

## 1. Geschichte des Ausländer- und Asylrechts

### 1.1 Weltgeschichte des Asylrechts

*Literaturhinweise:*

Derlien 2003, Kimminich 1978, Tiedemann 2009a, Tiedemann 2009b, Tiedemann 2014

#### Geschichte des Begriffs „Asyl“

Asylos (griech.) heißt Zufluchtsstätte. Damit war im Altertum nicht das Territorium eines anderen Staates gemeint, in dem ein Flüchtling der Verfolgung durch den Heimatstaat entgehen konnte, sondern ein Ort, der unter der Herrschaft der Götter stand (Tempel, Kirche, Kloster), so dass dort jede menschliche Herrschaft endete und damit auch das Recht der politischen Machthaber, einen Menschen zwangsweise festzunehmen. Das galt für jeden, der dort Zuflucht suchte, also auch für den Verbrecher. Dieses Recht nahm in christlicher Zeit auch die Kirche in Anspruch, obwohl eine Zufluchtsstätte im Sinne des Alten Testaments eigentlich nur ein Ort war, an dem keine Blutrache durchgeführt werden durfte, so dass der Verbrecher, der sich dorthin flüchtete, vor ein Gericht gestellt werden musste (4 Mose 35, 10ff.). Das Asylrecht im heidnischen Sinne wurde von den politischen Mächten noch bis zu Beginn der absolutistischen Epoche respektiert. Noch in der ersten Kodifizierung des katholischen Kirchenrechts, dem Codex Juris Canonici (CIC) von 1917 berühmte sich die Kirche dieses Asylrechts:

Canon 1179: *Ecclesia iure asyli gaudet ita ut rei, qui ad illam confugerint, inde non sint extrahendi nisi necessitas urgeat, sine assensu Ordinarii, vel saltem rectoris ecclesiae.* [Die Kirche hat das Recht auf Asyl, so dass die Täter, die sich dorthin zurückziehen können, nicht ausgeliefert werden, ohne Notwendigkeit und ohne die Zustimmung des Ordinarius (= Papst, Bischof, Gemeindepfarrer), oder zumindest des Rektors der Kirche (= Priester als Vorstand einer kirchlichen Institution wie Universität oder Priesterseminar.)]

Unter einem Asyl verstand man später auch ein Hospital oder eine Herberge, in der Menschen vor Obdachlosigkeit und Not Zuflucht finden konnten. Erst im Grundgesetz gewann der Begriff die Bedeutung von staatlichem Schutz für Ausländer, die in ihrem Heimatstaat aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt werden. Dieser Schutz ist nicht mehr an einen bestimmten Ort gebunden. Er kann auch dadurch gewährt werden, dass Flüchtlingen Reiseausweise ausgestellt werden, so dass sie weltweit reisen können. Asyl ist jetzt also kein Ort mehr, sondern ein rechtlicher Status. Der Sache nach gab es dies aber auch schon in der Antike.

Antike Bis zu Beginn des 20. Jh. war die Einreise und der Aufenthalt von Menschen aus fremden Ländern rechtlich nicht oder nur lückenhaft geregelt. Insbesondere waren in der Regel weder Visum noch Aufenthaltserlaubnis erforderlich. Wer im Herrschaftsgebiet eines Staates verfolgt wurde, konnte sich also ohne weiteres im Herrschaftsgebiet eines anderen Staates in Sicherheit bringen.

Erst und nur dann, wenn der Verfolgerstaat die Auslieferung eines seiner Bürger oder Untertanen verlangte, wurde die Flüchtlingsfrage zu einer Rechtsfrage. Dabei standen sich zwei völkerrechtliche Prinzipien gegenüber, nämlich zum einen die **Personalhoheit** des Verfolgerstaates über seine Untertanen und die **Territorialhoheit** des Zufluchtsstaates über alle Menschen, die sich auf seinem Territorium befanden und der Machtsphäre fremder Staaten über ihre im Ausland befindlichen Untertanen Schranken setzte. Um der Behauptung der Territorialhoheit willen sahen die Staaten sich nicht verpflichtet, Flüchtlinge auszuliefern. Das Recht eines Staates, Asyl zu gewähren, war in der Antike also das, was man heute eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts nennen würde. Es ging dabei aber nie um die Rechte des Flüchtlings, sondern stets um den Selbstbehauptungswillen und die Rechte der Staaten im Verhältnis zueinander.

Der älteste Beleg für den Flüchtlingsschutz zur Behauptung des Territorialprinzips ist ein Vertrag aus dem 14. Jh v.Chr. zwischen dem König der Hethiter und dem Fürsten von Wiluscha: *„Wenn ein Flüchtling aus deinem Land Hatti kommt, so gibt man ihn dir nicht zurück; aus dem Land Hatti einen Flüchtling zurückzugeben ist nicht rechtens.“*

Die griechischen Stadtstaaten schlossen miteinander Verträge zur Regelung der Rechte und Pflichten ihrer Staatsangehörigen im Ausland. Dabei vereinbarten sie auch das Recht der Auslieferung flüchtiger Krimineller. Von diesem Auslieferungsanspruch ausgenommen wurden ausdrücklich politische Delinquenten.

Die Römer erkannten das Prinzip der Territorialhoheit anderer Staaten prinzipiell nicht an. Wurde ihrem Auslieferungsbegehren nicht stattgegeben, so setzten Sie ihren Anspruch auf Personalhoheit notfalls mit Waffengewalt durch. Dahinter stand die Idee des Imperiums, der zufolge Rom Territorialhoheit über die ganze Welt besaß. Mit dem Aufstieg Roms endet deshalb auch die antike Geschichte des Völkerrechts.

- 8** Mittelalter Das mittelalterliche Europa hielt an der Idee des Imperiums in der Form der Einheit des christlichen Abendlandes fest. Es entwickelte sich deshalb auch kein Sinn für Territorialhoheit. Die lokalen Herrscher unterstützten sich vielmehr gegenseitig bei der Durchsetzung der von ihnen in Anspruch genommenen Personalhoheit und lieferten die Untertanen fremder Herren an diese aus. Eine Ausnahme bildete die Zeit etwa ab dem 11. Jahrhundert bis zum Inkrafttreten des sog. *Statutum in favorem principum* vom 01. Mai 1231 (Wormser Rechtsspruch). In diesem Zeitraum galt gewohnheitsrechtlich der Grundsatz „Stadtluft macht frei“. Die freien Städte gewährten Leibeigenen, die in ihre Mauern geflohen waren, nach „Jahr und Tag“ das Bürgerrecht. Prinzipiell anders verhielten sich nur die italienischen Stadtstaaten der Renaissance. Ihrem Souveränitätsanspruch entsprach wie im alten Griechenland die völkerrechtliche Vereinbarung ihrer gegenseitigen Beziehungen einschließlich Auslieferungsanspruch und Asylrecht.
- 9** Neuzeit Im Zeitalter des Absolutismus nehmen die Landesherrn Souveränität über ihr Territorium in Anspruch. Dem entspricht die Weigerung, Flüchtlinge an das Ausland auszuliefern. Allerdings waren die absolutistischen Monarchen miteinander in dem Interesse verbunden, die politischen Gegner des Absolutismus zu bekämpfen. So wurden nur nicht-politische Kriminelle nicht ausgeliefert, während politische Delinquenten häufig keinen Auslieferungsschutz genossen. Hugo Grotius schloss in seiner Völkerrechtslehre ein Asyl für politische Delinquenten ausdrücklich aus, weil er dem Einzelnen jegliches Widerstandsrecht gegen den absolutistischen Herrscher absprach.
- 10** 19. Jh. Der Kapitalismus brachte neue Formen der Kriminalität hervor, die die Wirtschaft in bis dahin unbekannter Weise bedrohten. Zugleich erhöhten neue technische Errungenschaften wie die Erfindung der Eisenbahn und der Dampfschiffahrt die Mobilität. Das machte es auch Straftätern leichter, sich der Strafverfolgung durch Flucht ins Ausland zu entziehen. So entstand ein transnationales Interesse an der Bekämpfung der Kriminalität. Es führte zum Abschluss zahlreicher bilateraler Auslieferungsverträge. Die Französische Revolution und die politischen Reform- und Revolutionsbewegungen in Europa setzten dem bisherigen einheitlichen Interesse aller Staaten an der Aufrechterhaltung der politischen Herrschaftsform des Absolutismus ein Ende. Staaten, die für sich die Freiheit errungen hatten, sahen sich moralisch verpflichtet, Menschen Zuflucht zu gewähren, die in ihrer Heimat wegen ihrer Opposition zum (alten) politischen System strafrechtlich verfolgt wurden.
- 11** 1833 Die Französische Revolution führte erstmals zu einer großen Fluchtwelle des französischen Adels. Diese Exilanten wurden in der Heimat zu politischen Verbrechern erklärt. In der anschließenden Restauration forderten die neuen (alten) Eliten deshalb, dass politische Verbrecher nicht ausgeliefert werden sollten. Im revidierten Auslieferungsvertrag zwischen der Schweiz und Frankreich wird erstmals vereinbart, dass der Auslieferungsanspruch nur im Falle eines gemeinen Deliktes bestehen soll, nicht aber im Falle eines politischen oder militärischen Deliktes. Diese Ausschlussklausel wird in der Folge in sämtliche Auslieferungsverträge aufgenommen. Belgien war das erste Land, das in seinem innerstaatlichen Auslieferungsgesetz (1833) eine entsprechende Regelung aufnahm, wonach politische oder militärische Delinquenten nicht ausgeliefert werden durften. Darüber, was unter einem politischen Delikt zu verstehen war, gab es im 19. Jh. keinen Konsens. Ein subjektives Recht des Ausländers auf Unterlassung der Auslieferung wegen des politischen Charakters des ihm zur Last gelegten Delikts gab es nicht.
- 12** Das Prinzip, wonach politische Delinquenten nicht ausgeliefert werden müssen, setzte sich im 19. Jh. allgemein durch, so dass es wie schon in der Antike zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts (vgl. Art. 25 GG) wurde. Unter Asylrecht wurde fortan das subjektive Recht eines Staates gegenüber einem anderen Staat verstanden, einen politischen Flüchtling nicht auszuliefern (vgl. z.B. Fritz Stier-Somlo: Asylrecht. In: ders.: Handwörterbuch der Rechtswissenschaften 1926 Bd. 1 S. 348).
- 13** 1836 Der Kanton Zürich gibt sich ein „Gesetz betreffend die besonderen Verhältnisse der politischen Flüchtlinge“. Es bewilligt Ausländern den Aufenthalt, die wegen eines außerhalb der Eidgenossenschaft begangenen politischen Verbrechens „*oder um sonst einer politischen Verfolgung vom Auslande her zu entgehen*“ nach Zürich geflohen sind. Das Gesetz betraf die politischen Flüchtlinge aus Deutschland, die vor den Repressionen der Restauration unter Metternich, im Vormärz und später nach der gescheiterten Revolution 1848/49 in die Schweiz geflohen waren und umfasste damit nicht nur jene, die in Deutschland strafrechtlich verfolgt wurden.
- 14** 20. Jh. Die Abschaffung der Leibeigenschaft im 19. Jahrhundert, die Erfindung der Eisenbahn und der Dampfschiffahrt führen im 20. Jh. zu einer bis dahin nie gekannten Mobilität der Menschen. Zudem entwickeln sich die europäischen Staaten zu Sozialstaaten. Ihre Einwohner haben Zugang zu öffentlichen Leistungen. Damit kann es den Staaten nicht mehr gleichgültig sein, wer sich in ihrem Gebiet niederlässt. Bereits seit dem späten 18. Jahrhundert (Preußen 1813) reagierten die Staaten darauf

- mit Einreise- und Aufenthaltsverboten für Ausländer, die unter einem Erlaubnisvorbehalt standen, das durch den Besitz eines Passes und eines Einreisevisum zu erfüllen war. Vor dem Ersten Weltkrieg war diese Visumpflicht in Europa aber weitgehend wieder rückgängig gemacht worden. Das änderte sich auf dem Kontinent mit dem Beginn des Ersten Weltkrieges. Das Einreisevisum diente ab jetzt der Abwehr von Spionen.
- Großbritannien gab sich allerdings schon 1905 ein erstes Ausländergesetz (Aliens Act). Das Land sah sich nämlich schon zu Beginn des Jahrhunderts eines Zustroms größtenteils verarmter Ausländer ausgesetzt, die über England eigentlich in die USA auswandern wollten, wobei dieser Plan dann aber entweder aus Geldmangel scheiterte oder daran, dass die USA die Einreise verweigerten und die Betroffenen nach England zurückschickten. Letzteres betraf insbesondere kranke und gebrechliche Menschen, die dann der staatlichen Armenfürsorge in England zur Last fielen. **15**
- 1905 Unter den Ausländern, die die Einreise nach England begehrten, waren zahlreiche Juden, die vor Pogromen in Russland geflohen waren und denen aus humanitären Gründen Zuflucht gewährt werden sollte. Der Aliens Act regelte daher, dass Immigranten, die allein deshalb nach England gekommen sind *„to avoid prosecution or punishment on religious or political grounds or for an offence of a political character, or persecution, involving danger of imprisonment or danger to life or limb, on account of religious belief“*, nicht zurückgewiesen werden sollten. Diese Regelung ist unabhängig von einer Strafverfolgung im Heimatland und knüpft erstmals an bestimmte Verfolgungsgründe (Religion, Politik) an. **16**
- 1915ff. Nach dem Ersten Weltkrieg wird der Flüchtling zu einem dramatischen Massenphänomen in Europa. Vor allem zwei Ereignisse waren dafür ursächlich. (1.) Im Jahre 1915 steigerten sich die schon in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts stattgehabten Massaker und Verfolgungen der Armenier durch die osmanische Regierung zu einem Genozid, vor dem viele Armenier nach Europa flohen. Dem folgte 1922 die Vertreibung der noch auf ihrem Territorium lebenden Armenier und Griechen, Assyrer, Chaldäer und anderer Minderheiten durch die Türkei. (2.) Die Oktoberrevolution 1917 in Russland löste eine Fluchtwelle von etwa einer Million Menschen aus. 1921 entzog die Sowjetunion diesen Menschen die Staatsbürgerschaft, so dass sie keinerlei völkerrechtlichen Schutz mehr genossen und keine Identitätspapiere erhalten konnten. Auch die Rückkehr war ihnen verwehrt. **17**
- Später lösten die Machtergreifung Mussolinis in Italien und der Bürgerkrieg in Spanien Fluchtbewegungen aus. Sie werden allerdings in den Schatten gestellt durch die Fluchtbewegungen, die durch den Nationalsozialismus in Deutschland ab 1933 ausgelöst wurden. **18**
- 1917 Das US Einwanderungsgesetz wird dahingehend verschärft, dass nur noch einwandern darf, wer in einem Test seine Lesefähigkeit nachweisen kann. Davon ausgenommen werden jedoch diejenigen, die einreisen wollen, *„to avoid religious persecution in the country of their last permanent residence“*. Gedacht war dabei an Juden aus Osteuropa und christliche Armenier, die von den Türken verfolgt wurden. **19**
- 1920 Der Völkerbund wird gegründet. Er nimmt sich der Aufgabe einer internationalen Flüchtlingshilfe an und bestellt zu diesem Zweck das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge, das mit Fridjof Nansen besetzt wird. Zunächst ist der Hochkommissar nur für die russischen Flüchtlinge zuständig, ab 1924 auch für die Armenier und 1928 für zahlreiche andere Gruppen. Die Haupttätigkeit besteht darin, die Flüchtlinge mit Identitätspapieren auszustatten (Nansen-Pass). **20**
- Nachdem sich herausgestellt hatte, dass eine Rückkehr der Flüchtlinge auf Dauer nicht möglich sein würde, übernahm der Hochkommissar auch die Aufgabe, sich um die dauerhafte Ansiedlung der Flüchtlinge in anderen Staaten zu kümmern. Dabei war er auf deren Kooperation angewiesen. Die Staaten waren nicht verpflichtet, Flüchtlinge aufzunehmen. Angesichts der Weltwirtschaftskrise versuchten sie vielmehr, die Flüchtlinge auszuweisen. Da denen die Ausreise faktisch nicht möglich war, wurden sie häufig in Gefängnisse verbracht. **21**
- 1933 Acht Staaten vereinbaren die *Konvention über den internationalen Status der Flüchtlinge* vom 28.10.1933. Sie gilt für die Flüchtlinge aus Russland und der Türkei (Armenier) und verpflichtet die Vertragsstaaten, die Flüchtlinge nicht in den Verfolgerstaat zurückzuschicken („Non-Refoulement“) und ihnen den Aufenthalt zu erlauben, sofern kein Drittstaat zur Aufnahme bereit ist. Ein subjektives Recht gewährt die Konvention den Flüchtlingen nicht. **22**
- Der Völkerbund löst das Flüchtlingshochkommissariat auf, nachdem durch die Konvention die Verantwortung für die Flüchtlinge auf die Staaten übergegangen war.
- 1938 Nachdem Deutschland den Völkerbund verlassen hatte, war es jetzt auch möglich, die *Konvention betreffend den Status der Flüchtlinge aus Deutschland* v. 10.2.1938 aufzulegen. Zugleich wurde das **23**

Flüchtlingshochkommissariat wieder geschaffen. Im Vergleich zu der Konvention von 1933 sieht das Refoulementverbot zahlreiche Ausnahmen vor und bewirkt damit keinen effektiven Schutz. Ohnehin bleibt die Konvention bedeutungslos, weil sie nur von zwei Staaten (Belgien, Großbritannien) ratifiziert wird.

- 24 Auf amerikanische Initiative kommt es auf der Konferenz von Evian am 14. Juli zur Gründung des *Intergovernmental Committee on Refugees* (IGCR), dessen Aufgabe es werden sollte, sich um die Personen zu kümmern, die wegen ihrer politischen Meinung, ihrem religiösen Glauben oder ihrem rassischen Ursprung aus Deutschland und Österreich fliehen mussten. Die Organisation führte Verhandlungen mit Deutschland über die organisierte Auswanderung der Juden, erreichte aber nichts und blieb auch in der Folgezeit bedeutungslos.
- 25 1943 Die im Kampf gegen die Achsenmächte verbündeten „Vereinten Nationen“ gründeten auf Initiative der USA am 9.11. die *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA). Sie sollte in den befreiten Zonen umfassende Aufbau- und Hilfsprogramme durchführen und auch für Kriegsflüchtlinge und „displaced persons“ zuständig sein. Später wurde ihre Zuständigkeit auf jene erweitert, die nach dem Krieg vor den kommunistischen Regimen der Ostblockstaaten geflohen sind.
- 26 1946 Die 1945 in San Francisco gegründete UNO errichtet die *International Refugee Organization* (IRO) als UN Agentur. Sie war zuständig für Personen, die vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Meinung als Flüchtlinge angesehen worden waren und für Personen, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes aufhalten und aufgrund von Ereignissen in Folge des Zweiten Weltkrieges nicht fähig oder nicht willig waren, den Schutz der Regierung des Staates in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie haben oder zuletzt hatten. Die Aktivitäten der IRO bezogen sich auf Flüchtlinge in Europa. Die IRO bot juristisch-politischen Schutz, materielle Hilfe, Unterstützung der Repatriierung und Wiederansiedlungshilfe im endgültigen Zufluchtsstaat. Die Organisation wurde 1952 aufgelöst. Ihre Aufgaben gingen auf den im August 1950 gegründeten UNHCR über.
- 27 1948 In den ersten Entwürfen zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist ein subjektives Asylrecht des Flüchtlings vorgesehen: „Jeder hat das Recht, Asyl zu suchen und zu **bekommen**.“ Die am 10.12.1948 verkündete Fassung kennt dagegen nur noch das „Recht, in anderen Ländern Zuflucht vor Verfolgung zu **suchen** und zu **genießen**.“, aber eben nicht mehr „zu bekommen“. Im *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 wird das Asylrecht nicht erwähnt.
- 28 1949 Die UNO errichtet die *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA). Sie betreut die Flüchtlinge, die in den israelisch-arabischen Kriegen seit 1948 ihre Heimat verloren haben. Die UNRWA ist die einzige Sonderagentur für Flüchtlinge, die bis heute existiert, während für alle anderen Flüchtlingsgruppen inzwischen der UNHCR zuständig ist.
- 29 1950 Die UNO errichtet die *United Nations Korean Reconstruction Agency* (UNKRA), deren Aufgabe neben wirtschaftlicher Aufbauhilfe auch darin besteht, Flüchtlinge und displaced persons zu betreuen, die aus der Spaltung Koreas 1945 in einen Nord- und einen Südstaat entstanden sind. Sie stellte ihre Tätigkeit 1959 ein.  
Am 14.12. wird der *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) gegründet. Erster Hochkommissar wird Gerrit Jan van Heuven Goedhart. Der UNHCR hat die Aufgabe, die internationale Flüchtlingshilfe zu koordinieren, ggf. selbst materielle Hilfe für Flüchtlinge zu organisieren, den Flüchtlingen in Absprache mit Zufluchtsländern rechtlichen Schutz zu gewähren (z.B. Ausstellung von Schutzbriefen zur Verhinderung der Abschiebung). Sein Mandat ist um andere Aufgaben erweitert worden, z.B. auch hinsichtlich so genannter Binnenflüchtlinge. Weitere Aufgaben sind ihm durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und durch die Afrikanische Flüchtlingskonvention von 1969 sowie durch andere Verträge übertragen worden.
- 30 1951 Eine von der UNO Generalversammlung einberufene Konferenz in Genf entwirft eine *Konvention betreffend den Status der Flüchtlinge*. Der Entwurf wird am 28.7.1951 zur Unterzeichnung aufgelegt und wurde bis heute von 146 Staaten ratifiziert. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlinge im Sinne der Konvention nicht in den Verfolgerstaat abzuschicken und ihnen, sofern sie nicht in einem Drittstaat Aufnahme finden, ein Aufenthaltsrecht und weitere Rechte zu gewähren. Die Konvention ist nur auf Personen anwendbar, die aufgrund von Ereignissen zu Flüchtlingen geworden sind, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind. Wegen dieser zeitlichen Begrenzung findet sie fast ausschließlich auf Flüchtlinge aus dem Ostblock Anwendung (z.B. Ungarn-Aufstand 1956).

- 1967 Die meisten Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention vereinbarten das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967, das am 4.10.1967 in Kraft tritt. Mit diesem Protokoll wird die zeitliche Begrenzung in Art. 1 GFK aufgehoben. Die GFK ist damit auch auf Personen anwendbar, die aufgrund von Ereignissen geflohen sind, die 1951 und später stattgefunden haben oder stattfinden werden.

## 1.2 Geschichte des Ausländer- und Asylrechts in Deutschland

- Vor 1938 Die Einwanderung und Niederlassung von Ausländern in den deutschen Ländern und damit auch im Deutschen Reich war genehmigungsfrei. Es gab auf Länderebene Gesetze und Ausländerpolizeiverordnungen, die die Ausweisung und Abschiebung von Ausländern regelte, welche gegen bestimmte Tatbestände der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstießen. Wer Arbeit hatte und nicht polizeilich auffiel, konnte sich problemlos in Deutschland niederlassen. Einreise- und Aufenthaltsverbote, die im Ersten Weltkrieg erlassen worden waren, wurden danach wieder aufgehoben. § 1 preuß. AusländerpolizeiVO v. 27.04.1932: „Jeder Ausländer ist zum Aufenthalt im preußischen Staatsgebiet zugelassen, solange er die in diesem Gebiete geltenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften befolgt.“ Der Bergbau und die Stahlindustrie führen zu starken Zuwanderungsbewegungen, vor allem aus Polen. **32**
- 1813 In Preußen wird ein Allgemeines Passreglement eingeführt. Jedermann ist verpflichtet, einen Pass zu haben. Mit dem Passgesetz des Norddeutschen Bundes von 1867 wurde aber wieder weitgehend Passfreiheit eingeführt. Der Pass diente nur der Identitätsfeststellung und Kontrolle. Seit dem Ersten Weltkrieg wurde aber für die Ein- und Ausreise nicht nur ein Pass, sondern auch ein Sichtvermerk (Visum) gefordert. Dieses diente aber nur der Identifikation zur Abwehr von Spionen u. zur Sicherung der Wehrpflicht und stellt keine Aufenthaltserlaubnis dar. **33**
- 1929 § 3 des Deutschen Auslieferungsgesetzes (DAG) v. 23.12.1929 (RGBl I 239) regelt, dass die Auslieferung eines Ausländers an einen fremden Staat nicht zulässig ist, wenn er dort wegen einer politischen Tat strafrechtlich verfolgt wird. Der Begriff der politischen Tat wird nicht näher bestimmt. **34**
- 1938 Mit der Ausländerpolizeiverordnung v. 22.08.1938 (RGBl 1938 II 1063) wurde der Aufenthalt von Ausländern in Deutschland erstmals von einer Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht, wenn der Ausländer einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollte. Seitdem gibt es das Institut des Aufenthaltstitels in Deutschland. **35**
- 1946 Hessen (Art. 7 Abs. 2 HV) und Bayern (Art. 105 BayVf) verankern in ihren Verfassungen ein Asylgrundrecht, ebenso 1947 das Saarland und Rheinland-Pfalz. **36**
- 1949 Der Parlamentarische Rat berät ein Asylgrundrecht für das GG (Art. 16 Abs. 2 Satz 2). Der erste Entwurf lautet: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts.“ Der Umfang des Asylrechts sollte **nicht** weitergehen als vom Völkerrecht vorgesehen. Dazu der Abg. v. Mangoldt: „Wir sind eine schwache Nation, und ohne Mittel, um weitergehenden Schutz zu gewähren ...“. Auf Vorschlag des Abg. Carlo Schmid werden die Worte „im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts“ schließlich mit der Begründung gestrichen, dass diese Regeln bereits durch anderweitige Vorschriften des GG (Art. 25) zum Bestandteil des Bundesrechts erklärt worden seien. **37**
- Stand des Völkerrechts: Es gab keine allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu Flüchtlingen (vgl. Abschnitt 1.1). Es gab nur allgemeine Regeln des Völkerrechts betreffend das Auslieferungsrecht. Danach hatte jeder Staat das Recht, in sein Hoheitsgebiet eingereiste Ausländer nicht an den Heimatstaat auszuliefern, ohne damit den Grundsatz der Strafhoheit des Heimatstaates über seine Staatsangehörigen als Teil seiner Personalhoheit zu verletzen. Es gab jedoch zahlreiche bilaterale Verträge, in denen sich die Staaten gegenseitig zur Auslieferung zum Zwecke der Strafverfolgung verpflichteten. Diese Verträge sahen Ausnahmen für politische Flüchtlinge vor. Es gab jedoch kein subjektives Recht der Flüchtlinge auf Schutz und Nichtauslieferung gegenüber dem Aufnahmestaat. **38**
- Das Asylgrundrecht hatte somit nur die Funktion, das völkerrechtliche Recht des deutschen Staates gegenüber anderen Staaten auf Schutz von Flüchtlingen gegen Auslieferung durch ein subjektives Recht des Flüchtlings gegenüber dem deutschen Staat zu ergänzen. Ein besonderes Asylverfahrensrecht im Rahmen des Ausländerrechts bedurfte es daher nicht. Maßgeblich war allein das Auslieferungsrecht (damals § 3 DAG; heute: § 6 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen – IRG). **39**
- 1953 Die BRD ratifiziert das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK). Obwohl das Transformationsgesetz erst am 24.12.1953 in Kraft tritt, **40**

erlässt die Bundesregierung bereits am 6. Januar die Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen (BGBl 1953 Abs. 1 3). Flüchtlinge im Sinne der GFK sind nur Personen, die infolge von Ereignissen geflohen sind, die vor dem 1. Januar 1951 stattgefunden hatten. Faktisch wurden nur Flüchtlinge aus dem Ostblock anerkannt, weil die kommunistische Herrschaft vor dem 1.1.1951 begründet worden war. Das Anerkennungsverfahren wird von Beamten des Bundesinnenministeriums durchgeführt.

- 41 In der Lehre wird angenommen, dass der Begriff des politisch Verfolgten in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG weiter ist als der des § 3 DAG. Die Verfolgung muss nicht unbedingt eine strafrechtliche sein, aber sie muss ebenso wie die strafrechtliche vom Staat ausgehen (vgl. Richard Lange: Grundfragen des Auslieferungs- und Asylrechts 1953, S. 19).
- 42 1959 Das BVerfG 04.02.1959 [180] erwähnt, dass das Asylgrundrecht einen eigenen Schutzbereich hat, der durchaus auch umfassender sein kann als der der GFK. Danach konnte es einerseits *Flüchtlinge* i.S.d. GFK geben und andererseits *Asylberechtigte* i.S.d. GG. Als Letztere kamen insbesondere diejenigen in Betracht, die wegen Ereignissen geflohen waren, die nach dem 1.1.1951 stattgefunden hatten. Allerdings gab es keine Regelungen über einen Asylstatus und auch keinen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis für Asylberechtigte, sondern nur für Flüchtlinge i.S.d. GFK.
- 43 1965 Das erste Ausländergesetz tritt in Kraft. Es regelt auch das Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge nach der GFK und – das ist neu – für „andere Ausländer“, die im Sinne des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG politisch verfolgt sind. Auch die Asylberechtigten erhalten jetzt denselben Status wie die GFK-Flüchtlinge. Das *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge* (BAFl) wird errichtet.
- 44 1969 Im November tritt das Zusatzprotokoll zur GFK von 1967 für die BRD in Kraft, wonach die zeitliche Beschränkungsklausel (Ereignisse vor dem 1.1.1951) entfällt. Damit war der Schutzbereich der GFK und des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vollständig identisch.
- 45 1979 Seit Mitte der 70er Jahre steigen die bis dahin unbedeutenden Zahlen der Asylbewerber dramatisch an. Die Zahl von 1979 liegt um 955% über der von 1971. 1992 wird der Rekord von 438.191 Asylbewerbern erreicht.
- 46 1980 Das BVerfG 02.07.1980 [356] bestätigt sein früheres Diktum, dass der Schutzbereich des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG umfassender sein kann als der der GFK, sagt aber nicht, in welcher Hinsicht und warum. Damit eignet sich das BVerfG die oberste Auslegungskompetenz in Sachen Flüchtlingsrecht an. In der Folge interessiert sich niemand mehr für die Voraussetzungen des Flüchtlingsstatus nach GFK, weil das Asylgrundrecht attraktiver zu sein verspricht.
- 47 1982 Vor dem Hintergrund stark gestiegener Asylbewerberzahlen und dem Bedürfnis nach Vereinheitlichung und Beschleunigung des Verfahrens wird das Asylverfahrensrecht aus dem Regelungsbereich des Ausländergesetzes herausgenommen und ein eigenständiges Asylverfahrensgesetz geschaffen. Es sieht ein Anerkennungsverfahren nur noch für politisch Verfolgte i.S.d. Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vor, nicht aber für den Flüchtlingsstatus nach der GFK, dessen Bedeutungslosigkeit damit deutlich wird. Im Ausländergesetz verbleibt allerdings noch das Refoulementverbot in Anlehnung an Art. 33 GFK.
- 48 1986 Das BVerfG 26.11.1986 [64] entscheidet, dass Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG im Gegensatz zur GFK solchen Flüchtlingen keinen Schutz gewährt, die sich auf sog. subjektive Nachfluchtgründe berufen („Sur-Place-Flüchtlinge“). Damit ist der Gleichklang von GG und GFK aufgegeben. Die frühere These, dass der Schutzbereich des GG umfassender sei als der der GFK, wird ins Gegenteil verkehrt. Das Phänomen des „De-facto-Flüchtlings“ ist geboren, der mangels entsprechender gesetzlicher Regelung nicht anerkannt werden, aber wegen des im Ausländergesetz geregelten Refoulementverbotes auch nicht abgeschoben werden kann und daher nur geduldet wird.
- 49 1987 Das BVerfG 01.07.1987 [158f.] setzt seine restriktive Rechtsprechung zu Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG fort und entscheidet, dass der Schutzbereich nicht denjenigen erfasst, der verfolgt wird, weil er öffentlich Gottesdienste feiert oder für seine Religion eintritt und missioniert. Nur wem auch das „religiöse Existenzminimum“ genommen werde, nämlich das religiöse Leben im privaten Bereich, kann Asyl erhalten. Wer unverfolgt nach Deutschland gekommen ist, der kann nur dann Asyl bekommen, wenn seine Verfolgung im Falle der Rückkehr „überwiegend wahrscheinlich“ ist, also mehr als 50% beträgt. Der US Supreme Court (480 U.S. 421[1987]) entscheidet im selben Jahr, begründete Furcht vor Verfolgung könne auch im Falle wesentlich geringerer Wahrscheinlichkeit vorliegen.

- 1989 Das BVerfG 10.07.1989 [334]) entscheidet, dass politische Verfolgung i.S.d. Art 16 Abs. 2 Satz 2 GG immer nur staatliche Verfolgung sei, während im Ausland zur gleichen Zeit eine Entwicklung beginnt, die auch denjenigen den Flüchtlingsstatus nach GFK zuspricht, die von nicht-staatlichen Akteuren verfolgt werden.
- 1990 Das AsylVfG wird geändert. Es berücksichtigt, dass der Flüchtlingsstatus nach GFK wieder relevant ist und sieht jetzt vor, dass bei jedem Asylantrag zwei Ansprüche zu prüfen sind, nämlich ob die Asylberechtigung nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG vorliegt, und ob die Voraussetzungen für das Refoulementverbot vorliegen. Im ersten Falle erhält der Ausländer eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis mit Arbeitserlaubnis, im zweiten Fall eine auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis ohne (akzessorische) Arbeitserlaubnis. Die Diskriminierung der GFK-Flüchtlinge betrifft auch den Zugang zu Sozialleistungen. **51**
- 1991 Ab 1991 passt das BVerfG die Auslegung der Voraussetzungen des Refoulementverbotes – ohne Rücksicht auf die Entwicklungen im Ausland – an die Auslegung des BVerfG zu Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG an: BVerfG 23.07.1991 – Maßstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit; BVerfG 13.05.1993 – religiöses Existenzminimum; BVerfG 18.02.1992– staatliche Verfolgung. Als einziger Unterschied bleibt das Refoulementverbot für Sur-Place-Flüchtlinge. **52**
- 1993 Unter dem Eindruck stark wachsender Asylbewerberzahlen wird das GG geändert. Das Asylgrundrecht wird in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 gestrichen und stattdessen ein neuer Art. 16a Abs. 1 geschaffen. Es folgen vier weitere Absätze, die den Asylanspruch wesentlich einschränken. Am wichtigsten ist die sog. Sichere-Drittstaaten-Regelung. Sie hat zur Folge, dass Flüchtlinge, die nicht auf dem Luftweg einreisen, keine Asylberechtigung mehr erhalten können. In Betracht kommt nur noch der Flüchtlingsstatus nach GFK, der jedoch wegen der restriktiven Auslegung der Voraussetzungen ebenfalls nur in seltenen Fällen zuerkannt wird. Die Flüchtlinge erhalten jedoch oft Abschiebungsschutz nach Maßgabe der EMRK. Der Aufenthalt bleibt aber illegal und wird nur geduldet. Ende 2006 leben 174.980 Ausländer illegal in Deutschland. Erst im November 2006 schaffen die Länder „aus humanitären Gründen“ im Erlassweg die Möglichkeit, ihren Aufenthalt zu legalisieren. Im August 2007 wird dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen (§ 104a AufenthG). **53**
- Das AsylbLG soll für Asylbewerber Aufenthaltsbedingungen unterhalb der Menschenwürde schaffen, um sie zum Verlassen Deutschlands zu veranlassen. Im Jahre 2012 erklärt das BVerfG die niedrigen Leistungssätze für verfassungswidrig (BVerfG 18.07.2012). **54**
- 1997 Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997 (Inkrafttreten 1.5.99) wird die EU (damals noch EG) zuständig für die Harmonisierung des Asylrechts in der EU, wobei die Übereinstimmung mit der GFK sicherzustellen ist (Art. 63 EGV). **55**
- 2004 Am 29. April erlässt der Rat der EG die Richtlinie 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes – kurz Qualifikationsrichtlinie (QRL) genannt. Sie enthält eine verbindliche Auslegung der GFK und sieht darüber hinaus Mindestnormen für den sog. subsidiären Schutz vor, wie er in Deutschland im Prinzip schon zuvor im Rahmen von Abschiebungsverboten zum Schutz von EMRK-Rechten gewährt wurde. Allerdings erhalten subsidiär Schutzbedürftige jetzt auch einen Aufenthaltstitel. **56**
- 2005 Am 1. Januar tritt das neue Aufenthaltsgesetz in Kraft, das das alte Ausländergesetz ablöst. Außerdem wird das AsylVfG geändert. Die Vorgaben der QRL werden in den neuen Gesetzen teilweise umgesetzt. Das BAFl wird umbenannt in *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF). **57**
- 2007 Am 28. August tritt das Richtlinienumsetzungsgesetz in Kraft, mit dem das AufenthG und das AsylVfG erneut geändert und damit weitere Umsetzungen u. a. der QRL vorgenommen werden. Heute gilt, dass der Schutzbereich der GFK wieder umfassender ist als der des Asylgrundrechts. Da aber die Rechtsfolgen beider Status identisch ist (§ 26 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 AufenthG: Aufenthaltserlaubnis für 3 Jahre mit akzessorischer Arbeitserlaubnis und gleichem Zugang zu Sozialleistungen; nach drei Jahren Niederlassungserlaubnis), ist der GFK-Status attraktiver als die Asylberechtigung. Noch immer hat das BAMF aber über beide Status zu entscheiden, wenn der Antrag nicht ausdrücklich auf den GFK-Status eingeschränkt wird (§ 31 Abs. 2 AsylVfG). **58**
- 2011 Mit der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 13.12.2011 (ABl. Nr. L 337/9 v. 20.12.2011) wird die Qualifikationsrichtlinie neu gefasst. Die **59**

Neufassung verringert insbesondere die Unterschiede zwischen dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Status im Hinblick auf die Familienzusammenführung sowie beim Zugang zum Gesundheitssystem und zum Arbeitsmarkt.

- 60** 2013 Am 01. Dezember tritt das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU in Kraft. Auf die bis dahin übliche Verweisungstechnik wird im Interesse besserer Lesbarkeit verzichtet. Abweichungen des deutschen Rechts, die mit EU-Recht unvereinbar sind, werden beseitigt. Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutzstatus werden einander angenähert. Die Zahl der verbleibenden Ungereimtheiten wird deutlich reduziert.
- 61** 2014 Nachdem für die Staatsangehörigen von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien im Jahre 2010 die Visafreiheit eingeführt worden ist, kommt es seitdem zu einem starken Ansteigen der Asylbewerberzahlen aus diesen Ländern. Im Januar 2014 stammen etwa ein Viertel aller in Deutschland gestellten Asylanträge von Staatsangehörigen dieser Länder. Am 30.04.2014 billigt das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf, mit dem die genannten Länder in die Liste der Sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylVfG) aufgenommen werden sollen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs 18/1528) wird am 03.07.2014 vom Bundestag angenommen. Am 19.09.2014 stimmt der Bundesrat dem Entwurf des *Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer* zu.