

## Essay

### EIN DEUTSCHES ASYLRECHT AM ENDE DER WEIMARER REPUBLIK? DAS AUSLIEFERUNGSASYL IN WESTEUROPA UND SEINE GRENZEN<sup>1</sup>

*Von Jochen Oltmer*

1948 formulierte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen erstmals ein individuelles Asylrecht. Artikel 14, Absatz 1 lautet: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.“<sup>2</sup> Nur selten allerdings wurde diese Formel in nationales Recht überführt. Eine Ausnahme bildete die Bundesrepublik Deutschland. Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes bot mit der (den Wortlaut der Menschenrechtserklärung aufnehmenden) Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ ein im internationalen Vergleich weitreichendes Grundrecht auf Schutz.

Der Parlamentarische Rat sah 1948/49 eine enge Verbindung von Asylrecht und Auslieferungsrecht; denn Satz 1 von Absatz 2 des Artikels 16 lautete: „Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden“.<sup>3</sup> Die Debatten des Parlamentarischen Rates um die Formulierung des Asylrechts kreisten sogar ganz vornehmlich um das Thema Auslieferung: Seine Mitglieder glaubten, dass diejenigen, die das Asylrecht im Westen zukünftig in Anspruch nähmen, aus der Sowjetischen Besatzungszone im Osten Deutschlands kämen. Um eine Auslieferung, Abweisung oder Ausweisung von in der SBZ politisch Verfolgten zu verhindern, gälte es, ein möglichst offenes Asylrecht zu entwickeln; jede Präzisierung des Asylartikels könne eine Beschränkung der Möglichkeit der Aufnahme von Deutschen aus der SBZ mit sich bringen. Die Konkurrenz der politischen Systeme in Ost und West im Kontext des Kalten Krieges und die bevorstehende Teilung Deutschlands bildeten mit hin die wesentliche Perspektive für die Formulierung eines offenen Grundrechts auf Asyl.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Essay zur Quelle: Auszüge aus den Absprachen der Abgeordneten Dr. Ludwig Marum (SPD) und Dr. Eduard Ludwig Alexander (KPD) (2. Dezember 1929).

<sup>2</sup> Vereinte Nationen, Resolution der Generalversammlung. 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 10. Dezember 1948, URL: <<http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>> (16.06.2017).

<sup>3</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, URL: <<http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html>> (16.06.2017).

<sup>4</sup> Protokoll der Debatte: Eberhard Pikart/Wolfram Werner (Bearb.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5/I: Ausschuß für Grundsatzfragen, Boppard am Rhein 1993, S. 83–87.

Die enge Bindung der Bestimmung zum Asylrecht im Grundgesetz an das Auslieferungsrecht ist kein Zufall. Schon vor der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde die Aufnahme von politisch Verfolgten als Schutz vor Auslieferung an den Verfolgerstaat gesetzlich fixiert. Vorbildcharakter für Westeuropa entwickelte dabei vor allem das belgische Auslieferungsgesetz von 1833, dem ähnliche Regelungen in den Niederlanden 1849, Luxemburg und Großbritannien 1870 sowie in der Schweiz 1892 folgten. Demgegenüber blieben im 19. Jahrhundert die Staaten Mittel- und Osteuropas als Hauptausgangsräume politisch motivierter Migrationen durch asylfeindliche Haltungen gekennzeichnet. Die Staaten des Deutschen Bundes einigten sich 1832 in Reaktion auf das Hambacher Fest auf den Grundsatz der gegenseitigen Auslieferung politischer Straftäter – während sie die gegenseitige Auslieferung bei gewöhnlichen Straftaten erst mehr als zwei Jahrzehnte später, 1854 nämlich, festlegten. Auf die innerdeutsche Auslieferungsverpflichtung von 1832 folgte 1834 ein Vertrag Preußens, Österreichs und Russlands über die gegenseitige Auslieferung bei Delikten, die als politisch verstanden wurden.<sup>5</sup>

In den 1880er-Jahren wurde die deutsch-russisch-österreichisch-ungarische Zusammenarbeit in diesem Feld wieder aktiviert, zunächst durch eine verstärkte informelle Abstimmung der Polizeibehörden.<sup>6</sup> Ein von Reichskanzler Otto von Bismarck angeregtes Abkommen des Reiches mit Russland 1885 sah die gegenseitige Auslieferung politischer Flüchtlinge vor. Der Reichstag widersetzte sich der Ratifizierung, Preußen und Bayern aber schlossen den Vertrag separat. Mehrfach scheiterten bis zum Ersten Weltkrieg in Länderparlamenten und im Reichstag Versuche, die Aufkündigung dieser beiden Verträge zu erzwingen.<sup>7</sup> Seit 1892 beschäftigte sich der Reichstag zudem mehrfach mit einem der westeuropäischen Entwicklung folgenden Auslieferungsgesetz, das auch die Asylgewährung regeln sollte: Die Gesetzesinitiativen wurden von der Reichsleitung blockiert oder von der Reichstagsmehrheit abgelehnt.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Christian Baltzer, Die geschichtlichen Grundlagen der privilegierten Behandlung politischer Straftäter im Reichsstrafgesetzbuch von 1871, Bonn 1966, S. 34–77.

<sup>6</sup> Wagner, Joachim, Politischer Terrorismus und Strafrecht im Deutschen Kaiserreich von 1871, Heidelberg 1981, S. 402–406.

<sup>7</sup> Oswald, Karl, Der preußisch-russische und der bayerisch-russische Auslieferungsvertrag, Diss. Rostock 1914; Mettgenberg, Wolfgang, Das politische Asyl und seine Grenzen, in: Zeitschrift für Völkerrecht, 16. 1932, S. 731–741, hier S. 732–735.

<sup>8</sup> Herbold, August, Das politische Asyl im Auslieferungsrecht, Diss. Heidelberg 1933, S. 20f.; Reucher, Willi, Das Verhältnis des Auslieferungsgesetzes und der Auslieferungsverträge zueinander unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Rechtsprechung in Auslieferungssachen, Diss. Würzburg 1937, S. 1–5.

Mit dem Ersten Weltkrieg und seinen Folgen gewannen politisch bedingte Migrationen erheblich an Gewicht. Massenabwanderungen begleiteten vor allem den Bürgerkrieg auf dem Gebiet des ehemaligen Zarenreichs und die Staatenbildungen in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa. Sie zielten in erster Linie auf West- und Mitteleuropa. Schätzungen belaufen sich auf 10 Millionen Menschen, die aufgrund der politischen Veränderungen nach dem Ersten Weltkrieg in Europa bis Mitte der 1920er-Jahre Grenzen überschritten.<sup>9</sup> Die umfangreichste einzelne Gruppe bildeten die wahrscheinlich ein bis zwei Millionen Flüchtlinge aus dem Russland von Revolution und Bürgerkrieg. Hinzu traten Hunderttausende Armenier aus dem Osmanischen Reich bzw. der Türkei, Abwanderer aus den nach den Pariser Vorortverträgen an andere Staaten abgetretenen Gebieten sowie Menschen, die sich durch eine restriktive Minderheitenpolitik in den jungen Nationalstaaten verfolgt sahen oder Oppositionelle, die im Kontext der vielen Staatsstriche, gewaltsame Umstürze von politischen Systemen und Militärputsche in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg Grenzen überschritten.

Die Weimarer Republik entwickelte sich vor allem in ihren Anfangsjahren zu einem sehr wichtigen Ziel für Menschen, die aus anderen Staaten vor Gewalt im Kontext von Kriegen, Bürgerkriegen, Staatszerfall oder Maßnahmen autoritärer politischer Systeme ausgewichen waren. Bekannt ist vor allem die Rolle als Exilland für russländische Flüchtlinge oder osteuropäische Juden.<sup>10</sup> Allerdings bot die Weimarer Republik bis in ihre Endphase keinen spezifischen Schutzstatus für Flüchtlinge. Sie wurden geduldet, durften ihren Lebensunterhalt in Deutschland meist nicht legal verdienen und damit die Voraussetzung schaffen, von Fürsorgeleistungen der Hilfsorganisationen unabhängig zu werden oder die Flüchtlingslager zu verlassen.<sup>11</sup>

Asylrecht, Flüchtlingspolitik und Asylpraxis im Deutschland zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und der nationalsozialistischen Austreibung Hunderttausender nach 1933 sind in der Forschung bislang nur peripher thematisiert worden sind, während zugleich relativ viele Kenntnisse über die internationale Ent-

---

<sup>9</sup> Marrus, Michael R., Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert, Berlin 1999, S. 61.

<sup>10</sup> Maurer, Trude, Ostjuden in Deutschland 1918–1933, Hamburg 1986; Heid, Ludger, Maloche – nicht Mildtätigkeit. Ostjüdische Arbeiter in Deutschland 1914–1923 (Haskala. Wissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 12), Hildesheim 1995; Saß, Anne-Christin, Berliner Luftmenschen. Osteuropäisch-jüdische Migranten in der Weimarer Republik, Göttingen 2012; Schlögel, Karl (Hg.), Der große Exodus. Die russische Emigration und ihre Zentren 1917 bis 1941, München 1994; ders. (Hg.), Russische Emigration in Deutschland 1918 bis 1941: Leben im europäischen Bürgerkrieg, Berlin 1995.

<sup>11</sup> Oltmer, Jochen, Migration und Politik in der Weimarer Republik, Göttingen 2005, Kap. 4.

wicklung im Blick auf zivilgesellschaftliche und juristische Diskussionen um Asyl sowie über die Flüchtlingshilfe vorliegen.<sup>12</sup> Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen knappen Einblick in die Diskussion in der Endphase der Weimarer Republik um die Formulierung eines Asylrechts zu gewähren und sie in die Geschichte des westeuropäischen Auslieferungasyls einzuordnen.<sup>13</sup> Vor allem die zweite Lesung des Deutschen Auslieferungsgesetzes am 2. Dezember 1929 im Reichstag bieten Einblicke in die gegensätzlichen politischen Grundpositionen in der Endphase der Weimarer Republik und lassen den Zusammenhang zwischen Auslieferung und Asyl am deutschen Beispiel deutlich werden. Auszüge aus den Ansprachen der Abgeordneten Dr. Ludwig Marum (SPD) und Dr. Eduard Ludwig Alexander (KPD) aus der 106. Sitzung des Reichstages in der Anlage dokumentieren wichtige Positionierungen, die im Folgenden eingeordnet werden.<sup>14</sup>

## 1. Die Debatte um das deutsche Auslieferungsgesetz 1929

Nach fast vier Jahrzehnten der Auseinandersetzung seit dem ersten Antrag zur Verabschiedung eines Auslieferungsgesetzes im Reichstag 1892 wurde am 23. Dezember 1929 das Deutsche Auslieferungsgesetz in Kraft gesetzt<sup>15</sup>, das sich in der Tradition des belgischen Auslieferungsgesetzes von 1833 sah.<sup>16</sup> Mit dem Deutschen Auslieferungsgesetz wurde der Asylschutz erstmals auf eine gesetzliche Grundlage gestellt durch die Festschreibung eines Verbots der Auslieferung bei politischen Straftaten.<sup>17</sup> Zudem wurde das Auslieferungsverfahren zu einer gerichtlichen Ange-

---

<sup>12</sup> Skran, Claudena M., *Refugees in Inter-War Europe. The Emergence of a Regime*, Oxford 1995; Gatrell, Peter, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford 2013, S. 52–81.

<sup>13</sup> Hierzu und zum Folgenden: Oltmer, Jochen, *Protecting Refugees in the Weimar Republic*, in: *Journal of Refugee Studies* 29 (2016), Online Mai 2016, doi: <<https://doi.org/10.1093/jrs/fev031>> (08.06.2017).

<sup>14</sup> Vgl. die zu diesem Essay veröffentlichte Quelle Auszüge aus den Absprachen der Abgeordneten Dr. Ludwig Marum (SPD) und Dr. Eduard Ludwig Alexander (KPD) (2. Dezember 1929), *Verhandlungen des Deutschen Reichstags. Stenographische Berichte*, 4. Wahlperiode 1928/30, S. 3375–3381, URL: <[http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2\\_w4\\_bsb0000110\\_00267.html](http://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_w4_bsb0000110_00267.html)> (08.06.2017).

<sup>15</sup> Deutsches Auslieferungsgesetz. Vom 23. Dezember 1929, in: *Reichs-Gesetzblatt (RGBl.)*, 1929, Teil 1, S. 239–244.

<sup>16</sup> Die Reichsregierung begründete die Gesetzesinitiative mit den Worten: „Die Bestimmung sichert das vor einem Jahrhundert schwer erkämpfte, dann aber von allen Kulturstaaten hochgehaltene sog. politische Asyl. Die Reichsregierung hat noch in den letzten Jahren mehrfach erklärt, daß sie es als ihre Pflicht betrachte, das politische Asyl zu wahren“. Entwurf eines Deutschen Auslieferungsgesetzes, Reichsministerium der Justiz, 5.9.1928, in: *Verhandlungen des Deutschen Reichstags. Stenographische Berichte*, 4. Wahlperiode 1928/30, Anlagen, Bd. 431, Nr. 362, S. 10.

<sup>17</sup> Fraustädter, Werner, *Deutsches Auslieferungsgesetz vom 23. Dezember 1929 und andere neue Vorschriften der Rechtshilfe in Strafsachen einschließlich der Auslieferung*, Berlin 1930, S. 21.

legenheit und damit dem unmittelbaren Einfluss der Verwaltungsbehörden entzogen; den Entscheidungen der Gerichte wiederum setzte das Deutsche Auslieferungsgesetz enge Grenzen. Vor allem geschah dies durch eine im Vergleich zu anderen Auslieferungsgesetzen klarere Definition jener Straftaten, die den deutschen Behörden eine Auslieferung an einen fremden Staat verbot: „Die Auslieferung ist nicht zulässig, wenn die Tat, welche die Auslieferung veranlassen soll, eine politische ist oder mit einer politischen Tat derart im Zusammenhang steht, daß sie diese vorbereiten, sichern, decken oder abwehren sollte“ (§ 3, Abs. 1). Als politische Taten sollten dem Deutschen Auslieferungsgesetz zufolge solche gelten, „die sich unmittelbar gegen den Bestand oder die Sicherheit des Staates, gegen das Oberhaupt oder gegen ein Mitglied der Regierung des Staates als solches, gegen eine verfassungsmäßige Körperschaft, gegen die staatsbürgerlichen Rechte bei Wahlen oder Abstimmungen oder gegen die guten Beziehungen zum Ausland richten“ (§ 3, Abs. 2). Straftaten mit Tötungsabsicht allerdings wurden ausgenommen, abgesehen von solchen Fällen, in denen sie „im offenen Kampfe“ verübt wurden (§ 3, Abs. 3).<sup>18</sup>

Das Deutsche Auslieferungsgesetz vermittelte also insgesamt kein positives Recht auf individuelles Asyl. Es legte in § 1 die umfassenden Auslieferungsbefugnisse des Staates fest und formulierte in § 3 deren Beschränkung. Es verhinderte zwar eine Auslieferung eines politisch Verfolgten; zugleich schützte es ihn aber nicht vor Abschiebung oder Ausweisung; auch die behördliche Zurückweisung an der Grenze verhinderte das Auslieferungsgesetz nicht. Damit ging das Deutsche Auslieferungsgesetz als begrenztes Auslieferungsasyl nicht über die westeuropäischen Vorbilder des 19. Jahrhunderts hinaus.<sup>19</sup>

Die Frage einer Einführung eines eigenständigen individuellen Asylrechts war allerdings im Rechtsausschuss des Reichstages durchaus diskutiert worden. Die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) hatte in der Generaldebatte den Antrag gestellt, anstelle eines Deutschen Auslieferungsgesetzes ein „Gesetz über die Ausübung des völkerrechtlichen Asyls und die Auslieferung“ zu entwerfen; denn „das Recht zur Auslieferung sei durch die Gewährung des Asyls für die vom Ausland Verfolgten begrenzt, nicht umgekehrt das Asyl durch die Pflicht zur Ausliefe-

---

<sup>18</sup> Hierzu siehe die Auflistung der damit verbundenen Delikte bei: Peter Reisner, Die Voraussetzungen der Auslieferung und das Auslieferungsverfahren nach Erlass des Auslieferungsgesetzes, Leipzig 1932, S. 71f.; siehe auch: Hans Müller, Das politische Asyl. Eine völkerrechtliche Studie zum Problem des politischen Delikts im Auslieferungsrecht, mit einem Vorschlag zu einer modernen Klausel des politischen Asyls, Diss. Rostock 1934, S. 20–37.

<sup>19</sup> Hutzenlaub, Das Asyl als Begrenzung der Auslieferung, S. 41–45.

„Deshalb sei „die Voraussetzung für die Regelung des Auslieferungsrechts die gesetzliche Regelung des Asylrechts“ und die Einführung eines positiven Asylrechts als „Recht des Verfolgten auf Aufenthalt und Niederlassung im Inland“.

Der Antrag der KPD wurde in der Debatte im Plenum des Reichstages im Dezember 1929 noch einmal eingebracht. Bei einem Recht auf Asyl für politische Flüchtlinge müsse nicht nur die Auslieferung geregelt werden, sondern auch die Ausweisung, argumentierte Dr. Eduard Ludwig Alexander als Redner der KPD: Ein Verbot der Auslieferung hindere die Polizeibehörden nicht daran, einen Flüchtling als ‚lästigen Ausländer‘ abzuschieben. Zudem sei es gängige Praxis der Grenzpolizeibehörden, Ausländer an der Grenze sofort zurückzuweisen, wenn sie nicht über ausreichende Personalpapiere verfügten, was bei politisch Verfolgten die Regel sei. Selbst wenn es ihnen gelänge, die Grenze illegal zu überschreiten, um im Inland Schutz zu suchen, sei die Abschiebung aufgrund des Fehlens ordnungsgemäßer Papiere und einer Einreiseerlaubnis üblich.<sup>20</sup>

Politische Flüchtlinge dürften aber dem Antrag der KPD-Reichstagsfraktion zufolge „unter keinen Umständen an den deutschen Grenzen abgewiesen und nach erfolgter Grenzüberschreitung ausgewiesen werden.“ Solange dieser Grundsatz nicht umgesetzt werde, erfülle die Schutzbestimmung des Deutschen Auslieferungsgesetzes für politisch Verfolgte nicht ihren Sinn. Die Gewährung von Asyl müsse im Einzelfall durch einen besonderen Ausschuss geprüft werden, Asylberechtigte sollten ein Aufenthaltsrecht in Deutschland bekommen und besondere Ausweise erhalten.

Der Antrag der KPD auf die Einführung eines individuellen Asylrechts wurde ohne grundsätzliche Diskussion von den Vertretern der anderen Parteien im Rechtsausschuss abgelehnt. Die Vertreter der Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) wandten sich nicht grundsätzlich gegen die Einführung eines Asylrechts, verwiesen aber darauf, ein Auslieferungsgesetz sei nicht der rechte Ort für die Diskussion eines Asylrechts.<sup>21</sup> Am Schluss der Debatte forderten die SPD-Vertreter im Rechtsausschuss die Reichsregierung auf, ein ‚Reichs-Fremdenrecht‘ zu schaffen, das sich vor allem auch der Aufgabe widmen sollte, das Asylrecht zu regeln. Der Antrag wurde knapp, bei Stimmengleichheit, abgelehnt.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Rede des Reichstagsabgeordneten Dr. Alexander für die Kommunistische Reichstagsfraktion, 106. Sitzung am 2.12.1929, in: Verhandlungen des Deutschen Reichstags. Stenographische Berichte, 4. Wahlperiode 1928/30, S. 3380A, B.

<sup>21</sup> Bericht des 13. Ausschusses (Rechtspflege) über den Entwurf eines Deutschen Auslieferungsgesetzes, 12.6.1929, in: ebd., Anlagen, Bd. 473, S. 2, 5–7.

<sup>22</sup> Ebd., S. 33.

Auch dieser Antrag der SPD auf Einführung eines Asylrechts innerhalb eines reichseinheitlich geregelten Fremdenrechts spielte bei der Debatte um das Deutsche Auslieferungsgesetz im Reichstag erneut eine Rolle, konnte allerdings auch in diesem Gremium keine Mehrheit finden. Vor allem vor dem Hintergrund der Debatten um die Aufnahme von Leo Trotzki, der 1929 aus der UdSSR ausgewiesen und dem in Europa kein Asyl gewährt worden war, habe sich erneut die Dringlichkeit der Einführung eines Asylrechts in Deutschland gezeigt, betonte Dr. Ludwig Marum als Vertreter der SPD-Reichstagsfraktion.<sup>23</sup>

In der Asylgesetzgebung gelang zwar Ende der 1920er-Jahre mit dem Deutschen Auslieferungsgesetz eine Angleichung an einen westeuropäischen Rechtsstandard, der dort bereits 50 bis 100 Jahre zuvor erreicht worden war. Das begrenzte Auslieferungsasyl aber erfasste nur einen sehr kleinen Teil der Schutzsuchenden überhaupt. Insgesamt war die Zahl der Auslieferungsverfahren in Deutschland relativ gering, der Anteil politischer Hintergründe minimal. 1927 waren 215 Auslieferungsbegehren beim Auswärtigen Amt eingegangen, 14 wurden abgelehnt, 153 bewilligt. Anderweitig oder noch nicht erledigt blieben am Jahresende 48 Auslieferungsersuchen. Der größte Teil der Auslieferungsersuchen kam aus den östlichen und südöstlichen Nachbarstaaten Deutschlands, aus denen zugleich auch die überwiegende Zahl ausländischer Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Deutschland stammte: aus der Tschechoslowakei 64, aus Österreich 47 und aus Polen 16.<sup>24</sup> In der ersten Jahreshälfte 1928 lag das Verhältnis bei 111 Auslieferungsersuchen zu 7 Ablehnungen, in der ersten Jahreshälfte 1929 bei 140 Ersuchen zu 4 Ablehnungen.<sup>25</sup> Angaben für Bayern zeigen das geringe Ausmaß politischer Straftaten: Zwischen 1921 und 1928 wurden hier 337 Auslieferungsersuchen gezählt, die in 328 Fällen zur Auslieferung führten. Nur in einem einzigen Fall wurde ein politischer Hintergrund erkannt – bei einem Ungarn, der nach der Niederschlagung der ungarischen Räterepublik von 1919 geflohen war.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Rede des Reichstagsabgeordneten Dr. Marum für die Sozialdemokratische Reichstagsfraktion, Sitzung am 2.12.1929, in: ebd., Stenographische Berichte, S. 3376D.

<sup>24</sup> Auslieferungsstatistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 1927, in: Reichsministerialblatt, 56. 1928, Nr. 51, S. 658–660.

<sup>25</sup> Roesner, Auslieferungsstatistik für das 1. Halbjahr 1929, in: Deutsche Juristen-Zeitung 35 (1930), Sp. 156; Auslieferungsstatistik für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Juni 1928, in: Reichsministerialblatt 56 (1928), H. 52, S. 680–683.

<sup>26</sup> Bericht des 13. Ausschusses (Rechtspflege) über den Entwurf eines Deutschen Auslieferungsgesetzes, 12.6.1929, in: Verhandlungen des Deutschen Reichstags. Stenographische Berichte, 4. Wahlperiode 1928/30, Anlagen, Bd. 473, S. 28.

## 2. Das preußische Asylrecht 1932

Ein positives Asylrecht im Sinne des Antrags der sozialdemokratischen und kommunistischen Vertreter im Rechtsausschuss des Reichstags 1929 wurde erst kurz vor dem Ende der Weimarer Republik und wenige Wochen vor der verfassungswidrigen Absetzung der sozialdemokratisch geführten Minderheitsregierung des preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun entwickelt. In der Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer (Ausländer-Polizeiverordnung) des Preußischen Innenministers vom 27. April 1932, die ab 1. Juli 1932 galt, legte § 15, Abs. 4 die „vornehme Pflicht Preußens fest, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren“.<sup>27</sup> Ein Angehöriger eines anderen Staates sollte dann nicht ausgewiesen werden, „wenn er glaubhaft macht, daß er als politischer Flüchtling bei der Rückkehr in seinen Heimatstaat der Verfolgung ausgesetzt sein würde“. Diese Vorschrift verbot auch die Abschiebung von in den Grenzbezirken angetroffenen Ausländern ohne ordnungsgemäße Papiere.<sup>28</sup> Das war eine zukunftsweisende Neuerung, die über das westeuropäische Auslieferungsasyl deutlich hinausging.

Bis dahin hatten im deutschen Ausweisungsrecht politische Motive explizit nicht als Hinderungsgründe für eine Ausweisung, Abschiebung oder Abweisung an den Grenzen durch die Polizeiverwaltungen gegolten. Vielmehr hatte in Preußen, so der Rechtswissenschaftler Ernst Isay 1923, ebenso wie in den anderen Ländern des Reiches<sup>29</sup>, im Feld von Ausweisungsrecht und Ausweisungspraxis, „noch der Polizeistaat“ Bestand gehabt. Die Möglichkeiten der Ausweisung für die Polizeibehörden waren beinahe unbegrenzt: „Der Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn er sich ‚lästig macht‘, ‚unliebsam‘, ‚unerwünscht‘ ist“. Zugleich war der Katalog der Ausweisungsgründe fast unüberschaubar: „Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (mag nun der Ausländer durch strafbares oder durch bloß normwidriges Verhalten, z.B. durch Schieber- oder Valutageschäfte, durch Nichtbesitz eines ordnungsmäßigen Ausweises usw. jene Güter bedrohen), Gefahren politischer Art, kulturelle Gefahren (Überschwemmung des inländischen Gebiets durch Ausländermassen geringen Kulturgrads), wirtschaftliche Gefahren (Wohnungsnot,

---

<sup>27</sup> Gutmann, L., Rechte und Pflichten der Ausländer, Berlin 1932, S. 5.

<sup>28</sup> Die neue Preußische Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer (Ausländer-Polizeiverordnung ab 1. Juli 1932). Textausgabe, abgedruckt in: ebd., S. 7–22, hier S. 11, 13.

<sup>29</sup> Die Regelungen in den anderen deutschen Staaten entsprachen weitgehend den preußischen Vorschriften; Kobarg, Werner, Ausweisung und Abweisung von Ausländern, Berlin-Grunewald 1930, S. 77f.; Behr, Wilhelm A., Die Auslieferung im Deutschen Rechts- und Bundesstaat. Eine staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchung zum Deutschen Auslieferungsrecht vom 23.12.1929, Diss. Bonn 1931, Abschnitt B.



Überangebot an Arbeitskräften, Mangel einer ‚nutzbringenden Beschäftigung‘ des Ausländers, Ernährungsschwierigkeiten).“ Auch fester Wohnsitz und dauerhafte Niederlassung standen einer Ausweisung nicht entgegen.<sup>30</sup>

Ausweisung blieb bis zur preußischen Ausländer-Polizeiverordnung von 1932 eine kaum beschränkte Maßnahme der Polizeibehörden, gegen die der Rechtsweg über eine Verwaltungsklage nicht eingeschlagen werden konnte.<sup>31</sup> Verwaltungsbeschwerden waren zwar möglich, hatten aber keine aufschiebende Wirkung. Der Willkür bei den Ausweisungen war auch deshalb kaum eine Schranke gesetzt, weil die Ausweisungsbefugnis bei den Orts- und Kreispolizeibehörden lag – anders als in anderen europäischen Staaten, wo ausschließlich die Innen- oder Justizministerien, teilweise auch das Staatsoberhaupt die Ausweisungsbefugnis innehatte. Damit war in Preußen eine einheitliche Ausweisungspolitik faktisch unmöglich, zumal häufig die Begründungen für Ausweisungen nur auf lokale Interessen zurückgeführt werden konnten, denen allein schon durch die Ortsverweisung Genüge getan worden wäre.

Die klare Beschränkung des Ausweiskatalogs durch die preußische Ausländer-Polizeiverordnung von 1932 bei politischen Flüchtlingen, aber auch in anderen Fällen (mehr als fünf- beziehungsweise zehnjährige Anwesenheit im Reichsgebiet, Alter unter 15 Jahren; unbillige Härte für Ehefrau und minderjährige Kinder, erfolgloses Auslieferungsgesuch des Staates, in den abgeschoben werden sollte) sowie die Entwicklung eines beschränkten Kanons von Straftaten, die mit einer Ausweisung geahndet werden konnten, stellte demgegenüber eine wesentliche Verbesserung der Rechtsstellung von Angehörigen anderer Staaten und insbesondere von Flüchtlingen dar. Das galt auch deshalb, weil erstmals mit der Aufenthaltserlaubnis (§ 1) ein Recht auf Aufenthalt formuliert wurde.

Nach Einschätzung des Rechtswissenschaftlers Günter Renner legte die preußische Ausländer-Polizeiverordnung von 1932 „mit ihrer Systematik und ihren Bestands- und Schutzvorschriften [...] den Grundstein für die spätere Ausländergesetzgebung in Deutschland.“ Sie sei „trotz einiger restriktiver Bestimmungen [...] im Grunde genommen von weitsichtiger Liberalität gekennzeichnet“ gewesen.<sup>32</sup> Zusammen mit den enthaltenen Asylregelungen, die in etwa den später in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 festgeschriebenen Maßstäben entsprachen,

---

<sup>30</sup> Isay, Ernst, Das deutsche Fremdenrecht. Ausländer und Polizei, Berlin 1923, S. 214f.

<sup>31</sup> Reinecke, Christiane, Grenzen der Freizügigkeit. Migrationskontrolle in Großbritannien und Deutschland, 1880–1930, München 2010, S. 327–339.

<sup>32</sup> Renner, Günter, Ausländerrecht in Deutschland. Einreise und Aufenthalt, München 1998, S. 18.

wurden sie allerdings angesichts der wenige Monate später folgenden nationalsozialistischen Machtübernahme für die Rechtspraxis nicht mehr relevant.

Das geringe Interesse der europäischen Staaten am Schutz von Flüchtlingen in der Zwischenkriegszeit führte zur Ausprägung erster Ansätze internationaler Lastenteilung in Europa. Das war der Hintergrund für den – sehr zögernden – Beginn der Initiativen des Völkerbunds zur Etablierung supranationaler Flüchtlingshilfsorganisationen. Die nationalsozialistische Austreibung von Hunderttausenden sollte allerdings bald beweisen, dass diese Ansätze in der Internationalisierung der Flüchtlingspolitik unzureichend waren. Die ohnehin protektionistischen Tendenzen der Zuwanderungs- und Asylpolitik in den europäischen Staaten der 1920er-Jahre wurden angesichts der globalen ökonomischen Desintegration in der Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren noch übertroffen. Das 1933 vom Völkerbund in Lausanne eingerichtete Hochkommissariat für Flüchtlinge aus Deutschland war deshalb in einer sehr schwachen Position. Alle weiteren zwischenstaatlichen Initiativen blieben am Ende ebenfalls mehr oder minder folgenlos.

#### *Literaturhinweise*

- Gatrell, Peter, *The Making of the Modern Refugee*, Oxford 2013.
- Marrus, Michael R., *Die Unerwünschten. Europäische Flüchtlinge im 20. Jahrhundert*, Berlin 1999.
- Oltmer, Jochen, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005.
- Oltmer, Jochen, *Protecting Refugees in the Weimar Republic*, in: *Journal of Refugee Studies* 29 (2016), Online Mai 2016: doi: <<https://doi.org/10.1093/jrs/fev031>>.
- Skran, Claudena M., *Refugees in Inter-War Europe. The Emergence of a Regime*, Oxford 1995.

---

Jochen Oltmer, Ein deutsches Asylrecht am Ende der Weimarer Republik? Das Auslieferungsasyl in Westeuropa und seine Grenzen, in: Themenportal Europäische Geschichte, 2017, <[www.europa.clio-online.de/essay/id/artikel-4201](http://www.europa.clio-online.de/essay/id/artikel-4201)>.

Dieser Essay bezieht sich auf folgende Quelle: Auszüge aus den Ansprachen der Abgeordneten Dr. Ludwig Marum (SPD) und Dr. Eduard Ludwig Alexander (KPD) (2. Dezember 1929), in: Themenportal Europäische Geschichte, 2017, <[www.europa.clio-online.de/quelle/id/artikel-4199](http://www.europa.clio-online.de/quelle/id/artikel-4199)>.