

[Quelle: Herbert-Leuninger-Online-Archiv](#)

[Herbert Leuninger](#)



ARCHIV ASYL  
2012

---

6.12.2012

ZEIT-ONLINE

Vera Gaserow

## ASYLKOMPROMISS VON 1992

Lichterketten und SPD-Asylanten

Die Debatte um das Grundrecht auf Asyl zerriss vor 20 Jahren die Republik. Am 6. Dezember 1992 endete der erbitterte Streit mit dem "Asylkompromiss": Der Artikel 16 des Grundgesetzes wurde eingeschränkt.

[Material](#)

---

Rostock, Lichtenhagen im August 1992: Mehr als hundert Vietnamesen konnten sich nur mit Glück vor einem brandstiftenden Mob retten.

Die Täter kamen in der Dunkelheit und rissen die Bewohner des Flüchtlingsheims im brandenburgischen Waßmannsdorf aus dem Schlaf. Ein Behälter mit brauner Flüssigkeit durchschlug das Fenster. An der Hausfassade prangten ein Hakenkreuz und die gekrakelte Drohung »Rostock ist überall«. Hingeschmiert in der Nacht zum 9. Oktober 2012 – um zwanzig Jahre alte böse Erinnerungen zu wecken.

Drei Tage später titelt Bild: Flüchtlingswelle vom Balkan – Asylanträge steigen rasant. In den Dortmunder Ruhr Nachrichten schlägt CDU-Innenpolitiker Wolfgang Bosbach Alarm: »Viele Städte haben die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit erreicht.« Auch für die WAZ in Essen ist das Thema Lokalaufmacher (»Der Zuzug von Asylbewerbern reißt nicht ab«). Spiegel Online warnt vor einem »Roma-Treck«. Innenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) prangert »Asylmissbrauch« an. Wenige Stunden nach der Einweihung des Berliner Mahnmals für die von den Nazis ermordeten Roma und Sinti in Berlin droht er Asylsuchenden aus Serbien und Mazedonien, mehrheitlich Roma und Sinti, kurzen Prozess und Leistungskürzungen an.

Das alles sind Schlagzeilen und Stellungnahmen, in denen, vergleichsweise leise noch, das Echo einer der erbittertesten Debatten der bundesdeutschen Geschichte nachklingt. Sie lenken den Blick zurück auf den 6. Dezember 1992. Es war der Tag, an dem sich CDU/CSU, SPD und FDP nach jahrelangen Gefechten auf einen

# PRO ASYL

## DER EINZELFALL ZÄHLT.

»Asylkompromiss« verständigten. Es war der Tag, an dem eine Allparteienkoalition das juristische und semantische Kunststück fertigbrachte, ein weltweit einzigartiges Grundrecht auf Asyl durch eine Verfassungsergänzung drastisch einzuengen.

Wenn Herbert Leuninger sich an jenen Nikolaustag erinnert, dann spricht er über ein Datum des eigenen Scheiterns. Leuninger, katholischer Pfarrer im Ruhestand, war damals Sprecher der Flüchtlingsorganisation Pro Asyl und ein vehementer Gegner der Grundrechtsänderung. »Ich war tief enttäuscht, weil ich dieses Verfassungsrecht als vorbildlich für die Weltgemeinschaft betrachtet hatte«, sagt Leuninger heute. »Ich fühlte mich damals verraten von den Kirchen und von der SPD, die dem Kompromiss zustimmten.«

Rudolf Seiters hingegen war einer derjenigen, denen man an jenem Dezemberabend so etwas wie Genugtuung ansah. Als Bundesinnenminister hatte der Christdemokrat mit seinem Amtsvorgänger und Parteikollegen Wolfgang Schäuble jahrelang für die Grundgesetzänderung gekämpft. 1992 war geschafft, was Seiters heute den »Durchbruch« nennt. Seiters, mittlerweile Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, ruft die Situation noch einmal in Erinnerung: Anstieg der Asylanträge auf 438.000 im Jahr 1992, Verdoppelung der Ausgaben für Flüchtlinge auf umgerechnet über 2,5 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund, sagt Seiters, sei er »über den Asylkompromiss mit der SPD sehr erleichtert« gewesen: »Er war ein wichtiger Schritt zum inneren Frieden in Deutschland.«

Innerer Frieden. In welchem Krieg? Wenn überhaupt, dann war es ein schleicher, gefühlter Krieg, den Deutschland sich da selbst erklärt hatte. Aus einem Zusammenspiel von realer Überforderung, bürokratischem Chaos und fremdenfeindlichen Ressentiments war Anfang der neunziger Jahre, kurz nach der Wiedervereinigung, mittels politischer Instrumentalisierung und medialer Skandalisierung ein explosives Gemisch entstanden.

Wie konnte es so weit kommen? An den Autoren des Grundgesetzes lag es nicht, die 1949 in den Artikel 16 Absatz 2 der neuen Verfassung einen knappen zweiten Satz geschrieben hatten: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.« Der Satz war die unmissverständliche Selbstverpflichtung, aus den Erfahrungen der NS-Zeit zu lernen. Und er sollte ein Signal an die Weltgemeinschaft sein. Die Verfassungsverfasser hatten sich dabei auf den großzügigsten gemeinsamen Nenner verständigt, wohl wissend, dass er ein Risiko barg. »Die Asylgewährung ist immer eine Frage der Generosität«, argumentierte damals Carlo Schmid, SPD-Mitglied im Parlamentarischen Rat, »und wenn man generös sein will, muss man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben.« Dass einmal Menschen aus wirtschaftlichen Gründen das Schutzrecht nutzen würden, lag angesichts des zerstörten Landes jenseits allen Vorstellungsvermögens.

Das sollte lange so bleiben. Erst Mitte der siebziger Jahre, vor allem als der Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte das Asylrecht zum einzig legalen Einwanderungsweg in die Bundesrepublik machte, wurde die Zahl der Asyl suchenden Menschen zu einer wahrnehmbaren Größe. 1980, im Jahr des Militärputsches in der Türkei, kletterte sie über die Grenze von 100.000. Im selben Jahr tauchte auch das Wort »Asyl« erstmals mit dem Anhang »ant« im

# PRO ASYL

## DER EINZELFALL ZÄHLT.

Duden auf – Asylant wie Simulant, Querulant, Denunziant. Bald stand ein »Schein« davor.

Im Zweijahresrhythmus brachte die Politik nun eilig Asylverfahrensänderungen auf den Weg. Mit teils schikanösen Auflagen für die Flüchtlinge versuchte man die Tür zu schließen. Klagen auf Anerkennung als politisch Verfolgter wurden eingeschränkt. Der Visumszwang für Länder, in denen ein Bürgerkrieg tobte, wie Sri Lanka und Afghanistan, sollte die Flüchtlinge fernhalten. Doch von 1986 an stieg die Zahl der Asylsuchenden weiter.

Und es passierte das, wovor SPD-Fraktionschef Herbert Wehner bereits 1982 gewarnt hatte: »Wenn wir uns weiterhin einer Steuerung des Asylproblems versagen, dann werden wir eines Tages von den Wählern, auch unseren eigenen, weggefegt.« Bis dahin hatte kaum ein Bundesbürger je einen Flüchtling zu Gesicht bekommen, aber Politik und Medien entdeckten nun das Thema.

### CDU-Generalsekretär Volker Rühle macht mobil

1986, vor der Landtagswahl in Bayern, drängte die CSU, das »Asylantenproblem« aufzugreifen. Kanzler Helmut Kohl reagierte zunächst reserviert. Auch CDU-Generalsekretär Heiner Geißler warnte: Die »Geister«, welche die CDU rief, würde sie »nicht mehr loswerden«.

Aber diese Geister waren längst da. Zur Bundestagswahl 1987 machte die Union die Abschaffung des Grundrechts auf Asyl doch noch zur Forderung. Die SPD zog auf ihre Weise mit. Ihr Kanzlerkandidat Johannes Rau rühmte sich im September 1986 in einem Flugblatt, nicht Helmut Kohl, sondern er habe das Honecker-Regime dazu gebracht, die Einreise vor allem tamilischer Flüchtlinge über den Flughafen Schönefeld nach West-Berlin zu stoppen: »SPD macht's möglich – DDR stoppt Asylanten-Transit«.

Bald nach der Wiedervereinigung geht es weiter. 1991 haben die alten Bundesländer den Zuzug von 400.000 Spätaussiedlern aus dem östlichen Europa und 300.000 Übersiedlern aus der untergegangenen DDR zu verkraften. Zum öffentlichen Problem wird jedoch nur eine Gruppe: 256.000 neue Asylbewerber, die durch den zerrissenen Eisernen Vorhang gen Westen ziehen. Kommunen, die zur Aufnahme der Flüchtlinge verpflichtet sind, müssen eilig Notunterkünfte schaffen. Bürgermeister ächzen unter den Kosten. Anwohner reagieren verunsichert bis offen aggressiv auf die fremden Nachbarn.

Im September 1991, kurz vor der Bürgerschaftswahl in Bremen, macht Geißlers Nachfolger im Amt des CDU-Generalsekretärs, Volker Rühle, mobil. In einem Rundschreiben fordert er seine Partei auf, die »besorgniserregende Entwicklung von Asylbewerberzahlen« in allen Stadträten, Kreistagen und Länderparlamenten zum Thema zu machen »und die SPD dort herauszufordern, gegenüber den Bürgern zu begründen, warum sie sich gegen eine Änderung des Grundgesetzes sperrt«. Handreichungen, wie man dabei den Volkszorn schürt, liefert Rühle frei Haus: Musterentwürfe für Ratsbeschlüsse und Presseerklärungen. So sollen die CDU-Mandatsträger fragen, wie viele Kindergärten sich mit dem Geld für die Flüchtlingsversorgung finanzieren ließen oder wie viel Unterricht ausfiele, weil Notunterkünfte

# **PRO ASYL**

## **DER EINZELFALL ZÄHLT.**

Schulen und Turnhallen blockierten. Wenn sich die SPD weiter gegen die Grundrechtsänderung sperre, tönt Rüge, sei jetzt jeder Asylant ein »SPD-Asylant«.

Wenige Tage später setzt im sächsischen Hoyerswerda der Mob ein Wohnheim vietnamesischer Vertragsarbeiter in Brand. Bei den Landtagswahlen im April 1992 triumphiert Rechtsaußen: Die »Republikaner« kommen in Baden-Württemberg auf 10,9, in Schleswig-Holstein schafft die DVU 6,3 Prozent.

Die SPD gerät zunehmend unter Druck – vor allem den der eigenen Basis. Denn die Antragszahlen steigen weiter. Was aus Statistiken, Medien und Politik nicht an die Öffentlichkeit dringt: Zehntausende der Schutzsuchenden sind Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem auseinandergebrochenen Jugoslawien, die man ins Asylverfahren gedrängt hat. Auch ist ein Gutteil der praktischen Probleme am Ort qua Gesetz selbstverschuldet: Weil die Flüchtlinge verpflichtet sind, in Sammelunterkünften zu wohnen, sehen sich die Gemeinden oft gleich mit einigen Hundert Fremden konfrontiert. Und weil ein anderes Gesetz den Ankommenden verbietet, zu arbeiten, ächzen Länder und Kommunen unter den Versorgungskosten.

Für rationale Argumente bleibt bei gefühlter Überfremdung kein Raum. Immer alarmistischer wird die Debatte. Bild weiß: »Fast jede Minute ein neuer Asylant – die Flut steigt«, und fragt: »Wann sinkt das Boot?« Auch andere Medien kennen nur noch »Wellen«, »Fluten«, »Ströme« und das »volle Boot« namens Deutschland. Ein Spiegel-Titel zeigt Tausende auf ein Boot drängen im »Krieg des dritten Jahrtausends«.

Längst klagen auch SPD-Bürgermeister, sie hätten nicht einmal mehr Platz für eine Asyl suchende »afrikanische Ameise«. In Umfragen wird das »Asylantenproblem« zur Sorge Nummer eins der Deutschen.

Die Debatte läuft völlig aus dem Ruder, und die Politik lässt sie laufen – teils bewusst kalkulierend, teils hilflos getrieben. Im August 1992 eskaliert die Lage. In Rostock-Lichtenhagen sammeln sich um die Zentrale Asylstelle von Mecklenburg-Vorpommern Hunderte Schaulustige und gewalttätige Aufwiegler, Pogromstimmung liegt in der Luft. Zur selben Zeit lädt SPD-Chef Björn Engholm die Spitzen seiner Partei auf den Petersberg bei Bonn. Überraschend für viele Genossen verkündet er einen Kurswechsel: Unter bestimmten Konditionen seien die Sozialdemokraten zu einer Änderung der Verfassung bereit. Wenige Stunden später können sich in Rostock-Lichtenhagen hundert Vietnamesen nur mit Glück vor dem brandstiftenden Mob retten. Innenminister Seitzers zieht aus den Rostocker Nächten die Konsequenz: »Wir müssen handeln gegen den Missbrauch des Asylrechts.« Für Herbert Leuninger, den damaligen Pro-Asyl-Sprecher, ist das Ganze noch heute ein Symbol für »ein bizarres Zusammenspiel von Politik und gewalttätigem Mob«.

Engholms Bereitschaft, das Asylrecht anzutasten, trifft die SPD in ihren Grundfesten. Die Parteilinke erzwingt einen Sonderparteitag. Als die 438 Delegierten am 16. November in der Bonner Beethovenhalle zusammenkommen, sind bereits einige Hunderttausend für ein »Hände weg vom Asylgrundrecht!« auf die Straße gegangen. Die 5.000 Unterzeichner des Hamburger Manifestes, an der Spitze Günter Grass, Siegfried Lenz, Ralph Giordano, mahnen die Partei. »Wenn es so etwas wie eine Aura der Verfassung gibt, dann ist es das deutsche

# PRO ASYL

## DER EINZELFALL ZÄHLT.

Asylrecht des Artikels 16 Grundgesetz, das einzige Grundrecht, das sich nach den weltweiten Verheerungen der Nazis an alle politisch verfolgten Weltbürger wendet.« Diese Verfassungsnorm als Reaktion auf rechtsradikalen Terror zu opfern sei schändlich. Auch der Vorsitzende des Zentralrats der Juden, Ignatz Bubis, protestiert.

Alles vergeblich. Zwei Tage lang debattiert die SPD. Am Ende ringt sich die Mehrheit zu einer Grundgesetzänderung durch. Im Gegenzug fordern die Sozialdemokraten ein umfangreiches Integrationspaket für Einwanderer.

Eine Woche später zünden in Mölln Rechtsradikale die Häuser zweier türkischer Familien an. Zwei Mädchen und eine Frau sterben, neun Menschen überleben schwer verletzt. Sie sind keine Asylbewerber.

### Günter Grass schickt sein SPD-Parteibuch zurück

In diesem Klima der Gewalt kommen am Samstag, dem 5. Dezember, in Bonn die Unterhändler von SPD, CDU/CSU und FDP zu einer finalen Verhandlungsrunde zusammen. Um Mitternacht unterbricht man die Gespräche. Zu weit scheint die Kluft zwischen Unionshardlinern und SPD-Parteitagbeschlüssen. Gerhard Schröder, damals Ministerpräsident von Niedersachsen, denkt gar an Abbruch. Doch am Sonntag verhandelt man weiter. Am Abend des 6. Dezember setzen in München fast 400.000 Demonstranten mit einer Lichterkette ein eindrucksvolles Zeichen gegen Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit. Fast zur selben Zeit treten in Bonn die Verhandlungsführer von Union und SPD vor die Presse. Sichtlich erleichtert verkünden Unions-Fraktionschef Wolfgang Schäuble und sein SPD-Kollege Hans-Ulrich Klose den Kompromiss. Beide sprechen von einem »Signal der Versöhnung«.

Die Folgen sind gravierend: Deutschland hält zwar am Grundrecht auf Asyl fest. Aber der Artikel 16 wird deutlich eingeschränkt: Antragsteller, die über einen als sicher eingestuften Drittstaat eingereist sind, können kein Asyl mehr erhalten. Ein finanziell versüßtes Abkommen mit Polen und Tschechien, die damals noch nicht der EG (EU) angehören, soll garantieren, dass auch diese Nachbarn Flüchtlinge, die über ihre Grenzen nach Deutschland gelangt sind, zurücknehmen. Zugleich soll eine Liste von »verfolgungsfreien« Herkunftsstaaten die rasche Abschiebung ermöglichen. Bürgerkriegsflüchtlinge hingegen bekommen einen eigenen Aufenthaltsstatus, damit sie nicht mehr die Asylstatistiken belasten.

Noch am selben Tag müssen die SPD-Unterhändler einräumen, dass ihre Forderungen nach besserer Integration auf der Strecke geblieben sind: Doppelte Staatsbürgerschaft, Einwanderungsgesetz, kommunales Wahlrecht, Erhöhung der Entwicklungshilfe bleiben – teils bis heute – uneingelöste Versprechen.

Bei den Kritikern sorgt der Kompromiss für einen Sturm der Entrüstung.»Blanke Heuchelei«, schreibt die ZEIT. In einem von lauter sicheren Drittstaaten umgebenen Deutschland könnten Asylbewerber künftig nur noch dann Schutz finden, wenn sie »mit dem Fallschirm über der Lüneburger Heide abspringen«, wettet Pro-Asyl-Mann Leuninger. Günter Grass schickt wenig später sein SPD-Parteibuch

# **PRO ASYL**

## **DER EINZELFALL ZÄHLT.**

zurück.

Am 26. Mai 1993 stimmt der Bundestag in letzter Lesung ab. Das Regierungsviertel in Bonn gleicht einer Festung. 10.000 Demonstranten umzingeln das Bundeshaus. Viele Abgeordneten können den Plenarsaal nur per Hubschrauber oder Rheinschiff erreichen. Nach zwölfstündiger Debatte das Abstimmungsergebnis: 521 Ja-Stimmen, 132-mal Nein. Zwar sind fast die Hälfte der SPD-Abgeordneten bei ihrer Ablehnung geblieben, dazu die Parlamentarier der PDS und vom ostdeutschen Bündnis 90, und auch sieben Abgeordnete der mitregierenden FDP haben liberalen Kurs gehalten. Doch geholfen hat es nicht: Um 22.03 Uhr ist das uneingeschränkte Grundrecht auf politisches Asyl endgültig Geschichte.

Die Debatte, die das Land erregte und spaltete, findet damit ihr Ende. Aber der viel beschworene »innere Frieden« lässt auf sich warten. Drei Tage nach der Bonner Entscheidung zünden in Solingen Rechtsradikale, darunter der Sohn eines Arztes, das Haus der türkischstämmigen Familie Genç an. Fünf Menschen kommen in den Flammen um.

Was hat der Asylkompromiss gebracht? Heute sehen sich sowohl seine entschiedensten Gegner als auch seine Befürworter in ihrem damaligen Urteil bestätigt. »Richtig und notwendig« sei die Grundgesetzänderung gewesen – daran hält Ex-Innenminister Seitzers fest. »Es ist der Bundesrepublik gelungen, die eigene Abwehrpolitik auf die EU zu übertragen und dort noch zu verschärfen«, bilanziert Pro-Asyl-Veteran Leuninger bitter. Auch Michael Lindenbauer, Vertreter des UN-Flüchtlingskommissars in Deutschland, kritisiert, unter Berufung auf den Asylkompromiss spiele die Bundesrepublik den Bremser bei allen Reformen des europäischen Flüchtlingsrechts.

Die Statistiken sprechen eine eindeutige Sprache: Vom Höchststand 1992 ist die Zahl der Antragsteller innerhalb weniger Jahre jäh gesunken – von knapp 440.000 auf knapp 20.000. Das war 2007 und markierte vorerst den Tiefststand. Wie viele Menschen seit 1992 illegal nach Deutschland kamen und hier rechtlos Schutz oder ein besseres Leben suchten, zählt keine Statistik. So wenig wie die Zahl derjenigen, die an den hohen Hürden des neuen Asylrechts verzweifelt sind oder gar bei ihrer Odyssee ums Leben kamen.

Nach 1992 wurde das Flüchtlingsproblem auf die Nachbarn in Ost- und Südeuropa abgeschoben. Dabei sind die flüchtenden Menschen selbst aus dem Blickfeld verdrängt. So konnte der Asylkompromiss tatsächlich befrieden – aber auf trügerische Weise und zum Nachteil vieler, die Schutz nötig hätten. Immerhin hat er der Republik eine innenpolitische Atempause verschafft. Die Gemüter sind abgekühlt, und vielleicht ist eine rationale Debatte über Einwanderung jetzt endlich möglich.

Vielleicht. Denn noch wirkt der monströse Streit von damals nach. Seit drei Jahren steigt die Zahl der Antragsteller wieder. Ende dieses Jahres wird sie über 50.000 liegen. Umgerechnet auf seine Bevölkerungszahl, befindet sich Wirtschaftsprimus Deutschland damit gerade mal im europäischen Mittelfeld. Doch offenbar reicht schon diese Dimension, um die alte Panikmache zu beleben.

# **PRO ASYL**

## **DER EINZELFALL ZÄHLT.**

Die Déjà-vus jedenfalls mehren sich. Als das Verfassungsgericht in diesem Sommer die drastischen Sozialleistungskürzungen für Flüchtlinge – einst im Windschatten des Asylkompromisses beschlossen – als verfassungswidrig verwarf, war im Weblog von Bild.de die Hölle los. So hasserfüllt und hetzend waren die Leserkommentare, dass die Redaktion die Einträge kurzerhand löschte.

---