Mitteilungen zur Kirchlichen Zeitgeschichte

Herausgegeben im Auftrag der Evangelischen
Arbeitsgemeinschaft für Kirchliche Zeitgeschichte
von Claudia Lepp und Harry Oelke

4/2010

Späte Umkehr.
Flucht vor dem Nationalsozialismus – Remigration – Asylpolitik und die Haltung der deutschen evangelischen Kirche (1933–2008)

Ursula Büttner

Flucht vor dem Nationalsozialismus

Zu den großen Migrationsbewegungen des 20. Jahrhunderts gehörte die Flucht vor dem Nationalsozialismus. Nach plausiblen Berechnungen waren es ungefähr 300000 Deutsche, die sich vor der Verfolgung der braunen Machthaber ins Ausland retteten. Aus dem „Großdeutschen Reich" (mit Österreich, dem Saargebiet und dem Sudetenland) machte sich fast eine halbe Million Flüchtlinge auf den Weg. Von den aus Deutschland entkommenen Menschen gehörten rund 30000 zu den politischen oder weltanschaulichen Gegnern der Nationalsozialisten; knapp 280000 mussten sich vor der Rassenverfolgung in Sicherheit bringen[1]. Obwohl es viele Überschneidungen gab, ist es sinnvoll, zwischen diesen beiden Hauptgruppen von Hitler-Flüchtlingen zu unterscheiden.

---

1 Alle Zahlenangaben beruhen auf Schätzungen, weil sich Flüchtlinge oft nicht abmelden und Erhebungen in den Asylländern leicht zu Doppelzählungen führen; fundierte Zusammenstellungen bei: *Strauss*, Herbert A.: Jewish Emigration from Germany. Nazi Policies and Jewish Responses (I). In: Leo Baeck Institute Year Book XXV (1980), 313–361, speziell 326; *Röder*, Werner: Die deutschen sozialistischen Exilgruppen in Großbritannien 1940–1945, Bonn / Bad-Godesberg ^{2}1973, 18.

Anders als die Juden hatten die Politischen[2] eine Wahl. Sie konnten unbehelligt in Deutschland bleiben, wenn sie ihren Überzeugungen abschworen und Kontakte zu ehemaligen Gesinnungsgenossen vermieden. Ihren Auslandsaufenthalt deuteten sie überwiegend als ein zeitlich befristetes *Exil*. „Mit dem Gesicht nach Deutschland" warteten die meisten von ihnen Tag für Tag auf die Möglichkeit zur Rückkehr nach dem Sturz des NS-Regimes. Die große Mehrheit der politischen Flüchtlinge gehörte zu seinen linken Gegnern. Es waren Kommunisten, Sozialdemokraten, Gewerkschafter, Linkssozialisten und ihnen nahestehende Intellektuelle; aber auch führende Zentrumspolitiker, liberale und konservative Persönlichkeiten und sogar einige oppositionelle Nationalsozialisten waren darunter.

Der Schwerpunkt der politischen Fluchtbewegung lag in den ersten vier Jahren des „Dritten Reichs". 1933 retteten sich zunächst bekannte Exponenten der SPD und KPD vor dem wilden Terror der SA-Horden, und im Frühsommer verlegten die verbotenen Arbeiterparteien und Freien Gewerkschaften ihre Leitungskader nach Paris und Prag. Die übrigen politischen Flüchtlinge nahmen meistens zuerst am innerdeutschen Widerstand teil und entschlossen sich, vor der drohenden Verhaftung oder nach der Entlassung aus dem Konzentrationslager oder Zuchthaus, ins Exil zu gehen. Dort versuchten sie, die illegal im Land arbeitenden Genossen möglichst wirkungsvoll mit Nachrichten, Agitationsmaterial, Geldsammlungen und eigenen Propagandakampagnen, z. B. für die Freilassung bekannter Antifaschisten, zu unterstützen. Deshalb waren die europäischen Nachbarstaaten des Deutschen Reichs die bevorzugten Zielländer der Politischen, insbesondere Frankreich, das 7000 bis 10000 deutsche Hitler-Gegner zeitweise aufnahm. Erst nach Kriegsbeginn in Europa gewannen England und die USA als neue Exilländer für sie an Bedeutung. Bis 1935 gelang es der Gestapo, fast alle Widerstandsgruppen zu zerschlagen, so dass die politische Fluchtbewegung seither nachließ. Etwa die Hälfte der ins Exil getriebenen

2 Zusammenfassung des heutigen Wissensstandes in: *Handbuch der deutschsprachigen Emigration 1933–1945*. Hg. v. Krohn, Claus-Dieter u. a. Darmstadt 1998, Sp. 16–30, 469–584.

politischen Verfolgten setzte ihr Leben nach dem Krieg in Deutschland fort.

Ganz anders war die Lage der Juden. Auch von ihnen hofften viele anfangs auf Rückkehr. Aber je länger das Regime dauerte und sie nicht nur von den Mächtigen entrechtet und verfolgt wurden, sondern auch das verbreitete Einverständnis mit der antisemitischen Politik erleben mussten, desto mehr wurde für sie die Flucht zum Beginn ihrer endgültigen *Emigration*[3]. Nach dem Massenmord an den Juden Europas, dem oft nächste Familienangehörige zum Opfer fielen, war eine Zukunft in Deutschland für die meisten undenkbar, und auch die jüdischen Organisationen der Welt lehnten die Rückkehr von Juden ins „Land der Mörder" scharf ab. Nur etwa 4% der jüdischen Emigranten entschieden sich trotzdem für diesen Weg.

Die Auswanderungskurve spiegelte mit einiger Verzögerung die Phasen der Judenverfolgung wider. 1933 erreichte sie einen ersten Höhepunkt, als die Gewaltexzesse der SA, der reichsweite Boykott am 1. April und die zahlreichen Berufsverbote – im öffentlichen Dienst, im Rechts- und Kulturbereich – vielen „Nichtariern" vor Augen führten, dass es in Deutschland für sie keine sichere Zukunft mehr gab. In den folgenden Jahren schien sich die Lage zu beruhigen, und die Zahl der jüdischen Auswanderer ging von 37000 auf rund 23000 zurück mit einem leichten Anstieg nach den „Nürnberger Gesetzen" vom Herbst 1935[4]. Aber viele Juden wurden durch die Gesetze auch in der trügerischen Hoffnung bestärkt, zwar isoliert und zu Staatsangehörigen zweiter Klasse degradiert, aber doch einigermaßen sicher in der Heimat bleiben zu können. Erst 1938 wuchsen die Flüchtlingszahlen dramatisch auf 40000 und 1939 auf 78000 an, zuerst als Folge der fortschreitenden

---

3 Grundlegend: *Strauss*, Jewish Emigration (wie Anm. 1). In: Leo Baeck Institute Year Book XXV (1980), 313–361, XXVI (1981), 343–409; *Wetzel*, Juliane: Auswanderung aus Deutschland. In: Benz, Wolfgang (Hg.): Die Juden in Deutschland 1933–1945. München 1988, 413–498.

4 Herbert *Strauss* (vgl. Anm. 1) nennt folgende Schätzzahlen für die jüdische Emigration aus Deutschland: 1933: 37000, 1934: 23000, 1935: 21000, 1936: 25000, 1937: 23000, 1938: 40000, 1939: 78000, 1940 (nach Kriegsbeginn in Europa): 15000, 1941 (seit 23. Oktober Auswanderungsverbot): 8000, 1942–1944: 8500.

Verdrängung der Juden aus der Wirtschaft und dann vor allem als Reaktion auf die „Pogromnacht“ vom 9. November 1938 und die anschließenden Repressalien.

Anfangs bevorzugten auch Juden europäische Nachbarstaaten als Zufluchtsländer. 1934/35 war Palästina ihr wichtigstes Ziel, weil sich dort die zionistische Sehnsucht erfüllte oder weil es bis 1936, als die britische Mandatsmacht die Einwanderungsbedingungen mit Rücksicht auf die arabische Bevölkerung verschärfte, mit einem „Arbeitervisum“ oder einem „Kapitalistenvisum“ relativ leicht zu erreichen war. Seit 1938 gewannen die USA an Bedeutung, nach Kriegsbeginn auch als zweites oder drittes Zufluchtsland für Verfolgte, die in den angegriffenen Nachbarländern des Deutschen Reichs nicht mehr sicher waren. Inzwischen war den Juden jedes Land recht, das bereit war, verarmten, ausgeplünderten Menschen ein Visum zu erteilen, selbst wenn die Reise in entfernte Kontinente und tropische Regionen führte. In Schanghai, dem letzten Territorium, in dem sich Fremde bis zum Beginn des Pazifik-Krieges im Dezember 1941 ohne Visum ansiedeln konnten, sammelten sich schließlich etwa 20000 Juden aus dem nationalsozialistischen Machtbereich[5]. Die frühen Auswanderer hatten ihre Emigration noch einigermaßen vorbereiten und ihren Besitz zum Teil mitnehmen können. Aber schon seit 1934 waren die „Reichsfluchtsteuer“ und die Gebühren beim Devisenumtausch so exorbitant erhöht worden, dass auswandernden Juden fast nichts blieb[6]; bald darauf mussten sie auch alle Sachwerte vom silbernen Löffel bis zum Elektrobohrer und medizinischen Apparat zurücklassen.

In der Entwicklung der Auswandererzahlen spiegelte sich auch die Asylpolitik der Zielländer wider. Sie unterschied sich von Land

5 *Kranzler*, David: Japanese, Nazis and Jews. The Jewish Refugee Community of Shanghai 1938–1945. New York 1976; *Leben im Wartesaal*. Exil in Shanghai 1938–1945. Hg. v. Jüdischen Museum Berlin. Berlin 1997; *Ross*, James R.: Escape to Shanghai. A Jewish Community in China. New York 1994.

6 Die Abzüge beim Deviseneintausch beliefen sich auf ca. 20% im Januar 1934, ca. 65% im August 1934, 81% im Oktober 1936, 90% im Juni 1938 und 96% im September 1939.

zu Land oft erheblich und veränderte sich mit den politischen Machtverhältnissen ständig. Nirgendwo gab es einen Rechtsanspruch auf politisches Asyl; überall waren die Flüchtlinge von der Gnade – oder Ungnade – der Regierungen abhängig. Der generelle Trend lief auf eine immer stärkere Abschließung der Grenzen und eine zunehmend härtere Asylpraxis hinaus. Häufig war den Flüchtlingen Erwerbsarbeit nur in besonders anstrengenden oder gefährlichen Mangelberufen erlaubt, oder sie war ganz verboten, so dass sie auf fremde Unterstützung oder illegale Gelegenheitsarbeiten angewiesen waren. Akademiker, insbesondere Ärzte und Juristen, mussten, um ihren Beruf auszuüben, meistens zuvor die landesüblichen Examen in der fremden Sprache ablegen. Viele Länder nahmen nur gesunde Vertreter bestimmter, für ihre Wirtschaft wichtiger Berufe auf. Lateinamerikanische Staaten erlaubten oft nur Katholiken die Einwanderung, so dass in ihnen ausschließlich getaufte „Juden“ unterkommen konnten, darunter manche, denen ein hilfsbereiter Priester ein fingiertes Taufzeugnis ausgestellt hatte.

Das alles kann hier nicht genauer dargelegt werden. Überall musste die große Mehrheit der Flüchtlinge mit schweren Entbehrungen und Belastungen fertig werden: mit materieller Not, sozialer Deklassierung, der Abhängigkeit von fremden Entscheidungen, der erzwungenen Untätigkeit und Langeweile, der Einsamkeit oder der übergroßen Nähe im Emigrantenghetto. Die Nutzlosigkeit der Muttersprache und des erlernten Berufs führte nicht nur zu gesellschaftlichem Abstieg, sondern zu kultureller und moralischer Unterlegenheit. Komplexe Gedankengänge ließen sich nicht mehr ausdrücken. Familiäre Rollen wurden unsicher, weil Frauen sich als anpassungsfähiger erwiesen und mit Hilfsarbeiten den Lebensunterhalt bestritten oder Kinder als Dolmetscher für die Eltern unentbehrlich waren. Die jüdischen Flüchtlinge mussten bei alledem um ihre Angehörigen in Deutschland bangen und das Schuldgefühl ertragen, allein dem Horror entkommen zu sein.

Schwierige Rückkehr nach Deutschland

Von der schweren Situation der Emigranten machten sich in Deutschland nur wenige eine Vorstellung. Während des Krieges entwickelte sich die Überzeugung, sie hätten das bessere Los gezogen, weil sie durch ihre Flucht der Bombardierung der deutschen Städte und dem Grauen an der Front entgangen seien[7]. Nach dem Ende der nationalsozialistischen Diktatur hatte diese Fehleinschätzung noch lange Bestand. Von Ausnahmen abgesehen, herrschte bestenfalls Gleichgültigkeit gegenüber dem Schicksal der Geflohenen; im schlechteren Fall waren sie bösartigen Vorurteilen ausgesetzt. Die Hoffnung, die vielen von ihnen in der Fremde Kraft gegeben hatte, dass die Vertreter eines „anderen Deutschlands" sie nach dem Sturz der braunen Machthaber voll Dankbarkeit für ihr antifaschistisches Zeugnis zurückholen würden, erfüllte sich nicht[8].

Auch die Westmächte hatten ihnen keine führende Rolle beim politischen Wiederaufbau ihres Heimatlandes zugedacht. Nur einzelne Exilierte konnten 1946/47 von einer Behörde, Universität, Partei oder Gewerkschaft namentlich angefordert werden und zurückkehren, wenn ihr Einsatz im Interesse der Militärregierung lag[9]. Auf diese Weise gelangten einige Remigranten, hauptsächlich Sozialdemokraten, in führende politische Ämter, darunter die Ministerpräsidenten und Regierenden Bürgermeister Wilhelm Hoegner, Ernst Reuter und Max Brauer, später Heinz Kühn, Willy Brandt

---

7 Beispielsweise äußerte der Rektor der Universität Hamburg, Emil Wolff, in einem Gespräch, das der emigrierte Heidelberger Philosophieprofessor Raymond Klibansky 1945 im Auftrag der Briten mit ihm führte: „Im Vergleich zu denen, die in Deutschland hätten ausharren müssen, seien die Emigranten Glückskinder gewesen." (*Klibansky*, Raymond: Erinnerung an ein Jahrhundert. Gespräche mit Georges Leroux. Frankfurt a. M. / Leipzig 2001, 157).

8 Als grundlegender Gesamtüberblick: *Krauss*, Marita: Heimkehr in ein fremdes Land. Geschichte der Remigration nach 1945. München 2001.

9 Diese Anforderung wurde insbesondere in der Britischen Besatzungszone streng durchgesetzt: *Büttner*, Ursula: Schwierige Rückwanderung nach Hamburg. Wie Briten und Deutsche den jüdischen Flüchtlingen im Wege standen. In: von der Lühe, Irmela u. a. (Hg.): „Auch in Deutschland waren wir nicht wirklich zu Hause". Jüdische Remigration nach 1945. Göttingen 2008, 40–68.

und Herbert Weichmann, ferner der Stellvertretende SPD-Vorsitzende Erich Ollenhauer und der DGB-Vorsitzende Ludwig Rosenberg. Im ersten Deutschen Bundestag von 1949 saßen 36 ehemalige Hitler-Flüchtlinge, 27 für die SPD, acht für die KPD und einer für eine Wirtschaftsgruppe[10]. Einige im Exil wartende prominente Politiker der Weimarer Republik kamen beim Wiederaufbau der Demokratie in Deutschland jedoch nicht mehr zum Zuge, so der ehemalige preußische Ministerpräsident Otto Braun (SPD) und die Reichskanzler der katholischen Zentrumspartei, Heinrich Brüning und Joseph Wirth.

Erst recht hatten es die „kleinen Leute" ohne einflussreiche Fürsprecher in Deutschland schwer zurückzukehren. Dies traf insbesondere die vielen jüdischen Flüchtlinge. Die kleine Schar derer, die trotz allem zurückkam, hatte ganz unterschiedliche individuelle Motive: Sehnsucht nach in Deutschland zurückgebliebenen Familienangehörigen, Krankheit, Unerträglichkeit des Klimas im Zufluchtsland, wirtschaftliche Existenznot, Heimweh nach dem vertrauten Sprach- und Kulturraum. Gerufen und erwartet fühlten sie sich nicht.

Eine allgemeine Aufforderung an die Emigranten, ihren Platz in der Heimat wieder einzunehmen, wurde höchst selten ausgesprochen. Ein solcher Rückruf der westdeutschen Ministerpräsidenten von Anfang Juni 1947 blieb fast einzigartig, und es folgten ihm keine konkreten Schritte zur Erleichterung der Remigration[11]. Ein ähnlicher Appell der Westdeutschen Rektorenkonferenz an die vertriebenen Hochschullehrer wurde im September 1945 von der britischen Militärregierung veranlasst, die Verwirklichung dann aber durch unzählige Bedenken der jeweils zuständigen Universitäts-

10 *Foitzik*, Jan: Remigranten in parlamentarischen Körperschaften Westdeutschlands. Eine Bestandsaufnahme. In: Krohn, Claus-Dieter / Mühlen, Patrik von zur (Hg.): Rückkehr und Aufbau nach 1945. Deutsche Remigranten im öffentlichen Leben Nachkriegsdeutschlands. Marburg 1997, 71–90.

11 *Krauss*, Heimkehr (wie Anm. 8), 73–79; *Lissner*, Cordula: Den Fluchtweg zurückgehen. Remigration nach Nordrhein und Westfalen 1945–1955. Essen 2006, 142–146.

gremien meistens verhindert[12]. Genauso erging es Juristen und anderen Spezialisten, obwohl unbelastete Experten in den entnazifizierten Gerichten und Behörden dringend gebraucht wurden.

Rückwanderer erhielten keine besondere Hilfe und stießen oft auf Ablehnung, weil sie der lebendige Beweis dafür waren, dass es eine Alternative zum Mitmachen oder Wegducken und Wegsehen gegeben hatte. Wer dennoch zurückkam, musste sich anpassen, die Nöte im Exil verharmlosen oder noch besser: darüber schweigen[13]. Ein sehr früh, schon im Februar 1946, zurückgekehrter Flüchtling fasste seine Erfahrung rückblickend in die Worte: „Oft standen wir vor einer Wand des Schweigens und fühlten uns lange Zeit wiederum" – wie im „Dritten Reich" – „als Fremdlinge im eigenen Land"[14]. Der das sagte, war ein aktiver evangelischer Christ jüdischer Herkunft, Richter und Mitglied der Landeskirchensynode in Hamburg. Seine Klage legt den Schluss nahe, dass auch die evangelische Kirche den Remigranten viel schuldig blieb.

---

12 *Büttner*, Rückwanderung (wie Anm. 9), 46; *Cieslok*, Ulrike: Eine schwierige Rückkehr. Emigranten an nordrhein-westfälischen Hochschulen. In: Jahrbuch für Exilforschung 9, 1991, 115–127; *Lissner*, Fluchtweg (wie Anm. 11), 143; *Nicolaysen*, Rainer: Die Frage der Rückkehr. Zur Remigration Hamburger Hochschullehrer nach 1945. In: Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte 94 (2008), 117–152; *Respondek*, Peter: Besatzung, Entnazifizierung, Wiederaufbau. Die Universität Münster 1945–1952. Münster 1995, 189–201.

13 *Krauss*, Heimkehr (wie Anm. 8), 50–61. Sogar in der SPD, die auf ihre antifaschistische Vergangenheit stolz sein konnte, war der Gang ins Exil kein Leistungsnachweis. Max Brauer beschönigte es deshalb als „zwölf Lehr- und Wanderjahre, wie sie wenigen Menschen in reifen Jahren jemals beschert werden". (Rede vor Funktionären der Hamburger SPD am 21. Oktober 1946. In: Fladhammer, Christa / Wildt, Michael (Hg.): Max Brauer im Exil. Briefe und Reden aus den Jahren 1933–1946. Hamburg 1994, 354).

14 *Valentin*, Fritz: Bewahrung der Heimat im Schicksal der Emigranten. Vortrag bei einer Tagung der Evangelischen Akademie Schleswig-Holstein am 9. November 1965. In: Friede über Israel. Eine Zeitschrift des Evangelisch-Lutherischen Zentralvereins für Mission unter Israel 51 (1968), 5–14, 42–52, 90–96, Zit. 95.

Die Haltung der evangelischen Kirche zu Exil und Remigration

Tatsächlich verhielt sich die evangelische Kirche zu Exil und Remigration nicht anders als die Mehrheit der deutschen Gesellschaft. Das hatte sich schon in der NS-Zeit erwiesen: Als Institution zeigte sich die Kirche gleichgültig gegenüber der Vertreibung von Menschen, die ihr überwiegend fernstanden oder ihre Gegner waren: Kommunisten, Sozialisten, Linksliberale und Juden. Wie sie sich nicht aufgerufen fühlte, gegen die Judenverfolgung zu protestieren, so war auch die Emigration der Bedrängten für sie kein Thema. Erst im Frühsommer 1938 errichtete die Bekennende Kirche eine zentrale Hilfsstelle für die aus rassischen Gründen verfolgten evangelischen Christen: das „Büro Heinrich Grüber" in Berlin mit Nebenstellen in 24 deutschen Orten[15]. Außer in den Nöten des täglichen Lebens unterstützte es die „nichtarischen" Mitchristen auch bei der Auswanderung. Bis zur polizeilichen Schließung und Verhaftung Grübers am 19. Dezember 1940 konnte es 1700 bis 2000 Verfolgten den Weg ins Ausland bahnen. Freunde der Hilfsstelle setzten die Arbeit illegal fort und bauten nach dem Beginn der Deportationen einen Unterstützerkreis für untergetauchte Juden auf. Obwohl die Auswanderung seit dem 23. Oktober 1941 verboten war, konnten einzelne Verfolgte mit Hilfe solcher Netzwerke noch immer ins Ausland entkommen. Vor allem eine Gruppe von württembergischen Pfarrern der Bekennenden Kirche nutzte die Grenznähe ihrer Pastorate, um Juden und Christen jüdischer Herkunft in die Schweiz zu retten[16].

---

15 *Ludwig*, Hartmut: An der Seite der Entrechteten und Schwachen. Zur Geschichte des „Büros Pfarrer Grüber" (1938 bis 1940) und der Evangelischen Hilfsstelle für ehemals Rasseverfolgte nach 1945. Berlin 2009, 15–86; *Röhm*, Eberhard / *Thierfelder*, Jörg: Juden – Christen – Deutsche. Bd. 2/2. Stuttgart 1992, 258–276; Bd. 3/1. Stuttgart 1995, 93–107, 121–133, 155–159, 226–252; Bd. 3/2. Stuttgart 1995, 294–330.

16 *Borgstedt*, Angela: „Bruderring" und „Lucknerkreis": Rettung im deutschen Südwesten. In: *Kosmala*, Beate / *Schoppmann*, Claudia (Hg.): Überleben im Untergrund. Hilfe für Juden in Deutschland 1941–1945. Berlin 2002, 191–203; *Diem*, Hermann: Ja oder nein. 50 Jahre Theologie in Kirche und Staat. Stuttgart / Berlin 1972, 131–134 [Erinnerungen eines Helfers]; *Krakauer*, Max: Lichter im Dunkel. Flucht und Rettung eines jüdischen Ehepaares im Dritten Reich. Stuttgart 1980, neu hg. v. Otto Mörike,

Der Einsatz dieser wenigen Helfer und Retter verdient alle Ehre; aber er darf das Versagen der Kirche selbst nicht verdecken, das weniger aus fehlendem Mut als aus mangelndem Interesse ihrer führenden Männer herrührte. An dieser Distanz zu den Opfern nationalsozialistischer Verfolgung änderte sich auch nach dem Ende des „Dritten Reichs" zunächst nichts. Die Aufmerksamkeit und Hilfsbereitschaft der deutschen evangelischen Kirche wurden ganz vom Elend der Millionen aus Osteuropa vertriebenen und aus der Sowjetischen Besatzungszone geflohenen Deutschen in Anspruch genommen. Die wenigen aus dem Exil zurückgekehrten Hitler-Flüchtlinge, von denen ihr nur die vereinzelten Mitchristen jüdischer Herkunft näherstanden, zählten dagegen – soweit ich erkennen kann[17]– nicht zu ihren Schützlingen. Manche Kirchenvertreter teilten auch die Ressentiments, die den Rückkehrern in Deutschland entgegenschlugen. So legte der Präsident der Kirchenkanzlei der EKD, Hans Asmussen, 1945 Wert darauf, trotz seiner mehrmaligen Inhaftierung in der NS-Zeit „nicht verwechselt [zu] werden mit Emigranten, die Rache heischend remigrieren"[18]. Diese verbreitete Furcht vor der „Rache" oder der „Vergeltung" der Zurückkehrenden zeugte von den heimlichen Schuldgefühlen der zu Hause gebliebenen Deutschen. Bei Kirchenleuten kam oft die traditionelle Abwertung der jüdischen Religion als Glaube an einen Gott der Rache hinzu.

Stuttgart 1994 [Erinnerungen eines Geretteten].

17 Die Haltung der deutschen Kirchen zu Exil und Remigration ist bisher nicht untersucht worden.

18 Referat bei der ersten Tagung der Vorläufigen Gesamtsynode am 14. 8. 1945. Abgedr. in: *Jürgensen*, Kurt (Hg.): Die Stunde der Kirche. Die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schleswig-Holsteins in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg. Neumünster 1976, 265–276, Zitat 269. Im Volksmund hießen die Remigranten „Rachebengel" *(Biller*, Marita: Remigranten in der Publizistik im Nachkriegsdeutschland. In: Krohn / Mühlen (Hg.): Rückkehr und Aufbau [wie Anm. 10], 275–287, Zitat 277).

Der Asyl-Artikel des Grundgesetzes als Reaktion auf deutsche Exilerfahrungen

Angesichts der geringen Achtung, die den Verfolgten und Remigranten im Nachkriegsdeutschland entgegengebracht wurde, ist es bemerkenswert, dass ihre Erfahrungen bei der Beratung des Grundgesetzes an einer Stelle eine entscheidende Rolle spielten. Im Artikel 16 zog der Parlamentarische Rat die Schlussfolgerung aus dem Unrecht, das einigen hunderttausend Deutschen mit der Vertreibung ins Exil angetan worden war[19]. Als erstes waren sich die Mitglieder des Hauptausschusses über Parteigrenzen hinweg einig, den Entzug der deutschen Staatsbürgerschaft absolut zu untersagen, durch den im „Dritten Reich" fast 40000 Emigranten staatenlos und damit weitgehend recht- und schutzlos geworden waren[20]. Im zweiten Absatz schlossen sie die Auslieferung von Deutschen an das Ausland unbedingt aus und versprachen Ausländern ebenso uneingeschränkt: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Bei der Formulierung orientierten sich die Verfassungsschöpfer an der Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen, die ihnen zur Zeit ihrer Beratung im September 1948 im Entwurf vorlag. Als „schwache Nation" könne Deutschland keinen „weitergehenden Schutz" gewähren, bedauerte der Völkerrechtsexperte der CDU, Dr. Hermann von Mangoldt; der Begriff „politische Verfolgung" sei zu ungenau

19 *Kreuzberg*, Hans (Bearb.): Grundrecht auf Asyl. Materialien zur Entstehungsgeschichte. Köln u. a. 1984; *Stenographische Berichte über die einschlägigen Sitzungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates*. Abgedr. bei: Spaich, Herbert (Hg.): Asyl bei den Deutschen. Beiträge zu einem gefährdeten Grundrecht. Reinbek 1982, 18–37; *Schneider*, Hans-Peter: Das Asylrecht zwischen Generosität und Xenophobie. Zur Entstehung des Artikels 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz im Parlamentarischen Rat. In: Jahrbuch für Antisemitismusforschung 1 (1992), 217–236; *Hofmann*, Jochen: Die Erarbeitung von Art. 16 GG im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und Parlamentarischem Rat. In: Otto Benecke-Stiftung e. V. (Hg.): Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention. Baden-Baden 1990, 63–89.

20 Nachgewiesen sind mindestens 38766 Ausbürgerungen, vgl.: *Hepp*, Michael (Hg.): Die Ausbürgerung deutscher Emigranten 1933–1945 nach den im Reichsanzeiger veröffentlichten Listen. Bd. 1–2. München 1985.

und umstritten, um den Asylsuchenden Sicherheit zu geben[21]. Tatsächlich sollte sich dieser Mangel später verhängnisvoll für sie auswirken.

Bestrebungen, das Asylrecht auf politisch nahestehende Verfolgte zu beschränken, lehnte die Mehrheit der Parlamentarier ab. Es sollte an keine Bedingung gebunden sein, weder an das „Eintreten für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Weltfrieden", wie der Staatsrechtler Prof. Richard Thoma vorgeschlagen hatte, noch an „antifaschistische oder antimilitaristische Betätigung", wie die KPD wollte. Mangoldt setzte sich mit der Warnung durch: „Nimmt man eine solche Beschränkung auf, dann kann die Polizei an der Grenze machen, was sie will. [...] Damit wird das Asylrecht vollkommen unwirksam. Wir haben dafür Erfahrungen aus dem letzten Krieg, namentlich von der Schweiz her."[22] Als CDU-Abgeordnete trotzdem weiter Bedenken erhoben, bekräftigte der Wortführer der SPD, Dr. Carlo Schmid: „Die Asylrechtsgewährung ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, muß man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben. [...] Wenn man eine Einschränkung vornimmt, etwa so: Asylrecht ja, aber [nur] soweit der Mann uns politisch nahesteht oder sympathisch ist, so nimmt das zuviel weg."[23] Es blieb bei der knappen Formulierung.

Nach dem Willen der Verfassungsschöpfer sollte das Recht auf Asyl die Erlaubnis zur Arbeit einschließen. Der kommunistische Abgeordnete Heinz Renner begründete einen entsprechenden Antrag mit seinen bedrückenden Erfahrungen in der Zeit des Exils in Frankreich und fand bei dem sozialdemokratischen Remigranten Friedrich Wilhelm Wagner Unterstützung: „Es war sehr bitter für die Tausende, als sie draußen waren mit Asylrecht, aber ohne die

21 1. Lesung im Ausschuss für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates am 23. 9. 1948. Stenographischer Bericht. Abgedr. bei *Kreuzberg*, Grundrecht (wie Anm. 19), 26f.

22 2. Lesung im Ausschuss für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates am 19. 11. 1948. *Ebd.*, 36.

23 1. Lesung in der 18. Sitzung des Hauptausschusses am 4. 12. 1948. *Ebd.*, 39.

Möglichkeit zu arbeiten und sich dadurch zu ernähren“[24]. Das Arbeitsrecht der in Deutschland aufgenommenen Verfolgten stieß auf keinen Widerspruch. Im Artikel 16 GG wurde es nur deshalb nicht ausdrücklich verankert, weil sich die Parlamentarier die Auffassung Carlo Schmids zu eigen machten, dass es durch Artikel 2 gewährleistet sei. Wenn es dort heiße: „Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“, so bedeute das, wie Schmid hervorhob: nicht nur jeder deutsche Staatsbürger, sondern „jeder Mensch, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit“[25].

Am Ende blieb der apodiktische Satz bestehen: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Er gewährte einen subjektiven, einklagbaren Anspruch auf Asyl und ging damit über die Asylregelungen anderer Länder weit hinaus. In Erinnerung an die nationalsozialistische Verfolgung gaben die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates den in Deutschland Schutzsuchenden eine einzigartige Verfassungsgarantie[26].

Von der Werbung um „Gastarbeiter“ zur Abwehr unwillkommenr „Asylanten“

Dreißig Jahre lang hatte das großzügige deutsche Asylrecht nahezu unangefochten Bestand[27]. Das schnelle Wirtschaftswachstum nach

---

24 2. Lesung in der 44. Sitzung des Hauptausschusses am 19. 1. 1949. *Ebd.*, 44, 49.

25 Carlo Schmid in der 44. Hauptausschusssitzung am 19. 1. 1949. *Ebd.*, 44, 54.

26 Übereinstimmende Einschätzung von *Bröker*, Astrid / *Rautenberg*, Jens: Die Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des sogenannten „Asylmißbrauchs“. Berlin 1986, 103; *Kreuzberg*, Grundrecht (wie Anm. 19), 6; *Schneider*, Asylrecht (wie Anm. 19), 218, 221.

27 Die Literatur über Migration, Ausländer- und Asylpolitik ist unüberschaubar. Als Einstieg in die Thematik: *Bade*, Klaus J.: Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme. München 1994; ferner: *Bethlehem*, Siegfried: Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiter-Zuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1982, insbes. 139–204; *Herbert*, Ulrich: Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter. Berlin / Bonn 1986, 179–236; *Münz*, Rai-

der Währungsreform führte in Westdeutschland bald zu einem Arbeitskräftemangel, so dass Ausländer sehr willkommen waren. 1955 schloss die Bundesrepublik Deutschland mit Italien das erste Abkommen über die Anwerbung von Arbeitskräften. Ähnliche Verträge mit süd- und südosteuropäischen sowie nordafrikanischen Staaten folgten. 1973 gab es in der Bundesrepublik 2,6 Millionen „Gastarbeiter" und vier Millionen Ausländer[28]. Vor diesem Hintergrund fielen die wenigen tausend Asylbewerber, deren Zahl bis 1973 nur zweimal – nach dem Ungarn-Aufstand (1956) und nach der gewaltsamen Beendigung des „Prager Frühlings" (1968) – stärker anstieg, nicht ins Gewicht[29]. Außerdem kamen die meisten Asylsuchenden aus dem kommunistischen Machtbereich, so dass ihre Flucht „in die Freiheit" als Beweis für die politische und moralische Überlegenheit der westlichen Demokratie in der Zeit des „Kalten Krieges" auf viel Sympathie stieß.

Aber um 1973 änderte sich die Situation. Die erste „Ölkrise" führte zu einem tiefen ökonomischen Einbruch mit schnell wachsender Arbeitslosigkeit. Durch einen im November verhängten „Anwerbestopp" für Arbeitnehmer aus Ländern außerhalb der Europäischen Gemeinschaft förderte die Bundesregierung ungewollt die dauerhafte Ansiedlung der ausländischen Arbeitskräfte und den Nachzug ihrer Familien, da die „Gastarbeiter" nicht mehr zwischen Deutschland und der Heimat pendeln konnten. 1981 wurden in der Bundesrepublik schon 4,6 Millionen Ausländer gezählt. Ein Einwanderungsland sollte sie nach dem Willen aller maßgeblichen politischen und gesellschaftlichen Kräfte jedoch nicht sein. Eine erfolgreiche, auf Integration bedachte Ausländerpolitik wurde durch diese politische Maxime verhindert. Die Konkurrenz von Deutschen und Ausländern um die knappen Arbeitsplätze verschärfte sich. Wegen der Kosten, die der Anspruch der Ausländerfamilien auf Schulbil-

---

ner / *Seifert*, Wolfgang / *Ulrich*, Ralf: Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen – Wirkungen – Perspektiven. Frankfurt a. M. / New York 1997. Vgl. auch Anm. 32.

28 Vgl. unten Tabelle 2. Die Zahl der „Gastarbeiter" nach: www.auslaenderstatistik.de/bund/gast_1.htm.

29 Vgl. unten Tabelle 3.

dung, Gesundheitsfürsorge und Sozialleistungen verursachte, wurde der volkswirtschaftliche Nutzen der fremden Arbeitskräfte immer stärker in Zweifel gezogen. In Städten mit einer hohen Ausländerkonzentration entstanden schwierige Probleme, vor allem die Gefahr der Ghettobildung und der Verdrängung von Deutschen aus bestimmten Wohnquartieren und Schulen. Die wachsenden sozialen Spannungen machten sich vermehrt in ausländerfeindlichen Aggressionen Luft[30].

Innerhalb kurzer Zeit wandelte sich die Einstellung der Bundesbürger zur Aufnahme von Ausländern dramatisch. 1978 sprachen sich 39%, 1982 schon 68% gegen ein dauerndes Bleiberecht für „Gastarbeiter" aus[31]. Im Herbst des gleichen Jahres wurde die sozialliberale Regierung unter Helmut Schmidt durch eine konservativliberale Regierung unter Helmut Kohl mit dem rechtslastigen Innenminister Friedrich Zimmermann (CSU) abgelöst. Sie setzte ganz und gar auf die Abwehr ausländischer Zuwanderung.

Ausländer waren in Deutschland nicht mehr willkommen, und das traf auch die Asylsuchenden[32]. Ihre Zahl wuchs in diesen Jahren stark an. 1976 wurden 11125 Asylsuchende registriert, 1978: 33136 und 1980 schon 107818[33]. Außerdem änderte sich die Zusammensetzung der Flüchtlingsströme. Als Folge von Kriegen, politischen Krisen und Wirtschaftskatastrophen kamen immer mehr Menschen aus Ländern der „Dritten Welt". Sie wurden schnell verdächtigt, in

30 *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 80–84; *Habbe*, Christian (Hg.): Ausländer. Die verfemten Gäste. Reinbek 1983.

31 *Bade*, Klaus J.: Vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980. Berlin 1983, 113.

32 *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 91–146; *Bröker / Rautenberg*, Asylpolitik (wie Anm. 26); *Klausmeier*, Simone: Vom Asylbewerber zum „Scheinasylanten". Asylrecht und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1973. Berlin 1984; *Kühne*, Peter: Zur Lage der Flüchtlinge in Deutschland. Bonn 2001; *Münch,* Ursula: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. Opladen ^{2}1993, 72–130; *Spaich*, Herbert: Demontage eines Grundrechts. Eine Dokumentation. In: Ders., Asyl (wie Anm. 19), 40–75; *Wolken*, Simone: Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M. 1988, 39–55.

33 Vgl. unten Tabelle 3.

Wahrheit keine „politischen Verfolgten", sondern „Wirtschaftsflüchtlinge" zu sein und das großzügige deutsche Asylrecht zu „mißbrauchen"[34].

Auf drei Wegen wurde seit 1980 und verstärkt seit dem Regierungswechsel von 1982 versucht, die Zuwanderung von Schutzsuchenden deutlich zu verringern: Der Begriff „politisch Verfolgter" wurde immer restriktiver ausgelegt; der Zugang zum Asyl wurde ständig erschwert, und die Lebenssituation der Flüchtlinge wurde möglichst abschreckend gestaltet[35].

1. Die Ausschließung vom Asylrecht durch eine immer engere Definition der politischen Verfolgung war das Werk der Gerichte, insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts[36]. Während bis 1977 nur die Furcht vor Verfolgung hinreichend begründet sein musste, um Asyl zu erhalten, hob das Bundesverwaltungsgericht danach auf die Intention des Verfolgerstaates ab, die es ständig spitzfindiger

---

34 Seit 1980 tauchte „Asylant" als negativ besetztes Schlagwort massenhaft auf. Auch die Neuschöpfung „Wirtschaftsflüchtling" hatte Konjunktur, während sie bis 1977 verpönt gewesen war: *Link*, Jürgen: „Asylanten" – Zur Erfolgsgeschichte eines deutschen SchlagWorts. In: Butterwegge, Christoph / Jäger, Siegfried (Hg.): Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen – Einwanderung – Asylpolitik. Köln 1993, 111–126. – *Quaritsch*, Helmut: Recht auf Asyl. Studien zu einem mißdeuteten Grundrecht. Berlin 1985, suchte die angeblich zu großzügige Umsetzung der Asylgarantie der Verfassung juristisch zu beweisen.

35 Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 32; sowie: *Leuninger*, Herbert: Wenn ein Grundrecht zur Fassade wird. Herausforderungen der gegenwärtigen Asylpolitik in der Bundesrepublik und Westeuropa. In: Just, Wolf-Dieter (Hg.): Asyl von unten. Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam – Ein Ratgeber. Reinbek 1993, 22–45.

36 *Feldhoff*, Jürgen: Immigrationsanspruch zwischen völkisch-nationalem und republikanischem Verfassungsverständnis. Thesen zur Begründung des politischen Asyls. In: *Otto*, Karl A. (Hg.): Westwärts – Heimwärts? Aussiedlerpolitik zwischen „Deutschtümelei" und „Verfassungsauftrag". Bielefeld 1990, 91–108; *Gusy*, Christoph: Asylrecht und Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. Königstein 1980; *Marx*, Reinhard: Die Definition politischer Verfolgung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Thränhardt, Dietrich / Wolken, Simone (Hg.): Flucht und Asyl. Informationen, Analysen, Erfahrungen aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg i. Br. 1988, 148–158; *Ders.*, Asylrecht. Rechtsprechungssammlung mit Erläuterungen. Baden-Baden 1984; *Schaeffer*, Klaus: Asylberechtigung. Politische Verfolgung nach Art. 16 GG. Berlin 1980.

analysierte. Der Staat selbst, nicht etwa eine gewalttätige politische Bewegung, musste für die Verfolgung verantwortlich sein (BVerwG-Urteil vom 3. 12. 1985). Er musste auf die politische oder religiöse Gesinnung des Opfers zielen, nicht „nur" seine Menschen- und Staatsbürgerrechte durch Folter und Todesdrohung verletzen (Urteile vom 17. 5. 1983 und 8. 5. 1984). Folter war asylrechtlich nicht relevant, wenn sie zur „landesüblichen" Vernehmungspraxis gehörte (Urteil vom 27. 5. 1986). Terror gegen ethnische Minderheiten oder separatistische Gruppen begründete keinen Asylanspruch, weil der Staat lediglich seinen territorialen Bestand verteidigte (Urteil vom 17. 5. 1983). Angesichts dieser höchstrichterlichen Vorgaben sank die Quote der positiven Asylentscheidungen dramatisch: von 79,1% im Jahr 1970 auf 15,2% ein Jahrzehnt später und 5,0% im Jahr 1989[37]. Solche Zahlen dienten den Gegnern des Asylrechts in Politik und Medien als „Beweis" für seinen angeblichen Missbrauch. Dabei ließen sie wesentliche Fakten außer Acht, vor allem die vielen nachträglichen Anerkennungen und die Tatsache, dass etwa 40% der Asylbewerber nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ein Anrecht auf Schutz hatten[38].

2. Der Zugang zum Asyl wurde durch eine so dichte Folge von restriktiven Vorschriften erschwert, dass ich hier nur wenige besonders einschneidende Maßnahmen erwähnen kann[39]. Schon die

37 Vgl. unten Tabelle 3. Die Prozentzahlen beziehen sich 1970 auf Personen, in den übrigen Jahren auf Anträge. Zur Problematik der Statistiken, in denen die Zahl der Antragsteller aufgrund vieler Doppelzählungen stark überhöht war, vgl. *Stöber*, Margit: Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. Positionen und Konzeptionen von CDU/CSU zu Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz – 1978 bis 1989. Berlin 1990, 31–33.

38 *Feldhoff*, Immigrationsanspruch (wie Anm. 36), 97. *Bröker / Rautenberg*, Asylpolitik (wie Anm. 26), 158, rechnen mit 20 bis 25% wirklichen Missbrauchsfällen.

39 Eine gute tabellarische Übersicht bei: *Nuscheler*, Franz: Migration – Flucht – Asyl. Tübingen 1988, 90–92. Vgl. ferner: *Alt*, Jörg: Asylpraxis in der Bundesrepublik Deutschland. In: Müller, Johannes (Hg.): Flüchtlinge und Asyl. Politisch handeln aus christlicher Verantwortung. Frankfurt a. M. 1990, 133–148; *Bröker / Rautenberg*, Asylpolitik (wie Anm. 26), 180–187; *Münch*, Asylpolitik (wie Anm. 32), 72–110; *Wolken*, Grundrecht (wie Anm. 32), 44–55, 90–95.

sozial-liberale Bundesregierung begann, die Einreise in die Bundesrepublik zu erschweren und die Asylverfahren durch Verkürzung des Rechtswegs zu beschleunigen. Die CDU/FDP-Regierung setzte diesen Weg dann seit Herbst 1982 immer rigoroser fort. 1980 wurde für die Hauptherkunftsländer der Asylsuchenden die Visumspflicht eingeführt und den Fluggesellschaften unter Androhung hoher Ordnungsstrafen verboten, Reisende ohne gültiges Visum nach Deutschland zu befördern. 1981 wurde der Ehegatten- und Kindernachzug eingeschränkt. 1986 wies die konservative Bundesregierung die deutschen Auslandsvertretungen an, möglichen Asylbewerbern überhaupt kein Visum zu erteilen. Flüchtlingen, die durch Aufenthalt in einem Nachbarstaat schon Verfolgungsschutz genossen, wurde der Grenzübertritt seit 1982 verboten. Elf Jahre später reichte die bloße Einreise über einen sicheren Staat, um das Grundrecht auf Asyl zu verwirken. Durch eine gewaltige Personalvermehrung wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in die Lage versetzt, in einem Jahr (1993) über die Anträge und das Schicksal von 513561 Menschen zu entscheiden[40].

3. Auch die bewusste Verschlechterung der Lebensbedingungen der Asylsuchenden begann schon zur Zeit der sozial-liberalen Regierung und wurde anschließend forciert[41]. Zu den Abschreckungsmaßnahmen gehörten die Beschränkung der Bewegungsfreiheit auf den vorgeschriebenen Aufenthaltsort oder Wohnbezirk, die Unterbringung in primitiven Sammelunterkünften, ein grundsätzliches Ar-

40 *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 107. Das Personal des 1953 gegründeten Bundesamts wurde zwischen 1988 und 1993 von 536 auf mehr als 4000 Mitarbeiter vergrößert, die Zahl der Entscheidungen von 120610 auf 513561 gesteigert.

41 Vgl. *Alt*, Asylpraxis (wie Anm. 39); *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 106–108; *Bröker / Rautenberg*, Asylpolitik (wie Anm. 26), 287–358; *Nuscheler*, Migration (wie Anm. 39), 90–92; *Spaich*, Demontage (wie Anm. 32), 71–74; *Wolken*, Grundrecht (wie Anm. 32), 45–51; *Tremmel*, Hans: Grundrecht auf Asyl. Die Antwort der Sozialethik. Freiburg u. a. 1992, 108–123; zu den Auswirkungen im Alltag der Asylbewerber (am Beispiel Dortmunds): *Kühne*, Peter / *Rüßler*, Harald: Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland. Frankfurt a. M. / New York 2000.

beitsverbot von zunächst einem Jahr (1980), dann zwei und schließlich (1987–1991) fünf Jahren nach der Einreise[42], in vielen Bundesländern auch das Verbot einer Berufsausbildung oder eines Studiums, ferner pauschale Kürzungen der Sozialhilfe, Gewährung der Sozialhilfe überwiegend in Form von Sachleistungen: Gemeinschaftsverpflegung oder Warengutscheinen, Heranziehung zu gemeinnütziger Pflichtarbeit, eingeschränkte Krankenhilfe, Verweigerung von Integrationshilfen wie vor allem Sprachunterricht, weil die Asylsuchenden ja nicht bleiben sollten. Bei der Anwendung der Bundesvorschriften über den Umgang mit Asylbewerbern hatten die Länder einigen Spielraum. Am schlimmsten war die Lage der Schutzsuchenden in Bayern unter der Herrschaft der CSU, etwas leichter in Ländern mit SPD-geführten Regierungen[43]. Aber nirgendwo war die Asylpraxis mit den Absichten bei der Verabschiedung des Asylartikels des Grundgesetzes noch vereinbar. 1987 fühlten sich fünf CDU-Politiker von ihrem Gewissen gedrängt, sich gegen den Kurs der Mehrheit zu stellen und eine „ethisch verantwortbare Asylpolitik" zu fordern[44]. In einem Bericht für das Europäische Parlament hieß es im selben Jahr: „Als menschenunwürdig ist die Betreuung [der Asylsuchenden] in der Bundesrepublik Deutschland anzusehen."[45]

---

42 Wegen verbreiteter Kritik an dieser unnötigen Belastung der öffentlichen Kassen fiel das Verbot 1991 fort; aber schon 1993 wurde die Arbeitsaufnahme von Asylbewerbern durch harte Anwendung der Vorschrift wieder erschwert, dass sie hinter Deutschen, EU-Bürgern und in Deutschland ansässigen Ausländern zurückzustehen hatten (*Münch*, Asylpolitik [wie Anm. 32], 122–124; *Kühne / Rüßler*, Lebensverhältnisse, [wie Anm. 41], 95).

43 *Alt*, Asylpraxis (wie Anm. 39), 139–146.

44 Christlich-soziale Positionen für eine rationale und ethisch verantwortbare Asylpolitik, auszugsweise abgedruckt bei: *Nuscheler*, Migration (wie Anm. 39), 23; vgl. *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 102f.; *Stöber*, Verfolgte (wie Anm. 37), 94–96.

45 Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e. V.: Die Weltflüchtlingsproblematik und ihre Auswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland. H. 1: Grundlegende Informationen. Köln ^{2}1990, 19.

Verfassungsänderung zur Abwehr von Asylbewerbern: Der „Asylkompromiss“ von 1993

Die Erwartung, durch abschreckende Asylbedingungen den Andrang von Asylbewerbern eindämmen zu können, erfüllte sich nicht. Nur für kurze Zeit gingen die Asylbewerberzahlen von 1981 bis 1983 stark zurück. Der Zusammenbruch des „Ostblocks“ ließ die Kurve wieder steil ansteigen. 1990 erbaten fast 200000 Menschen in der Bundesrepublik Asyl, 1991 fast 260000 und 1992 annähernd 440000. Insgesamt lebten 1993 1,9 Millionen Flüchtlinge und 6,9 Millionen Ausländer in Deutschland[46].

Angesichts dieser Entwicklung wurde die Forderung nach Aufgabe oder wesentlicher Einschränkung des Grundrechts auf Asyl immer lauter und aggressiver erhoben und fand immer mehr Zustimmung. Aus konservativ-nationalen, rechten und rechtsradikalen Kreisen drang sie bis in die Mitte der Gesellschaft, der politischen und medialen Szene vor[47]. Überfremdungsängste spielten dabei eine starke Rolle, wie die Tatsache zeigt, dass 1990 auch fast 400000 „Aussiedler“, deutschstämmige Menschen, die aber oft nur noch wenig Verbindung zur deutschen Kultur und Sprache hatten, aus der Sowjetunion und Osteuropa nach Deutschland kamen, ohne dass dies ähnlich heftige Abwehrreaktionen hervorgerufen hätte[48]. CDU und CSU nutzten die verbreiteten Ressentiments, um die SPD seit dem Anfang der 80er Jahre mit einer Dauerkampagne gegen den „Asylmißbrauch“ unter Druck zu setzen[49]. Sie trugen auf

46 Vgl. unten Tabelle 2 und 3.

47 Das Archiv der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg enthält unter der Signatur 16-5 eine Sammlung von Zeitungsausschnitten zur Asylpolitik und Ausländerfeindschaft, die nur für die Jahre 1991/92 neun Ordner füllen. Warnungen vor der „Asylantenflut“ waren u. a. im *Handelsblatt* (5. 6. 1991) und in der *Welt* (4. 7; 8. 8. 1991) zu lesen. Vgl. *Mainz*, Michael: Die aktuelle asylpolitische Diskussion. In: Müller, Flüchtlinge (wie Anm. 39), 149–176, insbes. 165f.; *Tremmel*, Asyl (wie Anm. 41), 130–136, 141–144, 171–176.

48 *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 100.

49 *Ebd.*, 113–115; *Kauffmann*, Heiko: Fremdenfeindlichkeit als Regierungspolitik. Von der Demontage eines Grundrechts zum Verlust der politischen Kultur. In: Ders. (Hg.): Kein Asyl bei den Deutschen. Anschlag auf ein

diese Weise dazu bei, dass die ausländerfeindliche Stimmung weiter zunahm. In diesem Klima fühlten sich Extremisten zu unzähligen Gewalttaten gegen die ungeliebten Fremden ermutigt[50]. Von 1991 bis 1993 erschütterte eine Serie von Brandanschlägen gegen Asylbewerberheime und türkische Wohnungen die Republik. Ein Teil der Bevölkerung billigte den ausländerfeindlichen Terror, während ein anderer Teil mit Lichterketten und Anti-Gewalt-Demonstrationen seine Abscheu zum Ausdruck brachte. Ein fundamentaler Konflikt spaltete die deutsche Gesellschaft und wurde zu einem weiteren Argument, die Zuwanderung durch Änderung der Verfassung endgültig zu begrenzen.

Nach langen Auseinandersetzungen, welche „die SPD bis an die Grenze innerlich" aufrieben[51], glaubte die Mehrheit der Partei, dem öffentlichen Druck nicht mehr standhalten zu können und ließ sich nach einem Sonderparteitag am 6. Dezember 1992 im „Asylkompromiss" auf eine folgenschwere Neufassung des Artikels 16 GG ein[52]. Am 26. Mai 1993 beschloss der Deutsche Bundestag mit 521 gegen 132 Stimmen, darunter eine Minderheit von SPD-Abgeordneten, einen Artikel 16a, der das Grundrecht auf Asyl so stark einschränkte, dass es für die meisten Schutzsuchenden faktisch aufgehoben wurde. Im ersten Absatz wurde noch die Formulierung

---

Grundrecht. Reinbek 1986, 16–34, insbes. 21; *Münch*, Asylpolitik (wie Anm. 32), 146; T*remmel*, Asyl (wie Anm. 41), 144; *Wolken*, Grundrecht (wie Anm. 32), 80–85.

50 1991 wurden 2351 ausländerfeindliche Verbrechen registriert; 1992/3 fielen 25 Menschen solchen Mordanschlägen zum Opfer: *Bade*, Ausländer (wie Anm. 27), 80f., 100–104.

51 So die spätere Bundesjustizministerin Herta *Däubler-Gmelin*: Der Kampf um das Asylrecht. Stationen der Auseinandersetzung um die Erhaltung eines Grundrechts nach der deutschen Einigung. In: Barwig, Klaus u. a. (Hg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes. Entwicklungen in Deutschland und Europa. Baden-Baden 1994, 163–173, Zit. 163. Vgl. *Münch*, Asylpolitik (wie Anm. 32), 143–147; *Prantl*, Heribert: Hysterie und Hilflosigkeit. Chronik der Asyldebatte seit der deutschen Einheit. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft. Opladen 1993, 301–337, speziell 303; *Tremmel*, Asyl (wie Anm. 41), 147f.

52 Vgl. die Dokumentation bei: *Blanke*, Zuwanderung (wie Anm. 51), 360–372.

von 1949 wiederholt, dann aber im zweiten Absatz den meisten Flüchtlingen ein Asylrecht bestritten. Wer aus „sicheren Herkunftsländern“ stammt oder über „sichere Drittstaaten“ einreist, kann es nicht geltend machen. Das heißt: Bei einer Anreise auf dem Landweg gibt es kein Asyl. Wer auf dem Luftweg ohne die nötigen Papiere und Visa kommt – bei Verfolgten ist das eher die Regel als die Ausnahme – muss auf dem Flughafen in einem Schnellverfahren die Berechtigung seines Asylbegehrens glaubhaft machen, um einreisen und sein Asylverfahren betreiben zu dürfen. Das Bundesverfassungsgericht billigte am 14. Mai 1996 diese Regelungen, weil das Asylrecht nicht zu den unabänderlichen Grundrechten gehöre (wie z. B. der Schutz von Leib und Leben). Es könne daher eingeschränkt oder beseitigt werden.

Die Grundgesetzänderung, die am 1. Juli 1993 in Kraft trat, zeigte alsbald die erwünschte Wirkung: Die Zahl der Asylanträge ging 1994 um fast zwei Drittel auf 127000 zurück und fiel in den letzten Jahren erneut dramatisch bis unter 20000 (2007)[53].

„Kirchenasyl“

Allerdings stieß die abwehrende Ausländer- und Asylpolitik in der deutschen Gesellschaft nicht nur auf Zustimmung, sondern auch auf beachtliche Kritik. Ausländer-, Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und Kirchen erhoben ihre warnende Stimme. In einem „Hamburger Manifest“ beschworen am 7. Oktober 1992 mehr als 50 bekannte Publizisten, Schriftsteller, Schauspieler und Regisseure die Politiker, das Asylrecht des Grundgesetzes in Erinnerung an die Verfolgung und Flucht von Deutschen in der NS-Zeit unangetastet zu lassen[54]. Vor dem Sonderparteitag der SPD versammelten sich viele Tausende am 14. November 1992 im Bonner Hofgarten, um sie von ihrem asylpolitischen Kurswechsel abzuhalten[55].

---

53 Vgl. unten Tabelle 3.

54 *Frankfurter Rundschau*, 48. Jg., Nr. 248, 24. 10. 1992, 4.

55 *Leuninger*, Grundrecht (wie Anm. 35), 44.

Die wichtigsten Organisationen, die von Anfang an für einen achtungsvollen Umgang mit Ausländern und Flüchtlingen eintraten, waren die christlichen Kirchen. Bei meinem Versuch, dies für die evangelische Kirche nachzuzeichnen, muss ich mich auf wenige große Linien beschränken. Da es an Vorarbeiten weitgehend fehlt, konzentriere ich mich dabei hauptsächlich auf die öffentlichen Stellungnahmen der Gesamtkirche und kann weder die internen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse verfolgen noch die Haltung der verschiedenen Landeskirchen analysieren, obwohl gerade das bei der föderativen Struktur der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) wichtig wäre.

Von besonderer Bedeutung war der Einsatz von Christen vor Ort, in den Gemeinden und Kirchenkreisen. Das Engagement entwickelte sich aus der Sorge für den hilfsbedürftigen „Fremden" in der Nähe. Die Aktivitäten[56] reichten von Gesprächs- und Spielkreisen, gemeinsamen Festen und Ausflügen, Sprachunterricht, Schulaufgabenhilfe, Unterstützung bei Behördengängen bis zur Einrichtung besonderer Stellen für Ausländer- oder Flüchtlingsberatung. Kollekten wurden der Ausländerarbeit gewidmet und Rechtshilfefonds zur Unterstützung von Migranten gegründet. 1975 rief die evangelische Kirche die „Woche der ausländischen Mitbürger" ins Leben, um Interesse und Verständnis für sie zu fördern. Darin integriert war seit 1986 der „Tag des Flüchtlings". Bei der Vorbereitung und Durchführung der alljährlichen Veranstaltungen entwickelten oder vertieften sich Beziehungen zu Migrantinnen und Migranten. Konkrete Beobachtungen halfen, sich besser in ihre Bedürfnisse und Nöte einzufühlen.

Manchmal führten solche langen persönlichen Verbindungen dazu, dass sich die deutschen Partner durch ihr Gewissen gedrängt fühlten, von Abschiebung bedrohten Flüchtlingen durch Unterbringung und Versorgung in kirchlichen Räumen Schutz zu bieten.

---

56 Einen guten Eindruck von der Vielfalt und Intensität dieser Arbeit vermitteln am Beispiel Dortmunds: *Kühne / Rüßler*, Lebensverhältnisse (wie Anm. 41).

Dieses „Kirchenasyl“[57] beruht auf der Tradition der Schutzgewährung in kultischen Räumen in der Antike und im Mittelalter und ist von den Behörden meistens, aber nicht immer respektiert worden. Die verfassungsrechtliche Garantie der Glaubens- und Gewissensfreiheit und der freien Religionsausübung (Art. 4 GG) kann die Helfer vor den strafrechtlichen Folgen ihres Handelns bewahren, ist für das Kirchenasyl selbst und für die ausreisepflichtigen Flüchtlinge aber ohne Bedeutung[58]. Die Männer und Frauen – es waren besonders viele Frauen –, die Flüchtlinge im Kirchenasyl begleiteten, mussten beträchtliche Opfer an Zeit und Geld erbringen und oft mit großen psychischen Belastungen fertig werden: der Anteilnahme an der Angst und Verzweiflung der Schützlinge, aber angesichts der rechtlichen Unsicherheit auch der Sorge vor Bestrafung und negativen Auswirkungen für die berufliche Zukunft. In der Regel wurden die vorgesetzten kirchlichen Instanzen, die staatlichen Behörden und die Medien über die Asylgewährung informiert; denn es ging ja darum, mit Unterstützung der Öffentlichkeit die erneute Prüfung eines juristisch eigentlich abgeschlossenen Falls zu erreichen.

Erstmals wurde 1983 in Berlin Kirchenasyl gewährt[59]. Bis zum Frühjahr 1993 boten bundesweit mindestens 95 Kirchengemeinden wenigstens 1900 Personen auf solche Weise Schutz; bis zum Jahr 2000 stieg die Zahl auf ungefähr 3400 Personen an. Am stärksten waren Berlin und Hamburg an dieser Form der Hilfe für Flüchtlinge

57 *Bammann*, Kai: Bergenden Schutz geben. Kirchenasyl zwischen christlichem Anspruch und strafrechtlicher Wirklichkeit. Münster 1998; *Just*, Asyl (wie Anm. 35); *Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche*: „Unter dem Schatten Deiner Flügel ...“. Eine empirische Untersuchung über Erfolg und Mißerfolg von Kirchenasyl. Bonn 2001; *Dies.*: Solidarität mit den Entwurzelten. Berlin ^{2}2005.

58 *Huber*, Bertold: Asylschutz ist Menschenrecht. Asylrecht, Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam aus juristischer Sicht. In: Just, Asyl (wie Anm. 35), 91–107.

59 *Passoth*, Jörg: „Ich bin ein Fremder gewesen, und ihr habt mich aufgenommen.“ Kirchliche Hilfe für Asylbewerber. In: Benz, Wolfgang (Hg.): Integration ist machbar. Ausländer in Deutschland. München 1993, 62–89.

beteiligt[60]. In etwa 70% der Fälle kam es am Ende zu einer erträglichen Regelung für die Flüchtlinge. In fünf Fällen entschlossen sich die Staatsorgane zur gewaltsamen Räumung des kirchlichen Refugiums.

Der Einsatz für Ausländer und besonders das Kirchenasyl waren in den Gemeinden oft umstritten. Das Engagement wurde zwar von den Kirchenvorständen gebilligt, war aber meistens nur die Sache einer kleinen aktiven Schar, die ihr Tun immer wieder rechtfertigen musste[61]. An der Basis der „Volkskirche" gab es nicht weniger Widerstand gegen die Aufnahme von „Fremden" als im Volk selbst. Aber, und das war anders als im Staat, die Gruppen, die sich um Ausländer und Asylsuchende bemühten, wurden von einflussreichen Persönlichkeiten und – wenn auch mit Einschränkungen – von den leitenden Instanzen der Kirche gestützt. 1985 beteiligten sich in Berlin sechs Mitglieder der Kirchenleitung an einer Protestaktion auf dem Flughafen gegen die Abschiebung von libanesischen Flüchtlingen[62]. Mit zehn Thesen zum „Kirchenasyl" bemühte sich der Rat der EKD im September 1994 um Vermittlung gegenüber dem Staat: Die „christliche Beistandspflicht" gelte auch für Flüchtlinge, die sich durch ihre bevorstehende Abschiebung „an Leib und Leben bedroht sehen"; Hilfen mit dem Ziel, Zeit für eine bessere rechtliche Prüfung des Falls zu gewinnen, seien legitim. Dagegen könne rechtswidriger Widerstand aus Gewissensgründen, z. B. das Verstecken von ausreisepflichtigen Ausländern, nur von einzelnen Christen verantwortet werden, die allerdings Anspruch auf Respekt,

---

60 *Just*, Wolf-Dieter: Konflikt mit dem Staat im Dienst der Humanität. Kirchenasylinitiativen in der Bundesrepublik. In: Ders., Asyl (wie Anm. 35), 110–136, speziell 118f., 215–219 (Ergebnisse einer eigenen Umfrage von 1993). Für die Zeit bis 2000 liegen zwei sich überschneidende Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche vor: von 1983 bis 1997 ungefähr 2500, von 1996 bis 2000 dann 909 Personen im Kirchenasyl; vgl. *„... und der Fremdling der in deinen Toren ist"*. Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht. Hg. v. Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (= Gemeinsame Texte 12). Bonn / Frankfurt a. M. / Hannover 1997, 99; *Kühne*, Lage (wie Anm. 32), 14.

61 *„... Fremdling"* (wie Anm. 60), 84f.; *Tremmel*, Asyl (wie Anm. 41), 185.

62 *Just*, Konflikt (wie Anm. 60), 111.

Gebet, Seelsorge und Schutz ihrer Kirche hätten, sofern sie diese oder ihre Gemeinde nicht in den Rechtsbruch hineinzuziehen versuchten. Diese gewundene Erklärung rief Enttäuschung und harte Kritik nicht nur bei den Vertretern des „Kirchenasyls", sondern auch bei einzelnen Bischöfen und den Ausländerreferenten der Gliedkirchen hervor. Seither betonten die Leitungsinstanzen der EKD vor allem die Leistung der asylgewährenden Gemeinden als Beitrag zum Rechtsfrieden, ohne jedoch die grundsätzliche Unterscheidung zwischen rechtmäßigen und rechtswidrigen Handlungen aufzugeben[63].

Die EKD als Anwältin von Ausländern und Asylsuchenden

Insgesamt setzten sich die evangelischen Kirchen in Deutschland aber mit einer beeindruckenden Zahl von fundierten Erklärungen für Ausländer und Flüchtlinge ein. Auch und gerade Landeskirchen äußerten sich zu diesem Thema engagiert und eindeutig. Ich muss mich aber, wie gesagt, auf die Leitung der Gesamtkirche beschränken. Wie ein roter Faden zieht sich durch die Stellungnahmen der EKD und des Diakonischen Werks die Forderung, den lange in Deutschland lebenden Ausländern und besonders ihren hier geborenen und aufgewachsenen Kindern ein sicheres Aufenthaltsrecht zu gewähren: Die Synode der EKD sprach sich in einer Kundgebung am 4. November 1983 dafür aus; das Diakonische Werk bekräftigte das Verlangen am 15. Februar 1984, und in einer Stellungnahme der Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten

63 *Beistand ist nötig, nicht Widerstand*. In: epd-Dok 43/1994 vom 17. 10. 1994, 47–49: „Die Legitimität von Kirchen-Asyl bleibt auch weiterhin umstritten"; *Asylsuchende und Flüchtlinge*. Zweiter Bericht zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung. Hg. v. Kirchenamt der EKD (EKD-Texte 55). Hannover 1995, 39f.; *„... Fremdling"* (wie Anm. 60), 99f.; *Zum Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltspapiere*. Eine Orientierungshilfe des Kirchenamtes der EKD (EKD-Texte 85). Hannover 2006, 23f. Für die Beschaffung dieser und weiterer Druckschriften danke ich Dr. Eberhard Pausch und Dr. Ralf Geisler im Kirchenamt der EKD. Zum Teil finden sich die Texte auch auf einer CD-ROM: *Die Denkschriften der Evangelischen Kirche in Deutschland 1962–2002*. Bearb. v. Petra Angela Ahrens. Hannover 2002.

der EKD zur Neufassung des Ausländerrechts wurde es im Mai 1985 abermals unterstrichen[64]. Zwanzig Jahre später, am 23. Juni 2005, hatte der Ratsvorsitzende, Bischof Wolfgang Huber, noch immer Grund, die Forderung zu wiederholen[65].

Weil die Probleme der Asylsuchenden immer dringlicher wurden, bildete die Kommission der EKD für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten 1985 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe speziell für diesen Themenkomplex. 1986 legte sie ihre Ergebnisse in einer gründlichen, bescheiden als „Handreichung" bezeichneten Studie vor: „Flüchtlinge und Asylsuchende in unserem Land" , die auf den Appell im Schlusskapitel zulief: „Für eine humane Asylpolitik"[66]. Der Rat verlieh der Studie am 26. Juli durch eine Fünf-Punkte-Erklärung „zur Aufnahme von Asylsuchenden" ein besonderes Gewicht. In dieser Stellungnahme mahnte er: „Verfolgte und Schutzsuchende sind hilfsbedürftige Menschen. Jesus selbst hat uns aufgegeben, ihnen unsere Zuwendung nicht zu versagen." Ausdrücklich dankte er allen, „die sich für asylsuchende Ausländer einsetzen", und bat Gemeinden und diakonische Einrichtungen, nach bestem Vermögen für Asylbewerber und Flüchtlinge zu sorgen „und sie vor Diskriminierung zu schützen". Obwohl er das Kirchenasyl nicht ausdrücklich ansprach, konnten sich hierbei engagierte Menschen und Gruppen ermutigt fühlen. Eine „Änderung des im Grundgesetz verankerten Rechts auf Asyl" lehnte der Rat kurz und bündig ab. Abschließend sprach er die ungleiche Lastenverteilung zwischen Europa und den weniger entwickelten Ländern an, eine Tatsache, die bis heute bedrückend aktuell geblieben ist: „Eine einseitig national orientierte Asylpolitik führt nicht zum Ziel. [...] Die europäischen Länder dürfen nicht aus der internationalen Solidarität aus-

64 *Gesichtspunkte zur Neufassung des Ausländerrechts* (EKD-Texte 10). Hannover 1985, 4, 13f. Der Rat der EKD machte sich die Arbeit durch seine ausdrückliche Zustimmung zur Veröffentlichung zu eigen.

65 www.ekd.de/presse/pm_124_2005_bmi.html (Abruf 2. 2. 2009).

66 *Flüchtlinge und Asylsuchende in unserem Land*. Eine Handreichung (EKD-Texte 16). Hannover 1986, ^{3}1988.

scheren, zumal bereits jetzt die Aufnahmeländer in Afrika, Asien und Amerika den größten Teil der Lasten tragen."[67]

Die Synode der EKD bekräftigte die Äußerung des Rates im November 1986 mit einer einstimmig verabschiedeten Entschließung und im folgenden Jahr noch einmal. Dabei wählte sie eine noch deutlichere Sprache: „Die Synode hält das Asylrecht nach Art. 16 GG nach wie vor für ein unverzichtbares Grundrecht, das in vollem Umfang gültig bleiben muß." Es dürfe nicht durch „gesetzgeberische und administrative Maßnahmen" ausgehöhlt werden: „Das Recht auf Asyl darf nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, daß ein Asylbegehren gar nicht mehr gestellt werden kann."[68]

Mit einem ausdrücklichen Auftrag der Synode und gestützt auf die sorgfältige Vorarbeit der Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten, trat der Rat der EKD in den nächsten Jahren immer wieder mit Forderungen zum Schutz von Asylbewerbern und Flüchtlingen an die Öffentlichkeit. Unter anderem wandte er sich gegen die grundsätzliche Verdächtigung der Asylsuchenden als „Wirtschaftsflüchtlinge" (1988) und verlangte, die Lage der „de facto-Flüchtlinge" humaner zu gestalten (1989)[69]. Dabei handelte es sich um etwa 60 Prozent der abgelehnten Asylbewerber, die aus zwingenden rechtlichen, politischen oder humanitären Gründen vorerst nicht abgeschoben werden konnten, während der unbestimmten Zeit ihrer „Duldung" aber immer in Furcht vor der Abschiebung leben mussten, nicht arbeiten, keine Ausbildung machen und den Aufenthaltsort nicht frei wählen durften. Sehr deutlich kritisierte der Rat in diesem Zusammenhang die staatliche Ver-

67 Abgedr. in: *Flüchtlinge* (wie Anm. 66), 3. Aufl., 2.

68 *Ebd.*, 40.

69 *Gesichtspunkte zur Novellierung des Ausländerrechts*. Eine Stellungnahme der Kommission der EKD für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten, am 23. 4. 1988 vom Rat der EKD zustimmend zur Kenntnis genommen und zur Veröffentlichung freigegeben (EKD-Informationen); *Zur Verbesserung der Lage von de facto-Flüchtlingen*. Eine Argumentationshilfe [für Gespräche und Interventionen der Gliedkirchen bei den Landesregierungen], vom Rat der EKD am 24. 2. 1989 zustimmend zur Kenntnis genommen und zur Veröffentlichung freigegeben. Beide Dokumente auf CD-ROM: *Denkschriften* (wie Anm. 63).

waltung und Justiz wegen der immer rigoroseren Verschlechterung des Asylrechts. Ausdrücklich verurteilte er die höchstrichterlichen Entscheidungen der Jahre 1986/87, dass Folter, Pogrome gegen separatistische nationale Minderheiten und religiöse Verfolgung kein ausreichender Asylgrund seien, und auch für den Beschluss der Innenminister vom 3. Oktober 1986, nach Einzelfallprüfung sogar in Kriegs- und Krisengebiete abzuschieben, hatte er kein Verständnis: „Die evangelische Kirche [...] wendet sich aber gegen eine Abschiebepraxis, die den Schutz von Leib und Leben der Betroffenen nicht ausreichend berücksichtigt."[70]

Auf dem Höhepunkt der Debatte um die Neufassung des Artikels 16 GG erklärte der Rat am 20. Oktober 1990 erneut: „Das im Grundgesetz verankerte Recht auf Asyl [...] darf nicht verändert oder geschmälert werden." Dabei erkannte er die großen, fast unlösbaren Schwierigkeiten ausdrücklich an, die der Zuzug von fast einer Million Menschen – Aussiedlern, Flüchtlingen und anderen Migranten – nur im Jahr 1989 für die Kommunen und die einheimische Bevölkerung mit sich brachte; aber sie dürften nicht zu Hass gegen die „Fremden" führen, die diese Probleme nicht zu verantworten hätten. „Alle, die in der Öffentlichkeit reden, [sollten] dies behutsam tun", um Ängste und Aggressionen nicht zu schüren[71]. Der Rat ließ keinen Zweifel: Ausländerhass wurde nicht von den Zuwanderern provoziert, sondern ging auf das Schuldkonto der Meinungsmacher in Politik und Medien.

Kirchliches Zurückweichen vor den Gegnern des Grundrechts auf Asyl

Doch diesen klaren Kurs hielten die deutschen Kirchen nicht durch. Unter dem Eindruck der anhaltend hohen Zuwanderung aus Osteuropa und des wachsenden Widerstands in der deutschen Gesell-

---

70 *Verbesserung der Lage* (wie Anm. 69), 7; *Denkschriften* (wie Anm. 63), Punkt 3.1.

71 *Stellungnahme des Rates der EKD zur Aufnahme von Asylsuchenden*, 20. 10. 1990 (EKD-Informationen); auch *Denkschriften* (wie Anm. 63), Zit. Punkt 2 und 6.

schaft waren auch sie in der letzten Phase vor der Grundgesetzänderung, im Herbst 1992, zu Zugeständnissen bereit. In einer „Gemeinsamen Erklärung zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Asylrecht" vom 26. November 1992 betonten der Rat der EKD und die Deutsche Bischofskonferenz zwar erneut und mit Nachdruck die Christenpflicht, „für Fremde zu sorgen", ebenso die moralische Bedeutung des Flüchtlingsschutzes als Ausdruck „eines humanen Zusammenlebens". Aber dann stellten sie den Politikern die Aufgabe, „die quälende Asyldiskussion" durch eine Lösung zu beenden, die das individuelle Grundrecht politisch Verfolgter auf Asyl „in seiner grundsätzlichen Gültigkeit" bewahren als auch die Inanspruchnahme dieses Grundrechts für eine wachsende „allgemeine Zuwanderung" verhindern sollte. Damit war der Weg für eine Änderung des Asyl-Artikels des Grundgesetzes freigegeben[72].

Im Februar 1993 wich der Rat der EKD einen weiteren Schritt zurück. In einer „Erklärung zur Neuregelung des Asylrechts" begründete er das zwiespältige Votum in der gemeinsamen Äußerung der Kirchen vom November 1992: „Es führt nicht weiter, isoliert für die uneingeschränkte Gültigkeit der gegenwärtigen Fassung von Art. 16 GG einzutreten. Die Situation von 1993 ist quantitativ und qualitativ eine andere als 1949." Die Lehre aus der nationalsozialistischen Vergangenheit wurde als überholt abgetan. Die Befürworter einer härteren Asylpolitik nahm der Rat gegen Vorwürfe, auch des eigenen Gewissens, in Schutz: In dem Dilemma zwischen der Gefährdung des inneren Friedens durch eine anhaltende starke Zuwanderung und der Zurückweisung notleidender Menschen gebe es „keine Möglichkeit, reine Hände zu behalten. Die Auseinanderset-

72 Die grundsätzlichen Ausführungen in Abschnitt II der „Gemeinsamen Erklärung" werden als Leitgedanken zitiert in: *Asylsuchende und Flüchtlinge*. Zweiter Bericht (wie Anm. 63), 8. Der vollständige Text, 4 masch. Seiten, wurde mir von Dr. Ralf Geisler, Kirchenamt der EKD, zur Verfügung gestellt.

zung kann sich nur darauf beziehen, was der relativ bessere Weg und somit das kleinere Übel ist."[73]

Die Verteidiger des alten Asylrechts fühlten sich durch dieses Zurückweichen der evangelischen Kirche auf die Kompromisslinie des „kleineren Übels" allein gelassen. Die SPD-Politikerin Herta Däubler-Gmelin, die mit einer Minderheit der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion gegen den „Asylkompromiß" kämpfte, beklagte Ende Januar 1993 bei einer Tagung, dass von den früheren Verbündeten, den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, „bisher nicht viel zu hören" sei[74]. Der katholische Priester und Vorsitzende der überkonfessionellen Flüchtlings-Schutzorganisation „Pro Asyl", Herbert Leuninger, sah das ähnlich: Er kritisierte die kirchliche Basis, weil es ihr nicht gelungen sei, die Kirchenleitungen durch eine starke Protestbewegung zur Ablehnung des Asylkompromisses zu zwingen[75].

Rückkehr zur Verteidigung der Asylsuchenden

Bemühungen der EKD um eine Verbesserung des „Asylkompromisses" blieben erfolglos. Nach dem Inkrafttreten der Grundgesetzänderung am 1. Juli 1993 kehrte sie zu ihrer alten Politik zurück und machte sich wieder uneingeschränkt zur Anwältin der schutzsuchenden Fremden[76]. Die nächste Synode der EKD bekräftigte im November 1993, dass es Aufgabe der Kirche sei, für Flüchtlinge einzutreten, und erbat für die Sitzung 1994 einen ausführlichen

---

73 *Pressemitteilung über die 17. Sitzung des Rates der EKD am 26./27. 2. 1993*. Masch. Ausdruck von Dr. Ralf Geisler, Kirchenamt der EKD, zur Verfügung gestellt.

74 *Däubler-Gmelin*, Kampf (wie Anm. 51), 165.

75 *Leuninger*, Herbert: Kirchenasyl als Lernprozeß. Das Kirchenasyl als Folge einer Lernhemmung. In: Auflehnung gegen Unmenschlichkeit. Kirchenasyl – Ursachen, Motive, Perspektiven. Hg. v. Pax Christi – Deutsches Sekretariat. Frankfurt a. M. 1995, 89–95, speziell 89.

76 Herbert Leuninger führte das auf einen „Umdenkungsprozeß" in den Kirchen zurück, eine Einsicht, „was sie mit ihrer bedingten Zusage zum Asylkompromiß angerichtet haben". *Ebd.*, 95.

Bericht[77]. Für diesen Bericht stellte die Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten die Erfahrungen in den Landeskirchen, ihren Diakonischen Werken und verschiedenen Fachverbänden zusammen. Das Ergebnis der Recherche war alarmierend, wie der Vorsitzende der Kommission, der Lübecker Bischof Karl Ludwig Kohlwage, bei der Übergabe des Berichts am 8. November 1994 ausführte: „Dieser Bericht läßt nur den Schluß zu, daß das Recht auf Asyl in unserem Land nach den Asylrechtsänderungen und den Änderungen der Verfahrenspraxis angetastet ist. [...] Die Chancen politisch Verfolgter, in Deutschland Asyl zu finden und nicht abgeschoben zu werden, haben sich erheblich verschlechtert."[78] Als konkrete „Schlussfolgerung" wurde unter anderem gefordert, den Flüchtlingen einen deutlich besseren Rechtsschutz zu gewähren. Die Synode verband die Annahme des Berichts mit dem Ausdruck „ihrer Besorgnis um den Bestand des Grundrechtes auf Asyl" und erbat zur nächsten Sitzung im November 1995 ein weiteres Memorandum.

In ihm konnten keine Fortschritte verzeichnet werden, im Gegenteil: „Weder in der Rechtslage noch in der Rechtsanwendung sind spürbare Verbesserungen zu vermelden. In einigen Punkten haben sich Probleme sogar noch verschärft."[79] Enttäuscht stellten die Verfasser fest, dass „der erste Asylbericht und die Beschlüsse der EKD-Synode in der politischen Öffentlichkeit und bei den politisch Verantwortlichen kaum Reaktionen erfahren" haben." Ein Gespräch der Spitzenrepräsentanten der EKD mit dem Bundesinnenminister über den Asylbericht habe zu keiner Annäherung der Standpunkte geführt[80]. Die Ursache sahen die Kirchenleute in einem grundsätzlichen Konflikt: „Die Kernfrage liegt darin, inwieweit ein Grundrecht aufgrund anderer politischer, ökonomischer und sozialpolitischer Prioritäten und Sachzwänge eingeengt oder begrenzt werden

77 *Asylsuchende und Flüchtlinge*. Zur Praxis des Asylverfahrens und des Schutzes vor Abschiebung. Hg. v. Kirchenamt der EKD (EKD-Texte 51). Hannover 1994.

78 *Ebd.*, 58.

79 *Asylsuchende und Flüchtlinge*. Zweiter Bericht (wie Anm. 63), 7.

80 *Ebd.*, 9.

darf."[81] Wieder enthielt der Bericht eine lange Liste von politischen Beschwerden und konkreten Verbesserungsvorschlägen, darunter: Änderung der Rüstungsexportpolitik, verstärkte Entwicklungshilfe, Erarbeitung europäischer Konzepte für die „temporäre Aufnahme" von Migranten und die langfristige Zuwanderung, Verbesserungen des Asylverfahrens, humane Regelungen für „Altfälle", qualitative Bewertung der tatsächlichen Asylbedingungen in den „sicheren" Drittstaaten, erweiterter Abschiebungsschutz, humanere Gestaltung und Verkürzung der Abschiebungshaft, Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen für Asylbewerber und Flüchtlinge. Warnend hieß es in dem Bericht: „Die Einführung einer geteilten Menschenwürde ist grundgesetzwidrig und gefährdet insgesamt die sozialen Grundwerte des Zusammenlebens unseres Gemeinwesens."[82]

Bei der Vorlage des Berichts hob Kohlwage vor allem hervor, dass „der Schutz von Kindern und Minderjährigen, von Mädchen und Frauen und von Ehe und Familie" dringend verbessert werden müsse. Aber er ließ auch Zweifel an dem Erfolg kirchlicher Interventionen erkennen. „Nach dem mühsam zustande gekommenen sog. Asylkompromiß hat sich so etwas wie Erschöpfung breit gemacht: Laßt uns in Ruhe mit Asylbewerbern und Flüchtlingen!" Diese „innere Abschiebungsmentalität" dürfe sich nicht durchsetzen; denn „dann wird mehr abgeschoben als ein Problem mit lästigen und unerwünschten Menschen, dann wird ein wesentliches Stück der Menschlichkeit unseres Gemeinwesens abgeschoben und auch ein zentrales Vermächtnis aus jenem bösen Abschnitt deutscher Geschichte, dessen Ende vor 50 Jahren wir in diesem Jahr bedacht haben, und da können wir nicht mitmachen."[83] Die Synode ersuchte den Rat, die Erkenntnisse und Forderungen des Berichts bei der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Geltung zu bringen und sie darüber weiter zu informieren.

---

81 *Ebd.*, 46.
82 *Ebd.*, 53.
83 *Ebd.*, 59f.

Die Kirchenleitung kam dem Auftrag wieder in Verbindung mit der katholischen Kirche nach. Eine ökumenische Arbeitsgruppe begann nach der „Gemeinsamen Erklärung“ vom 26. November 1992 alsbald mit der Erarbeitung einer umfassenden Denkschrift zu Migration, Flucht und Vertreibung. Im Juni 1997 konnte das Ergebnis als gemeinsames Wort der christlichen Kirchen in Deutschland veröffentlicht werden[84]. Auf mehr als 100 Seiten äußerten sie sich nüchtern, differenziert und entschieden zu den Problemen, die nach ihrer Überzeugung „zu den bedrängendsten politischen und sozialethischen Herausforderungen der Gegenwart“ gehörten[85]. Dabei machten sie deutlich, dass sie aus christlicher Sicht, aufgrund „der biblischen Auslegung der Menschenwürde“, höhere Anforderungen an den Schutz des Asylrechts stellen müssten, als es das Bundesverfassungsgericht am 14. Mai 1996 in seinem Urteil über die Änderung des Asylartikels des Grundgesetzes getan hatte[86]. Nicht mehr in vager Andeutung wie 1986 oder gar mit Einschränkungen wie 1994, sondern ausdrücklich stellten sich die Kirchenleitungen hinter das Kirchenasyl. Kirchengemeinden, die sich „in bestimmten Einzelfällen nach gewissenhafter Prüfung“ zur Gewährung von Schutz entschlössen, untergrüben nicht den Rechtsstaat, sondern leisteten im Gegenteil „einen Beitrag zum Erhalt des Rechtsfriedens und der Grundwerte unserer Gesellschaft. Sie verdienen für ihr Eintreten für ethische Prinzipien, die zu den Grundlagen unseres Glaubens gehören, grundsätzlich Unterstützung und Anerkennung.“[87]

Die EKD setzte ihre Bemühungen um eine humanere Ausländerpolitik kontinuierlich fort. Mehrere Jahre lang arbeitete die Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten an dem Auftrag, „Elemente eines umfassenden Integrationskonzeptes“ zu entwickeln. Im Dezember 2002, zur Zeit des größten Streits um ein

84 „... *Fremdling*“ (wie Anm. 60). Die Schrift erschien als Gemeinsame Erklärung des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz in Verbindung mit 12 weiteren Mitglieds- und Gastkirchen der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland.

85 *Ebd.*, 4.

86 *Ebd.*, 56; vgl. 25.

87 *Ebd.*, 99f.; vgl. 29, 31.

Zuwanderungsgesetz, wurde diese Studie vom Rat veröffentlicht[88]. In der Zwischenzeit beteiligte sich die evangelische Kirche, wie die katholische, mit fundierten Vorschlägen an den Beratungen der von der Bundesregierung einberufenen Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Süssmuth-Kommission). Ständig nahm und nimmt sie mit detaillierten, juristisch ausformulierten Kommentaren zu den einschlägigen Gesetzesvorlagen der Bundesregierung und der Europäischen Union Stellung[89]. Dabei unterdrückten die Verantwortlichen der EKD ihre grundsätzlichen Einwände gegen den neuen Asyl-Artikel des Grundgesetzes, um durch Kritik an einzelnen Auswirkungen und Auslegungen die schlimmsten Fehler zu beseitigen. 2006 wandte sich die EKD in einer „Orientierungshilfe" besonders den „Illegalen" zu[90]. Die Wiederkehr immer der gleichen Einsprüche und Forderungen zeigt jedoch, wie wenig Beachtung ihre Kommentare fanden. In einer Presseerklärung äußerten die evangelische und katholische Kirche im Juli 2007 öffentlich ihr „Bedauern" darüber, dass „ihre Forderungen bei der Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes weitgehend unberücksichtigt geblieben sind"[91]. Die Leitkompetenz der Kirchen bei ethisch brisanten Fragen wird im politischen Raum offenbar nur noch wenig geschätzt.

---

88 *Zusammenleben gestalten*. Ein Beitrag des Rates der EKD zu Fragen der Integration und des Zusammenlebens mit Menschen anderer Herkunft, Sprache oder Religion. Hg. v. Kirchenamt der EKD (EKD-Texte 76). Hannover 2002.

89 Als Beispiele seien genannt: die mehrmaligen Stellungnahmen des Bevollmächtigten des Rates der EKD, Dr. Stephan Reimers, und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe, Dr. Karl Jüsten, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, im Internet veröffentlicht unter: www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen, Archiv 2006ff. (zuletzt abgerufen 14. 6. 2010); oder die *Stellungnahme zur Evaluation des Zuwanderungsgesetzes vom 28. 3. 2006*. In: Anlagenband I zum Evaluierungsbericht. Berlin 2006, 156–163.

90 *Zum Umgang mit Menschen ohne Aufenthaltspapiere*. Eine Orientierungshilfe des Kirchenamtes der EKD (EKD-Texte 85). Hannover 2006.

91 Epd, 24. 7. 2006, siehe: www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2006/060724_st_rechte_von_zuwanderern_staerken.html (zuletzt abgerufen 27. 4. 2010).

Die Asylpolitik der EKD als Schlussfolgerung aus der nationalsozialistischen Vergangenheit?

Damit bin ich fast in der Gegenwart angelangt und habe den Aufgabenkreis einer Historikerin weit überschritten. Wenn wir die 75 Jahre von 1933 bis heute überschauen, so fällt der grundlegende Wandel der deutschen evangelischen Kirche auf: Im Blick auf das „Dritte Reich" müssen wir ihre Passivität angesichts der nationalsozialistischen Verfolgungs- und Vertreibungspolitik beklagen und in der Nachkriegszeit ihre Gleichgültigkeit gegenüber den Rückkehrern aus dem Exil bedauern. Seit der Mitte der 70er Jahre aber zeigte sie mit ihrem beharrlichen und nachdrücklichen Eintreten für eine humane Asyl- und Ausländerpolitik ein völlig verändertes Verhalten. Während der NS-Zeit hatte es die „Zwei-Reiche-Lehre", so wie sie in der Tradition des preußisch-deutschen Obrigkeitsstaates im deutschen Protestantismus verstanden wurde, den evangelischen Kirchenleuten, auch denen der Bekennenden Kirche, sehr schwer gemacht, gegen unrechtes Handeln des Staates zu protestieren. Jetzt tauchte diese Doktrin in den Denkschriften und Erklärungen der EKD nicht einmal als Problem mehr auf. Mit großer Selbstverständlichkeit beanspruchte sie ein „Wächteramt" gegenüber dem Staat.

Wie es zu dieser völligen Neuorientierung kam, ist schwer zu sagen, da eingehende Untersuchungen über die Haltung der evangelischen Kirche zur Asylpolitik der Bundesrepublik noch fehlen. In ihnen müssten die innerkirchlichen Entscheidungsprozesse anhand von Akten, Briefen und anderen unveröffentlichten Quellen geklärt, die Positionen und Motive der wichtigsten Akteure bestimmt werden. Bisher kann ich nur einige Hypothesen und Beobachtungen formulieren: Der Generationenwechsel, der seit dem Ende der 60er Jahre in allen gesellschaftlichen Bereichen zu tiefgreifenden Veränderungen führte und auch in der Kirche an vielen Stellen ein Umdenken ermöglichte, spielte sicher eine entscheidende Rolle. Die Vermutung liegt nahe, dass eine neue Generation von Kirchenleuten mit ihrem Einsatz für eine humane Flüchtlingspolitik Lehren aus der Vergangenheit ziehen wollte; denn die Fehler und Versäumnisse der Kirche angesichts der nationalsozialistischen Menschenrechtsverletzungen, insbesondere der Judenverfolgung, wurden jetzt offen be-

kannt. Aber in den von mir herangezogenen öffentlichen Erklärungen der EKD zur Asylpolitik wird nur selten auf die Erfahrungen in der NS-Diktatur Bezug genommen[92]. Die Verpflichtung, für die notleidenden Fremden einzutreten, wird überwiegend biblisch begründet.

Dennoch mag der Wunsch, sich von den Irrtümern und schuldhaften Verstrickungen der Vorgänger zu lösen, „umzukehren" und die Erkenntnisse der Barmer Synode von 1934 als handlungsleitende Maxime anzunehmen, für die asylpolitisch engagierten Kirchenleute ein wichtiges Motiv gewesen sein. Zumindest in Einzelfällen lässt sich das belegen, z. B. in der zitierten Rede von Bischof Kohlwage von 1995. Am eindrucksvollsten tritt die Verpflichtung durch „Barmen" in einer Ansprache des ehemaligen Bischofs von Berlin-Brandenburg und Ratsvorsitzenden, Kurt Scharf, bei einer Protestveranstaltung gegen die Abschiebung libanesischer Flüchtlinge am 21. Januar 1987 hervor. Er soll deshalb das letzte Wort haben: „Es ist christlich geboten, notfalls von der Abschiebung Bedrohte in unseren Gemeinden aufzunehmen, auch zu verstecken. Wer dafür bestraft werden sollte, leidet um einer höheren christlichen Gerechtigkeit willen [...] Mehr als die Schweiz oder Frankreich, die Niederlande oder Großbritannien hat Deutschland, hat die Bundesrepublik die Grenzen offenzuhalten für flüchtende Fremde, und wo sie das nicht tut, haben wir Christen den Regierenden in den Arm zu fallen, haben wir die Regierenden und die Regierten an Gottes Gebot und Gerechtigkeit zu erinnern, wie die Bekennende Kirche es auf der Barmer Synode 1934 gegen den totalen Staat proklamiert hat. Der Flüchtling Jesus Christus, schon von Geburt an gefährdet, ist an der Seite der Flüchtenden."[93]

---

92 Zu einem anderen Ergebnis kommt *Leuninger*, Herbert: Kirche und Flüchtlinge. Auf welche Plausibilitäten kann sich das Engagement der wenigen berufen? In: Barwig, Klaus / Mieth, Dietmar (Hg.): Migration und Menschenwürde. Fakten Analysen und ethische Kriterien. Mainz 1987, 140–157. Seine Belege stammen jedoch nur zur Hälfte aus dem Bereich der Kirchen.

93 Zit. nach *Just*, Konflikt (wie Anm. 60), 112f.

Tabelle 1: Flucht aus Deutschland 1933–1945[1]

	Jüdische Flüchtlinge	Politische Flüchtlinge
1933	37000	
1934	23000	
1935	21000	
1936	25000	Schätzzahl für die
1937	23000	gesamte Zeit des
1938	40000	„Dritten Reichs“
1939	78000	35000
1940	15000	
1941	8000	
1942–1944	8500	

1 Bei allen Flüchtlingszahlen handelt es sich um Schätzungen. Quellen: *Strauss*, Herbert A.: Jewish Emigration from Germany. Nazi Policies and Jewish Responses (I). In: Leo Baeck Institute Year Book XXV (1980), 326; *Röder*, Werner: Die deutschen sozialistischen Exilgruppen in Großbritannien 1940–1945. Bonn / Bad-Godesberg ^{2}1973, 18.

Tabelle 2: Ausländische Bevölkerung in Deutschland nach dem Ausländerzentralregister (bis 1990 in der Bundesrepublik Deutschland)[2]

1951[1]	506000	1994	6990110
1961	686200	1995	7173866
1967	1806653	1996	7314000
1969	2381061	1997	7365800
1970	2976497	1998	7319600
1971[3]	3438711	1999	7343591
1973	3966200	2000	7296800
1975	4089394	2001	7318600
1980	4453300	2002	7335600
1985	4378900	2003	7334800
1989	4845900	2004	6717115[4]
1990	5342500	2005	6755811
1991	5882300	2006	6751002
1992	6495300	2007	6744879
1993	6878117	2008	6727618

2 Quellen: *Im Blickpunkt*: Ausländische Bevölkerung in Deutschland. Hg. v. Statistischen Bundesamt. Wiesbaden 2001, 10; Migrationsbericht 2008 des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Berlin 2009, 221; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Migration, Asyl und Integration. Berlin [14]2006, 79.

3 Volkszählungsergebnisse.

4 Der scheinbare Rückgang ist Folge einer statistischen Bereinigung.

Tabelle 3: Entwicklung der Asylbewerberzahlen in Deutschland[5]

Jahr	Anträge	Personen	Anerkennungsquote %
1953		?	
1954		?	
1955		?	
1956		?	
1957	3112	?	
1958	2740	?	
1959	2258	3009	
1960	2143	2980	
1961	1971	2722	
1962	2010	2550	
1963	2599	3238	
1964	3788	4542	
1965	3816	4337	
1966	3495	4370	26,3
1967	2424	2992	21,3
1968	4066	5608	40,6
1969	7937	11664	87,6

5 Bis 1990 Bundesrepublik Deutschland, ab 1991 Deutschland.
Quellen: *Münch*, Ursula: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. Opladen [2]1993, 253; *Amnesty International*: Schutz für politisch Verfolgte. Bonn 1986, 17f.; *Statistisches Bundesamt*: Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung in Deutschland. Stuttgart 1995, 123 bzw. Wiesbaden 2001, 113; *Burghardt*, Franz Josef: www.auslaender-statistik.de/bund/asyl_2a.htm bzw. _9.htm (letzter Zugriff 27. 4. 2010).

Jahr	Anträge	Personen	Anerkennungsquote %
1970	6423	8645	79,1
1971	4302	5388	76,6
1972	4521	5289	57,9
1973	4792	5595	56,6
1974	8183	9424	47,7
1975	8230	9624	37,6
1976	8854	11125	29,0
1977	13859	16410	17,7
1978	28223	33136	10,3*
1979	41953	51493	18,6
1980	92918	107818	15,2
1981	39555	49391	12,6
1982	30897	37423	15,9
1983	16335	19737	18,4
1984	27834	35278	36,5
1985	54805	73832	29,2*
1986	67429	99650	15,9*
1987	35 974	57379	9,4*
1988	62270	103076	8,6*
1989	77621	121318	5,0*
1990	124476	193063	4,4*
1991	166514	256112	6,9*

Jahr	Anträge	Personen	Anerkennungsquote %
1992	303196	438191	4,2*
1993	322599[6]	322599	3,2
1994	127210	127210	7,3
1995	127937	127937[3]	9,0
1996	116367	116367	7,4
1997	104353	104353	4,9
1998	98644	98644	3,9
1999	95113	95113	4,3
2000	78564	78564	3,0
2001	88287	88287	5,3
2002	71127	71127	1,8
2003	50563	50563	1,6
2004	35607	35607	1,5
2005	28914	28914	0,9
2006	21029	21029	0,8
2007	19164	19164	1,1
2008	22085	22085	?

* Anerkennungsquote, bezogen auf Anträge, sonst auf Personen. Die Quote fiel bei den Anträgen niedriger aus. In den Jahren, für die beide Zahlen bekannt sind, sah das Verhältnis von anerkannten Personen und Anträgen folgendermaßen aus: 1972: 57,9 / 39,8; 1973: 56,6 / 33,0; 1974: 47,7 / 32,4; 1975: 37,6 / 22,2; 1976: 29,0 / 18,4; 1977: 17,7 / 10,0; 1979: 18,6 / 16,5; 1980: 15,2% / 12,0%, 1981: 12,6% / 7,7%, 1982: 15,9% / 6,8%, 1983: 18,4% / 13,7%, 1984: 36,5% / 26,6%.

6 Seit 1993 werden für Asylanträge und Asylbewerber identische Zahlen angegeben.