

Asylrecht

Offizielle Statistiken der achtziger Jahre zeigen eine Zahl von etwa zwölf bis 15 Millionen Flüchtlingen an, Menschen, die ihre angestammte Heimat verlassen mußten. Diesem Weltproblem gegenüber bezieht die Bundesrepublik Deutschland eine Haltung, die sich maßgeblich von dem Artikel 16 des Grundgesetzes und seiner Auslegung her bestimmen läßt. Er lautet: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ (Art. 16 II 2 GG). Die Diskussion um dieses Asylrecht ist heftig. Sie durchquert alle Schichten der bundesdeutschen Gesellschaft und wird von einer Reihe meist unausgesprochener Wertvorstellungen gelenkt. Die Verteidigung dieser Werte läßt Anfragen an unseren Umgang mit den Flüchtlingen oft nur schwer zu und erteilt Antworten, die vielen gar als zwangsläufig erscheinen müssen. Einer Erhellung dieser Hintergründe und einer Orientierung sind diese Zeilen gewidmet¹.

Ist Würde teilbar?

Wenn wir über die Grenzen der Bundesrepublik und Europas hinausschauen, so stellen wir fest, daß weite Teile der Weltbevölkerung in Bewegung geraten sind. Die Ursachen sind vielfältig und im einzelnen Fall oft gebündelt: Dürrekatastrophen, Hunger, fehlende Arbeitsmöglichkeiten, innenpolitische Unruhen, politische Verfolgung und Bürgerkrieg, der wieder zu Landflucht und Hunger führt; manches ließe sich in dieser traurigen Liste noch anführen. Auch ist zu erkennen, daß die Gründe für den sogenannten „Wirtschaftsflüchtling“ und den „Politisch Verfolgten“ engstens beieinander liegen, vielleicht nur zeitlich etwas verschoben auftreten.

Richtig ist, daß Ausläufer dieser Flüchtlingsbewegungen die Bundesrepublik zu einer Zeit erreichen, da die Umstrukturierung und die Rationalisierung der Wirtschaft Arbeitskräfte eher freisetzen und neue Plätze in zu geringem Maß schaffen, als daß ein Bedürfnis nach denen bestünde, die in dieses Land hereingelangen. Vom Wert der Arbeit müssen sich auch diese Menschen her bewerten lassen. Sie erregen Angst und den Vorwurf, unerwünschte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu sein. Das ihnen infolgedessen auferlegte Arbeitsverbot – bis zu fünf Jahren – läßt einen anderen Vorwurf entstehen: Parasiten zu sein. Der gesetzgeberische Versuch, den einen Vorwurf zu entkräften, führt zur Bekräfti-

gung des zweiten. Daß eine solche Abstempelung weitgehend schutzloser Menschen der besonderen politischen Aufklärungsarbeit bedürfte, ist ersichtlich. Auftrag und Verpflichtung zu einer solchen Politik haben nichts mit „Humanitätsduselei“ zu tun, sondern mit der Umsetzung des Artikels 1 I GG: „Die Würde des Menschen ... zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

Woher soll sich die politische Identität bestimmen?

Wir würden aber auch den rechtlichen Verpflichtungen ausweichen, wenn wir uns in eine moralische Fragestellung flüchten würden, nämlich der Art, ob wir nun besser oder schlechter geworden sind, ob wir ein Einwanderungsland waren und es wieder sein sollten. Unsere Geschichte bietet so viele verschiedene Antworten, wie wir Fragen stellen. Wer Berichte über die Ansiedlung der Hugenotten im ausgehenden 17. Jahrhundert studiert, wird erfahren, wie egoistisch-ausbeuterisch mit ihnen umgegangen wurde und welche „Liebe“ den Exilierten von den Eingesessenen entgegengebracht wurde. Wer den schwierigen Weg der Salzburger Protestanten im 18. Jahrhundert durch preußisches Gebiet verfolgt und welcher hoher Blutzoll ihnen bis zur Ansiedlung abverlangt wurde, der wird aus der Vergangenheit keine Vorwürfe an die Gegenwart richten und auch nicht vom „Einwanderungsland“ sprechen können.

Aber diese Fragestellungen verdecken das neue, daß sich unsere Gesellschaft seit 1949 unter eine besonders anspruchsvolle Verfassung gestellt hat. Sie enthält unter den Grundrechten eines, das nur dem Ausländer und nicht dem Deutschen zusteht. Dieses Grundrecht ist übrigens nicht aus Dankbarkeit gegenüber den Aufnahmeländern der dreißiger und vierziger Jahren formuliert worden, wie fälschlicherweise immer noch behauptet wird, sondern um als Kulturnation zu gelten. Ein weiteres zeigen die Diskussionen im Parlamentarischen Rat: Es sollte ausgeschlossen sein, daß jemals ein politisch Verfolgter durch Grenzorgane abgewiesen werden dürfte; immer sollte seinen Antrag ein Gericht überprüfen müssen. Leidvolle Erfahrung ließ im Parlamentarischen Rat keinen Widerspruch zu dieser Interpretation aufkommen. Wer sich auf die Entstehungsgeschichte des Art. 16 II 2 GG bezieht, sollte dieses Verständnis der Väter der Verfassung zur Geltung bringen.

Die heutige Asylrechtsdiskussion handelt somit auch von dem Bejahen und Verneinen der bundesdeutschen Identität, insoweit sich diese vom Grundgesetz her bestimmen will. In der Asylrechtsdiskussion stellt sich, wie in wenigen anderen Feldern verfassungsrechtlicher Themen, die Frage nach der Treue zum Beginn dieser Republik oder nach der Ablösung von ihren Grundlagen. Der Ruf nach Änderung des Artikels 16 II 2 GG mag zwar ehrlicher erscheinen als die

Einschränkung des Grundrechts auf dem Gesetzes- und Verwaltungsweg; eine jedenfalls teilweise Neuorientierung unseres politischen Gemeinwesens wäre gleichfalls angezielt. Die Hürde, die der Art. 79 GG errichtet, ließe sich, so ist zu befürchten, schon nehmen.

Die Neuorientierung damit zu rechtfertigen, daß die Tragweite der eingegangenen Verpflichtung erst jetzt ausgelotet worden sei, vermag sich nicht auf „die anderen Vorstellungen“ der Verfasser des Grundgesetzes zu stützen. Bezüglich der Flüchtlinge aus dem Osten taucht bereits die Vorstellung der hohen Zahl auf. Auch wäre der Wert der Selbstverpflichtungen, wie sie die Grundrechte darstellen, niedriger einzustufen: Die qualitative Verpflichtung würde sich von dem Grad ihrer quantitativen Beanspruchung völlig abhängig machen. Nun gibt es zweifellos zwischen beiden Größen einen Zusammenhang, der in der staatsphilosophischen Tradition meist unter der Frage diskutiert wird, wie zu verfahren sei, wenn die Todesstrafe so häufig verhängt werden müßte, daß das Volk ausgerottet werden würde.

Wird aber in der politischen Diskussion dieser Jahre über den Zusammenhang von Recht und seiner Inanspruchnahme ehrlich gesprochen oder mit frisierten Zahlen? Gar mit dem Ausmalen eines Gruselszenarios, daß 50 Millionen Flüchtlinge in die Bundesrepublik kommen könnten?² Es dürfte kein unrealistischeres Bild geben und zugleich, so scheint es, kein wahlkräftigeres. Als ob die Bundesrepublik das einzige Aufnahmeland der Welt wäre und der Fluchtentschluß leicht fiele! Zu diskutieren wäre dieser Zusammenhang von Recht und Zahl der Beansprucher von dem Bekenntnis her, das Artikel 1 II GG so zusammenfaßt: „Das deutsche Volk bekennt sich zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“

Recht – nur noch Instrument?

Nicht nur die Identität ist allerdings auf dem Spiel, auch das Rechtsverständnis ist einer Prüfung unterworfen. Die Asylrechtspolitik macht offenbar, und soll es ja wohl auch, daß Rechte in Funktion von Interessen stehen und ihnen zu dienen haben. Ökonomische Interessen und Sicherheitsinteressen sind zu nennen, ebenso weitgehend dumpf artikulierte Interessen, die sich weniger der Sprache als des Gefühlsausdrucks bedienen. Bei allem, was tagtäglich auch für die Asylbewerber Gutes getan wird, fehlen doch nicht die Hinweise in Politikerreden, Positionspapieren mancher Parteien und ministeriellen Vorschlägen, daß statt Aufnahmespflicht doch eher Duldung stattfinde, es nicht um Recht, sondern um gnädige Gewährung gehe. Wie wenn Art. 16 II 2 nicht auch das Lebensfeld *vor* der Anerkennung in seinen Schutz mitaufgenommen hätte! Bedenklich stimmt außer

diesem überdeutlichen und deswegen fast zynischen Spiel mit dem Recht die Mißachtung eines Grundrechts, das ja gerade nicht den Deutschen zusteht, also strenggenommen gar nicht unser Recht ist.

Schließlich aber ist erschreckend, daß eine ähnliche Strategie abläuft, wie sie in Systemen, die von unserem Verfassungsleben radikal verschieden sind, geübt wird: Je rechtsstaatlich-humaner bestimmte Bereiche geregelt werden, wie etwa das Haft- und Strafvollstreckungsrecht, desto willkürlichere Bedingungen erschweren den Einzug in diese Räume. Die in einem Bereich gezähmte Gewalt verlagert sich nach vorne und „tritt“ nach außen. Bei allen Unterschieden in der Sache ist das Schema selbst – leider – wiederzuerkennen.

Zurück zur deutlich sichtbaren Abhängigkeit des Rechts vom Geld, das ja vorhanden ist, aber nicht geteilt werden soll: Findet das – einmal unterstellte – allzu schnelle Argumentieren mit der „sozialen Notlage“ beim Schwangerschaftsabbruch nicht eine Rechtfertigung, ja ein „Vorbild“ in dem Argument der „Überforderung“ durch die Flüchtlinge und Asylbewerber? Gibt es hier nicht eine, wenn auch unterschwellig wirkende, Allianz?

Findet ein Kampf um Souveränitätsrechte statt?

In der Diskussion schwingt die Frage nach dem Selbstverständnis des Staates, insbesondere nach seinem Souveränitätsverständnis mit. Als ein Ausdruck der Souveränität galt es, die Eintrittsbedingungen in das politische Gemeinwesen festzusetzen. Wer alles das Staatsvolk ausmacht und wer mit wem zusammenlebt, entscheidet sich – in Friedenszeiten jedenfalls – durch Geburt und durch Einwanderung. Was den Zuwachs und die Erneuerung durch Geburt betrifft, so zog sich der Staat weitgehend zurück und überantwortete den einzelnen im Staatsvolk das Ob und den zahlenmäßigen Umfang der Kinderzahl. Könnte es sein, daß die Einwanderung zum um so deutlicheren Demonstrationsfeld staatlicher Macht geriet? Da in der Bundesrepublik durch den weitgezogenen Begriff des „Deutschen“ dem Staat Verpflichtungen auferlegt sind, die er wahrnimmt, akzentuierte sich die staatliche Macht im Ausländerrecht und ebenfalls gegenüber den Asylbewerbern. Denkbar wäre ein Souveränitätsverständnis, das sich in den Dienst der Menschenrechte stellt. Zu wünschen wäre, daß sich ein solches Verständnis auch in der Formulierung der ab 1992 gemeinsamen europäischen Grenze auswirkt.

Bei der Klärung des Begriffs der „politischen Verfolgung“ hatten die Gerichte Gedanken über die legitimen Befugnisse des Staates als Institution anzustellen. Sie entwickelten dazu eine bislang noch nicht gewürdigte Staatsphilosophie. Danach müssen auch schwerwiegendste Eingriffe des Staates in Güter des Betroffenen nicht politisch motiviert sein. Ein Staat, so im besonderen das Bundesverwaltungsgericht³, habe das Recht zur staatsbürgerlichen Disziplinierung und dürfe die ihm

richtig scheinenden Mittel ergreifen, um die Einheit des Territoriums zu wahren oder um den Staat gegen den Terrorismus zu schützen. Zu erwartende Folter, die nach Angaben des „Verfolgerstaates“ zur Aufklärung von Straftaten diene, verbiete nicht die Auslieferung⁴. In einer eigenartigen Umkehr hat die asylrechtliche Auseinandersetzung unter den Gerichten das Verständnis für fremde Kulturen, etwa der Türkei, und einen starken Sinn für das Eigenrecht der Staatsanstalt wachsen lassen. Folgerichtig ist die enge Fassung von „politischer Verfolgung“ mit einem schmal bemessenen Raum für den Begriff des „politischen Handelns“, folgerichtig auch die Trennung von Asylrechts- und Auslieferungsverfahren. Ist Kemal Altun nicht ein Opfer dieser Politik geworden, die gar nicht einzelnen vorgeworfen werden soll, die immer noch aus einer kollektiven Mentalität zu kommen scheint, in der noch nicht oder nicht mehr von der Würde des Menschen her das Staatsdenken entworfen wird?

In der politischen Argumentation ist auch zweierlei anzutreffen. Einmal werden gleichsam schicksalhafte Vorgegebenheiten bemüht, wie etwa, daß die Deutschen keine Ausländer wollten, ein Gemeinwesen nur soundso viele Prozent an Ausländern vertrage, daß Deutschland kein Einwanderungsland sei. Begründungen werden als überflüssig empfunden. Das Argument mit einer gleichsam unabänderlichen Natur, so teuer dem liberalen Denken, soll Ohnmacht ausdrücken und politische Anstrengung als Vergeudung erscheinen lassen. Zugleich begegnet das andere Extrem: Man betont, daß die Flüchtlinge „produzierender“ Länder sich selbst helfen müßten, daß sie ihre Probleme eigenmächtig zu lösen hätten und sie nicht Drittländern auflasten dürften. Als Endziel richtig, bedarf es doch auf dem Weg dorthin für die heute Betroffenen der Hilfen. Das Asylrecht ist eine solche Hilfe in der akuten Not und eine Zwischenlösung. Es ist ein auch darin zutiefst humanes Recht, weil menschliches Handeln immer von Halbheit und dem „Zuspät“ gezeichnet ist.

Rückwirkung des Mangels an Solidarität auf unsere Gesellschaft

Denen, die sich um das Asyl bewerben, steht wie wenigen Gruppen unserer Gesellschaft allein das Grundgesetz als „Lobby“ zur Seite und jene, die sich ihm verpflichtet fühlen. Die Leistungen, die für die Asylbewerber erbracht werden, sind beachtlich. Doch es bleibt als Makel, daß die Visumpflicht den Zugang zu dem Grundrecht erschwert, Rechtsverweigerung damit geübt wird; daß Grenzorganen eine Prüfungspflicht aufgebürdet ist, nämlich zu untersuchen, ob der Asylbewerber Schutz vor politischer Verfolgung in einem anderen Land gefunden hat, eine Prüfung, die die Polizisten überfordern muß, von der aber das Leben des Flüchtlings abhängen kann. Zu beklagen ist ferner eine Verfahrensdauer, die zu einem langen und oft unwürdigen Leben in Sammellagern mit Bewegungsbe-

schränkungen verurteilt, ohne Privatsphäre und mit nur geringen Entfaltungsmöglichkeiten. Abgesehen von den Beeinträchtigungen, denen die Menschenwürde unterworfen wird, wäre auch an den Ruf dieser Republik zu denken, dem heute schon geschadet wird. „Hoffentlich wird sich nicht eines Tages an euch rächen, wie ihr mit uns umgeht“, sind die Worte eines Asylbewerbers.

Das Grundrecht auf Asyl wurde das Grundrecht der Mitmenschlichkeit und des Mitleidens genannt⁵. Unbarmherzigkeit oder Großherzigkeit einer Gesellschaft bleiben im Umgang mit diesem Grundrecht nicht verborgen. Wenn sich der Gedanke der Einheit des Menschengeschlechts an den Asylbewerbern bewährt, so darf auch die Solidarität unter den Bürgern und Bewohnern der Bundesrepublik als lebendig gelebt angesehen werden. Wird sie dagegen in einen Fall in Frage gestellt, so ist sie auch im Zusammenleben der unterschiedlichen Alter, Geschlechter und Befürworter verschiedener Ansichten gefährdet. So stellt sich angesichts der Asylrechtsproblematik nicht nur die Frage nach der Identität, nach dem Rechts-, Staats- und Politikverständnis, sondern auch nach der Tragkraft der Solidarität im Innern.

ANMERKUNGEN

¹ Es geht also nicht um eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Asylverfahrensrecht. Im Blick des Artikels steht der „Asylbewerber“, keine glückliche Bezeichnung für den Menschen, der um Anerkennung des ihm zustehenden Grundrechts einkommt, sich nicht darum „bewirbt“.

² So der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit in dem Artikel „Mehr können wir nicht tun“, in: Das Parlament Nr. 12 (21. 3. 1987) 13.

³ BVerwG-Urt. v. 17. 5. 1983 und 8. 5. 1984.

⁴ BVerwG-Urt. v. 27. 5. 1986.

⁵ BVerfGE 54, 341. 360.