

Impulsvortrag für die Veranstaltung „Schotten dicht?! 30 Jahre nach dem Asylkompromiss“ des Hamburger Instituts für Sozialforschung und der Landeszentrale für Politische Bildung Hamburg in der Zentralbibliothek Hamburger Bücherhallen, 24. Mai 2023

Am 26. Mai 1993, heute vor fast genau dreißig Jahren, stimmte eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages für eine Neufassung von Artikel 16, Absatz 2 Grundgesetz. Bis dahin hieß es dort ohne Gesetzesvorbehalt: „Politisch verfolgte genießen Asylrecht“. Seit 1993 können sich diejenigen nicht mehr auf dieses Recht berufen, die aus einem Mitgliedstaat der EU oder aus einem anderen Drittstaat einreisen, in dem die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäischen Menschenrechtskonvention angewandt werden.

Für die Grundgesetzänderung stimmten alle Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion, die meisten FDP-Abgeordneten sowie die Mehrheit der SPD-Fraktion. Von den am 26. Mai anwesenden dreizehn Hamburger Abgeordneten stimmten nur drei dagegen: Marliese Dobberthien, die Abgeordnete des Wahlkreises Altona, und Peter Paterna, der direkt gewählte Vertreter des Wahlkreises Eimsbüttel, beide SPD, und Cornelia von Teichman von der FDP.

Zwei Tage später votierte auch eine überwältigende Mehrheit des Bundesrats für die Grundgesetzänderung. Damit konnte die Änderung zum 1. Juli 1993 in Kraft treten.

Der Jurist und Journalist Heribert Prantl befand 1994: „Die Geschichte, die zum neuen Artikel 16a Grundgesetz geführt hat, ist die Geschichte des größten und folgenschwersten politischen Versagens in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“. Prantl lag mit dieser Einschätzung sowohl falsch als auch richtig. Falsch, weil die Auswirkungen der Grundgesetzänderung auf Deutschlands Verpflichtung, Menschen Schutz zu gewähren, weniger weitreichend waren, als es 1993 den Anschein hatte.

Das hatte drei Gründe. Erstens war Artikel 16 Absatz 2 sehr restriktiv ausgelegt worden; die Zahl der mit Bezug auf das Grundrecht anerkannten Asylsuchenden war immer sehr überschaubar gewesen. Zweitens mussten Deutschlands Asylverfahren schon bald *europäischem* Asylrecht folgen, das wiederum auf der Genfer Flüchtlingskonvention basierte. Und drittens war die Verschlechterung der Situation Schutzsuchender nach dem 1. Juli 1993 in erster Linie die Folge einer zeitgleich mit der Grundgesetzänderung verabschiedeten erneuten Verschärfung der Asylverfahrensgesetzgebung.

Der 26. Mai 1993 ist trotzdem wichtig, weil er den vorläufigen Endpunkt einer folgenschweren hysterischen Debatte über „Scheinasylanten“, „Wirtschaftsflüchtlinge“ und ein angeblich volles Boot markierte. Diejenigen, die forderten, dass Deutschland den Zuzug von Schutzsuchenden beschränken müsse, bedienten und beförderten oft rassistische Narrative, die wiederum den Nährboden für Gewalt gegen vermeintlich Fremde schufen – in Hoyerswerda, Mannheim, Rostock, Mölln, Hünxe und anderswo. Diese Gewalt wurde dann benutzt, um für eine Grundgesetzänderung zu werben.

Sie wurde auch dazu benutzt, gegen die Unterbringung von Flüchtlingen Stimmung zu machen. Im September 1992 veröffentlichte die *Blankeneser Rundschau* einen Leitartikel mit dem Titel „Kein Rostock in Blankenese“, in dem ihr Herausgeber gegen die Aufstellung von Wohnpavillons für Asylsuchende in Blankenese und Iserbrook argumentierte.

Die rassistische Gewalt hatte auch Auswirkungen auf alle anderen hier lebenden Menschen mit einer migrantischen Biografie. In dem jüngst mit dem Leipziger Buchpreis

ausgezeichneten Roman *Unser Deutschlandmärchen* lässt Dinçer Güçyeter seine Mutter Fatma sagen: „Du glaubst, weil deine Kinder hier geboren sind, werden sie hier bleiben, denkst, die brauchen nicht mehr dieses gespaltene Gefühl, die haben einen festen Ort, und dann brennt es auf dem Bildschirm ... Eisene Gitter streckten sich um uns in die Höhe, jeder war nun ein Häftling.“

Wenn wir nicht aufpassen, wird sich *diese* Geschichte wiederholen. Die Spaltung der Gesellschaft, die im Kontext von Diskussionen über das Asylrecht, Corona-Schutzimpfungen oder Maßnahmen gegen den Klimawandel oft als Schreckgespenst an die Wand gemalt wird, bereitet mir keine schlaflosen Nächte. Was mich besorgt, ist die Aussicht, dass hier lebende Menschen mit einer Zuwanderergeschichte – wie schon in den frühen 1990er Jahren – das Gefühl vermittelt bekommen, sie gehörten nicht dazu.

Rassistische Gewalt endete nicht mit dem Asylkompromiss. Einen Tag nach der Bundesratsentscheidung, am 29. Mai 1993, steckten rechtsextreme Täter ein von einer türkisch-deutschen Familie bewohntes Haus in Solingen in Brand. Fünf Menschen starben. Wir werden unsere Veranstaltung pünktlich um 19:30 Uhr beenden, um es Ihnen zu ermöglichen, anschließend an der Gedenkveranstaltung für die Morde von Solingen im Thalia-Theater teilzunehmen.

Zugegebenermaßen solidarisierten sich 1992 und 1993 auch viele Menschen mit den Opfern rassistischer Gewalt. Doch die damaligen Lichterketten waren ein eher hilfloser Versuch, der Hetze und dem Morden etwas entgegenzusetzen. Noch einmal Dinçer Güçyeter: „Nun lagen Kränze überall ... Menschen versammelten sich auf den Straßen, im Parlament gab es Schweigeminuten. ... Am nächsten Tag werden die Kränze und Wörter wieder aufgesammelt, und dir wird gezeigt, wer du eigentlich bist und sein sollst.“

Forderungen nach einer Begrenzung des Zuzugs von Schutzsuchenden durch eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen verstummten auch nach der Grundgesetzänderung nicht. Sie werden sich an Horst Seehofers Forderung nach einer Obergrenze erinnern. Heute sagen viele Politiker, Fluchtmigration müsse besser „gesteuert“ werden. Was sie oft meinen, ist: Macht die Schotten dicht!

Wiederholt ist behauptet worden, ein weiterer Zuzug von Asylsuchenden und Flüchtlingen sei den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland nicht zuzumuten, und die Kapazität Deutschlands sei erschöpft. Das war immer relativ richtig und absolut falsch. Größenordnungen, die vor sieben oder acht Jahren für manche in Harvestehude und Blankenese als unzumutbar galten, waren damals kein unüberwindbares Problem in Wilhelmsburg und Bahrenfeld. Und bereits 1980, als die Zahl der Asylanträge innerhalb eines Jahres erstmals die Marke von 100.000 überstieg, hieß es, Deutschlands Aufnahmekapazität sei erschöpft. Der Historiker Klaus Bade schrieb 1994: „Wenn das Boot schon 1980 voll ist, dann kann dasselbe Boot ... nach dem Zugang mehrerer 100.000 Asylsuchender nicht immer noch voll sein, dann müsste es längst gekentert sein.“

Wie schon vor dreißig Jahren wird heute behauptet, das sogenannte Flüchtlingsproblem sei lösbar. Man müsse nur die Fluchtursachen bekämpfen und/oder die EU-Außengrenzen effektiv „sichern“. Die heute angebotenen Lösungen sind so unrealistisch (und zum Teil so unangemessen) wie die von damals. Wir müssen akzeptieren lernen, dass es *keine* Patentlösung gibt, mit Hilfe derer irregularisierte Migration kurz- oder mittelfristig unterbunden werden könnte. Mal ganz abgesehen davon, dass nicht *Flüchtlinge* das Problem sind, das gelöst werden müsste.

Es sollte aber durchaus möglich sein, Verbesserungen auf den Weg zu bringen. Visaerleichterungen führen nicht automatisch dazu, dass Millionen von Menschen in die deutschen Sozialsysteme einwandern. In den frühen 1990er Jahren kamen viele Asylsuchende aus Bulgarien und Rumänien; nach dem EU-Beitritt der beiden Länder können Bulgarinnen und Rumäninnen ohne Visa einreisen, um hier zu arbeiten. Und sehr viele machen von dieser Möglichkeit Gebrauch, zu ihrem Nutzen und dem der deutschen Wirtschaft.

Warum sollten Asylsuchende aus Syrien und Afghanistan, deren Schutzbegehren in der Regel stattgegeben wird, nicht so behandelt werden wie Flüchtlinge aus der Ukraine, wenigstens was die Auflage angeht, für die Dauer ihres Verfahrens in Gemeinschaftsunterkünften oder Gewährswohnungen zu leben?

Anstatt sich auf die Gegner der Aufnahme von Schutzsuchenden einzulassen – zum Beispiel auf die aufgebrachten Menschen in Uphahl – sollte die Politik auf diejenigen zugehen, die sich solidarisch zeigen wollen. Mehr als 300 Kommunen haben sich zu Sicheren Häfen erklärt, 121 sind bislang dem Bündnis Städte Sicherer Häfen beigetreten, darunter acht der zehn einwohnerstärksten Städte Deutschlands. Viele Kommunen sind bereit, Schutzsuchende zusätzlich zu der ihnen zugewiesenen Quote aufzunehmen.

Und da Sachsens Ministerpräsident Michael Kretschmer und andere meinen, dass bestehende Aufnahmeprogramme (wie zum Beispiel das für afghanische Ortskräfte) gestrichen werden sollten, könnte man versuchen, über Resettlement-Programme einreisende Schutzsuchende nach kanadischem Vorbild mithilfe von Sponsoren unterzubringen.

1993 wie heute ist die Debatte darüber, wie mit Schutzsuchenden umgegangen werden sollte, durch ihre Armseligkeit gekennzeichnet. Und das nicht nur, weil angenommen wird, dass die Grenzen von Zumutbarkeit und Kapazität *objektiv* gegeben seien, oder dass Lösungen nur am fehlenden Willen der politischen Entscheidungsträger scheiterten.

Damals zum Beispiel wurde für die Grundgesetzänderung mit dem Verweis argumentiert, dass 95 Prozent der sich auf Artikel 16 Grundgesetz berufenden Asylanträge sowieso abgelehnt würden und dass die abgelehnten Antragsteller deshalb „Scheinasylanten“ seien. Dieser Verweis verkannte, dass unter den 95 Prozent viele Kriegsflüchtlinge waren sowie andere Menschen, die nicht abgeschoben werden *durften*. Und heute wird wieder – oft besseren Wissens – so getan, als sei ein abgelehntes Asylgesuch an sich Grund für eine umgehende Abschiebung.

Ich wünsche mir eine Debatte, die uns endlich weiterbringt. Darin könnte es *auch* um die prinzipielle Frage gehen, warum Deutschland Schutzsuchende aufnehmen sollte. Ich stelle mir vor, dass eine solche Debatte diejenigen, die am liebsten eine neue Mauer bauen wollen, herausfordern würde. Aber manchmal bedarf es ja einer unvorhergesehenen Herausforderung, um eigene Ängste und Aversionen zu hinterfragen.

Mindestens ebenso ertragreich könnte eine solche Debatte für diejenigen sein, die die Aufnahme von Schutzsuchenden grundsätzlich unterstützen. Der Jurist Reinhard Marx, der sich wie kaum ein anderer im Asylrecht auskennt, hat einmal von der Notwendigkeit eines Vergewisserungsdiskurses gesprochen.

Ein solcher Vergewisserungsdiskurs ist deshalb vonnöten, weil auch einige der gemeinhin vorgebrachten Argumente *für* die Aufnahme von Schutzsuchenden wenig taugen. Dazu

zählen das utilitaristische Argument, demzufolge die Aufnahme von Schutzsuchenden uns nützt; die Vorstellung, dass ein (oft religiös begründetes) *Mitgefühl* unser Verhalten leiten sollte; und die Idee, dass wir aus *Scham* oder um unserer *Reputation* willen einer Aufnahme von Schutzsuchenden zustimmen sollten.

Auch das Argument, dass wir Schutzsuchende vor allem deswegen aufnehmen sollten, weil wir dazu *rechtlich* verpflichtet sind, halte ich in zweierlei Hinsicht für problematisch. Zum einen, weil es entgegen landläufiger Annahme kein völkerrechtlich verbrieftes Recht auf Asyl gibt, sondern nur die Pflicht der Nicht-Zurückweisung. Und zum anderen, weil das internationale Flüchtlings- und Asylrecht das Resultat bestimmter historischer Umstände ist und es doch darauf ankommen sollte zu begründen, *weshalb* bestimmte Rechte notwendig sind.

Es ist allerdings richtig, dass es an der Umsetzung von im Völkerrecht niedergelegten Rechten hapert. Unter Missachtung der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Charta der Grundrechte arbeitet die EU mit libyschen Milizen zusammen, die Folterlager betreiben, und Griechenland deportiert Schutzsuchende ohne Prüfung ihres Anliegens – oft mit Billigung der EU-Grenzagentur Frontex.

In meinem Buch benenne ich vier Prinzipien, über die es sich, glaube ich, zu diskutieren lohnte. Da ist zuerst das Prinzip der *Achtsamkeit*. Unser Umgang mit Schutzsuchenden sollte von einem genauen Hinschauen – auf *ihre* Situation, nicht unsere – geleitet werden. Da ist zweitens das Prinzip der *Gastlichkeit*, das den Austausch mit Fremden möglich macht, und drittens das der *Solidarität*. Und viertens ist da das Prinzip der *Gerechtigkeit*. Umfassende globale Gerechtigkeit liegt in ebenso weiter Ferne, wie eine Welt, in der es keine Fluchtursachen mehr gibt. Aber diese Erkenntnis entlässt doch diejenigen von uns, deren Wohlstand auch mit der Ausbeutung des globalen Südens erkaufte wurde und deren Länder maßgeblich zum Klimawandel beigetragen haben, nicht aus ihrer Verantwortung.

Ich erwarte nicht, dass Sie wie ich der Meinung sind, ein Umgang mit Schutzsuchenden sollte sich ausgerechnet an den eben genannten vier Prinzipien – Achtsamkeit, Gastlichkeit, Solidarität und Gerechtigkeit – orientieren. Aber vielleicht kann ich Sie ja davon überzeugen, dass uns das Beharren darauf, das Boot sei voll, oder es gebe eine Patentlösung für das „Flüchtlingsproblem“, nicht weiterbringt und dass eine Debatte über die Frage, *warum* ein Land wie Deutschland Schutzsuchende aufnehmen sollte, überfällig ist.

24. May 2023

Klaus Neumann
c/o Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur
klaus.neumann@hamburg-wiku.de