



INTERDISZIPLINÄRE
FORSCHUNGSSTELLE

WISSENSCHAFT · DEMOKRATIE
VERFAHRENSGESTALTUNG

Working Papers Series

PREPRINT

Werner Kogge

Wenn Wissenschaftler Hand ans
Grundgesetz legen –

Heinrich August Winklers
politisch motivierte Verdrehung
historischer Quellen

Wenn Wissenschaftler Hand ans Grundgesetz legen – Heinrich August Winklers politisch motivierte Verdrehung historischer Quellen

Wenn Wissenschaftler als Wissenschaftler sprechen, aber wissenschaftliche Standards über Bord werfen, um eine politische Pointe zu setzen, dann ist dies ein Missbrauch von Renommee. Dadurch beschädigen sie nicht nur sich selbst, sondern die Sache der Wissenschaft insgesamt. Wenn die Pointe, die sie setzen, zudem aber eine Revision der Verfassung, eine Umdeutung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland bedeutet, dann gerät der Missbrauch wissenschaftlichen Renommees zu geistiger Brandstifterei.

So geschehen im Fall des Historikers Heinrich August Winkler, der unter dem Titel "Die deutsche Asyllegende" eine Asylrechtslegende konstruiert, rund um die zentrale Aussage:

"Die Gegner der CDU-Vorschläge zur Migration berufen sich auf das Grundgesetz. Doch die Verfassungsschöpfer wollten nie ein individuelles Grundrecht auf Asyl." (Der Spiegel 7 /2025).

Diese Aussage ist falsch; die Interpretation, die zu ihrem Beleg dargeboten wird, eine Kette verdrehter Aussagen. Wissenschaftlichen Standards der Textauslegung genügt sie an keiner Stelle. Dennoch konnte sich dieser Angriff auf ein menschenrechtlich und grundgesetzlich geschütztes Recht binnen Stunden unwidersprochen in alle Ecken und Enden der Republik verbreiten und er konnte politisch instrumentalisiert werden. Eine Reihe von Korrekturen erschien zwar rasch in unterschiedlichen Medien, doch auf die Schnelle konnten sie häufig kaum fundierter auf die historischen Quellen eingehen als Winklers ursprüngliche Einlassungen. Dabei kommt der Begriff des "Institutionellen Asylrechts", den Winkler den Intentionen der Verfassungsschöpfer unterschiebt, in den Debatten im Parlamentarischen Rat nicht vor – weder als Wort noch als Sache. Er stammt vielmehr aus den Diskussionen um die Verschärfung des Asylrechts Anfang der 1990er Jahre¹ und wird lose mit Ideen der numerischen Begrenzung, der Kontingentierung und unterschiedlicher Obergrenzen assoziiert.

Zur komplexen Problematik von Asylrecht im Kontext von Menschenrechten und Völkerrecht trägt Winkler nichts bei. Was er allerdings mit seiner politischen Positionierung bewirkt, ist die Verbreitung eines Zerrbildes geistiger Prinzipien des Grundgesetzes. Angesichts der Tatsache, dass gegenwärtig die Instanzen von Grund- und Menschenrechten in einem vor Kurzem noch undenkbaaren Ausmaß politischer Demontageversuche ausgesetzt sind, kann ein solch instrumentalisierendes Vorgehen nur als ein besonders krasser Fall intellektueller Verantwortungslosigkeit angesehen werden. Dagegen gilt es, zunächst einmal die Quellen im Kontext wahrzunehmen und den Verlauf der Debatte zu rekonstruieren, die das Asylrecht ursprünglich im Grundgesetz verankerte.

¹ Der Begriff des Institutionellen Asyls ist im Grunde eine verunklarende Verkürzung des am 1.3.1990 vom Bundesland Bayern zur Grundgesetzänderung eingeführten Konzepts der "Gewährung von Asyl an politisch Verfolgte als institutionelle Garantie" (Drucksache 175/90; <https://dserver.bundestag.de/brd/1990/D175+90.pdf>). Der Begriff der 'Institutionellen Garantie' selbst, der in seiner Systematik auf den NS-kompromittierten Staatsrechtler Carl Schmitt zurückgeht, galt schon seinerzeit als anti- bzw. aliberaler Konzept; vgl. die Rezension von Koellreutter in: Archiv des öffentlichen Rechts, 1932, Vol. 61 (N.F. 22), No. 1 (1932), pp. 110-116. Mit dieser politischen Einschätzung korrespondiert ein Bericht, der sich auf eine Pressemitteilung der rechtsextremen Partei *Die Republikaner* vom 14. September 1992 bezieht: "Die baden-württembergische Landtagsfraktion strich dabei in einer Mitteilung unter der Überschrift 'Union schreibt bei Republikanern ab' gebührend heraus, daß neben der Schönhuber-Partei nun auch die CSU die Abschaffung des Grundrechts auf Asyl und dessen Ersatz durch eine nur institutionelle Garantie verlangte." Bernd Neubacher: *Die Republikaner im baden-württembergischen Landtag: von einer rechtsextremen zu einer rechtsradikalen, etablierten Partei?* Stuttgart, Univ., Diss., 2002, S. 333. Die Bedeutung des Begriffs blieb dabei im Unklaren. Eine qualifizierte Auslegung des Begriffs, allerdings mit der Intention, das Grundrecht als solches besser zu schützen, legte wenig später Otto Schily vor: Vgl. taz, 13.10.1992: "Die SPD hat die Verfassungsfrage tabuisiert". Interview mit Otto Schily (SPD-MdB). Er denkt dabei an Folgendes: "Es muß ein individuelles Verfahren geben, wie es die Genfer Flüchtlingskonvention vorschreibt, allerdings nicht unbedingt ein individuelles Gerichtsverfahren. Das Zulassungsverfahren wäre ein individuelles Verfahren, leidet aber nicht unter der unvermeidlichen Schwerfälligkeit der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren."

Was geschah tatsächlich im Parlamentarischen Rat zwischen September 1948 und Januar 1949, als die Grundrechte für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland – auf Grundlage des Entwurfs von Herrenchiemsee – besprochen und ausformuliert wurden?

Die Verhandlungen zum Themenkomplex *Asyl* nehmen ihren Anfang in einer ersten Zusammenstellung von Grundrechten, mit der der SPD-Politiker Ludwig Bergsträsser am 16. September 1948 vom Ausschuss für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates beauftragt wurde. Bergsträsser hatte Zugang zu den kurz zuvor erstellten Entwürfen zur UN-Erklärung der Menschenrechte, die nach Anfängen in New York nun in Paris diskutiert wurden. Dort stand der 1947 als *Geneva Draft* bezeichnete Entwurf zur Diskussion, in dem das "right to seek and be granted asylum from persecution" unter den grundsätzlichen Menschenrechten aufgeführt war.²

Bergsträsser selbst begründet die Aufnahme von Ausweisungsverboten in die Grundrechte ausdrücklich mit der Erfahrung der von Nationalsozialisten Verfolgten:

"Dieser Art. ist dem Entwurf der UN entnommen. Der Berichterstatter hält es für richtig, ihn zu übernehmen, da die Erfahrung, die viele Emigranten – auch gerade Deutsche – gemacht haben, zeigt, daß nichts mehr auf dem lastet, der in einem fremden Land wohnt, als das Gefühl ständiger Unsicherheit, das dadurch hervorgerufen wird, daß man willkürlichen Entscheidungen der Verwaltungsorgane unterliegt. Eine solche Bestimmung würde auch unmöglich machen, daß bei einem Regierungswechsel etwa Ausweisungen aus rein politischen Gründen vorgenommen werden." (Bd. 5, S. 21)³

In der Diskussion dieses Vorschlags im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rats am 23. September 1948 wird deutlich, vor welchem Hintergrund die Beteiligten dieses Thema verorteten: es ist die Diskussion um das politische Asyl, die seit dem frühen 19. Jahrhundert ganz Regale staats- und völkerrechtlicher Literatur füllte.⁴ Carlo Schmid, literarisch gebildeter Staatsrechtler der SPD, referierte aus dieser Literatur:

Nach dem Völkerrecht ist es so: Keine Regierung braucht auszuliefern, es sei denn, daß das politische Delikt mit einem Attentat verbunden ist. Wenn einer nach Deutschland flieht, weil er versucht hat, die Regierung seines Heimatlandes zu stürzen, so braucht er, auch wenn er sich des Hochverrats schuldig gemacht hat, nicht ausgeliefert zu werden. Deutschland macht sich dann völkerrechtlich weder Schadensersatzpflichtig, noch setzt es den Anlaß zu einer Repressalie. Wenn dieser Mann aber geschossen hat, muß man ihn ausliefern. Das ist *communis opinio*. (Bd. 5, S. 84)

Allerdings bekommt dieser Diskurs aus dem 19. Jahrhundert nun vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Thematik eine neue Richtung. Georg-August Zinn, ebenfalls SPD, gab zu Bedenken:

Ein Beispiel: ein Franzose kommt nach Deutschland. Nach bestehenden internationalen Verträgen sei er vielleicht auszuliefern, wenn er gegen das allgemeine Strafgesetz verstoßen hat. Die Auslieferung soll aber niemals erfolgen, wenn der Mann ein politisch Verfolgter ist. (Bd. 5; S.83)

Daraufhin Carlo Schmid:

In einigen Rechten, z. B. in Skandinavien, ist es so, daß über das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Auslieferung ein Gericht entscheidet. Die Regierung kann da nicht sagen, Venezuela reklamiere Herrn Gomez; ich liefere ihn aus, sondern sie muß sich zuerst an das zuständige Gericht wenden. Erst wenn dieses feststellt, der Mann sei kein politisch Verfolgter, habe also keinen Anspruch auf das Asylrecht, steht es im Ermessen der Regierung, den Mann auszuliefern. Stellt das Gericht fest, der Mann ist von der

² Warum die Interpretation des Asylrechts im Grundgesetz weder einen 'deutschen Sonderweg' darstellt, wie häufig behauptet wird, vielmehr eine Position in der Entwurfsgeschichte der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* widerspiegelt, ist nachzulesen in: Bashfor, Alison, Jane McAdam: *The Right to Asylum: Britain's 1905 Aliens Act and the Evolution of Refugee Law*. In: *Law and History Review*, vol. 32, no. 2, 2014, pp. 309–50.

³ Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949: Akten und Protokolle, hrsg. für den Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv unter Leitung von Kurt Georg Wernicke und Hans Booms. Ausschuß für Grundsatzfragen / bearb. von Eberhard Pikart, Wernicke, Kurt Georg; Booms, Hans; Schick, Rupert, Boppard am Rhein 1993.

⁴ Einen Eindruck von der Diskurslage im 19. Jahrhundert vermittelt: Heinrich Lammasch: *Auslieferungspflicht und Asylrecht. Eine Studie über Theorie und Praxis des internationalen Strafrechts*, Leipzig 1887.

Auslieferungspflicht nicht betroffen, dann kann die Regierung ihn überhaupt nicht ausliefern. (Bd. 5, S. 83)

Und er ergänzt:

Ich meine, man sollte doch an Zeiten denken, wo man sich von Regierung zu Regierung Gefälligkeiten erweist. (Bd. 5, S.83)

Dieser Gedanke, dass das Thema Asyl keine politische Frage sein darf, sondern eine des Rechts sein muss, wird sodann von Zinn um das Beispiel der Rechtshilfe zwischen Ost- und Westzonenverwaltung ergänzt:

Diesen Rechtshilfeverkehr wollen wir nicht unterbrechen. Beruft sich einer aber darauf, daß er formell zwar wegen eines gewöhnlichen Vergehens verfolgt, in Wahrheit aber aus politischen Gründen gesucht wird, dann soll der Richter in den Westzonen sagen: hier prüfe ich nach. So wird es auch praktisch gehandhabt. Wenn ein derartiges Ersuchen gestellt wird, sieht der Richter die Akten ein, vernimmt den Mann und vollstreckt keineswegs sofort den Haftbefehl. [...] Handelt es sich um einen politisch Verfolgten, so kann der Richter in sinngemäßer Anwendung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts und in Auslegung des Begriffs des Asylrechts sagen: ich liefere nicht aus. (Bd. 5, S.84)

Wie wichtig der Weg einer gründlichen Rechtsprüfung ist in dieser Frage ist, erklärt Schmid am Beispiel krimineller Vorwände für politische Verfolgung:

Ich denke da an die berühmten Methoden des Warren Hastings in Indien, der, wenn er einen ihm unbequemen Maharadscha unschädlich machen oder beseitigen wollte, ihn nicht wegen Hochverrats verfolgte, sondern wegen Verführung Minderjähriger. (Bd. 5, S. 84)

Dieser Hinweis steht im Kontext der Frage, wie Personen, die in der Ostzone politisch aufbegehren⁵, in der Westzone politisches Asyl sichergestellt werden kann, doch das bedeutet nicht, wie in der gegenwärtigen Debatte suggeriert wird, dass beim Asylrecht die innerdeutsche Problematik im Zentrum gestanden hätte; oder gar, dass das Thema auf dieses beschränkt gewesen wäre. Das Gegenteil ist der Fall: die innerdeutsche Problematik gab Anlass, das Thema auf die Ebene universalen Rechts zu heben.

Der Ausschuss für Grundsatzfragen war diesbezüglich vollkommen klar. Im entsprechenden Protokoll, ebenso wie im Entwurf zu den Grundrechten vom 8. Oktober 1948⁶ heißt es deshalb auch lapidar:

Artikel 4: Kein Deutscher darf ins Ausland ausgeliefert werden. Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. (Bd. 5, S. 86; S. 335)

Die diskutierte Ergänzung um die Formel "im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts" hatte man schließlich gestrichen. Nicht nur, weil das Völkerrecht ohnehin als maßgeblich für das Bundesrecht ins Grundgesetz aufgenommen werden sollte, sondern auch, um den prinzipiellen Gehalt des Asylrechts möglichst schlicht und deutlich hervortreten zu lassen. Nachdem nämlich der Redaktionsausschuss zum Entwurf Stellung bezogen und ihn als zu weitgehend kritisiert hatte,⁷ äußert sich v. Mangoldt für den Grundrechtsausschuss so:

Wir konnten uns nicht entschließen, dem Vorschlag des Redaktionsausschusses zu folgen und zu sagen: Kein Deutscher und kein politisch verfolgter Ausländer darf ausgeliefert werden. Wir halten es nach den völkerrechtlichen Grundsätzen über das Auslieferungsrecht für eine Selbstverständlichkeit, daß ein politisch Verfolgter nicht ausgeliefert werden darf.

⁵ Carlo Schmid: "Ich sehe die Zeit kommen, wo in der Ostzone Maquis-Erscheinungen auftreten werden. Die Bevölkerung wird dann, um sich Luft zu machen, zu Akten übergehen, die, sagen wir einmal, die Attentatsklausel streifen. Wollen wir einen Deutschen, der so etwas gemacht hat und deswegen zu uns geflohen ist, ausliefern? Ich bringe dieses Beispiel, um anzuregen, daß unsere Formulierung auch solche Dinge decken sollte. Gesetzt, ein junger Mensch hat eine Sowjet-Fahne heruntergerissen oder einen Markgraf-Polizisten mit Steinen beworfen. An sich müßte gegen ihn das Verfahren wegen Landfriedensbruch eröffnet werden." (Bd. 5, S. 85)

⁶ Übrigens unmittelbar nach der Publikation des Entwurfes der Erklärung der Menschenrechte vom 7. Oktober, in dem es heißt: "Bei Verfolgung hat jede Person das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen und zu erhalten." (Bd. 5, S. 223)

⁷ Die Bedenken wurden dahingehend artikuliert, "daß danach auch solchen Ausländern Asyl gewährt werden müßte, welche wegen kommunistischer oder faschistischer Wühlereien gegen eine befreundete Demokratie verfolgt werden." Und es wurde vorgeschlagen, "dem zweiten Satz etwa folgende Fassung geben: Ausländer, welche wegen ihres Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Weltfrieden politisch verfolgt werden, genießen im Bundesgebiet Asylrecht." (Bd. 5, S. 366)

Der Redaktionsausschuß hat den Begriff des Asylrechts enger gefaßt; er will es nur Deutschen und auch nur unter Beschränkungen geben. Er stützt sich dabei auf einen Vorschlag Thoma's, der das Asylrecht zwar nicht auf Deutsche beschränken, sondern es auf Ausländer ausdehnen will, aber nur, wenn sie wegen ihres Eintretens für Freiheit, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Weltfrieden politisch verfolgt werden.

Wir haben indes einen besonderen Grund, nach dieser Richtung vorsichtig zu sein. Uns ist eine kommunistische Eingabe zugegangen, die politisch Verfolgte das Asylrecht gewähren will, wenn sie ihr eigenes oder ein anderes Land wegen antifaschistischer oder antimilitaristischer Betätigung verlassen mußten. Das ist also das Gegenstück zu dem, was Thoma empfiehlt. Nimmt man eine solche Beschränkung auf, dann kann die Polizei an der Grenze machen, was sie will. Es ist dann erst eine Prüfung notwendig, ob die verfassungsmäßigen Voraussetzungen des Asylrechts vorliegen oder nicht. Diese Prüfung liegt in Händen der Grenzpolizei. Damit wird das Asylrecht vollkommen unwirksam. Wir haben dafür Erfahrungen aus dem letzten Krieg, namentlich von der Schweiz her. Man kann das Asylrecht nur halten, wenn man die Bestimmung ganz einfach und schlicht faßt: Politisch Verfolgte genießen Asylrecht. (Bd. 5, S. 611-612)

Während der hier abgelehnte Vorschlag das Asylrecht als allgemeines Recht an bestimmte ideologische Voraussetzungen knüpfen wollte, war im Redaktionsausschuss zuvor (16. Nov. 1948) ein weitergehender Einwand formuliert worden:

Die Gewährung des Asylrechts für politisch verfolgte Ausländer erscheint als zu weitgehend, da sie möglicherweise die Verpflichtung zur Aufnahme, Versorgung usw. in sich schließt. (Bd. 5, S. 579)

Doch dagegen wandten sich Vertreter des Grundsatzausschusses entschieden. Der Einwand, was die Verpflichtungen betrifft, war im Grundsatzausschuss schon früh, am 21. September 1948, differenziert behandelt worden.

Nach den Erfahrungen in Hessen, wo die Militärregierung aus diesem Artikel des Asylrechts folgerte, daß die Regierung die Pflicht habe, aus der Tschechoslowakei nach dem politischen Umsturz geflohene Politiker nicht nur aufzunehmen, sondern auch für ihren Unterhalt aufzukommen, wäre vielleicht ein Zusatz richtig, der etwa so lauten könnte: Das Asylrecht beschränkt sich auf die Möglichkeit des Aufenthalts unter den gleichen äußeren Bedingungen, unter denen die Staatsangehörigen leben". Damit soll gesagt sein, daß solchen Personen Lebensmittelkarten und ein Anspruch auf den entsprechenden Wohnraum zustehen, aber keine Unterstützung. (Bd. 5, S. 21)

Was das Grundrecht auf Asyl selbst betrifft konnte v. Mangoldt (CDU) in der Sitzung des Hauptausschusses am 4. Dezember 1948 deshalb klarstellen:

Ich brauche hier nur darauf hinzuweisen, wenn wir irgendeine Einschränkung aufnehmen würden, wenn wir irgend etwas aufnehmen würden, um die Voraussetzungen für die Gewährung des Asylrechts festzulegen, dann müßte an der Grenze eine Prüfung durch die Grenzorgane vorgenommen werden. Dadurch würde die ganze Vorschrift völlig wertlos.

Vors. Dr. Schmid (SPD): Dann beginnt das Spiel: man schickt den Mann zurück oder man schickt ihn an die andere Grenze, und von dort geht es wieder weiter.

(Dr. von Mangoldt [CDU]: Wir haben unsere Erfahrungen aus dem Krieg.) (Bd. 14, S. 540)⁸

Nicht nur, dass das Problem der Kettenabschiebung hier bereits mitbedacht war, die Vertreter des Grundsatzausschusses hatten zudem klar vor Augen, dass das Asylrecht grundsätzlich der politischen Instrumentalisierung entzogen werden muss.

⁸ Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949: Akten und Protokolle, Bd. 14 Hauptausschuss, bearb. von Michael F. Feldkamp, München 2009.

Doch die Gegenseite ließ nicht locker. Heinrich von Brentano (CDU) bezog sich in der 24. Sitzung des Hauptausschusses von Vierundvierzigste Sitzung am 19. Januar 1949 noch einmal auf die Formulierung des Redaktionsausschusses und führte aus:

Jeder politisch Verfolgte soll vor einer Auslieferung geschützt sein. Es geht mir aber zu weit – und ich glaube auch nicht, daß das der Zweck einer solchen Vorschrift sein kann –, daß wir generell dem politisch Verfolgten das absolute Asylrecht geben. Ich sehe keinen Grund dafür ein, daß etwa Ausländer, die aus ihrer Heimat nach Deutschland gekommen sind, weil sie sich in ihrer Heimat aktiv gegen die Demokratie eingesetzt haben, in Deutschland unbedingt ein Asylrecht haben sollen. Sie sollen gegen Auslieferung geschützt sein, aber es soll die Möglichkeit bestehen, sie des Landes zu verweisen. Wenn wir das Asylrecht so weit fassen, dann schaffen wir Voraussetzungen dafür, daß alle diejenigen, die sich wegen eines aktiven Einsatzes gegen die demokratische Grundordnung in ihrer eigenen Heimat nicht aufhalten können, in Deutschland ungestraft und unter Berufung auf dieses Asylrecht weiterleben und weiterarbeiten können.

Wir haben bewußt die Trennung gesucht und gefunden, indem wir sagten: Kein Deutscher und kein politisch verfolgter Ausländer darf ausgeliefert werden. Das ist ein Grundsatz, zu dem wir uns sicherlich alle bekennen. Das unbeschränkte Asylrecht soll den Deutschen gegeben werden, die sich wegen ihres Eintretens für die Demokratie auf dieses Asyl zurückziehen. Ein Ausländer, der wegen entgegengesetzter Bestrebungen hierher nach Deutschland kommt, kann dieses unbeschränkte Asylrecht nicht in Anspruch nehmen. (Bd. 14, S. 1412)

Dem entgegnete Friedrich-Wilhelm Wagner (SPD):

Ich glaube, man sollte da vorsichtig sein mit dem Versuch, dieses Asylrecht einzuschränken und seine Gewährung von unserer eigenen Sympathie oder Antipathie und von der politischen Gesinnung dessen abhängig zu machen, der zu uns kommt. Das wäre dann kein unbedingtes Asylrecht mehr, das wäre ein Asylrecht mit Voraussetzungen, mit Bedingungen, und eine solche Regelung wäre in meinen Augen der Beginn des Endes des Prinzips des Asylrechts überhaupt. Entweder wir gewähren Asylrecht, ein Recht, das, glaube ich, rechtshistorisch betrachtet, uralt ist, oder aber wir schaffen es ab. Ich fürchte, dieser Zwischenzustand, Herr Kollege Dr. von Brentano, wäre schon der Beginn des Abbaus. Ich glaube, in einer so unruhigen Zeit, bei unserer politischen Zerrissenheit ist es nicht angebracht, dieses Recht auch nur im geringsten irgendwie abbauen zu wollen. Ich habe etwas Erfahrung mit solchen Rechten, genau so wie Herr Kollege Renner. Wir haben ja zum Teil beinahe in der gleichen Stadt, ja beinahe im gleichen Büro unser Asylrecht gemeinsam genossen. (Bd. 14, S. 1413)

Wagner war mit Heinz Renner im Exil in Paris. Renner allerdings wurde 1939 dort als Kommunist inhaftiert und 1943 nach Deutschland ausgeliefert, während Wagner bis 1941 aktiv bleiben und schließlich in die USA fliehen konnte – Anlass zu einem kurzen Wort austausch im Parlamentarischen Rat. (Bd. 14, S. 1416-17) In Bezug auf die französische Praxis führte Wagner aus:

Betrachten Sie zum Beispiel Frankreich, das große Land, das Menschen aller Richtungen aufgenommen hat, sowohl uns deutsche Antifaschisten als auch früher die Zaristen. Hätte Frankreich etwa sagen dürfen und sollen, es nehme als französische Demokratie die Zaristen, die Anhänger einer Blutherrschaft der Unterdrückung des russischen Volkes nicht auf, weil das ihren heiligsten Prinzipien widerspreche? Ein danach aufgebautes Recht hätte man dann nicht mehr als Asylrecht anerkennen können. [...] Wir waren sehr glücklich, daß wir draußen unterkamen und daß wir dadurch Hitler und seinen Henkersknechten entkommen konnten. [...]

Das sind die Gründe, die mich veranlassen, doch zu bitten, die Fassung des Redaktionsausschusses abzulehnen. (Bd. 14, S. 1413-1415)

Brentano sah daraufhin ein, dass die Frage des Asyls eine Grundsatzentscheidung ist, beharrte aber auf seiner Position:

Noch ein zweites Wort in Beantwortung dessen, was Sie sagten, Herr Kollege Wagner und Herr Dr. von Mangoldt. Erstens, es ist eine grundsätzliche Frage – darüber bin ich mir klar –, ob man Asylrecht ganz generell geben soll oder nicht. Aber ich frage mich – und ich bitte Sie, daß Sie sich diese Frage auch vorlegen –, ob es richtig und notwendig ist, daß wir das Asylrecht so weit ausdehnen, daß wir etwa in Deutschland zur Oase auch derjenigen politisch Verfolgten werden, die ihre Tätigkeit, die sie zum Abwandern aus ihrer Heimat veranlaßt hat, auch hier fortsetzen werden, nämlich den Kampf gegen die Demokratie. (Bd. 14, S. 1415)

Doch er stand damit allein. Auf breiter politischer Front, von der KPD bis zur DP wurde nun "grundsätzlich für das absolute Asylrecht" (Seebohm; DP; Bd. 14, S. 1415) plädiert. Heinz Renner, das weithin geschätzte Ratsmitglied von der KPD, vertrat eine noch entschiedeneren Auffassung:

Daß man aber im 20. Jahrhundert als politisch reifer Mensch und Demokrat überhaupt den Gedanken aussprechen kann, es sei notwendig, das Asylrecht einzuengen, das geht weit über mein Begriffsvermögen hinaus. (Bd. 14, S. 1416)

Er gab zu bedenken, dass die Frage, ob jemand aus Gründen des Streitens für oder gegen die Demokratie verfolgt sei, kein vernünftiges Kriterium abgebe. Denn:

Nun kenne ich kein Land in Europa, das nicht von sich behauptet, daß der Zustand in seinem Land die Demokratie schlechthin ist. Ich kenne kein solches Land. Alle Länder, auch Spanien, behaupten, demokratische Länder zu sein. Die Meinungen darüber gehen natürlich auseinander. Was der eine als Demokratie ansieht, ist dem anderen das Gegenteil. Ich lasse durchaus offen, welche Meinung richtig ist. Ich rede nur schlechthin von der Tatsache, daß jedes Land seine Regierungsform als demokratisch anspricht. Nur diejenigen, die gegen die dort existierende Staatsordnung angehen, verstoßen dann nach Auffassung der dort herrschenden Gewalt gegen die Demokratie. Sie müssen aus diesem Grund das Land verlassen. (Bd. 14, S. 1416)

So war denn auch das Thema am Ende der Diskussion nicht mehr die Frage, ob ein allgemeines und unbeschränktes Asylrecht eingerichtet wird, sondern wie es ausgestaltet wird und mit anderen Rechten korrespondiert. Bereits im November '48 war der Zusammenhang zum Recht auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in den Blick genommen worden. Bergsträsser hatte damals klargestellt:

Das Asylrecht hängt damit zusammen. Sie können jemandem das Asylrecht nur geben, wenn Sie ihm die Möglichkeit lassen, sich überall in dem Gebiet, das ihm Asyl gibt, niederzulassen. (Sechszwanzigste Sitzung 30. November 1948 Nr. 33; Bd. 5, S. 765)

Nun, im Januar 1949, wurde der Bezug auf das Arbeitsrecht noch einmal in den Blick gerückt. Renner wendet ein:

Was die Frage des Asylrechts in Verbindung mit dem Arbeitsrecht betrifft, so bin ich nicht der Auffassung, daß die Formulierung „Jeder“ in Art. 2 schon genügt, um auch politisch verfolgte Ausländer darunter zu fassen.

Vors. Dr. Schmid (SPD): Doch; „Jeder“ bedeutet: jeder Mensch, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit.

Renner (KPD): Gut; wenn in das Protokoll aufgenommen wird, daß das auch für politische Emigranten gilt, dann kann ich auf die Einbringung meines Antrags verzichten. (Bd. 14, S. 1417; vgl. S. 1411)

Auf Grundlage dieser Rekonstruktion wird vor allem eines deutlich: wer das Asylrecht als Grundrecht einschränken möchte, kann sich nicht auf die Autoren der Grundrechteartikel berufen. Die Prinzipien, die in ihren Überlegungen zum Ausdruck kommen, brachten sie zur Entscheidung für ein allgemeines und absolutes Asylrechts. Eine Position wie sie Winkler – und mit ihm nun Friedrich Merz – vertritt, kommt derjenigen Brentanos nahe, also der Auffassung, die auf breiter Basis abgelehnt wurde. Das ist eine weitreichende Feststellung. Denn es ist zwar richtig, wie gegenwärtig häufig betont wird, dass das Asylrecht im engeren Sinn nur für einen kleinen Bruchteil der in Deutschland Aufenthaltsberechtigten zur Anwendung kommt, doch für die Berechtigten nach der Genfer Flüchtlingskonvention und für diejenigen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, sind dieselben Rechtsprinzipien maßgeblich. Der übergreifende Grundgedanke des Asyls ist kein Auswuchs einer überbordenden – gerne als "übermoralisch" diskreditierten – Menschenrechtsidee, sondern wurde als klassisches und traditionales Recht verstanden: der Gedanke, dass, wer nicht als Krimineller, sondern auf Grund politischer Ereignisse zur Flucht gezwungen ist, in einem anderen Land Schutz finden können muss. Dieser Gedanke galt den Autoren der Grundrechte schlechthin als Selbstverständlichkeit.

Wie dieser Schutz ausgestaltet werden soll und darf, auch diese Frage war im Parlamentarischen Rat schon angerissen worden. In Bezug auf die Aufnahme womöglich gefährlicher Akteure, hatte Carlo Schmid in der 18. Sitzung des Hauptausschusses am 4. Dezember 1948 ausgeführt:

Asylrecht bedeutet nicht, daß derjenige, der es in Anspruch nimmt, Freizügigkeit genießt. Gewährung von Asyl ist sehr häufig mit Stellung unter Polizeiaufsicht verbunden, wobei die Polizeiaufsicht die doppelte Funktion hat, einmal den aufnehmenden Staat zu schützen und weiter den Aufgenommenen zu schützen. (Bd. 14, S. 540)

Als Prinzip ist hier also ausgedrückt: genereller Schutz im Asyl, sodann – im Gefährdungsfall – Schutz der Asylsuchenden wie auch Schutz der Asylgebenden. Verfolgten Asyl zu gewähren und dem Staat eine Schutzaufgabe zuzuschreiben, dies bildet den prinzipiellen Rahmen des Asylrechtes. Die heutige politische Debatte dagegen dreht sich nur zu einem geringen Anteil um diese Schutzaufgabe. Sie dreht sich wenig um Möglichkeiten der Gewaltprävention, kaum je um die lebensnahen Fragen der Unterbringung, der Aufnahmebereitschaft, der konkreten Lebensumstände; selten hört man etwas zu Überlegungen, wo und wie der Staat die Modalitäten der Aufnahme besser organisieren könnte, um Schutz zu gewährleisten. Stattdessen treiben unverantwortliche Sprechakte die Debatte immer weiter in die Illusion, das Problem ließe sich schlicht abschieben, wenn man es nur kontingentiert. Gemäß dieser Logik aber wäre jedes Grundrecht Makulatur; als würde man sagen: 'Es wird zu viel demonstriert'? 'Wir lassen nur noch eine bestimmte Zahl pro Jahr zu – generelle Versammlungsfreiheit war gar nicht so gemeint'. Oder: 'Zu viel unliebsame Presse'? 'Es genügen ja zwei oder drei Presseorgane (sonst verlieren wir die Kontrolle)'.

Grundrechte lassen sich durch Gesetze spezifizieren und in der Ausübung durch Gesetze begründet moderieren, doch es ist nicht durch Zahlen festzulegen, für wen sie gelten und für wen nicht (mehr). Denn numerische Grenzen sind unvermeidlich willkürlich. Und die Verhinderung von Willkür ist der tiefste und eigentliche Sinn von Grundrechten.

Das Konzept der Kontingentierung ist ein Reflex auf ein Gefühl von Überforderung. Doch Überforderung ist ein komplexer Begriff. Eine schlecht ausgestattete und unvorbereitete Organisation ist überfordert, wovon man in einer versierten unbeeindruckt bleibt. Sicherlich verpflichtet das Grundgesetz Staat und Gesellschaft nicht zur Selbstaufgabe. In Ausnahmezuständen können auch Grundrechte ausgesetzt werden. Doch kann in numerischer Hinsicht von einem Ausnahmezustand gesprochen werden? Der Bevölkerungszuwachs lag in Deutschland zwischen 2010 und 2024 im Durchschnitt bei rund 0,15 % im Jahr.⁹ Von Bedingungen eines durch wachsende Zahl von Menschen verursachten Ausnahmezustands kann also keine Rede sein. Die praktischen Schwierigkeiten, die objektiv bestehen, sind nicht quantitativer, sondern qualitativer und organisatorischer Art. Ein Grund, Grundrechte einzuschränken, ergibt sich aus ihnen nicht. Wer anderes sagt, argumentiert nicht seriös, sondern feuert eine Debatte an, der es um machtpolitische Pointen geht – und die im Vorbeigehen den Sinn des Grundgesetzes umschreibt, die tatsächliche Quellenlage ignorierend. An Stelle einer herbeigeredeten 'Leitkultur' ist es der vielzitierte 'Boden des Grundgesetzes', der die Leitprinzipien trägt, die in der Debatte um Aufnahme in eine plurale Gesellschaft Orientierung geben. Achten wir darauf, dass dieser Boden nicht austrocknet und rissig wird.

⁹ Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/892119/umfrage/bevoelkerungsentwicklung-in-deutschland/>