

## Asyl im Kalten Krieg: eine Parallelgeschichte aus dem geteilten Nachkriegsdeutschland

Poutrus, Patrice G.

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hannah-Arendt-Institut für Totalitarismusforschung e.V. an der TU Dresden

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Poutrus, P. G. (2005). Asyl im Kalten Krieg: eine Parallelgeschichte aus dem geteilten Nachkriegsdeutschland. *Totalitarismus und Demokratie*, 2(2), 273-288. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-309578>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

---

# Asyl im Kalten Krieg – Eine Parallelgeschichte aus dem geteilten Nachkriegsdeutschland

Patrice G. Poutrus

---



Dr. Patrice Poutrus, geb. 1961, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Zeithistorische Forschung in Potsdam (Anschrift: Am Neuen Markt, 14467 Potsdam). 1990-1995 Studium der Geschichts- und Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, 1999/2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für

Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), 2000 Gastwissenschaftler am ZZF, Arbeit am Projekt „Fremde und Fremd-Sein in der DDR“, 2000/01 Promotion an der Europa-Universität Viadrina, 2001 Fellow am Deutschen Historischen Institut in Washington/D. C.

## Abstract

There is a basic antagonism between the exclusive norms of the European nation-state and the much broader norms of the universal human rights, an antagonism which is as old as the modern European societies themselves. This conflict can be exemplified by the issue of the transnational migration in general, more so by the issue of political refugees in particular. The topic of this article is the quest for system-specific ways of dealing with the problem which both German states underwent in the light of the catastrophe of the National Socialist rule and under the specific conditions of the cold war.

## I. Einführung

Die nationalstaatlich verfassten europäischen Gesellschaften der Neuzeit – und, unter anderen Bedingungen, auch die nordamerikanischen – sind im Zusammenhang mit einer spezifischen Regelung des Verhältnisses von Fremdem und Eigenem entstanden: Externalisierung der Fremdheitsverhältnisse bei gleichzeitiger, möglichst weitgehender innerer Homogenisierung. Dies gilt sowohl für den Typus der Nation als Abstammungsgemeinschaft als auch für die Nation als Gemeinschaft von Staatsbürgern. Wie immer die Zugehörigkeit zur Nation bestimmt wurde und wird: Es geht um Zugehörigkeit und Abgrenzung gegenüber den Anderen.<sup>1</sup> Auf diesem Wege vermochten die „westlichen“ Gesellschaften dem scheinbar uferlosen Differenzierungs- und Fragmentierungsprozess in der „Moderne“ ein kollektives Identitätsangebot entgegenzustellen, welches als ab-

---

1 Vgl. Ernest Gellner, Nationalismus und Moderne, Berlin 1991.

grenzender und auch ausgrenzender Integrationsmodus seinen Niederschlag in staats-, sozial- und kulturpolitischen Regelwerken fand.<sup>2</sup>

Die Normen des Nationalstaates stehen jedoch in latenter Spannung zu den damit historisch untrennbar verbundenen Normen der allgemeinen Menschenrechte. Dieses konfliktgeladene Verhältnis offenbart sich auf dem Feld der transnationalen Migration, besonders aber am Problem politischer Flüchtlinge. Schon in der Französischen Revolution, in der die Exklusivität des modernen Nationalismus und die proklamierte Universalität der Menschenrechte koexistieren, wurde dieser Komplex im Zusammenhang mit der Gestaltung eines säkularen Asylrechts in der republikanischen Verfassung verhandelt.<sup>3</sup>

So war das „lange 19. Jahrhundert“ davon geprägt, dass die jungen Nationen des „Westens“ eine scharfe Trennung zwischen innerer Liberalisierung und äußeren nationalstaatlichen Machtinteressen vollzogen.<sup>4</sup> Erst nach der „Urkatastrophe“ des Ersten Weltkrieges wurde die Flüchtlingsfrage Bestandteil der internationalen politischen Agenda, indem sich der Völkerbund darum bemühte, ein grenzüberschreitendes Schutz- und Hilfssystem für die Flüchtlinge zu entwickeln.<sup>5</sup> Allerdings scheiterte dieses Anliegen, wie die gesamte Nachkriegsordnung der Pariser Vorortverträge, an der darin enthaltenen und weiterhin auch für Deutschland nachweisbaren Dominanz nationalstaatlicher Machtinteressen und ging schließlich im Feuer des Zweiten Weltkrieges unter.<sup>6</sup> Zu dessen Folgen gehörten erneut gigantische Flüchtlingsströme in Europa.<sup>7</sup> Ergebnis dieser Massenmigrationen war, dass die Bevölkerung der europäischen Staaten in einem Ausmaß homogenisiert wurde, wie nie zuvor und nie wieder danach. Diese besondere Ausgangssituation wurde allerdings in beiden deutschen Staaten als der eigentliche nationale Normalfall betrachtet, was erhebliche Konsequenzen für die Behandlung von Migranten im Allgemeinen und politischen Flüchtlingen bzw. Asylsuchenden im Besonderen haben sollte.<sup>8</sup>

---

2 Vgl. Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Berlin 1998.

3 Vgl. Gérard Noiriel, *Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa*, Lüneburg 1994.

4 Vgl. Jürgen Kocka, *Das lange 19. Jahrhundert. Arbeit, Nation und bürgerliche Gesellschaft*, Stuttgart 2002.

5 Vgl. Karl Schlögel, *Der große Exodus. Die russische Emigration und ihre Zentren 1917 bis 1941*, München 1994; Norman M. Naimark, *Flammender Hass. Ethnische Säuberungen im 20. Jahrhundert*, München 2004.

6 Zur deutschen Migrationspolitik in der Zwischenkriegszeit siehe Jochen Oltmer, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005.

7 Vgl. Eugene Kulischer, *Europe on the Move. War and Population Changees, 1917-1947*, New York 1948; Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000.

8 Siehe Jochen Oltmer/Klaus J. Bade, *Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert*, Bonn 2004.

## II. Asylrecht und Asylpolitik in der DDR

Die Einreise von Ausländern allgemein und von Asylsuchenden im Besonderen in das Staatsgebiet der DDR war für die dort ansässige deutsche Bevölkerung wie auch für die Führung der herrschenden Staatspartei eine extreme Ausnahme, denn allgemein war die innere Mobilität in der DDR-Gesellschaft und die Migration in den SED-Staat über dessen vierzigjährige Existenz hinweg vergleichsweise gering geblieben. Im Gegensatz dazu war die Flucht aus der DDR, trotz erheblicher Schwankungen, eine gesellschaftliche Massenerscheinung.<sup>9</sup> Dennoch bot schon die erste Verfassung der DDR die formalrechtliche Möglichkeit für die Aufnahme von politischen Flüchtlingen in den SED-Staat. Nach dem Text der DDR-Verfassung von 1949 wurde im Artikel 10 denjenigen Ausländern Asyl gewährt, die „wegen ihres Kampfes für die in dieser Verfassung niedergelegten Grundsätze im Ausland verfolgt werden“.<sup>10</sup> In der „sozialistischen Verfassung“ von 1968, Artikel 23,<sup>11</sup> wandelte sich dann allerdings das Asylrecht in der DDR sehr deutlich in eine reine Kann-Bestimmung: „Die Deutsche Demokratische Republik kann Bürgern anderer Staaten oder Staatenlosen Asyl gewähren, wenn sie wegen politischer, wissenschaftlicher oder kultureller Tätigkeit zur Verteidigung des Friedens, der Demokratie, der Interessen des werktätigen Volkes oder wegen ihrer Teilnahme am sozialen und nationalen Befreiungskampf verfolgt wurden.“<sup>12</sup>

Ohnehin existierte eine Rechtswegegarantie für die Asylsuchenden in solchen Fällen wie auch im allgemeinen Ausländerrecht der DDR nicht.<sup>13</sup> Die eigentlichen Entscheidungsträger waren die Führungskader der kommunistischen Staatspartei der DDR. Von Fall zu Fall waren das SED-Politbüro bzw. das Sekretariat des ZK der SED die zentralen, nichtstaatlichen Gremien, die über die Gewährung von Asyl bzw. über den dauerhaften Aufenthalt von Ausländern in der DDR entschieden. Von hieraus gingen die Anweisungen an das Ministerium des Innern und die anderen staatlichen bzw. nichtstaatlichen Institutionen. Die unmittelbare politische Kontrolle über diese Vorgänge übte entsprechend die ZK-Abteilung Internationale Verbindungen aus.

- 
- 9 Vgl. Siegfried Grundmann/Irene Müller-Hartmann/Ines Schmidt, Migration in, aus und nach Ostdeutschland. In: Hansgünter Meyer (Hg.), Soziologen-Tag Leipzig 1991. Soziologie in Deutschland und die Transformation großer gesellschaftlicher Systeme, Berlin 1992, S. 1577–1609.
- 10 Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Art. 10, Abs. 2, Berlin (Ost) 1949, S. 5.
- 11 Vgl. Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1976, S. 25.
- 12 Siegfried Mampel, Die Sozialistische Verfassung der DDR. Text und Kommentar, Frankfurt a.M. 1972, S. 493 f. Die dritte Auflage erschien mit Ergänzungen über die Rechtsentwicklung bis zur Wende im Herbst 1989 und das Ende der sozialistischen Verfassung, Goldbach 1997, S. 597 f.
- 13 Vgl. Heidemarie Beyer, Entwicklung des Ausländerrechts in der DDR. In: Manfred Heßler (Hg.), Zwischen Nationalstaat und multikultureller Gesellschaft. Einwanderung und Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993, S. 211–227.

Vielmehr demonstriert der zur internen Bezeichnung verwendete Zusatz „Polit.“ für asylsuchende Emigranten den durch politische Interessen eingeschränkten Aufnahmewillen der Staatspartei gegenüber Asylsuchenden. Es entwickelte sich eine Aufnahmepraxis, die den jeweils aktuellen außenpolitischen Interessen der SED nachgeordnet war. Dabei lassen sich zwei Tendenzen nachweisen:

1. Unterstützung von kommunistischen „Bruderparteien“, die an Hand der spanischen und griechischen Emigration belegt werden kann.<sup>14</sup> Diese Tendenz kann als Weiterführung einer internationalistischen Solidaritätspolitik angesehen werden.
2. Die hier nicht weiter ausführlich dargestellte Aufnahme von Emigranten aus so genannten „Jungen Nationalstaaten“, in der die DDR-Politik Züge von nationalstaatlicher Interessenwahrnehmung aufwies, die in einer gewissen Spannung zur ersten Tendenz stand und im Einfall für betroffene Anhänger einer kommunistischen Partei auch tragische Züge hatte. So konnte es beispielsweise geschehen, dass um Asyl nachsuchende Kommunisten aus einem so genannten „Jungen Nationalstaat“ wie Ägypten von den betreffenden DDR-Behörden abgewiesen wurden. Dies geschah, obwohl den SED-Entscheidungsträgern bekannt war, dass das nationalistische Nasser-Regime die ägyptische KP mit aller Härte verfolgte. Die Stabilisierung der außenpolitischen Beziehungen zu diesem Staat hatte in diesem Fall Vorrang vor der Hilfe für politisch Verfolgte.<sup>15</sup>

Die gesamte Aufnahmepraxis wurde erst 1977 in einer internen Verwaltungsvorschrift des DDR-Innenministeriums verbindlich festgehalten. Auch wenn in Rechnung gestellt werden muss, dass diese Bestimmungen erlassen wurden, um einen schwer vorstellbaren Missbrauch des Asylrechtes der DDR-Verfassung zu verhindern, so wird bei der Lektüre doch die restriktive Intention des SED-Staates spürbar. So ist es bemerkenswert, dass in diesen Verwaltungsbestimmungen des Arbeiter-und-Bauern-Staates der Anspruch auf politische Tätigkeit in der DDR vollständig ausgespart blieb. Insgesamt lassen die ex negativo vorgestellten Anforderungen an einen jungen, gesunden, moralisch einwandfreien und vor allem arbeitsamen und möglichst männlichen Asylsuchenden bzw. Ausländer klar erkennen, dass jeder Aufenthalt von Fremden in der DDR von deren Institutionen vorrangig als Sicherheitsproblem betrachtet wurde.

14 Zur spanischen Emigration in der DDR siehe Patrice G. Poutrus, *Zuflucht im Ausreiseland. Zur Geschichte des politischen Asyls in der DDR*. In: *Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung* 2004, Berlin 2004, S. 355–378. Zur griechischen Emigration in der DDR siehe Stefan Troebst, *Die „Griechenlandkinder-Aktion“ 1949/50. Die SED und die Aufnahme minderjähriger Bürgerkriegsflüchtlinge aus Griechenland in der SBZ/DDR*. In: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, 52 (2004) 8, S. 717–736.

15 Vgl. Patrice G. Poutrus, *Teure Genossen. Die „polit. Emigranten“ in der DDR als „Fremde“ im Alltag der DDR-Gesellschaft*. In: Christian Th. Müller/Patrice G. Poutrus (Hg.), *Ankunft – Alltag – Ausreise. Migration und interkulturelle Begegnungen in der DDR-Gesellschaft*, Köln 2005 (im Druck).

Paradoxerweise waren es gerade das fehlende Rechtsstaatsprinzip in der DDR und die darin zum Ausdruck kommende willkürliche Herrschaftsausübung der SED, die es den politisch Verantwortlichen erlaubten, sich im Zweifel, d. h. bei politischer Opportunität, über solche Gesetzesbestimmungen hinwegzusetzen. So erhielten auch Menschen von der DDR Hilfe, die nicht dem Idealbild eines kommunistischen Spartakus entsprachen. Daraus kann aber nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der in dem oben erwähnten MdI-Dokument aufgefundene Erwartungshorizont ohne Folgen für die Polit. Emigranten blieb.

Schon 1949 fand eine kleine Gruppe von Menschen aus dem damaligen Königreich Griechenland in der DDR Zuflucht. Diesen ersten Asylsuchenden folgte im Juni 1950 eine größere Anzahl griechischer Emigranten – insgesamt 700 Personen –, die nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Widerstandes im griechischen Bürgerkrieg in den SED-Staat einreisten. Bis 1961 fanden nach bisherigen Untersuchungen ca. 1 600 griechische Staatsbürger aller Altersgruppen im Auswanderungsland DDR ihr Asyl.<sup>16</sup> Eine zweite, kleinere Gruppe von in der DDR aufgenommenen Polit. Emigranten bildeten hauptsächlich aus Frankreich ausgewiesene spanische Bürgerkriegsflüchtlinge, welche aufgrund ihrer politischen Haltung nicht in das Spanien der Franco-Diktatur zurückkehren konnten. Gemeinsam war beiden Gruppen, dass es sich bei den Aufgenommenen nicht einfach um humanitäre Opfer von inneren Unruhen und Verfolgte von Willkür und Gewaltherrschaft in den Herkunftsländern handelte. Sie waren zugleich politische, meist kommunistische Gegner der jeweiligen Regime in Griechenland und Spanien. Sie sollten sich in der DDR auf künftige Aufgaben in ihrer Heimat vorbereiten.<sup>17</sup>

Diese Politik der Unterstützung von „fortschrittlichen Kräften“ im „Kampf gegen den Imperialismus“ spiegelte sich auch in der Ausbildung bzw. begrenzten Aufnahme von Mitgliedern und Funktionären der FLN während des algerischen Unabhängigkeitskrieges, des südafrikanischen ANC, der palästinensischen Befreiungsorganisation PLO und der namibischen SWAPO wider. Hier war die Grenze zwischen indirekter Außenpolitik, Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe fließend und die staatlichen Interessen der DDR standen absolut im Vordergrund.<sup>18</sup> Bis zum Fall der Berliner Mauer 1989 kam es weiterhin zur

16 Siehe Andreas Stergiou, Die Beziehungen zwischen Griechenland und der DDR und das Verhältnis der SED zur KKE. Inaugural-Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie der Universität Mannheim, Mannheim 2001.

17 Vgl. Patrice G. Poutrus, Mit strengem Blick. Die so genannten „Polit. Emigranten“ in den Berichten des MfS. In: Jan C. Behrends/Thomas Lindenberger/Patrice G. Poutrus (Hg.), Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland, Berlin 2003, S. 205–224.

18 Weiterführend zur Entwicklungshilfepolitik der DDR und bisher am ausführlichsten zu diesem Thema siehe Hans-Joachim Döring, Es geht um unsere Existenz. Die Politik der DDR gegenüber der Dritten Welt am Beispiel von Mosambik und Äthiopien, Berlin 1999.

Aufnahme verfolgter Einzelpersonen aus den unterschiedlichsten Ländern. Hierbei galt wie auch sonst die Regel, dass vor allem Funktionäre bzw. als zuverlässig geltende Mitglieder der jeweiligen kommunistischen Parteien und so genannter Bündnisorganisationen aufgenommen wurden. Für diesen Personenkreis war es gegebenenfalls möglich, mit ihren Familien in die Emigration zu gehen. Die eigentlichen Spitzenkräfte der jeweiligen „Bruderpartei“ gingen jedoch häufig nach Moskau bzw. in die übrige Sowjetunion ins Exil.<sup>19</sup> Die letzte größere Gruppe von Polit. Emigranten, bis zu 2 000 Personen, waren Chilenen, die nach dem blutigen Militärputsch gegen die Linksregierung von Präsident Salvador Allende Mitte der siebziger Jahre in der DDR Asyl suchten.<sup>20</sup>

Die individuelle Rechtlosigkeit von asylsuchenden Ausländern in der DDR und ihre Abhängigkeit von den außenpolitischen Interessen der SED-Führung kontrastiert scharf mit der propagandistisch vorgestellten Bedeutung dieser Menschen für die SED-Herrschaft in den DDR-Medien. In der Zeit des Kalten Krieges bemühte sich die ansonsten international weitgehend isolierte DDR-Führung, unter anderem durch die Aufnahme politisch Verfolgter, zumindest bei anti-westlich orientierten Staaten Profil und Anerkennung zu finden.<sup>21</sup> Nach Innen erhoffte man sich, dadurch Legitimation gegenüber der einheimischen Bevölkerung zu gewinnen. Propagandistischer Höhepunkt dieser doppelten Demonstration waren die X. Weltfestspiele der Jugend und Studenten in Ost-Berlin im Sommer 1973. Hier präsentierte die SED-Führung ihren Staat als weltoffen und tolerant. Auch für viele DDR-Bürger war dies eine neue Erfahrung, die manche von ihnen über den diktatorischen Charakter der SED-Herrschaft hinweg sehen lassen konnte, ihn anderen DDR-Bürgern aber im Vergleich zwischen Ausnahme und Regel erst recht sinnfällig vor Augen führte. Auch die jährlichen „Festivals des politischen Liedes“ boten nur ein gefiltertes Programm. Hier traten linke Liedermacher und Gruppen aus dem Westen oder der „jungen Nationalstaaten“ auf. Diese wenigen internationalen Veranstaltungen unterlagen dabei allerdings strengster politischer Kontrolle.<sup>22</sup>

In Widerspruch zum inszenierten Bild von Völkerfreundschaft und Solidarität erschienen die Polit. Emigranten gegenüber der ab 1961 „eingemauerten“ DDR-Bevölkerung durch ihren politischen Status, die erhaltenen staatlichen Zuwendungen und die häufig aufrechterhaltene ausländische Staatsangehörigkeit mit der damit verbundenen Möglichkeit von „Westreisen“ in hohem Maße als

19 Dieser instrumentelle Gebrauch des Asylrechts entsprach deutlich jener Aufnahmep Praxis in der Sowjetunion während der dreißiger Jahre. Siehe Reiner Tosstroff, Spanische Bürgerkriegsflüchtlinge nach 1939. In: Claus-Dieter Krohn (Hg.), Exil im 20. Jahrhundert, München 2000, S. 88–111.

20 Vgl. Jost Maurin, Die DDR als Asylland. Flüchtlinge aus Chile 1973–1989. In: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 51 (2003) 9, S. 814–831.

21 Vgl. Bernhard von Plate, Die Außenpolitik und internationale Einordnung der DDR. In: Werner Weidenfeld/Hartmut Zimmermann (Hg.), Deutschland-Handbuch. Eine doppelte Bilanz, Bonn 1989, S. 589–604, hier S. 601 f.

22 Vgl. Stefan Wolle, Die heile Welt der Diktatur. Alltag und Herrschaft in der DDR 1971–1989, Bonn 1998, S. 164–166, bzw. S. 240 f.

privilegierte Abgesandte der Staatspartei. Allerdings lässt sich zeigen, dass sich im jeweiligen Einzelfall sowohl Distanz zum Regime und Sympathie für die Fremden als auch die entgegengesetzte Haltung „eigensinnig“ verbinden bzw. wechselseitig verstärken konnten. Die insgesamt ambivalente Haltung der DDR-Bevölkerung gegenüber Ausländern kann besonders gut an den ab Herbst 1973 in die DDR einreisenden chilenischen Polit. Emigranten gezeigt werden. Der DDR-Bevölkerung wurden diese als Freiheitskämpfer und Objekte ihrer „Solidarität“ präsentiert, die eine neue Lebensperspektive in der DDR gefunden hatten. Die Ankunft der chilenischen Emigranten, die auf diversen öffentlichen Veranstaltungen gefeiert wurde, galt als erneuter Beweis für die humanistische Mission des SED-Staates. Im Zusammenhang mit dieser Propaganda-Offensive der SED sind auch die bis dahin umfangreichsten Unterstützungsleistungen für die chilenischen Emigranten zu sehen. Sie bekamen häufig die in der DDR der frühen siebziger Jahre so begehrten und knappen Neubauwohnungen, zinslose Kredite und Überbrückungsgeld. In den Akten des Bundesarchivs und des BStU gibt es jedoch deutliche Hinweise darauf, dass in der DDR-Bevölkerung auch Skepsis und Missgunst angesichts der Propagandaformeln vorzufinden waren. Die Höhe der staatlichen Zuwendungen stellte in der DDR mehr als nur ein Almosen dar und war durchaus geeignet, Neid zu erzeugen. Die staatlichen Zuwendungen ließen in der „Misstrauensgesellschaft DDR“ Gerüchte über weitergehende Privilegien, wie z. B. den Bezug von Devisen, in den Augen von Teilen der DDR-Bevölkerung plausibel erscheinen.<sup>23</sup> Hinzu kam, dass die Polit. Emigranten ihre Pässe aus dem Herkunftsland behielten und so ein reger Reiseverkehr über Westberlin nach Westeuropa zu anderen chilenischen Emigranten einsetzte. Für die DDR-Bürger jedoch blieb „der Westen“ weiterhin unerreichbar.

Die so anhaltende Distanz zu den „fremden“ Polit. Emigranten fand ihre Entsprechung aber auch in der Perspektive des SED-Staates. Ursache dafür war, dass sich die Polit. Emigranten mehrheitlich nicht nur in der Rolle der dankbaren Opfer sahen. Durchaus in Bezug auf die DDR-Propaganda beanspruchten sie den Status von selbstbewussten „Kampfgenossen“ an der Seite der SED. Gerade die offensiv demonstrierte und trotz allem faktisch noch relativ große Unabhängigkeit sowie ihre politischen Aktivitäten in den eigenen Organisationen machte die Chilenen zugleich auch zu einem Sicherheitsrisiko für die Überwachungsbehörden der DDR. Noch problematischer als der Reiseverkehr nach Westen erschien für die SED und das MfS, dass aus Chile erstmals nicht nur Kommunisten als Polit. Emigranten in die DDR einreisten, sondern auch Vertreter der gesamten Unidad Popular (Volksfront). So wandelte sich die Haltung der Sicherheitsorgane der DDR gegenüber den Polit. Emigranten bald grundsätzlich. Während es zu Beginn noch um den Schutz der Flüchtlinge vor weite-

---

23 Solche Gerüchte betrafen Ausländer in der DDR insgesamt. Vgl. Michael Feige, Vietnamesische Studenten und Arbeiter in der DDR und ihre Beobachtung durch das MfS, Magdeburg 1999, S. 85 f.



rer Verfolgung ging, galten diese zunehmend entweder als potentielle Kandidaten für die Zusammenarbeit mit dem MfS oder als deren potentielle Feinde.<sup>24</sup>

Auf sinnfällige Weise berührten sich hier die Erwartungen von Staatspartei und Bevölkerung gegenüber Ausländern im Allgemeinen, was die Polit. Emigranten immer einschloss. Letztlich wurde vom SED-Staat wie von der Bevölkerung erwartet, dass die Fremden in der DDR-Gesellschaft als solche individuell nicht in Erscheinung traten. In nicht wenigen Fällen zogen chilenische Polit. Emigranten aus dem daraus für sie resultierenden politischen wie sozialen Anpassungsdruck die Konsequenzen. Diejenigen, die nicht resignierten oder zu keinem Arrangement bereit waren, kamen staatlichen Sanktionen meist zuvor, indem sie so handelten wie schon viele DDR-Bürger vor ihnen und den SED-Staat in Richtung Westen verließen.<sup>25</sup>

Damit verweisen diese vorläufigen Ergebnisse auf den bisher in der DDR- und Kommunismusforschung noch zu wenig beachteten Zusammenhang von Staatssozialismus und Nation.<sup>26</sup> Daran anschließend und mit Bezug auf die grundlegende Studie von Gérard Noiriel über die Geschichte des politischen Asyls in Europa stellt sich letztlich die Frage nach der vermeintlichen oder tatsächlichen Besonderheit des Asyls in der DDR im innerdeutschen Vergleich. Eine so ausgerichtete kontrastierende historische Betrachtung der Asylpraxis in der DDR und der Bundesrepublik vor 1989 steht bisher allerdings noch aus. Sie könnte zugleich die bisher auf Westdeutschland beschränkte Zeitgeschichtsforschung zum Umgang mit Fremden überwinden,<sup>27</sup> ohne dass deren Eigengewicht für die gesamtdeutsche Entwicklung in Frage gestellt würde. Vielmehr kann so ein Ansatz für eine deutsche Asylgeschichte im Kalten Krieg den von Christoph Kleßmann umgesetzten Ansatz einer innerdeutschen Parallelgeschichte wieder aufnehmen.<sup>28</sup>

---

24 Vgl. Jens Gieseke, Die hauptamtlichen Mitarbeiter der Staatssicherheit. Personalstruktur und Lebenswelt 1950–1989/90, Berlin 2000, S. 304–314.

25 Vgl. Katherine Hite, „When the Romance Ended“. Leaders of the Chilean Left, 1968–98, New York 2000, S. 45.

26 Siehe Frank Hadler, Drachen und Drachentöter. Das Problem der nationalgeschichtlichen Fixierung in den Historiografien Ostmitteleuropas nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Christoph Conrad/Sebastian Conrad (Hg.), Die Nation schreiben. Geschichtswissenschaft im internationalen Vergleich, Göttingen 2002, S. 137–164.

27 Siehe zuletzt die hervorragende Darstellung von Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001, die trotz ihres Titels keinen Abschnitt zur Geschichte der Arbeitsmigration in die DDR enthält.

28 Vgl. Christoph Kleßmann, Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955–1970, Bonn 1988; ders., Verflechtung und Abgrenzung. Aspekte der geteilten und zusammengehörigen deutschen Nachkriegsgeschichte. In: APuZG, B 29–30 (1993), S. 30–41.

### III. Asylrecht und Asylpolitik in der frühen Bundesrepublik

Ungeachtet dieser Vorarbeit kann die Geschichte des politischen Asyls in der Bundesrepublik Deutschland während des Kalten Krieges keine bloße Fortsetzung sein, sondern erfordert einen inhaltlichen Neuanfang.<sup>29</sup> Demografen wie Rainer Münz stellten fest, dass während der Ost-West-Konfrontation durch innenpolitische Krisen im Machtbereich der Sowjetunion mehrere Flüchtlingswellen ausgelöst wurden. Insbesondere 1956 verließen rund 194 000 Ungarn ihre Heimat, bevor das Kadar-Regime unter dem Schutz sowjetischer Truppen die Grenze zwischen Ungarn und Österreich wieder schloss. Nach der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968/69 verließen rund 170 000 Tschechen und Slowaken ihre Heimat in Richtung Westeuropa. Münz geht davon aus, dass angesichts der Block-Konfrontation damals jeder, der aus Osteuropa stammte, im Westen gleichsam automatisch als „echter“ Flüchtling galt. In den westeuropäischen Nachbarstaaten begegneten Politik und Medien diesen Flüchtlingen mit großen Sympathien, da die Bilder der sowjetischen Militärintervention die Öffentlichkeit sensibilisiert hatten.<sup>30</sup>

Die jüngere Literatur zu Migration und Politik behandelt die politische Emigration in die Bundesrepublik bisher rein cursorisch. Dabei sind die vorhandenen Veröffentlichungen auf den ersten Blick durch eine bemerkenswerte Einheitlichkeit des Urteils in den Sozialwissenschaften wie auch in der historischen Migrationsforschung gekennzeichnet.<sup>31</sup> Dem bundesdeutschen Asylrecht wird ein hoher politischer, aber auch symbolischer Stellenwert zugemessen, der vor allem aus der Erfahrung der nationalsozialistischen Emigration resultierte.<sup>32</sup> Mit Artikel 16 Abs. 2 im Grundgesetz der Bundesrepublik wurde somit ein im internationalen Vergleich einzigartiges, weitreichendes und liberales Asylrecht geschaffen, welches für die BRD eine wichtige legitimatorische Funktion im Sinne einer Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit erfüllte und zugleich die Zugehörigkeit zur westlichen Welt demonstrieren sollte.<sup>33</sup>

- 
- 29 Der Autor bearbeitet seit 2004 am Zentrum für Zeithistorische Forschung im Projektbereich Massenmedien und Mentalitäten im Kalten Krieg das Thema. Siehe ders., *Zuflucht Westdeutschland. Politische Emigration in die Bundesrepublik Deutschland während des Kalten Krieges (1951–1976)*, Projekt.
- 30 Vgl. Rainer Münz, *Phasen und Formen der europäischen Migration. Geographische Mobilität ist ein wesentliches Merkmal offener Gesellschaften*. In: Steffen Angenendt (Hg.), *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, Bonn 1997, S. 34–48; ders./Rainer Ohliger, *Privilegierte Migration – Deutsche aus Ostmittel- und Osteuropa*. In: *TAJB*, 27 (1998), S. 401–444; ders./Wolfgang Seifert/Ralf Ulrich, *Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven*, Frankfurt a. M. u. a. 1999.
- 31 Vgl. Johannes-Dieter Steinert, *Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945–1961*, Osnabrück 1995; Bernhard Santel, *Migration in und nach Europa. Erfahrungen – Strukturen – Politik*, Opladen 1995.
- 32 Vgl. Franz Nuscheler, *Internationale Migration. Flucht und Asyl*, Opladen 1995.
- 33 Vgl. Otto Kimminich, *Grundprobleme des Asylrechts*, Darmstadt 1983.

In der seit Mitte der 1980er Jahre ausufernden sozialwissenschaftlichen Literatur zu Flucht und Asyl wird insgesamt davon ausgegangen, dass die Periode vor 1974 bzw. 1976 den eigentlichen „Normalfall“ oder sogar „Idealfall“ von Flüchtlingspolitik und Aufnahmepraxis in der Bundesrepublik darstellte.<sup>34</sup> Diese „klassische“ Position der sozialwissenschaftlichen Forschung zur politischen Emigration in den Westen wird nicht nur in den grundlegenden älteren, sondern auch den neuesten Publikationen von Klaus J. Bade, dem Begründer der historischen Migrationsforschung in der Bundesrepublik, immer wieder bestätigt.<sup>35</sup>

Bei näherer Betrachtung weist die in der Migrationsforschung dominante Sicht der politischen Emigration in die Bundesrepublik Risse auf: So finden sich z. B. in der rechtswissenschaftlichen bzw. rechtspolitischen Literatur vereinzelt Hinweise darauf, dass auch die Zeit vor 1974 nicht frei von – politisch motivierten – Privilegierungen in der Aufnahmepraxis der Bundesrepublik war.<sup>36</sup> Bei Vertretern eher konservativer Positionen in der Ausländerpolitik lassen sich einzelne Belege für erhebliche quantitative Schwankungen und frühzeitig aufbrechende Konflikte bei der Aufnahme politischer Emigranten in der Bundesrepublik finden.<sup>37</sup> Das dominante Narrativ der bisherigen westdeutschen Migrationsforschung scheint so, frühzeitig angelegte Konflikte und Widersprüchlichkeiten in der Asylpraxis zu verdecken. Eine nähere Betrachtung der Aufnahmebedingungen politischer Flüchtlinge könnte daher helfen, die bisherige „harmonisierende“ Betrachtung des Themenkomplexes zu differenzieren und zu überwinden.

Dies ist auch deshalb notwendig, da in jüngeren Veröffentlichungen wie auch in aktuellen Gesamtdarstellungen zur Arbeitsmigration nach Deutschland wiederholt betont wird,<sup>38</sup> dass in den ersten Jahren der Bundesrepublik in der An-

34 Bei Hartmann sind fast 4 000 der unterschiedlichsten Publikationen zum Thema verzeichnet. Siehe Angelika Hartmann, *Deutschsprachige Literatur zu Flucht und Asyl. Eine Bibliographie*, Berlin 1992.

35 Vgl. Klaus J. Bade (Hg.), *Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München 1993; ders., *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000; ders. (Hg.), *Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter. Vorträge auf dem Deutschen Historikertag in Halle/Saale am 11. September 2002*, Osnabrück 2002.

36 Vgl. Reinhard Marx, *Vom Schutz vor Verfolgung zur Politik der Abschreckung. Zur Geschichte des Asylverfahrensgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Kritische Justiz*, 4 (1985), S. 379–395; ders., *Asylrecht. Rechtsprechungssammlung mit Erläuterungen*, 5. Auflage Baden-Baden 1991.

37 Vgl. Helmut Quaritsch, *Recht auf Asyl. Studien zu einem missdeuteten Grundrecht*, Berlin 1985.

38 Vgl. Karin Hunn, *Asymmetrische Beziehungen: Türkische „Gastarbeiter“ zwischen Heimat und Fremde. Vom deutsch-türkischen Anwerbeabkommen bis zum Anwerbestopp (1961–1973)*. In: *Archiv für Sozialgeschichte*, 42 (2002), S. 145–172; Edith Pichler, *Pioniere, Arbeitsmigranten, Rebellen, Postmoderne und Mobile: Italiener in Berlin*. In: *Archiv für Sozialgeschichte*, 42 (2002), S. 257–274. *Gesamtdarstellungen: Jan Motte/Rainer Ohliger/Anne von Oswald (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderungsland. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt

werbepolitik und Aufnahmepraxis von ausländischen Arbeitskräften, und dies sowohl in den zuständigen bundesdeutschen Verwaltungen und Unternehmensführungen als auch in der westdeutschen Gesellschaft, deutliche Kontinuitäten zur Zeit vor 1945 erkennbar waren.<sup>39</sup> So betonen auch die Autoren von Studien zur Zwangsmigration während und in Folge des Zweiten Weltkrieges<sup>40</sup> sowie zur Flucht aus der DDR,<sup>41</sup> dass der Prozess der Integration deutscher Flüchtlinge aus dem sowjetischen Machtbereich in die westdeutsche Nachkriegsgesellschaft in der Rückschau zwar als Erfolg, keinesfalls jedoch als harmonisch angesehen werden kann. Berücksichtigt man diesen Wissenschaftsstand, so steht zu erwarten, dass die Geschichte des politischen Asyls in der frühen Bundesrepublik ähnlich Konflikt beladen war.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg konzentrierte sich die west- bzw. bundesdeutsche Flüchtlingspolitik vornehmlich auf Fragen des Verbleibs der „Displaced Persons“,<sup>42</sup> der Versorgung und Eingliederung von deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem ehemaligen deutschen Osten, der Aufnahme von so genannten „Sowjetzonenflüchtlingen“ und der Rückkehr der deutschen Kriegsgefangenen.<sup>43</sup> Die ausländischen Flüchtlinge und Asylsuchenden lassen sich durch ihre Fluchtgründe bzw. durch ihre nichtdeutsche Herkunft klar von den vorgenannten Migrantengruppen abgrenzen. Zugleich lässt sich dieser Fall aus dem allgemeinen Migrationsgeschehen in der Bundesrepublik als sowohl politisch bedingtes als auch politisch gesteuertes Phänomen charakterisieren.

Für die Entwicklung bis in die Mitte der siebziger Jahre gilt, dass im Gegensatz zur Arbeitsmigration die politische Emigration von den politischen Akteuren und Institutionen der jungen Bundesrepublik nicht als vordringlich zu behandelndes Problem der Innen-, Rechts- und Sozialpolitik angesehen wurde.

---

a. M. 2000; Karen Schönwälder, Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen 2001.

- 39 Siehe Ulrich Herbert, *Fremdarbeiter: Politik und Praxis des „Ausländer-Einsatzes“ in der Kriegswirtschaft des Dritten Reiches*, Bonn 1999; ders., *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001.
- 40 Vgl. Wolfgang Benz (Hg.), *Die Vertreibung der Deutschen aus dem Osten. Ursache, Ereignisse, Folgen*, Frankfurt a. M. 1985; Albrecht Lehmann, *Im Fremden ungewollt zuhaus. Flüchtlinge und Vertriebene in Westdeutschland 1945–1990*, München 1993; Dierk Hoffmann/Marita Krauss/Michael Schwartz (Hg.), *Vertriebene in Deutschland. Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven*, München 2000.
- 41 Vgl. Helge Heidemeyer, *Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/49–1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer*, Düsseldorf 1994; Volker Ackermann, *Der „echte“ Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945–1961*, Osnabrück 1995.
- 42 Vgl. Wolfgang Jacobmeyer, *Vom Zwangsarbeiter zum Heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945–1951*, Göttingen 1985.
- 43 Vgl. Arthur L. Smith, *Heimkehr aus dem Zweiten Weltkrieg. Die Entlassung der deutschen Kriegsgefangenen*, Stuttgart 1985.

Solange sich die Asylbewerberzahlen zwischen ca. 2 000 im Jahre 1960 und ca. 5 500 im Jahre 1973 bewegten und die Flüchtlinge zu einem überwiegenden Teil aus den Ländern des „Ostblocks“ stammten (1968 kamen z. B. 89,4% der Asylbewerber aus den kommunistischen Diktaturen Europas) wurde die Flüchtlingsaufnahme in Westdeutschland als Teil des Kalten Krieges betrachtet und somit wohlwollend hingenommen. Vor diesem Hintergrund sind auch die zeitgenössischen Debatten im Deutschen Bundestag zu betrachten, in denen das Bemühen um eine generöse Ausgestaltung des Asylrechts zu erkennen ist. Dies gilt gleichermaßen für die Anerkennungspraxis von Asylgesuchen, wie für die Anwendung der das Asylverfahren und die Asylbewerberverteilung betreffenden Gesetze (z. B. Asylverordnung, Genfer Flüchtlingskonvention).<sup>44</sup>

In diesem Zusammenhang lässt sich zeigen, dass der große Arbeitskräftebedarf der bundesdeutschen Wirtschaft Ende der fünfziger Jahre und in den sechziger Jahren eine großzügige Flüchtlingspolitik förderte. Entsprechend kann die Entscheidung der Bundesinnenministerkonferenz vom 26. August 1966 – diese sah vor, osteuropäische Asylsuchende, deren Antrag abgelehnt wurde, nicht abzuschieben – nicht allein als Ausdruck eines antikommunistischen Konsenses interpretiert, sondern auch als wirtschaftlich rationale Entscheidung angesehen werden. Entsprechend sind auch Vorgänge, wie die Asylgewährung für so genannte „Positivflüchtlingsgruppen“ zu deuten. Betroffen waren davon indonesische Studenten und griechische Flüchtlinge, die nach einem Militärputsch in ihren jeweiligen Heimatländern in Westdeutschland eine Zuflucht suchten. Hier wird erkennbar, dass es den verantwortlichen Institutionen zu dieser Zeit möglich wurde, den antikommunistischen Grundkonsens zu überschreiten und das Asylgebot des Grundgesetzes zu universalisieren.<sup>45</sup>

Entgegen dieser ersten Liberalisierungstendenzen in der bundesdeutschen Flüchtlingspolitik lassen sich Konfliktfelder in der Innen- und Sozialpolitik ausmachen, die frühzeitig darauf hinweisen, wo die Grenzen der oben beschriebenen Entwicklung lagen: 1963 war in der bundesdeutschen politischen Öffentlichkeit erstmals vom „Missbrauch des Gastrechts“ gesprochen worden, als bekannt wurde, dass politisch motivierte Attentate durch anerkannte politische Verfolgte aus Jugoslawien in Westdeutschland verübt wurden. Als „Wirtschaftsflüchtlinge“ wurden 1965/66 sowohl von der westdeutschen Presse als auch von Politikern vorwiegend jugoslawische, aber auch Flüchtlinge aus anderen Staaten des Ostblocks, bezeichnet, die vielfach nicht als politisch Verfolgte anerkannt wurden. Trotz erheblichen Drucks der Exekutive fand sich zu diesem Zeitpunkt im Bundestag wie auch im Bundesrat keine Mehrheit, die solche Kategorisierungen zum Gegenstand politischer Interventionen in das Asylrecht machen wollten.<sup>46</sup>

44 Vgl. Simone Wolken, Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1988.

45 Vgl. Marx, Asylrecht.

46 Vgl. Ursula Münch, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. 2. überarb. und erg. Auflage Opladen 1993.

Inbesondere am Beispiel der Verhandlungen über das Ausländersammellager Zirndorf in Bayern können die Grenzen einer liberalen Aufnahmepraxis im westdeutschen Alltag aufgezeigt werden. Dessen Überlastung und die daraus resultierende menschenunwürdige Unterbringung der Asylsuchenden wurden in den sechziger Jahren zum Gegenstand interföderaler Auseinandersetzungen. Vor allem im Zeitraum zwischen 1968 und 1970, als Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei die Asylbewerberzahlen zeitweise auf über 10 000 (1969) steigen ließen, wurde die Bereitstellung eines weiteren Sammellagers Gegenstand der Verhandlungen. Zur Begründung der Forderung nach Verteilung der Asylsuchenden außerhalb Bayerns brachte der Freistaat wiederholt Befürchtungen vor, dass die Sicherheit und Ordnung im Umland von und in Zirndorf durch das Lager selbst erheblich gefährdet sei. Derartige Argumente waren aber bis zu diesem Zeitpunkt nicht dazu geeignet, den verfassungsrechtlichen Rahmen der Asylgewährung in der Bundesrepublik in Frage zu stellen.<sup>47</sup>

In den frühen siebziger Jahren fokussierten sich die politischen Auseinandersetzungen in der Flüchtlingspolitik auf die Frage, ob der Artikel 16 Abs. 2 des Grundgesetzes auch auf politische Flüchtlinge aus nichtkommunistischen Diktaturen in- und außerhalb Europas Anwendung finden sollte. Besonders durch die politisch umstrittene Aufnahme von Kontingentflüchtlingen aus Chile und Argentinien rückte die Flüchtlingspolitik ab 1973 stärker als bisher ins Blickfeld der bundesdeutschen Politik und der Medien. Obwohl die sozial-liberale Bundesregierung Befürchtungen der oppositionellen Unionsparteien zu zerstreuen suchte, dass auf dem Wege der Flüchtlingsaufnahme eine kommunistische Unterwanderung drohte, stellte sich eine Aufnahmebereitschaft, wie sie Jahre zuvor gegenüber den osteuropäischen Flüchtlingen vorzufinden war, nicht ein. Vielmehr beteiligte sich Bayern nicht an der Aufnahmeaktion für Chilenen und Argentinier. Erst als es darum ging, Aufnahmeplätze für die von ihren kommunistischen Regierungen verfolgten Indochinaflüchtlinge bereitzustellen, war Bayern bereit, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, als es seiner Aufnahmequote entsprochen hätte. Diese politische Dimension von Migration im Bundesstaat verdeutlicht zugleich auch deren emblematische Bedeutung.<sup>48</sup>

Parallel zur innenpolitischen Diskussion um die Aufnahme von Asylsuchenden aus Chile und Argentinien beriefen sich neben den Flüchtlingen aus Osteuropa zunehmend auch Asylbewerber aus asiatischen Staaten wie dem Libanon, Indien, Pakistan und der Türkei auf das Grundgesetz. Dementsprechend stieg die Asylbewerberzahl im Jahr 1976 auf 11 123 und überschritt damit erstmals

47 Einen zeitgenössischen Überblick dazu gibt Heiko Kaufmann (Hg.), *Kein Asyl bei den Deutschen. Anschlag auf ein Grundrecht*, Reinbek bei Hamburg 1986.

48 Siehe Martin Breuninger, *Chilenen in der Bundesrepublik Deutschland: Flüchtlinge im doppelten Exil?* In: Andreas Germshausen/Wolf-Dieter Narr (Hg.), *Flucht und Asyl*, Berlin 1988, S. 157–160; Irmtrud Wojad/Pedro Holz, *Chilenische Exilanten in der Bundesrepublik Deutschland (1973–1989)*. In: Claus-Dieter Krohn/Erwin Rotermond/Lutz Winckler/Wulf Koepke (Hg.), *Exile im 20. Jahrhundert*, München 2000, S. 88–111.

deutlich die 10 000er-Grenze.<sup>49</sup> Zu diesem Zeitpunkt begann sich die innenpolitische Diskussion um die Asylgewährung auszudifferenzieren, und die Abkehr von einer generösen Aufnahmepraxis in der Rechtspolitik zeichnete sich ab. Mit der ersten asylpolitischen Einschränkung, der Einführung eines Sichtvermerkszwangs für Pakistan im Juni 1976, begann eine neue Phase der rechtspolitischen Restriktion in der Flüchtlingspolitik, die deshalb hier nicht mehr Gegenstand der Darstellung des politischen Asyls in der frühen Bundesrepublik sein soll.<sup>50</sup>

#### IV. Fazit

Rekapituliert man die Geschichte des Asyls im geteilten Nachkriegsdeutschland als eine Parallelgeschichte, so kommt man für den Fall der Polit. Emigranten in der DDR zu dem Schluss, dass diese durch die Überschreitung der Demarkationslinie zwischen Ost und West in der Zeit der Blockkonfrontation in Europa eine äußere wie innere Mehrdeutigkeit erfuhren. Ihre zumeist kommunistische Gesinnung verband sich mit einer emotionalen Bindung an die verlassene Heimat und einer politischen Loyalität gegenüber dem SED-Staat. Dies vertrug sich schlecht mit der letztlich doch vorherrschenden nationalen Orientierung und dem eingegrenzten Lebenshorizont der DDR-Gesellschaft. Trotz der Lehre vom „proletarischen Internationalismus“ waren die Polit. Emigranten keine gleichberechtigten Mitglieder einer transnational gedachten sozialistischen, sondern geduldete Gäste einer national definierten deutschen Gemeinschaft. Es zeichnete sie, sowohl in ihrer Selbstdefinition, als auch in der Wahrnehmung durch den SED-Staat und die DDR-Bevölkerung, eine „Mehrfachcodierung von personaler Identität“<sup>51</sup> aus, die sie zu einer Randgruppe in der nationalen Gemeinschaft von DDR-Deutschen machte. Die notwendige Folge waren Konflikte, in denen sich die Ausländer, auch gerade die Polit. Emigranten, in einer institutionell abhängigen und somit schwachen und letztlich gefährdeten Position befanden. Damit ist die Geschichte der politischen Emigration ein erneuter Beleg für die These, dass in der DDR sowohl die gesellschaftliche Stellung „Fremder“ als auch der Umgang der herrschenden SED mit ihnen prekär und ambiva-

49 Vgl. Berliner Institut für vergleichende Sozialforschung (Hg.), Weltflüchtlingsbericht. Ein Handbuch zu Fluchtursachen und Asyl, Bevölkerungsbewegungen und Entwicklungspolitik, Berlin o.J.

50 Siehe Klaus J. Bade, Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandsaufnahme, München 1994.

51 Elisabeth Bronfen/Benjamin Marius, Hybride Kulturen. Einleitung zur anglo-amerikanischen Multikulturalismusdebatte. In: Dies./Therese Steffen, Hybride Kulturen. Beiträge zur anglo-amerikanischen Multikulturalismusdebatte, Tübingen 1997, S. 1–29, hier S. 7.

lent waren und für eine nachfolgende demokratische Gesellschaft eine erhebliche Hypothek darstellen mussten.<sup>52</sup>

Hingegen verweist die Entwicklung in der frühen Bundesrepublik in eine andere Richtung. Die unmittelbaren Erfahrungen mit den aus der nationalsozialistischen Rassenutopie folgenden Katastrophen und dem daraus erwachsenden starken Bedürfnis nach internationaler Reputation sowie die Perzeption der sowjetischen Bedrohung im Kalten Krieg bestimmten den Rahmen politischen Handelns in der Bundesrepublik. Vor diesem Hintergrund galt es in der politischen Öffentlichkeit Westdeutschlands als unangebracht, zur offiziellen Abwehrpolitik gegenüber Ausländern aus der Kaiser- und Zwischenkriegszeit zurückzukehren. Hinzu kam, dass die politischen Emigranten aus dem Ostblock als Kombattanten des Anti-Kommunismus angesehen werden konnten und somit nur schwer abzuweisen waren.<sup>53</sup> Allerdings wurde der ethnisch begründete Exklusionsmechanismus des deutschen Nationalverständnisses durch den Kalten Krieg und die hohe symbolische Bedeutung der politischen Emigranten nicht überwunden, sondern lediglich ausgeblendet. Die Flüchtlingspolitik und die entsprechende Aufnahmepraxis in der frühen Bundesrepublik waren somit historisch begründet und letztlich instrumentell orientiert. Gegenüber der hohen Zahl von DDR-Flüchtlingen und den nach 1961 angeworbenen Arbeitskräften aus Süd- und Süd-Ost-Europa fiel die relativ geringe Zahl von ausländischen Flüchtlingen numerisch kaum ins Gewicht. Da aber auch die Anwerbung von „Gastarbeitern“ von keiner nachhaltigen Debatte über eine wie auch immer zu gestaltende Ausländerpolitik begleitet war, kann davon ausgegangen werden, dass auch die Aufnahme von politischen Emigranten nicht ohne Konflikte im westdeutschen Alltag vorstatten ging. In der bundesrepublikanischen Gesellschaft der fünfziger und sechziger Jahre war das Bild der ethnisch homogenen Gemeinschaft der Deutschen vorherrschend. Allerdings war auch dieses Selbstbild kein Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen, so dass diese Konflikte individualisiert wurden.<sup>54</sup> Mit dem Übergang zur Entspannungspolitik und der inneren Liberalisierung der westdeutschen Gesellschaft entfiel die bis dahin gültige legitimatorische Funktion der Flüchtlingsaufnahme in Westdeutschland. Die vermeintlich damit entstehende Chance einer Universalisierung von Aufnahmegründen für politisch Verfolgte aus dem Ausland musste nun zwangsläufig an die Grenzen einer wieder national ausgerichteten Interessenpolitik stoßen. Diese Entwicklung stellte zugleich ein notwendiges Element der Normalisierung und Angleichung der bundesdeutschen Verhältnisse auf dem „Weg

52 Vgl. Jan C. Behrends/Dennis Kuck/Patrice G. Poutrus, Fremd-Sein in der staatssozialistischen Diktatur. Zu historischen Ursachen von Fremdenfeindlichkeit und rassistischer Gewalt in den neuen Bundesländern. In: Susan Arndt (Hg.): Afrikabilder. Studien zu Rassismus in Deutschland, Münster 2001, S. 184–204.

53 Vgl. Axel Schildt, Moderne Zeiten. Freizeit, Massenmedien und „Zeitgeist“ in der Bundesrepublik der 50er Jahre, Hamburg 1995.

54 Vgl. Andreas Germershausen/Wolf-Dieter Narr (Hg.), Flucht und Asyl. Berichte über Flüchtlingsgruppen, Berlin 1988.



nach Westen“ dar und antizipierte so die spätere Änderung des Asylrechtes im Grundgesetz.<sup>55</sup>

---

55 Vgl. Jürgen Hofrichter/Michael Klein, Festung Europa. Das Ausmaß der Abneigung gegenüber Immigranten in der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 90er Jahre. In: Informationen zur Raumentwicklung, 5/6 (1994), S. 321-334; Santel, Migration in und nach Europa.