etwa sagen sollen, es nähme als französische Demokratie die Zaristen, die Anhänger einer Blutherrschaft der Unterdrückung des russischen Volkes nicht auf, weil das ihren heiligen Prinzipien widerspreche? Ein danach aufgebautes Recht hätte man dann nicht mehr als Asylrecht anerkennen können. Wir waren sehr glücklich, daß wir draußen unterkamen und daß wir dadurch Hitler und seinen Henkersknechten entkommen konnten. . . . Ich glaube, man sollte vorsichtig sein mit dem Versuch, dieses Asylrecht einzuschränken und seine Gewährung von unserer eigenen Sympathie oder Antipathie und von der

politischen Gesinnung dessen abhängig zu machen, der zu uns kommt.“

Wiederum wurde die gesamte Asylregelung zur Abstimmung gestellt, und wiederum gelang der parteienübergreifende Konsens. Das weitgefaßte Asylrecht wurde bestätigt, jede Einschränkung abgelehnt, allerdings mit drei Gegenstimmen. Am 6.5.1949 kam das Asylrecht mit dem gesamten Artikel 16 des Grundgesetzes in der neunten Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates zur Abstimmung. Das genaue Abstimmungsergebnis *für* die Formulierung Carlo Schmid ist nicht protokolliert, aber Konrad Adenauer hielt als Präsident des Parlamentarischen Rates fest: „Das ist die große Mehrheit.“

Quelle: Michael Streich, „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, *Die Zeit*, Nr. 8/1989. Wiedergabe mit freundlicher Genehmigung.

Empfohlene Zitation: Asylgarantie (17. Februar 1989), veröffentlicht in: German History in Documents and Images, <<https://germanhistorydocs.org/de/zwei-deutsche-staaten-1961-1989/ghdi:document-5037>> [08.05.2024].