

# HEUSS-FORUM 6/2019

*Michael Mayer*

## **Demokratie verwalten lernen:**

Die Entstehung einer Asylpraxis in  
der Bundesrepublik im Zusammenspiel  
zwischen Behörden und Gerichten  
seit 1953

**Theodor-Heuss-Kolloquium 2019**  
**Democracy Revisited. Praktiken, Ordnungen**  
**und Begrenzungen der liberalen Demokratie**  
**von den 1940er Jahren bis zur Gegenwart**  
10.–11. Oktober 2019

In Kooperation mit der  
Akademie für Politische Bildung Tutzing



AKADEMIE FÜR  
POLITISCHE BILDUNG  
TUTZING

## Michael Mayer

### Demokratie verwalten lernen: Die Entstehung einer Asylpraxis in der Bundesrepublik im Zusammenspiel zwischen Behörden und Gerichten seit 1953

#### Einleitung

Lassen Sie mich mit einem Asylfall der jungen Bundesrepublik beginnen, auch um das Thema von einer wahrscheinlich eher unerwarteten Seite aufzuziehen: Marcel Herckmans wurde 1893 in Luxemburg in eine wohlhabende Brauereidynastie geboren.<sup>1</sup> Es handelte sich bei ihm um eine ausgesprochen schillernde Persönlichkeit. 1919 etwa hatte er seinen Freund, den 29-jährigen Dresdner Millionär Paul Gerstle, in sein Hotelzimmer in Genf gelockt und dort erschossen. Hierfür wurde er anschließend zu einer lebenslänglichen Gefängnisstrafe verurteilt. Herckmans konnte

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich insbesondere auf die Ermittlungsakten gegen Herckmans im Mordfall Gerstle (Schweizerisches Bundesarchiv, Bern, vor allem E2200.19-01#1000-1709 und E2200.40-05#1000-1631), auf die Polizeiakten zu seinem Aufenthalt in Frankreich vor 1940 (Archiv der Préfecture de Police, Paris, 1 W 1932-106198 und 77 W 3683-356643), auf die Untersuchungsakten des französischen Geheimdienstes zu einer möglichen Kollaboration mit den Deutschen während des Zweiten Weltkriegs (Service Historique de la Défense, Vincennes, insbesondere GR 28 P 9, dossier N° 1581 und 5840), auf die Dokumente bezüglich seiner Kriegsverbrecherprozesse 1946 und 1949 (Archives Nationales, Paris, Z6 753, dossier N° 5540) und das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 14.6.1961 (Archiv des VG Ansbach, AZ 5554 III 60).

sich jedoch renommierte Ärzte leisten, die ihm eine psychische Erkrankung attestierten. 1925 wurde er deshalb als „geisteskrank“ aus dem Gefängnis in eine Heilanstalt in Genf verlegt und kurz darauf nach Luxemburg abgeschoben.

In seiner Heimat ist Herckmans jedoch rasch wundersam genesen. Seit 1933 lebte er in Paris. Während der deutschen Besatzung in Frankreich entwickelte er sich schließlich zu einem der wichtigsten Spione der Deutschen. Ausschlaggebend waren dafür seine Kontakte zu höchsten französischen Kreisen, darunter zu Regierungschef Pierre Laval, zu verschiedenen Ministern, Unternehmern, Bischöfen etc. Gleichwohl wurde Herckmans 1943 von der Dienststelle des Befehlshabers der Sicherheitspolizei festgenommen, weil er sich als Beauftragter des Führers ausgegeben hatte. Ein französischer Minister hatte aus diesem Grunde den Deutschen Botschafter Otto Abetz nicht empfangen und Herckmans den Vortritt gegeben, was zu einer deutlichen Verärgerung des deutschen Chefdiplomaten im besetzten Frankreich führte.

Herckmans wurde nun in seiner Heimat Luxemburg unter Hausarrest gestellt. Hier nahmen ihn im September 1944 amerikanische Soldaten fest, um ihn sogleich nach Paris zu überstellen. In einem Kriegsverbrecherprozess wurde Herckmans schließlich 1949 wegen Kollaboration in Abwesenheit zum Tode verurteilt, denn er hatte eine Haftentlassung – wieder einmal aus gesundheitlichen Gründen – zur Flucht genutzt und hielt sich zunächst in Italien, dann in der Bundesrepublik auf. 1954 wanderte er nach Spanien weiter und heiratete hier die Witwe des Sexualtheoretikers und Mitglieds der Wandervogelbewegung Hans Blüher. Und nun wird sein Fall für die Geschichte der Asylpolitik in der Bundesrepublik interessant: 1959 kehrte er nämlich

in die Bundesrepublik zurück und beantragte hier Asyl. Zuerst wurde sein Antrag durch die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abgelehnt, doch Herckmans legte Einspruch gegen den Bescheid ein.

1961 kam es schließlich zu einer Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Ansbach. Dabei zeigt sich eine erstaunlich entgegenkommende Beurteilung des Falles Herckmans. Die Richter hielten etwa seine Kollaboration mit dem Deutschen Reich, für die er in Frankreich zum Tode verurteilt worden war, für eine „Vermittlung zwischen den Volkstümern“. Der Pariser Kriegsverbrecherprozess, so die Richter weiter, beruhe nicht auf rechtsstaatlichen Grundsätzen, sondern sei allein Ausdruck der „entfesselten politischen Leidenschaft“.<sup>2</sup> Da es sich also bei seinem Prozess in Frankreich um einen politischen Prozess gehandelt habe, müsse er als politisch verfolgt angesehen werden. Herckmans erhielt schließlich Asyl nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Dieses Urteil ist erstaunlich, denn die Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention gilt gemeinhin als Beispiel für die Rückkehr der Bundesrepublik in die Gemeinschaft der demokratischen Staaten. Die Praxis der Asylpolitik war jedoch bedeutend vielschichtiger. Zwar wurde die Flüchtlingskonvention in der Bundesrepublik in der Regel sehr vorbildlich umgesetzt, doch gab es ebenso eine, wie der Fall Herckmans zeigt, eher unkonventionelle Interpretation der Genfer Konvention.

Warum habe ich diesen Einstieg gewählt? Mir ging es darum zu zeigen, dass es nicht genügt,

<sup>2</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 14.6.1961; Archiv des Verwaltungsgerichts Ansbach, AZ 5554 III 60.

sich die Verfassung oder die Gesetze eines Staates anzusehen, um zu beurteilen, welche Qualität eine Demokratie aufweist. Von Bedeutung ist vielmehr die Verfassungswirklichkeit bzw. die Auslegungspraxis der Rechtsgrundlagen. Doch ist das Beispiel Asyl keinesfalls dazu angetan, ein einfaches Urteil über die demokratische Verankerung der Bundesrepublik zu einem bestimmten Zeitpunkt abzugeben. Vielmehr sehe ich das Beispiel der Asylpraxis als eine Variable, um darüber Auskunft zu geben, in welcher Weise grundlegende Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gewahrt wurden. Somit bietet die Frage der Rechtsstaatlichkeit Hinweise darauf, in welcher Weise Verwaltungen und Gerichte in einer noch jungen Demokratie handelten. Daraus lassen sich dann im Gegenzug durchaus Schlüsse in Hinblick auf den Etablierungsprozess einer Demokratie ziehen.

Im Folgenden möchte ich das verdeutlichen. Im ersten Abschnitt befasse ich mich deshalb mit den Ausländerpolizeibehörden und nutzte das Beispiel von Abschiebungen von Asylberechtigten dazu, um die Frage zu untersuchen, in welcher Weise Behörden rechtsstaatlich agierten bzw. welche Handlungsmotive sie leiteten. Im zweiten Schritt betrachte ich die Verwaltungspraxis in Hinblick auf das Asylrecht nach Artikel 16 GG für die Zeit bis 1965 und frage, ob es in der Praxis überhaupt ein Asylrecht gab. Ich kann jetzt schon verraten, dass ich wünsche, dass es sich hierbei um eine provokante Frage handele. Im dritten Teil meiner Ausführungen möchte ich verdeutlichen, weshalb es im Zeitverlauf trotz einer – gelinde gesagt – asylkritischen Haltung von Behörden und Gerichten dennoch zu einer Liberalisierung der Asylpolitik in der Bundesrepublik kam.

Es gab selbstverständlich auch gegenläufige Tendenzen der Deliberalisierung – insbeson-

dere in den 1960er Jahren –, doch würde eine Erörterung dieser Frage hier zu weit führen. Ich erwähne es nur, um zu verdeutlichen, dass ich keinesfalls von einem Fortschrittsparadigma ausgehe. Ganz im Gegenteil: Das Beispiel Asyl belegt, wie problematisch Konzepte wie etwa Demokratisierung aufgrund ihrer normativen Aufladung und Teleologieanfälligkeit sind – auch wenn wir diese manchmal nutzen müssen.

### **I. Souveränität wiedergewinnen: Die Abschiebung von Asylberechtigten**

Im Sommer 1950 erhielt die Bundesrepublik erste Kompetenzen im Umgang mit ausländischen Asylsuchenden, wobei sie gleichwohl erst 1955 vollumfängliche Souveränität in der Asylpolitik gewann. Doch bereits zuvor wollte die junge Republik ihre neu gewonnenen Kompetenzen nutzen, um Personen auszuweisen. Von besonderem Interesse sind an dieser Stelle die Fälle, bei denen es sich um Asylberechtigte handelte. Die größte Gruppe betraf dabei heimatlose Ausländer, d. h. Menschen, die aufgrund der NS-Gewaltpolitik gegen ihren Willen nach Deutschland verbracht worden waren (Zwangsarbeiter, KZ-Häftlinge etc.). Daneben galten als heimatlose Ausländer auch Personen, die vor dem 1. Juli 1950 in die Bundesrepublik geflohen waren. Diese Menschen besaßen aufgrund von Abmachungen der Bundesregierung mit den Alliierten einen Asylstatus in der Bundesrepublik.

Seit Anfang der 1950er Jahre befassten sich nun zahlreiche Ausländerpolizeibehörden, also die administrativen Vorläufer der heutigen Ausländerämter, an unterschiedlichen Orten in der Bundesrepublik erneut mit den Akten von heimatlosen Ausländern, die in der Zeit zwischen 1945 und 1949 rechtskräftig verurteilt worden waren. Das Ziel war es, die-

se Menschen abzuschieben, Menschen also, die aufgrund der Intervention der Alliierten Asyl erhalten hatten. Wie handelten nun die westdeutschen Ausländerpolizeibehörden? Betrachten wir beispielhaft den Fall des 1918 in Warschau geborenen heimatlosen Ausländers Eugeniusz N. Er war im August 1944 als Angehöriger der Polnischen Untergrundarmee (Armia Krajowa) während des Warschauer Aufstands festgenommen und nacheinander in die Konzentrationslager Stutthof und Neuengamme deportiert worden. Nach der Befreiung des Lagers Neuengamme durch das britische Militär wurde er jedoch bereits im Mai 1945 erneut interniert. Warum war dies der Fall? Es handelte sich bei ihm um einen sogenannten Funktionshäftling, d. h. er wurde von den SS-Wachmannschaften zur Kontrolle über seine Mithäftlinge eingesetzt – etwa als Aufseher bei Arbeitseinsätzen. Eugeniusz N. wurde von den Briten zuerst im ehemaligen KZ-Außenlager Sandbostel, ab November 1946 sogar erneut in Neuengamme festgehalten. Ich habe diesen tragischen Fall auch deshalb gewählt, weil er so völlig konträr zu unseren oftmals schablonenhaften Vorstellungen von Opfern und Tätern, aber auch der Chronologie steht, was sich etwa in der zweimaligen Inhaftierung in Neuengamme unter verschiedenen Vorzeichen zeigt.

Im Dezember 1947 wurde Eugeniusz N. schließlich entlassen. 1951 verurteilte ihn das Landgericht Stade jedoch wegen „gemeinschaftlichen schweren Diebstahls und Sachbeschädigung“ – diese Verbrechen beging er nach seiner Entlassung – zu einer Gefängnisstrafe von einem Jahr. Aufgrund seiner Vorstrafe erließ die Stadt Cuxhaven im Januar 1954 ein Aufenthaltsverbot gegen ihn. Begründung: Es sei anzunehmen, dass er auch in

Zukunft gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstoßen werde.<sup>3</sup> Es stellte dabei aber niemand die Frage, in welcher Weise die langjährige Haft im Konzentrationslager ursächlich für manche der Taten gewesen war.

Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik intervenierte daraufhin beim Niedersächsischen Innenministerium. Dessen Vertreter Arnold Rorholt betonte, dass die zurückliegenden Verurteilungen des Eugeniusz N. nicht die Ausweisung des Betroffenen rechtfertigten.<sup>4</sup> Das Bundesministerium des Innern, das sich nun einschaltete, hielt das Aufenthaltsverbot indes für gerechtfertigt, obwohl nach geltender Rechtslage heimatlose Ausländer nicht in Verfolgerstaaten abgeschoben werden durften.<sup>5</sup> Dies war zwar nach der Genfer Flüchtlingskonvention möglich, nicht aber im Falle von heimatlosen Ausländern. Gleichwohl war es völlig aussichtslos, die Abschiebung eines straffällig gewordenen heimatlosen Ausländers in einen Drittstaat anzustreben.

Ich habe diesen Fall als Beispiel dafür präsentiert, dass Ausländerpolizeibehörden in der Asylpolitik bemüht waren, die Weichenstellungen der Besatzungsmächte rückgängig zu machen. Es wurde also versucht, die privilegierte Rechtsstellung von Asylberechtigten, die der Bundesrepublik von den Alliierten –

<sup>3</sup> Vgl. das Aufenthaltsverbot der Ausländerpolizeibehörde der Stadt Cuxhaven gegen N. vom 9.1.1954; Bundesarchiv Koblenz, B106/47444 (im Folgenden BA).

<sup>4</sup> Vgl. das Schreiben des Vertreters des VN-Flüchtlingskommissars, Rorholt, vom 27.1.1954 an das Niedersächsische Innenministerium; BA, B106/47444.

<sup>5</sup> Vgl. das Schreiben des BMI, gez. Ministerialrat Kurt Breull, vom 15.2.1954 an den Vertreter des VN-Flüchtlingskommissars, Rorholt; BA, B106/47444.

nicht nur aus humanistischen Motiven heraus – hinterlassen worden war, zu beschneiden. Die junge Demokratie handelte also bewusst rechtsmissbräuchlich, um ihre Souveränität in der Asylpolitik wiederzugewinnen. Diese Politik scheiterte aber nicht etwa an den Gerichten oder der Öffentlichkeit, sondern allein an den Realitäten, da sich keine Staaten fanden, die die Betroffenen aufnahmen.

## II. Gab es überhaupt ein Asylrecht nach Artikel 16 GG?

In Artikel 16 GG heißt es: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Dieses Asylrecht wird heute zu Recht als eine bedeutende Errungenschaft der westdeutschen Demokratie gefeiert. Die Betonung liegt auf heute, denn ursprünglich kam das Asylrecht nach Artikel 16 GG in der Praxis zumeist gar nicht zum Tragen, wie ich im Folgenden darlegen möchte.

In der Bundesrepublik gab es bis 1965 zwei Möglichkeiten, Asyl zu erhalten. So hatten die Alliierten darauf gedrungen, dass die Bundesrepublik die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 in nationales Recht umsetzte. Die Bundesregierung hatte hierzu eine Asylverordnung zu erlassen, durch die die Asylverfahren geregelt wurden. Anders als etwa in den USA, wo die Genfer Flüchtlingskonvention erst 1967 ratifiziert wurde, gab es also in der Bundesrepublik (ungewollt) sehr ausgefeilte Asylverfahren. Die Alliierten – das sei hinzugefügt – hatten der Bundesrepublik diese Asylverfahren nicht etwa aus humanitären Erwägungen hinterlassen. Vielmehr wollten sie verhindern, dass größere Gruppen von Flüchtlingen in ihre eigenen Staaten weiterwandern könnten. Aus diesem Grunde auch betrafen die Asylverfahren nach der Genfer Flüchtlingskonvention nur Menschen aus dem sowjetischen Machtbereich. Dies war für

die Alliierten aufgrund des sich verschärfenden Kalten Krieges von besonderer Relevanz.

Das Asylrecht auf Basis des Grundgesetzes, der berühmte Artikel 16 GG, spielte vorerst keine Rolle. Dieses Asylrecht war ursprünglich eingeführt worden, um insbesondere deutsche Flüchtlinge aus der DDR aufnehmen zu können. Heinrich von Brentano (CDU) betonte deshalb auf der Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats am 19. Januar 1949, Artikel 16 GG gelte „für Deutsche, die heute aus der Ostzone zu uns kommen und denen wir Asylrecht im Bundesgebiet ausdrücklich geben wollen“.<sup>6</sup> Man benötigte dabei das Asylrecht im Grundgesetz, um z. B. im Falle eines Aufstandes in der DDR auch politische Attentäter aufnehmen zu können. Dies war im Auslieferungsrecht noch nicht vorgesehen. Aufgrund der zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Hoheitsgewalt der Alliierten in der Bundesrepublik fürchtete man, dass die Westalliierten Deutsche aus der SBZ/DDR an die sowjetischen Behörden ausliefern könnten. Das Asylrecht war somit ursprünglich nicht für ausländische Verfolgte gedacht, wie auch der Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rats am 16. November 1948 betonte: „Die Gewährung des Asylrechts für politisch verfolgte Ausländer erscheint als zu weitgehend“.<sup>7</sup> Mit Erlass des Grundgesetzes war jedoch der Asylschutz für deutsche Verfolgte überflüssig geworden. Geflohene aus der SBZ/DDR erhielten nun über andere Regelungen Schutz, etwa durch ihr Anrecht auf die westdeutsche Staatsangehörigkeit.

<sup>6</sup> Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. 14/II. Bearbeitet von Michael F. Feldkamp, Boppard am Rhein 2009, Dok. 44, S. 1415.

<sup>7</sup> Der Parlamentarische Rat, Bd. 5/II, Dok. 28, S. 579.

Wie erhielten ausländische Verfolgte, die aus nichtkommunistischen Staaten kamen, in der Folge Asyl in der Bundesrepublik? Dies geschah – wie in der Weimarer Republik und wie auch in anderen Staaten in jener Zeit üblich – in Form eines Ausweisungsschutzes, der u.a. auf Artikel 16 GG basierte. Wie also schon vom Parlamentarischen Rat gewünscht, erhielten ausländische Verfolgte faktisch kein Asyl, sondern nur einen temporären Schutz in der Art, dass sie vorübergehend nicht ausgewiesen wurden. In der Praxis gab es deshalb keinerlei Asylverfahren, diese wurden in Hinblick auf Artikel 16 GG erst 1965 eingeführt. Eine mögliche Verfolgung wurde für die Ausländerpolizeibehörden erst dann relevant, wenn gegen eine Person ein Aufenthaltsverbot erlassen worden war. Vor einer Ausweisung wurde daraufhin geprüft, ob Verfolgungsgründe vorlagen und einer Person Asyl in Form eines Ausweisungsschutzes gewährt werden sollte. Die Asylgewährung bestand dabei nicht in einer besonderen Rechtsstellung nach einer Anerkennung. Im Gegenteil, die Betroffenen erhielten nur erneut eine temporäre Aufenthaltserlaubnis. Die Bundesrepublik verzichtete also bei dieser Personengruppe vorerst auf das Recht, Menschen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis ausweisen zu können. Das Bundesministerium des Innern betonte deshalb auch am 13. November 1958 in einem Rundschreiben an die Innenminister der Länder: „Eine ausdrückliche Feststellung, dass dem Ausländer der Schutz des Asyls zusteht, erübrigt sich, wenn dem Ausländer die Möglichkeit gegeben wird, sich im Bundesgebiet aufzuhalten.“<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Rundschreiben des BMI, gez. Ministerialdirektor Hans Schäfer, vom 13.11.1958 an die Innenminister der Länder; BA, B136/5060.

Warum wurden gezielt keinerlei Anerkennungsverfahren durchgeführt? Der Grund lag darin, dass man vermeiden wollte, dass Menschen auf Dauer mit einem gesicherten Rechtsstatus im Bundesgebiet leben könnten. Die Betroffenen erhielten somit erst gar nicht die Möglichkeit, ein reguläres Anerkennungsverfahren durchzuführen. Dies war bedauerlicherweise auch in anderen Staaten nicht wirklich anders. In den USA etwa wurde erst 1980 im Refugee Act ein Asylpassus eingefügt, auf den sich Verfolgte berufen konnten. In den Jahren davor gab es nur die Exekutivgewalt des amerikanischen Präsidenten, der nach Gutdünken einzelnen Gruppen von Flüchtlingen die Einreise gestatten konnte.

Die Ausführungen zeigen insgesamt, dass ein rein legalistischer Zugang zur Geschichte der jungen westdeutschen Demokratie zu sehr der klassischen Narration einer Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik folgt. Ich will die Erfolge keinesfalls negieren, jedoch zeigt der genauere Blick auf das Verwaltungshandeln in der jungen Bundesrepublik, dass die Rechtsstaatlichkeit durchaus erst erlernt werden musste. Warum es aber dennoch zu einem langfristigen Liberalisierungsprozess in der Asylpolitik der Bundesrepublik kam, will ich im Folgenden aufzeigen.

### III. Die ungewollte Liberalisierung der Asylpraxis in der Bundesrepublik

Im Zeitverlauf wurden die Regeln, die etwa durch die Genfer Flüchtlingskonvention vorgegeben wurden, von Ausländerbehörden und Gerichten in der Bundesrepublik mehr und mehr beachtet. Weshalb aber liberalisierte sich die westdeutsche Asylpolitik letztlich trotz der definitiv asylkritischen, wenn nicht sogar asylfeindlichen Verwaltungsbehörden und Gerichte? Eine Antwort gibt ein weiterer

Asylfall, der mehr aussagt als lange Ausschweifungen meinerseits.

Der Kurde Hüseyin A. wurde im August 1963 in München wegen Spionage für einen Ostblockstaat zu neun Monaten Haft verurteilt. Daraufhin beantragte der Betroffene Asyl nach Artikel 16 GG, weil ihm eine Abschiebung in die Türkei drohte und weil er befürchtete, dort als Kämpfer für einen kurdischen Nationalstaat zum Tode verurteilt zu werden. Das Bayerische Oberste Landesgericht befassete sich 1964 mit dem Fall. Die Richter erklärten dabei, dass die Sicherheit der Bundesrepublik durch die Spionagetätigkeit des Kurden bedroht sei. Dabei wiege die Sicherheit des Staates höher als das Asylrecht des Betroffenen. Soweit mag das Rasonnement der Richter nicht wirklich überraschen. Interessanter ist vielmehr, was die Richter ergänzten: Im Falle einer Abschiebung in die Türkei drohe dem Betroffenen als kurdischem Nationalisten die Todesstrafe. Die Todesstrafe werde aber im Grundgesetz abgelehnt, weshalb Hüseyin A. Asyl im Bundesgebiet gestattet werden müsse.

Dieses Beispiel illustriert eine wichtige Entwicklung in der Asylpraxis der Bundesrepublik: Geradezu zähneknirschend gestatteten Ausländerbehörden oder Gerichte Asylsuchenden den Aufenthalt im Bundesgebiet. Denn im Fall Hüseyin A., aber auch in vielen anderen Asylfällen, wird deutlich, dass Behörden und Gerichte alles andere als willig waren, bestimmten Personen – in diesem Falle einem verurteilten Spion – Asyl zu gewähren. Im Einzelfall blieb ihnen aber – solange sie sich an die Gesetze zu halten gedachten, und das taten sie in der Regel – gar nichts anderes übrig. So kam es zu einer ungewollten Liberalisierung der Asylpraxis in der Bundesrepublik.

Und, um abschließend noch einmal den Bogen zur Demokratie zu schlagen: Die Existenz eines Verfassungswerkes, gepaart mit einer immer deutlicher rechtsstaatlich agierenden Verwaltung, unabhängigen Gerichten, einem wortmächtigen Parlament sowie einer kritischen Öffentlichkeit (wovon ich aus Zeitgründen gar nicht sprechen konnte) bilden die Zutaten für eine funktionierende Demokratie. Wobei, und das sei einschränkend ergänzt, auch in einer nach außen hin vorbildlichen Demokratie zeigte sich in meinen Asylakten im Einzelfall wieder und wieder, dass Verwaltungen der Versuchung nicht widerstehen konnten, ihre Ermessensspielräume zu überreizen und die Grenzen von rechtsstaatlichem Handeln zu streifen, ja teilweise zu überschreiten. Zudem – und das möchte ich ausdrücklich betonen – zeigt ein transnationaler Ansatz in der Frage der Asylpolitik, dass die rechtsstaatlichen Defizite nicht auf die Bundesrepublik beschränkt waren. Generell zeigte sich in den westlichen Demokratien eine – um es höflich zu formulieren – sehr große Zurückhaltung darin, Verfolgten Asyl zu gewähren. Dies war in der Praxis nur sehr eingeschränkt der Fall. Dabei zeigten sich aber in allen westlichen Demokratien im Verlauf der Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg Lernprozesse, die auf lange Sicht zu einem deutlich rechtsstaatlicheren Umgang mit ausländischen Verfolgten führten, auch wenn sich die Asylgesetzgebung vielfach im Zeitverlauf sogar verschärfte. Die Asylverfahren wurden damit rechtsstaatlicher, doch wurde die Hürde, dass es überhaupt zu einem solchen Verfahren kam, immer höher.

In Hinblick auf Demokratien bedeutet dies im Allgemeinen, dass wir uns von einem statischen Konzept von Demokratie zu lösen haben und erkennen, wie sehr zeitgebunden

liberale Demokratien grundsätzlich seit jeher waren. Die massiven Defizite selbst der vermeintlichen Vorzeigedemokratien liegen dabei insbesondere in der Asylpolitik auch für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf der Hand.

**Zitation:**

Michael Mayer: Demokratie verwalten lernen: Die Entstehung einer Asylpraxis in der Bundesrepublik im Zusammenspiel zwischen Behörden und Gerichten seit 1953, in: HEUSS-FORUM 6/2019, URL: [www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum\\_6\\_2019](http://www.stiftung-heuss-haus.de/heuss-forum_6_2019).