

6. Dezember 1992: CDU, CSU, FDP und SPD einigen sich auf eine Neuregelung des Asylrechts.

Der sogenannte „Asylkompromiss“ wird am 26. Mai 1993 von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages beschlossen und tritt am 1. Juli 1993 in Kraft. Das allgemeine Grundrecht auf Asyl bleibt nach der Neuregelung erhalten, wird aber durch Detailregelungen eingeschränkt. Kernstück des Asylkompromisses ist die so genannte „Drittstaaten-Regelung“.

▪ Ausgangslage

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates verankern 1949 diesen Grundsatz in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 des [Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland](#). Sie vollziehen damit einen Akt der Abgrenzung gegenüber der vorangegangenen NS-Diktatur. Im Blick haben die Väter und Mütter des Grundgesetzes dabei zunächst hauptsächlich Flüchtlinge aus der sowjetischen Besatzungszone. Mit dem Inkrafttreten des Notaufnahmegesetzes zur Aufnahme von Flüchtlingen aus der DDR in der Bundesrepublik vom 22. August 1950 verliert dieser Aspekt jedoch an Bedeutung.

Die Besonderheit des Asylgrundrechts in seiner bis 1993 gültigen Fassung besteht darin, dass es politisch Verfolgten ein absolutes und uneingeschränktes, individuell einklagbares Recht auf Asyl gewährt. Es geht damit deutlich über Bestimmungen des Völkerrechts hinaus, das einen subjektiven Rechtsanspruch von Flüchtling nicht kennt, sondern nur das Recht souveräner Staaten, Asyl zu gewähren. Art. 14 Abs. 1 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ vom 10. Dezember 1948 besagt: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen“.

Für die Aufnahme von Flüchtlingen in der Bundesrepublik bildet neben dem Asylgrundrecht die **Genfer Flüchtlingskonvention** die wichtigste Grundlage. Die Konvention – die korrekte Bezeichnung lautet „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ – wird auf einer UN-Sonderkonferenz am 28. Juli 1951 in Genf verabschiedet und tritt in den meisten Unterzeichnerstaaten am 22. April 1954 in Kraft. Die Bundesrepublik ratifiziert das Abkommen im Dezember 1953. Die Genfer Flüchtlingskonvention betrifft zunächst nur die Rechtsstellung von Flüchtlingen, deren Verfolgungsgrund vor dem 1. Januar 1951 eingetreten ist. Erst mit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls von 1967 („Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967“) wird diese Einschränkung aufgehoben. Personen, die nach den

Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention eine Aufenthaltserlaubnis in der Bundesrepublik erhalten, gelten als so genannte De-Facto-Flüchtlinge.

Im Sinne der **Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (GFK)** ist jede Person ein Flüchtling, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will ...“ (Art. 1a Abs. 2). Ein weiteres Kernprinzip der GFK ist das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung. Kein Flüchtling darf in ein Gebiet abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sind. (Art. 33 Abs. 1). Gleichzeitig definiert die GFK auch Rechte von Flüchtlingen wie die Religions- und Bewegungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu Bildung sowie das Recht auf Arbeit. Sie fixiert zugleich die Pflichten, die Flüchtlinge gegenüber ihrem Gastland erfüllen müssen und schließt bestimmte Gruppen, wie etwa Kriegsverbrecher, vom Flüchtlingsstatus aus.

▪ **Anstieg der Asylbewerberzahlen seit den 1980er Jahren**

Nach Zahlen des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) befinden sich im Sommer 1992 ca. 17 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Im Vergleich zur Situation zu Anfang der 1980er Jahre bedeutet dies eine Verdopplung. Die Bundesrepublik ist von dieser Entwicklung direkt betroffen: Noch bis in die 1970er Jahre hinein liegt die Zahl der Asylgesuche hier stets bei meist weit unter 10.000 Personen pro Jahr. Im Jahr 1980 beantragen erstmals mehr als 100.000 Personen Asyl, mehr als die Hälfte davon sind Türken, die nach dem Militärputsch in ihrem Land auf der Flucht sind. Im Jahr darauf sinkt die Zahl der Antragsteller bereits wieder auf 49.391. Seit 1984 erfolgt dann ein kontinuierlicher jährlicher Anstieg auf schließlich bis zu 438.191 Asylanträge im Jahr 1992. Ursachen hierfür sind der wirtschaftliche Niedergang und der politische Zusammenbruch der Sowjetunion und der kommunistischen Staaten Osteuropas. Auch Krisen und Konflikte im Nahen Osten und in Asien wie z.B. der Bürgerkrieg in Sri Lanka sind Auslöser für die weltweiten Flüchtlingsströme. 1992, im Jahr des bis dahin höchsten Flüchtlingsaufkommens, stammen 64 Prozent aller Asylbewerber in der Bundesrepublik aus Osteuropa. Insbesondere aus Rumänien und aus den Staaten des zerfallenden Jugoslawien fliehen viele Menschen und suchen in der Bundesrepublik Schutz. Ihr Anteil an allen Antragstellern beträgt 1992 mehr als 50 Prozent.

Übersicht: Asylbewerberzahlen und Anerkennungsquoten 1975-1995

Jahr	Asylsuchende in Deutschland (bis 1990: Westdeutschland)	Asylberechtigte nach Art. 16/ 16 a GG	Anerkennungsquote in Prozent
1975	9.627	2.928	22,2
1980	107.818	12.783	12,0
1985	73.832	11.224	29,2
1986	99.650	8.853	15,9
1987	57.379	8.231	9,4
1988	103.076	7.621	8,6
1989	121.318	5.991	5,0
1990	193.063	6.518	4,4
1991	256.112	11.597	6,9
1992	438.191	9.189	4,2
1993	322.599	16.396	3,2
1994	127.210	25.578	7,3
1995	127.937	18.100	9,0

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen: *Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch.* Bonn/Berlin 1997.

Beachtenswert ist die gegenläufige Entwicklung, die die vorangestellten Zahlen illustrieren: Während die Zahl der Anträge auf Asyl in der Bundesrepublik seit 1984 kontinuierlich ansteigt, stagnieren die Anerkennungsquoten bzw. entwickeln sich zurück. Der Grund hierfür liegt darin, dass das deutsche Asylrecht explizit auf Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen ausgerichtet ist, die eindeutig politisch motiviert sind. Die Flucht vor allgemeinen kriegerischen Auseinandersetzungen, vor Terror oder Hunger, wird als Asylgrund zumeist nicht anerkannt. Viele nicht anerkannte Asylbewerber erhalten allerdings aufgrund des Abschiebeverbots der Genfer Flüchtlingskonvention den Status von De Facto-Flüchtlingen, d.h. sie werden für einen begrenzten Zeitraum in der Bundesrepublik „geduldet“. Zunahme fremdenfeindlicher Gewalt

Zeitgleich mit dem Anstieg der Asylbewerberzahlen erlebt die Bundesrepublik seit 1991 ein bis dahin beispielloses Ausmaß an rechtsextremem und fremdenfeindlicher Gewalt. Der Verfassungsschutz zählt im Jahr 1990 309 Delikte mit rechtsextremem Hintergrund, 1991 1.492, 1992 2.639 Taten und 1993 noch 2.232 Gewaltakte von Tätern mit rechtsgerichteter Gesinnung. In Öffentlichkeit und Medien erregen besonders die Anschläge und Ausschreitungen in Hoyerswerda (September 1991), Rostock-Lichtenhagen (August 1992), Mölln (November 1992) und [Solingen \(Mai 1993\)](#) große Aufmerksamkeit. Von der zunehmend fremdenfeindlichen Stimmung profitieren rechtsextreme Parteien wie die Republikaner und die DVU: Die Republikaner ziehen nach der Landtagswahl in Baden-Württemberg 1992 mit einem Stimmenanteil von 10,9% in den Landtag ein, die DVU erhält 1991 in Bremen 6,2 % und in Schleswig-Holstein 1992 6,3 % der Wählerstimmen.

▪ Politische Reaktionen

Angesichts des Auseinanderklaffens der Asylbewerberzahlen und der Anerkennungsquoten fordern Politiker der Union eine forcierte staatliche Steuerung des Zuzugs von Ausländern und eine Änderung des Asylrechts. Teils werden auch Forderungen nach einer Abschaffung des Asylgrundrechts laut. Bundeskanzler [Helmut Kohl](#) erteilt diesen Bestrebungen jedoch eine Absage. Vor dem CDU-Bundesvorstand formuliert er am 30. August 1991: „(Aber)es gehört zu den Erfahrungen aus deutscher Geschichte, nicht zuletzt der Christlich Demokratischen Union, dass das Asylrecht heilig sein soll für jeden, der aus religiösen, politischen und sonstigen Gründen wirklich verfolgt wird. Wer in Gefahr für Leib und Leben ist, muss hier Zuflucht finden können. Diejenigen, die zu einem Kahlschlag raten, können dies nicht im Rahmen der Christlich Demokratischen Union tun.“

Neben innenpolitischen Argumenten ist ein weiterer Aspekt zentral für die Positionen der CDU: Die Bestrebungen zu einer Neuregelung des deutschen Asylrechts stehen in direktem Zusammenhang mit dem Vorhaben, die Asylgesetzgebung europaweit zu harmonisieren. Entsprechende Vorschläge, die der [Europarat](#) bereits 1976 vorgebracht hatte, waren bislang stets an dem Beharren der Mitgliedsstaaten auf ihren Souveränitätsrechten gescheitert. Mit dem „Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985“ und dem am 19. Juni 1990 ebenfalls in Schengen getroffenen „Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985“ über den schrittweisen Abbau von Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Vertragsparteien (Unterzeichnerstaaten sind neben der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande) mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Rechts- und Sicherheitsraums gewinnt die Frage der Vereinheitlichung des Asylrechts im europäischen Rahmen jedoch deutlich an Brisanz. Auch die Entstehung der Dubliner Übereinkunft vom 15. Juni 1990 und deren Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind vor diesem Hintergrund zu sehen.

Die so genannte „**Dubliner Konvention**“ vom **15. Juni 1990** über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages tritt am 1. September 1997 in Kraft. Art. 3 Abs. 5 der Übereinkunft lautet: „Jeder Mitgliedstaat behält das Recht, einen Asylbewerber nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften unter Wahrung der Bestimmungen des Genfer Abkommens in der Fassung des New Yorker Protokolls in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen.“ Hauptziel des Übereinkommens ist es, zu verhindern, dass Asylbewerber zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hin und her geschoben werden.

Die Grundlage für den Asylkompromiss vom 6. Dezember 1992 aus Sicht der CDU bildet schließlich der Beschluss des [Bundesparteitages vom 25.-28. Oktober 1992](#) in Düsseldorf. Kernelemente des Beschlusses sind:

- Das Bekenntnis zum Grundrecht auf Asyl „auf der Grundlage des christlichen Menschenbildes und aus geschichtlicher Erfahrung“.
- Die Forderung nach einem vereinheitlichten Asylrecht für politisch Verfolgte in den Staaten der Europäischen Union sowie nach einer gemeinschaftlichen Regelung zur vorübergehenden Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen.
- Die Forderung nach einer Beschleunigung der Asylverfahren und einer Begrenzung wirtschaftlicher Anreize für nicht politisch verfolgte Asylbewerber.
- Die Forderung nach einer Grundgesetzänderung, die an die Stelle des Grundrechtes aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG eine institutionelle Asylrechtsgarantie auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention treten lässt.

Die SPD, die sich lange Zeit gegen eine Einschränkung des individuellen Grundrechts auf Asyl gewehrt hat, vollzieht im Laufe des Jahres 1992 eine Wende. Mit dem Kurswechsel in der Asylpolitik reagiert die Parteiführung unter Vorsitz von Björn Engholm im August 1992 nicht zuletzt auf den Druck von Kommunalpolitikern. Ein Sonderparteitag der Sozialdemokraten beschließt dann am 16./17. November 1992 in Bonn, dass Asylbewerber, die über ein europäisches Land, das die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichnet hat, in dieses zurückkehren müssen. Damit ist der Weg für die so genannte „Drittstaatenregelung“ frei. Der Bundesvorstand der FDP, dem Koalitionspartner von CDU/CSU im Bund, hat bereits im Juni 1992 sein grundsätzliches Einverständnis zu einer Grundgesetzänderung signalisiert.

▪ **Das Verhandlungsergebnis**

Nach mehreren Verhandlungsrunden mit einer Dauer von insgesamt mehr als 50 Stunden verständigen sich Vertreter von CDU/CSU, FDP und SPD am 6. Dezember 1992 darauf, das Asylrecht zu ändern. Ziel der Neuregelung ist es, das Grundrecht auf Asyl beizubehalten, im Detail soll es jedoch enger auf die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention abgestimmt werden. Wesentliche Ergebnisse der Einigung sind:

1. **Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz wird gestrichen und ersetzt durch Artikel 16a** „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“.
2. **Asylrecht genießt nicht mehr**, „wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist“ (= **Prinzip der sicheren Drittstaaten**).
3. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet (= **Prinzip der sicheren Herkunftsstaaten**).
4. Für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge wird im Rahmen des Ausländergesetzes ein eigenständiger Rechtsstatus außerhalb des Asylverfahrens geschaffen.
5. Unter das Prinzip der sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten fallen alle Deutschland unmittelbar umgebenden Länder. Eine Einreise mit Asylberechtigung ist somit, abgesehen von der Anlandung per Schiff an der Nord- und Ostseeküste, nur per Flugzeug möglich, da sonst die Einreise immer über einen sicheren Drittstaat erfolgt. Zur Beschleunigung der Asylverfahren wird deshalb als Konsequenz aus der Drittstaatenregelung die so genannte **Flughafenregelung** eingeführt. Sie besagt, dass Asylverfahren vor der Einreise durchzuführen sind, soweit eine die Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens möglich ist.

Die Neuregelung des Asylrechts wird am 26. Mai 1993 vom Bundestag mit 521 Ja-Stimmen zu 132 Nein-Stimmen beschlossen und tritt am 1. Juli 1993 in Kraft.

Christine Bach