

Die deutsche Asyllegende

Ein Gastbeitrag von [Heinrich August Winkler](#)

Die Gegner der CDU-Vorschläge zur Migration berufen sich auf das Grundgesetz. Doch die Verfassungsschöpfer wollten nie ein individuelles Grundrecht auf Asyl.

08.02.2025, 14.18 Uhr • aus [DER SPIEGEL 7/2025](#)



Flüchtlinge in München 2015 Foto: Wolf Heider-Sawall / laif

Eine Geschichtslegende behauptet sich in Deutschland: die Legende vom subjektiven individuellen Grundrecht auf politisches Asyl, das der Parlamentarische Rat 1948/49 in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen habe, um eine Konsequenz aus der Terrorherrschaft des Nationalsozialismus zu ziehen. Tatsächlich war die Entstehungsgeschichte des Artikels eine andere. Die These vom subjektiven individuellen Asylrecht widerspricht den Absichten der Verfassungsschöpfer.

Zum Autor



Foto: Julia Steinigeweg / DER SPIEGEL

Heinrich August Winkler, Jahrgang 1938, zählt zu den bedeutendsten Historikern Deutschlands. Der aus Königsberg, heute Kaliningrad (Russland), stammende Wissenschaftler lehrte bis 2007 an der Humboldt-Universität zu Berlin. Sein Opus »Der lange Weg nach Westen« über die deutsche Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert gilt als Standardwerk. In diesem Jahr erscheint bei C.H. Beck sein Buch: »Warum es so gekommen ist. Erinnerungen eines Historikers«.

Dem Ausschuss für Grundsatzfragen lag in seiner vierten Sitzung am 23. September 1948 ein Entwurf seines Redaktionskomitees vor, in dem es hieß: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.« Der Ausschussvorsitzende, der CDU-Abgeordnete Hermann von Mangoldt, ein Völkerrechtler,

begründete diesen Wortlaut damit, dass das Gremium nicht mehr vorsehen sollte, als das allgemeine Völkerrecht vorschreibe.

Dieses begründet kein subjektives individuelles Recht auf Asyl, das ein Flüchtling vor deutschen Gerichten einklagen kann, so wie es heute der Fall ist. Es ging dem Parlamentarischen Rat um ein institutionelles, vom Staat zu gewährendes Recht. Der Staat kann demnach selbst festlegen, wem er Schutz gewährt. Einen Rechtsanspruch des Einzelnen gibt es nicht. Das institutionelle Recht basiert auf dem völkerrechtlichen Prinzip des »non-refoulement«, das Auslieferung von politisch Verfolgten an einen Verfolgerstaat verbietet. Eine Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze zu einem demokratischen Nachbarstaat ist erlaubt.

Im weiteren Verlauf der Sitzung strich der Ausschuss auf Antrag eines sozialdemokratischen Mitglieds, des Völkerrechtlers Carlo Schmid, die Worte »im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts« – aber nicht weil das Gremium ein subjektives individuelles Asylrecht einführen wollte, sondern weil diese Formulierung Ausländer gegenüber Deutschen privilegiert hätte. Ebendies wollten der Ausschuss und mit ihm der Parlamentarische Rat, wie der Historiker Michael Mayer unlängst nachgewiesen hat, vermeiden.

Die zerstrittene Mitte

Mit seinem Tabubruch im Bundestag wollte Friedrich Merz in der Migrationsdebatte an Glaubwürdigkeit gewinnen. Zugleich hat er mögliche Koalitionspartner gegen sich aufgebracht. Nun wächst das Misstrauen zwischen den Parteien. Und bei den Menschen. Dem Land droht die Unregierbarkeit.

Angesichts der großen Wohnungsnot infolge der Kriegszerstörungen und der Massenflucht und der Vertreibungen, vor allem aus den Ostgebieten des untergegangenen Deutschen Reichs, stand das Freizügigkeitsrecht der Deutschen nur auf dem Papier. Die USA, Frankreich und Großbritannien, die in ihren Besatzungszonen, aus denen bald darauf die Bundesrepublik entstand, das Sagen hatten, dachten nicht daran, Deutsche aus der sowjetischen Besatzungszone, der späteren DDR, frei einreisen zu lassen. Auch die deutschen Behörden dieser Westzonen konnten ihren Landsleuten aus der sowjetischen Besatzungszone kein Recht auf Freizügigkeit zugestehen.

Wenigstens den politisch Verfolgten aus der sowjetischen Zone wollte der Parlamentarische Rat aber dasselbe Recht auf Asyl gewähren wie verfolgten Ausländern. Bei der Begründung seines Vorschlags, die Wörter »im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts« zu streichen, verwies Carlo Schmid darauf, dass die Bindung des Bundesrechts an die allgemeinen Regeln des Völkerrechts ja an anderer Stelle des Grundgesetzes, dem späteren Artikel 25, stehen solle, sodass man sie beim Asylrecht nicht eigens erwähnen müsse. Hätte er vorhergesehen, welche Folgen diese Streichung haben würde, hätte er diesen Vorschlag wohl nicht gemacht.

Die Legende vom subjektiven individuellen Recht auf Asyl setzte sich nach der Verabschiedung des Grundgesetzes durch, weil sie dem (isolierten) Wortlaut des Artikels 16 entsprach, auch in der Rechtsprechung bestätigt wurde und dem bundesdeutschen Kollektiv-Ego zunehmend schmeichelte: dem Gefühl, aus der Unrechtserfahrung der Jahre 1933 bis 1945 die richtigen Schlüsse gezogen, also aus der eigenen Geschichte gelernt zu haben. Gepflegt wurde diese Lesart von der einzigartigen Lernbereitschaft der Bundesrepublik vor allem von den christlichen Kirchen, zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, den Grünen, der SPD und nicht zuletzt vom »Merkel-Flügel« der CDU. Die anhaltende irreguläre Masseneinwanderung seit 2015 hat jedoch dazu geführt, dass der gesellschaftliche Rückhalt dieser Position inzwischen stark geschrumpft ist und eine in Teilen rechtsextreme Partei, die AfD, ihren Zulauf, nicht nur in Ostdeutschland, zu wesentlichen Teilen dem Protest gegen eine unerwünschte Zuwanderung verdankt.

Tatsächlich lässt sich nicht leugnen, dass illegal eingereiste Ausländer sich nur auf das Asylrecht berufen müssen, um sich einen vorläufigen, nicht selten zeitlich unbefristeten Bleibestatus in der Bundesrepublik zu verschaffen, obwohl sie kein politisches Asyl beanspruchen können. Ihre Zahl überwiegt die der berechtigten Asylbewerber bei Weitem. Wer die faktische Umwandlung des deutschen Asylrechts in ein Einwanderungsrecht effektiv beenden will, muss das subjektive durch das institutionelle Asylrecht ersetzen. Nur so lassen sich Sinn und Zweck des Asylrechts bewahren.

Angela Merkel möchte, unterstützt von einer Minderheit der CDU, frei nach Goethe ihr Bild in der Seele der Deutschen gerettet wissen.

Der vom Unionskanzlerkandidaten Friedrich Merz vorgelegte, im Einzelnen gewiss diskussionsbedürftige Entwurf eines Zustrombegrenzungsgesetzes geht, indem er unerlaubte Einreisen und Asyلمigration zu unterbinden strebt, mehrere Schritte in diese Richtung. Es spricht einiges dafür, dass eine derartige Asylpolitik der AfD Wind aus den Segeln nehmen würde. Als die Regierung Merkel, ein Kabinett der Großen Koalition, Anfang September 2015 in Anbetracht der Massenflucht aus dem Bürgerkriegsland Syrien die Offenhaltung der deutschen Grenzen beschloss, ging sie das Risiko ein, der AfD weitere unzufriedene Wählerschichten zuzutreiben. Für die Bundeskanzlerin besaß Priorität nicht das Bemühen, einer zutiefst illiberalen, nationalistischen und fremdenfeindlichen Partei den Weg in den Bundestag zu verlegen, sondern der Wunsch, der Welt »in Notsituationen ein freundliches Gesicht« zu zeigen. In ihren Memoiren und ihrer jüngsten Kritik an der Asylpolitik von [Friedrich Merz](#) hat sie sich nochmals ausdrücklich zu diesem Standpunkt bekannt.

Angela Merkel möchte, unterstützt von einer Minderheit der CDU, frei nach Goethe ihr Bild in der Seele der Deutschen gerettet wissen (und natürlich auch in den Geschichtsbüchern). Um dieses übergeordneten Zieles willen nimmt sie billigend in Kauf, dass aus der Niederlage des Kanzlerkandidaten ihrer Partei bei der Bundestagsabstimmung über den asylpolitischen Gesetzentwurf der Union als einzige Partei die AfD Nutzen ziehen kann. Grüne und Sozialdemokraten ordnen ihrerseits die möglichst wirksame Bekämpfung des rechten Radikalismus einer eigenwilligen und anfechtbaren Auslegung der asylpolitischen Bestimmungen des Grundgesetzes unter. Sie beharren doktrinär auf Positionen, deren problematische Folgen unbestreitbar sind. Sie haben daher allen Anlass, ihre Prioritätensetzung selbstkritisch zu überprüfen.

Grund zu einer solchen Überprüfung haben auch die Unionsparteien. Die innerparteilichen Reaktionen auf den Vorstoß von Merz und das parlamentarische Debakel vom 31. Januar waren vorhersehbar. Das Interesse der CDU legt es nahe, ihren Entwurf eines Zustrombegrenzungsgesetzes zu einem wichtigen Thema des Wahlkampfes und von Koalitionsverhandlungen zu machen. Es war aber ein Fehler, eine Vorabentscheidung im alten Bundestag zu suchen. Die dadurch entstandene, verschärfte Polarisierung tut der politischen Kultur der deutschen Demokratie nicht gut. Sie ist existenziell darauf angewiesen, dass die demokratischen Parteien miteinander koalitionsfähig sind.

Richtig bleibt der Satz von Merz, das Richtige werde nicht dadurch falsch, dass auch die Falschen es für richtig halten. Wäre es anders, könnte die AfD monopolartig bestimmen, was richtig und was falsch ist. Verzichten die demokratischen Parteien auf eigene, für notwendig erachtete Vorstöße nur, weil auch die AfD ihnen zustimmen könnte, lähmen sie sich politisch selbst. Dann sind sie die Verlierer und nicht die AfD, die sich vielmehr als Siegerin fühlen kann. Einen schlimmeren Bären dienst kann man der Demokratie nicht erweisen.

Ein Recht auf Asyl in einem bestimmten Land ist den Vätern und Müttern des Grundgesetzes niemals in den Sinn gekommen. Es wäre in der Praxis auf ein allgemeines Recht auf Einwanderung hinausgelaufen. Ein solches Recht gibt es in keinem Staat, auch nicht in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 oder der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Deshalb die kluge Entscheidung für ein institutionelles Asylrecht, basierend auf bestimmten Regeln des Völkerrechts. Einen deutschen Sonderweg in Sachen Asylrecht wollte 1948/49 in Bonn niemand einschlagen. Eine Massenimmigration in Zeiten der Globalisierung lag ohnehin jenseits des damaligen Vorstellungshorizonts.

Es ist unhistorisch und unpolitisch, heute immer wieder das Jahr 1933 oder den »Antifaschismus« zu beschwören (wobei der vulgärmarxistische Kampfbegriff »Faschismus« seit hundert Jahren den deutschen Nationalsozialismus notorisch verfehlt und verharmlost, weil dieser noch viel schrecklicher war als sein ursprüngliches italienisches Vorbild).

Es ist ein positivistisches und letztlich unpolitisches Verständnis von Politik, wenn man heute ständig, auch aus dem Munde des Bundeskanzlers, das Argument hört, dies oder jenes gebiete die deutsche oder europäische Rechtslage, und deshalb dürfe man nur so und nicht anders entscheiden. Mit rechtsstaatlichen Mitteln auf die Änderung von änderungsbedürftigen Rechtslagen hinzuwirken, ist eine der vordringlichsten Aufgaben von Politik. Ob es sich dabei um deutsche oder europäische Gesetze oder um internationale Konventionen handelt: Sie lassen sich, den politischen Gestaltungswillen vorausgesetzt, ändern.

Vermutlich wäre Deutschland und der Europäischen Union einiges erspart geblieben, wenn sich die Bundesrepublik schon bei den Asylrechtsreformen von 1992/93 der wirklichen Absichten des Parlamentarischen Rats erinnert hätte. Statt das Grundgesetz im Artikel 16a mit Detailbestimmungen zu belasten, die nicht in eine Verfassung, sondern in Ausführungsgesetze gehören, hätten der revidierte Artikel 16, 2. Absatz, Satz 2, dann lauten können: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.« Eine knappere Formel ist auch heute schwer denkbar.