

## *Einleitung*

Die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: BRD) den Status einer Aufnahmegesellschaft für Asylbewerber und Zuwanderer habe, steht seit den siebziger Jahren im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses.<sup>1</sup> In den achtziger Jahren wurde Asylsuchenden verstärkt unterstellt, in der Bundesrepublik Deutschland nicht aus politischen, sondern wirtschaftlichen Gründen Schutz zu suchen.<sup>2</sup> Die Auseinandersetzungen, ob trotz dieser Vermutungen das uneingeschränkte Asylgrundrecht in der BRD gewährleistet bleiben sollte, führten 1993 schließlich zu einer Einschränkung des bundesdeutschen Grundrechtes auf Asyl [Art. 16 (2) 2 GG] und einer Verschärfung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Seitdem werden Asylbewerber direkt abgewiesen, die aus einem „sicheren“ Herkunftsstaat kommen oder über einen sog. sicheren Drittstaat einreisen. Asylanträge, die „offensichtlich unbegründet“ sind, werden nun in einem verkürzten Verfahren bearbeitet, Asylbewerber erhalten jetzt geringere Leistungen als Sozialhilfeempfänger, und die Leistungen werden meistens als Sachleistungen, zuzüglich eines Taschengeldes, bezahlt. Nach der Einschränkung sank zwar die Zahl der Asylbewerber, doch die der illegalen Zuwanderer stieg an und lag 1997 bei über 30.000 Ausländern, die ohne Erlaubnis eingereist waren. Weitere etwa 100.000 sind beim Versuch der illegalen Einreise an der Grenze zurückgewiesen oder nach ihrer Einreise mit Hilfe von Schleuserbanden ausgewiesen worden.<sup>3</sup>

Dies verdeutlicht einerseits, daß vor 1993 viele Zuwanderer das uneingeschränkte Asylgrundrecht benutzten, um auf legalem Weg nach Deutschland einzuwandern. Andererseits wird jedoch auch deutlich, daß bei einer legalen Einschränkung des Asylgrundrechtes Zuwanderer andere Kanäle nutzen, um in die BRD zu gelangen. Die politische Auseinandersetzung um Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik umfaßt also mehr als die Frage nach dem Grundrecht auf Asyl. Es muß nicht nur geklärt und entschieden werden, wie, wann und warum Flüchtlingen Schutz gewährt werden soll, sondern auch, wie Zu-

---

<sup>1</sup> Ich möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, daß ich nicht auf die politische Debatte, ob es sich um „Zuwanderung“ anstatt um „Einwanderung“ handelt, eingehen möchte. Im Folgenden spreche ich aus Gründen der Einheitlichkeit von „Zuwanderung“, da bis heute kein Einwanderungsgesetz die bisherige Ausländerpolitik, die von Zuwanderung ausgeht, abgelöst hat.

<sup>2</sup> Als einer der ersten Politiker, die sich für ein restriktiveres Asylgrundrecht aussprachen, prägte Carl-Dieter Spranger (CDU) schon 1980 den Ausdruck des „Wirtschaftsflüchtlings“ im Bundestag. Siehe: BT PIPr. 8/205 vom 6.3.1980, 16472.

<sup>3</sup> 1996 handelte es sich hingegen um 27.024 illegal Eingereiste bzw. 94.154 an der Grenze zurückgewiesene Ausländer. Die illegale Zuwanderungszahlen sind also steigend. Siehe Severin, Klaus, 1997: Illegale Einreise und Schleuserkriminalität. Hintergründe, Beispiele und Maßnahmen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B46/97, 11-19 (12 ff). Vgl. auch: Bundesminister des Innern, 1997: Aufzeichnung zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 103; Griesbeck, Michael, 1997: Asyl für politisch Verfolgte und die Eindämmung von Asylrechtsmißbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B46/97, 3-10 (6); Grenzschutzdirektion, 1998: Statistische Übersichten - Feststellungen an den Grenzen.

wanderung aus materiellen Gründen kanalisiert werden kann.<sup>4</sup> Welche Argumentations- und Entscheidungsmuster bei Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik vorherrschen, wird anhand des Entscheidungsprozesses deutlich, der zur Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes geführt hat. Somit steht er als „Fallstudie“ für die Strategien, Handlungsspielräume und Reaktionsmuster der politischen Akteure in der Zuwanderungs- und Asylpolitik zur Verfügung.

Diese Thematik steht mit dem Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene in engem Zusammenhang, da Brüssel durch den Harmonisierungs- und Koordinationsprozeß der Mitgliedstaaten der (heutigen) Europäischen Union auf die nationale Politik im Laufe der letzten 10 Jahre erheblich an politischen Einfluß gewonnen hat. So schlug z.B. 1998 die Europäische Kommission dem Rat und Parlament in Brüssel bzw. Straßburg erneut vor, den Rechtsstatus von Bürgern aus Drittstaaten näher zu bestimmen.<sup>5</sup> Ferner bereitet die Kommission seit 1997 einen Gesetzentwurf<sup>6</sup> vor, der das derzeit geltende, restriktive Drittstaatenmodell des Dubliner Übereinkommens (1990) und der Londoner Entschließungen (1992)<sup>7</sup> auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 mit Zusatzprotokoll von 1967<sup>8</sup> verbessern will. Nach diesem bisher unveröffentlichten Entwurf soll der Begriff der „sicheren Herkunftsstaaten“, der den Zugang zum Asyl mit bestimmt, großzügiger definiert werden. Diese Aktionen machen deutlich, dass sich der europäische Entscheidungsprozeß, mit dem neue Grundlagen für eine Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik geschaffen werden, immer stärker auf die politischen Entscheidungen in Deutschland auswirkt.

Aufgrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, wie der Koordinations- und Harmonisierungsprozeß innerhalb der Europäischen Union Entscheidungsprozesse beeinflusst und wie stark Verhandlungen auf nationaler und internationaler Ebene miteinander in Wechselwirkung stehen. Wer sind die politischen Akteure und unter welchen Rahmenbedingungen verhandeln sie? Wie wirken sich die nationalen und internationalen Rahmenbedingungen auf den Einfluß dieser politischen Akteure aus? Können auch gesellschaftliche Akteure, wie z.B. Menschenrechtsorganisationen, den politischen Entscheidungsprozeß beeinflussen?

---

<sup>4</sup> Siehe u.a.: „Wissenschaftler fordern Reform der Ausländerpolitik“, in: FAZ, 10.10.1998, 4; gegenteilig hierzu: Hailbronner, Kay, 1997: Was kann ein Einwanderungsgesetz bewirken?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B46/97, 39-46.

<sup>5</sup> Europäische Kommission, 1997: Vorschlag über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten [KOM(97) 387 endg.], Brüssel.

<sup>6</sup> Europäische Kommission, unveröffentlicht: Entwurf einer Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat: Zuwanderung und Asylpolitik.

<sup>7</sup> Siehe Kap.5.6.

<sup>8</sup> Siehe Kap. 3.2.1.

Diesen Fragen soll anhand der Kontroverse um die Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes nachgegangen werden. An diesem Beispiel können die Wechselwirkungen zwischen deutschem und europäischem Entscheidungsprozeß in einem Politikfeld analysiert werden, das von den entsprechenden Akteuren zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele strategisch genutzt wird. Dabei konzentriert sich die Analyse auf den Zeitraum von 1989 bis 1993, da sich 1989 mit Ende des Kalten Krieges und dem drastischen Anstieg der Asylbewerberzahlen auch die Rahmenbedingungen, die bis dahin für das Politikfeld Asyl in der BRD galten, erheblich wandelten. Diese Veränderungen waren nicht nur auf deutscher, sondern auch auf europäischer Ebene gravierend. Deswegen versuchten seinerzeit die meisten Akteure, die Gesetzgebung auf beiden systemischen Ebenen den neuen Rahmenbedingungen anzupassen und Restriktionen für Zuwanderer und Asylbewerber zu errichten. Das Jahr 1993 stellte für die deutsche Asylpolitik ein weiteres einschneidendes Ereignis dar, da zu diesem Zeitpunkt das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl mit der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat eingeschränkt wurde, was sich auch auf die politische Entwicklung in den Nachbarstaaten auswirkte.<sup>9</sup>

Dabei muß festgehalten werden, daß es sich bei Asylpolitik um ein Politikfeld handelt, das aufgrund der grenzüberschreitenden Flüchtlinge einer gemeinschaftlichen Lösung bedarf, es aber gleichzeitig empfindlich die nationalen Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten berührt. Um sich dementsprechend ihre Eigenständigkeit in einem so hochpolitischem Politikfeld zu erhalten, einigten sich die Mitgliedstaaten der EU erst 1997 darauf, Asylpolitik gemeinschaftlich statt wie bisher intergouvernemental (im sog. Dritten Pfeiler) zu verhandeln. Jedoch erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wird das alleinige Initiativrecht der Europäischen Kommission den politischen Einfluß der nationalen Regierungen, die im Rat der Europäischen Union vertreten sind, begrenzen.<sup>10</sup> Wenn der Rat nach Ablauf dieser fünf Jahre, einstimmig beschließen sollte, daß für das Asyl- und Einwanderungsrecht das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Gemeinschaft angewandt werden soll, würde die Asylpolitik schließlich in die Zuständigkeit der Gemeinschaft geführt und das Europäische Parlament hätte ein Mitentscheidungsrecht.

Diesem Gesichtspunkt ist bisher weder bei der Analyse des „Regierens im dynamischen Mehrebenensystem“<sup>11</sup> noch bei Untersuchungen von Argumentations- und Hand-

---

<sup>9</sup> Baldwin-Edwards, Martin/Schain Martin A. (Hrsg.), 1994: The Politics of Immigration in Western Europe, Portland, Oregon.

<sup>10</sup> Vgl.: Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998: Europa 2000. Der Weg der Europäischen Union, Köln, 56.

<sup>11</sup> Hierunter verstehen Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch, daß sich im Rahmen der westeuropäischen Integration die Handlungskompetenzen verlagert haben und nationale Regierungen zusammen mit gesellschaftlichen Akteuren und Gemeinschaftsorganen politische Entscheidungen treffen.

lungsmustern bundesdeutscher Asylpolitik hinreichend Beachtung geschenkt worden. Während sich die wissenschaftliche Forschung bei der Europäischen Integration hauptsächlich mit Entscheidungsprozessen befaßt, die nicht intergouvernemental verhandelt werden,<sup>12</sup> bleibt die Analyse von Asylpolitik meistens auf die innenpolitische Auseinandersetzung oder einen Vergleich zwischen nationalen Asylrechten beschränkt.<sup>13</sup>

Zu Beginn der siebziger Jahre dominierten juristische Arbeiten, die sich mit Fragen des materiellen Asylrechts befassen bzw. einschlägige Gesetzesnovellen vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Bedingungen diskutieren. In diesem Zusammenhang wurde auch die Entstehungsgeschichte des Asylgrundrechtes und die damit verbundenen Intentionen des Parlamentarischen Rates, das Asylgrundrecht uneingeschränkt im Grundgesetz zu verankern, systematisch dargestellt.<sup>14</sup> Ab Mitte der achtziger Jahre nahmen die politikwissenschaftlichen Arbeiten zu, die über die Diskussion rechtspolitischer Instrumente hinausgingen und Argumentations- und Handlungsmuster in der bundesdeutschen Asylpolitik analysierten. Dabei ist zwischen zwei Strängen zu unterscheiden: Während sich die einige Wissenschaftler hauptsächlich mit der parteipolitischen Perspektive befassen,<sup>15</sup> konzentrieren sich andere mehr auf die Streitigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. So stellt z.B. Ursula Münch heraus, daß über parteipolitische Grenzen hinweg Kommunal- und Landespolitiker Verschärfungen des Asylrechtes forderten, um finanziell und sozial entlastet zu werden.<sup>16</sup>

Im Vordergrund der politikwissenschaftlichen Arbeiten steht meistens die Frage, welche Determinanten die bundesdeutsche Asylpolitik geprägt haben. Dabei stellten Politikfeldanalysen und theoretische Ansätze die menschenrechtliche Dimension von Flüchtlingspolitik in den Vordergrund. Anstatt den Entscheidungsprozeß per se zu untersuchen, trugen die meisten wissenschaftlichen Arbeiten dabei eher zur politischen

---

Siehe: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies.: Europäische Integration, Opladen, 15-46.

- <sup>12</sup> Auf diese Analysen mit Hilfe theoretischer Ansätze wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.
- <sup>13</sup> An dieser Stelle soll nur stellvertretend auf einige Standardwerke hingewiesen werden, die den Wissensstand bei Entscheidungsprozessen im Politikfeld Asyl gut wiedergeben. Einen allgemeinen Überblick zu diesem Thema liefert die Dokumentation sozial- und rechtswissenschaftlicher Forschung vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge/Informationszentrum Sozialwissenschaften: Schock, Herrmann/Wecker, Gabriele (Bearbeiter), 1995: Einwanderung und Asyl, Nürnberg/Bonn; Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung, 1992: Deutschsprachige Literatur zu Flucht und Asyl. Eine Bibliographie, Berlin.
- <sup>14</sup> Kreuzberg, Hans/Wahrendorf, Volker (Hrsg.), 1992: Grundrecht auf Asyl. Materialien zur Entstehungsgeschichte. Köln. Diese Ausgabe erschien in ihrer ersten Auflage 1984.
- <sup>15</sup> Wolken, Simone, 1988: Das Grundrecht auf Asyl als Gegenstand der Innen- und Rechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M.; Stöber, Margit, 1990: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Positionen und Konzeptionen von CDU/CSU zu Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz von 1978 bis 1989, Frankfurt/M.
- <sup>16</sup> Münch, Ulrike, 1993, (2. aktualisierte Auflage): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen, Opladen.

Diskussion bei. Als eine der wichtigsten Charakteristika wird hierbei die Auseinandersetzung mit dem „Asylmißbrauch“ gesehen. Viele wissenschaftliche Untersuchungen und Veröffentlichungen nichtstaatlicher Stellen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die niedrige Anerkennungsquote des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (künftig: Bundesamt) als statistisches Argument keinen eindeutigen Beleg für „Asylmißbrauch“ darstelle. Weder die Anerkennungen durch die Verwaltungsgerichte, noch abgelehnte Asylbewerber, die als „de-facto-Flüchtlinge“ aus humanitären, rechtlichen oder praktischen Gründen ein Duldungs- oder Aufenthaltsrecht erhalten, werden in diesen Statistiken berücksichtigt.<sup>17</sup>

In diesem Zusammenhang untersuchten Wissenschaftler auch den Einfluß von politischen Reizwörtern. Hier wurde herausgestellt, daß das Anwachsen der Asylbewerberzahlen nicht der Hauptgrund dafür gewesen sei, daß Politiker die Debatte um Zuwanderungs- und Asylpolitik auf letztere konzentriert haben. Vielmehr hätten die politischen Interessen der Volkspartei<sup>18</sup> CDU/CSU und der Kommunen dazu geführt, daß Zuwanderung immer mehr unter dem Aspekt der steigenden Asylbewerberzahlen betrachtet worden sei.<sup>19</sup> Wie aufgezeigt werden wird, haben jedoch - über einen langen Zeitraum betrachtet - auch die anderen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure dazu beigetragen, daß sich die politische Diskussion auf Asylpolitik konzentrierte: Demnach versuchten die politischen Entscheidungsträger, die Aufnahmegesellschaft vor unkontrollierter Zuwanderung zu schützen, konnten sich jedoch nicht auf ein allgemeines Einwanderungskonzept einigen. Um jedoch politische Handlungsfähigkeit zu beweisen, griffen sie auf politische Maßnahmen im Politikfeld Asyl zurück und beeinflussten damit das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Wolken, Simone, 1988; Ludwig, Ralf, 1992: *Fluchtpunkt Deutschland*, Marburg; Bade, Klaus J., 1992: „Politisch Verfolgte genießen ...“: Asyl bei den Deutschen: Idee und Wirklichkeit, in: ders. (Hrsg.): *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland: Migration in Geschichte und Gegenwart*, München, 411-422.

<sup>18</sup> Beyme, Klaus von, 1997: Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Gabriel, Oscar W./Stöss, Richard (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, 359-383 (388ff). Siehe auch: Ismayr, Wolfgang, 1997: *Parteien in Bundestag und Bundesregierung*, in: Gabriel, Oscar W./Stöss, Richard (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, 384-406; *Informationen zur politischen Bildung*, (überarbeitete Neuauflage) 1996: *Parteiendemokratie*, München.

<sup>19</sup> Blanke, Bernhard (Hrsg.), 1993a: *Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft*, Opladen; Link, Jürgen, 1993: „Asylanten“ - Zur Erfolgsgeschichte eines deutschen Schlagwortes, in: Butterwege, Christoph/Jäger, Siegfried (Hrsg.): *Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen - Einwanderung - Asylpolitik*, Köln; Frankenberg, Günther, 1992: *Drinnen vor der Tür: Stichworte zur Asyldebatte*, in: Institut für Sozialforschung (Hrsg.): *Aspekte der Fremdenfeindlichkeit: Beiträge zur aktuellen Diskussion*, Frankfurt/M., 91-100.

<sup>20</sup> Bade, Klaus (Hrsg.), 1992a: *Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart*, München; Faist, Thomas, 1994: *How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978-1992*, in: Baldwin-Edwards, Martin/Schain Martin A. (Hrsg.): *The Politics of Immigration in Western Europe*, Portland (Oregon), 50-71; Wolken, Simone, 1988; Münch, Ulrike, 1993.

Die wenigen politikwissenschaftlichen Arbeiten, die sich nun bisher eingehender mit dem Entscheidungsprozeß in der bundesdeutschen Asylpolitik befaßt haben, konzentrierten sich entweder auf die parteipolitischen oder die föderativen Streitigkeiten.<sup>21</sup> Die europäische Dimension von Asylpolitik wurde zwar nicht vollkommen ausgeblendet, doch lag der Fokus der Untersuchung bei diesen Arbeiten meistens auf dem nationalen, bei einigen wenigen eher auf dem internationalen Entscheidungsprozeß.<sup>22</sup> Damit werden aber die Wechselwirkungen, die zwischen den Entscheidungsprozessen herrschen, die für grenzüberschreitende Politikfelder typisch sind, nicht ausreichend untersucht.

Einen anderen Zugang zur Zuwanderungs- und Asylbewerberproblematik sucht sich die sozialwissenschaftliche Migrationsforschung, die sich hauptsächlich mit Zuwanderung per se auseinandersetzt. Hierbei grenzen sich die Migrationsforscher überwiegend von der politischen Diskussion um das Asylgrundrecht ab und plädieren dafür, eine generelle, meist wirtschaftlich motivierte Zuwanderungspolitik von der humanitären Frage nach dem Recht auf Asyl zu trennen.<sup>23</sup> Diesem Lösungsmodell zufolge soll, wie später auch in der politischen Debatte aufgegriffen wurde,<sup>24</sup> ein Antrag auf Asyl einen Antrag auf Zuwanderung ausschließen, so daß die wirtschaftliche Zuwanderung über ein Einwanderungsgesetz gelöst werden könne.<sup>25</sup> Der bei den politikwissenschaftlichen Beiträgen häufig betonte menschenrechtliche Ansatz wurde meistens bewußt vermieden, um ihrer Abgrenzung von der politischen Debatte gerecht zu werden. Dennoch sind die sozialwissenschaftlichen Arbeiten wie die der Fluchtursachenforschung eng mit der eigenen politischen Auffassung verbunden geblieben. Dies führt dazu, daß sich die wissenschaftlichen Beiträge weniger auf die Verhandlungs- und Strategiemuster der politischen Akteure selbst konzentriert haben als auf die politische Auseinandersetzung mit der Thematik.

Mit dem Ziel, politische Lösungen für Zuwanderungsfragen über Präventivmaßnahmen zu finden, sind einige Sozialwissenschaftler auch über Länderstudien hinaus ge-

---

<sup>21</sup> Wolken, Simone, 1988; Münch, Ulrike, 1993.

<sup>22</sup> Siehe auch: Angenendt, Steffen, 1997a: Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa, Opladen; Henson, Penny / Malhan, Nisha, 1995: Endeavours to Export a Migration Crisis: Policy Making and the Europeanisation of the German Migration Dilemma?, in: German Politics 4/3, 128-144.

<sup>23</sup> Bade, Klaus J. (Hrsg.), 1992b: Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung, München; Wassermann, Rudolf, 1992: Plädoyer für eine neue Asyl- und Ausländerpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B9/1992, 13-20.

<sup>24</sup> Kap.5.

<sup>25</sup> Fijalkowski, Jürgen, 1993a: Das Migrationsproblem in Europa, in: Jacobeit, Cord/Yenal, Alparslan (Hrsg.): Gesamteuropa - Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Bonn, 613-633; Fijalkowski, Jürgen, 1993b: Migration in Gesamteuropa - sechs Thesen zu Nationalismus und Ausländerpolitik, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen, 97-112; Wollenschläger, Michael, 1993: Konturen einer Einwanderungsgesetzgebung, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), 1993: Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen, 259-274.

gangen und erforschen verstärkt Fluchtursachen.<sup>26</sup> In diesen Studien ist jedoch darauf hingewiesen worden, daß die Migrationsbewegungen durch sozioökonomische Differenzen zusammen mit politischen, ökonomischen und historischen Verbindungen zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmeland als push- und pull-Faktoren ausgelöst würden.<sup>27</sup> Dies über Entwicklungshilfe präventiv zu steuern, könnte dabei aber nur langfristige Wirkung zeigen, da aufgrund soziopolitischer Faktoren in den Herkunftsländern, wie z.B. dem Zerfall von Vielvölkerstaaten, der Gründung neuer Staaten, der Entstehung diktatorischer Systeme und ökologischer Katastrophen, die Verbindungen zum Entwicklungsland transnationale Fluchtbewegungen begünstigten.<sup>28</sup>

Zur Thematik der Aufnahme bzw. der Integration von Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaft sind Studien entstanden, die sich speziell mit der Integration von ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien befassen. Diese migrationsoziologischen Studien konzentrieren sich dabei auf diejenigen Flüchtlinge, die als Kontingentflüchtlinge bzw. Asylberechtigte rechtlich privilegiert sind. Meistens werden dabei die Wechselwirkungen zwischen der Aufnahmegesellschaft und De-facto-Flüchtlingen oder Asylbewerbern, die den Großteil der Flüchtlinge bilden und unter unter schwierigeren Lebensbedingungen (wie z.B. Gemeinschaftsunterkünfte und Sachleistungen) in der BRD leben, nur als juristisch-politische Restriktionen untersucht, mit denen diese Flüchtlinge konfrontiert sind.<sup>29</sup> Die Analyse der sozioökonomischen Situation von Flüchtlingen innerhalb eigenständiger sozio-kultureller Systeme ist hingegen nur selten durchgeführt worden.<sup>30</sup>

Die Spannungsverhältnisse zwischen staatlichem Gewaltmonopol und subjektiven Freiheitsrechten einerseits, sowie dem internationalen Prinzip staatlicher Souveränität und den Menschenrechten andererseits, sind nur in wenigen juristischen Arbeiten untersucht worden. Während Reinhard Marx versucht, das Recht auf Asyl über das Völker-

---

<sup>26</sup> Blaschke, Jochen/Germershausen, Andreas, 1992: Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Band 1, Berlin; Opitz, Peter, J, 1991: Resignation ist keine Alternative: Zu den Ursachen des internationalen Flüchtlingsproblems, ohne Ort; Münz, Rainer/Korte Herrmann/Wagner, Gert (Hrsg.), 1994: Internationale Wanderungen, Berlin; Knösel, Peter (Hrsg.), 1992: Weltflüchtlingsbericht. ein Handbuch zu Fluchtursachen und Asyl, Bevölkerungen und Entwicklungspolitik, Berlin.

<sup>27</sup> Sassen, Saskia, 1991: Die Mobilität von Arbeit und Kapital: USA und Japan, in: Prokla Nr. 83/1991, 222-248; Münz, Rainer/Seifert, Wolfgang/Ulrich, Ralf, 1997: Zuwanderung nach Deutschland. Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, Frankfurt/M. .

<sup>28</sup> Opitz, Peter J., 1992: Migrations- und Flüchtlingsbewegungen, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz: Handbuch der Dritten Welt, Band 1: Grundprobleme - Theorien - Strategien, Bonn, 374-395; Zolberg, Aristide, 1991: Die Zukunft der internationalen Migrationsbewegungen, in: Prokla 83/1991, 189-221; Zolberg, Aristide/Suhrke, Astri/Aguayo, Sergio, 1989: Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World, New York.

<sup>29</sup> Blahusch, Friedrich, 1992. Flüchtlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Hessens, Frankfurt/M. .

<sup>30</sup> Fijalkowski, Jürgen, 1988: Ethnische Heterogenität und soziale Absonderung in deutschen Städten: Zu Wissensstand und Forschungsbedarf, Berlin.

recht zu begründen,<sup>31</sup> weist Otto Kimminich darauf hin, daß der Flüchtlingsschutz, der im Völkerrecht verankert ist, beim Asylrecht, das unter die nationalen Souveränitätsrechte fällt, nur defizitär zum Tragen kommt.<sup>32</sup> Die Frage, ob sich der Schutzbereich des Asyls über das staatsgerichtete Abwehrrecht und das *negative* Statusrecht bestimmt oder das *positive* Statusrecht den Schutzbereich ausdehnt, erweiterte diese Diskussion auf die innerstaatliche Ebene.<sup>33</sup> So wurde in den siebziger und achtziger Jahren von einzelnen Wissenschaftlern darauf hingewiesen, daß der Staat durch die Unverletzlichkeit der Menschenwürde in Art. 1 GG auch verpflichtet wäre, sich aktiv für die Rechte *im* Asyl einzusetzen, wenn das positive Statusrecht zum Tragen käme. Dies hätte Folgen für die Asylbewerber, die sich im Asylanerkennungsverfahren befinden, da sich die Hilfeleistungen an dieser Frage entscheiden.<sup>34</sup> So konnten die sozialen und finanziellen Unterstützungen, die Asylbewerbern zuteil wurden, nur reduziert werden, da der Schutzbereich des Asyls über das staatsgerichtete Abwehrrecht und das negative Statusrecht bestimmt wurde. Eine Definition über das positive Schutzrecht hätte hingegen auch die Garantie beinhaltet, für eine Unterbringung und Versorgung, sowie andere Hilfeleistungen, die dem Schutzsuchenden ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, zu sorgen.<sup>35</sup>

An diese juristischen Arbeiten knüpft sich auch die politikwissenschaftliche Frage an, ob die internationale Dimension des Flüchtlingsproblems den Widerspruch zwischen nationalem Asylrecht und den in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und dem New Yorker Zusatzprotokoll sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerten Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen auflöst. Stehen die völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates nicht über nationalem Recht, können die Menschenrechte durch nationale Verschärfungen im Asylrecht immer weiter eingeschränkt werden.<sup>36</sup> Die realpolitischen Entwicklungen machen jedoch deutlich, daß die

---

<sup>31</sup> Marx, Reinhard, 1984: Eine menschenrechtliche Begründung des Asylrechts. Rechtstheoretische und -dogmatische Untersuchungen zum Politikbegriff im Asylrecht. Siehe auch: Marx, Reinhard, 1991: Abschiebung von De-facto-Flüchtlingen und rechtliche Handlungsgrenzen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3, 125-135; Marx, Reinhard, 1992a: Konventionsflüchtlinge ohne Rechtsschutz: Untersuchungen zu einem vergessenen Begriff, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1, 3-14.

<sup>32</sup> Kimminich, Otto, 1992: Asylgewährung als Rechtsproblem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B9/92, 3-12; Kimminich, Otto, 1983a: Grundsätzliche Fragen der Entwicklung des Asylrechts, in: Köfner, Gottfried/Nicolaus, Peter (Hrsg.): Probleme des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, München/Mainz, 15-36; Kimminich, Otto, 1983b: Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt.

<sup>33</sup> Hienstorfer, Erik, 1992: Zum Wesensgehalt des Grundrechts auf Asyl: (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), Ausarbeitung 279/92, Bonn (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>34</sup> von Schoeler, Andreas, 1979: Möglichkeiten humanitärer Hilfe für Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland; in: Otto Benecke Stiftung (Hrsg.): Begrenzte Menschenrechte für Flüchtlinge. Dokumentation einer Tagung 1978, Baden-Baden, 79-90.

<sup>35</sup> Wolken, Simone, 1988, 28 f; Kimminich, Otto, 1983b, 98 f.

<sup>36</sup> Söllner, Alfons, 1986: Westdeutsche Asylpolitik, in: Ashkenasi, Abraham (Hrsg.): Das weltweite Flüchtlingsproblem. Sozialwissenschaftliche Versuche der Annäherung, Bremen, 295-342.

einzelstaatliche Asylgewährung dazu führte, daß die Staaten die Verantwortung für Flüchtlinge gerne an Nachbarstaaten abtreten. So nutzen die Mitgliedstaaten der EU das Konzept der „sicheren Drittstaaten und Herkunftsländer“<sup>37</sup>, um die Aufnahme von und die Verantwortung für Flüchtlinge an die Anrainerstaaten weiterzugeben. Inwiefern sich dieses Sankt-Florians-Prinzip im Rahmen der EU durch die Vergemeinschaftung von Asylfragen ändern wird, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sich die wissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit der Asylthematik bisher befaßt haben, hauptsächlich an der politischen Diskussion orientierten; meistens sollten sie dabei zur politischen Diskussion beitragen, anstatt den Entscheidungsprozeß per se zu analysieren. Die wenigen Untersuchungen, die sich mit dem Entscheidungsprozeß der bundesdeutschen Asylpolitik über einen längeren Zeitraum befaßten, konzentrierten sich in der Regel auf parteipolitische oder föderative Streitigkeiten und untersuchten die Wechselwirkungen zwischen dem nationalen und internationalen Entscheidungsprozeß nicht ausreichend.

Nachfolgend wird nun ein Modell entwickelt, das Verhandlungen auf nationaler und internationaler Ebene miteinander verbindet und sowohl parlamentarische als auch gesellschaftliche Akteure mit ihrem strategischen Verhalten in die Analyse einschließt. Eine Analyse der bundesdeutschen Asylpolitik im europäischen Kontext soll es ermöglichen, den Entscheidungsprozeß, der zur Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes führte, nachzuvollziehen. Die Auflösung der UdSSR und des Warschauer Paktes erhöhte die Zuwanderung nach Westeuropa und trug dazu bei, daß die Angst der Aufnahmegesellschaft, hierdurch sozioökonomischen Schaden zu erleiden, zu einem Anstieg der fremdenfeindlichen Gewalttaten führte.<sup>38</sup> Auf europäischer und nationaler Ebene resultierte dies in verschärften Zuwanderungsregelungen, die in Deutschland das Asylrecht betrafen und 1993 die restriktive Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrecht zur Folge hatte.

Anhand eines theoretischen Verhandlungsmodells werden in Kapitel 1 die Entscheidungsprozesse auf bundesdeutscher und europäischer Ebene untersucht. In diesem Kapitel werden die eingangs gestellten Fragen näher bestimmt und mit den Hypothesen, die aus dem Verhandlungsmodell entwickelt werden, in Verbindung gesetzt. Hierdurch soll eine Anwendung des theoretischen Verhandlungsmodells auf die explizite Fragestellung ermöglicht werden. In Kapitel 2 und 3 werden dann die Rahmenbedingungen für die Verhandlungen auf bundesdeutscher bzw. europäischer Ebene dargestellt und der Entscheidungsprozeß bis 1989, also unmittelbar vor dem Analysezeitraum, erläutert. Hier-

---

<sup>37</sup> Siehe Kap.5.2; 5.3. und 5.6.

<sup>38</sup> Siehe Grafik und Tabelle VI. Vgl. auch: Geiger, Klaus, 1991: Einstellungen zur multikulturellen Gesellschaft - Ergebnisse von Repräsentativbefragungen in der Bundesrepublik, in: Migration 9/1991, 11-44.

durch werden die Voraussetzungen geschaffen, um in Kapitel 4 mit Hilfe des theoretischen Modells die Akteure, ihre politischen Ziele und handlungsleitenden Orientierungen sowie die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume zu Beginn des Analysezeitraumes zu untersuchen. Da das Verhandlungsmodell von einem demokratischen Entscheidungsprozeß ausgeht, an denen sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Akteure beteiligt sind, werden in Kapitel 4 die politischen Ziele und handlungsleitenden Orientierungen der Akteure im einzelnen dargestellt. Ihr Handlungsspielraum ergibt sich aus ihren Möglichkeiten, innerhalb der Rahmenbedingungen auf deutscher und europäischer Ebene ihre politischen Ziele gegen ihre Gegenspieler durchzusetzen.

Zu diesem Zweck werden Parteitage, Wahlprogramme, Kommunaltagungen sowie Äußerungen von Spitzenpolitikern herangezogen und durch Parlamentsprotokolle, Geschäfts- und Zeitungsberichte sowie Hintergrundgespräche und Dokumenteneinsicht ergänzt. Bei der Dokumenteneinsicht werden unveröffentlichte Quellen nicht näher erläutert. Ferner werden Artikel in Zeitungen und Zeitschriften nur aufgeführt, wenn der Autor genannt wird; darüber hinaus gibt es im Anhang nur eine Auflistung der Zeitungen und Zeitschriften, die für die Recherche hauptsächlich benutzt wurden sowie eine Liste der Hintergrundgesprächspartner. Die meiste graue Literatur, die aufgeführt ist, geht auf Recherchen über die Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (künftig: ZDWF) und die Bibliothek der Regionalen Arbeitsstellen für Ausländerfragen e.V. (künftig: RAA Berlin) zurück.

In der vorliegenden Untersuchung werden nur die Akteure berücksichtigt, die schon vor der deutsch-deutschen Wiedervereinigung im bundesdeutschen Parlament vertreten waren. Dies liegt darin begründet, daß in der ehemaligen DDR zwar aus politischen Gründen z.B. chilenischen Kommunisten vom Politbüro Asyl gewährt wurde, jedoch kein einklagbarer Rechtsanspruch bestand. Ferner schlossen sich nach der Wiedervereinigung die meisten Parteien der ehem. DDR ihren Schwesterparteien in der Bundesrepublik an. Die PDS, die als Nachfolgepartei der SED gilt, hatte keinen bemerkbaren politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß und bleibt dementsprechend unberücksichtigt. Die öffentliche Meinung, die das Verhalten der Parteien beeinflusste, zählt in der vorliegenden Untersuchung zu den Rahmenbedingungen. Da sie wenig empirisch systematische Evidenz aufweist, kann sie nur über Medien als Meinungsträger sowie einzelne Befragungen der Bevölkerung widerspiegelt werden. Diese Aussage schließt auch Stimmungen in der Bevölkerung, die nicht statistisch erfaßt wurden, ein. So gibt es u.a. auch keine statistische Zeitreihe, die Straftaten gegenüber Asylbewerbern objektiv darstellen - das statistische Material des Bundeskriminalamtes gibt nur unzureichend Auskunft, da es nicht zwischen Straftaten von Ausländern und Deutschen an Ausländern - geschweige denn an Asylbewerbern - differenziert. Die einzigen Daten, die mir vom Bundesamt für Verfassungsschutz zugänglich gemacht wurden, geben Auskunft über fremdenfeindlich motivierte Straftaten von Rechtsextremisten für den Zeitraum

1991 bis 1993<sup>39</sup> sowie über die Gewalttaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischen Hintergrund in Deutschland.<sup>40</sup> Deswegen werden für die Analyse auch häufig Wahrnehmungen herangezogen, die in den geführten Hintergrundgesprächen mit Entscheidungsträgern<sup>41</sup> geäußert wurden. Eine Zuordnung der Aussagen sowie Quellenangaben von mir zugänglich gemachten unveröffentlichten Dokumenten wurde mir jedoch von meinen Gesprächspartnern untersagt. Dementsprechend werden sie genauso wenig näher spezifiziert wie die Dokumente, die mir während meiner Arbeit bei der Europäischen Kommission im Jahr 1998 zugänglich waren.

In Kapitel 5 wird schließlich der Entscheidungsprozeß, der die Wechselwirkungen zwischen deutscher und europäischer Ebene mit einschließt, während des Analysezeitraumes untersucht. Um entsprechende Interdependenzen einzubeziehen, werden die einzelnen Zeit- und Verhandlungsabschnitte auf beiden systemischen Ebenen abwechselnd erläutert. Damit die Veränderung der Rahmenbedingungen und ihre Auswirkungen auf den weiteren Entscheidungsverlauf klarer nachzuvollziehen sind, werden die gesetzlichen Novellierungen der Analyse der politischen Auseinandersetzungen vorangestellt.

Im abschließenden Kapitel werden die Schlußfolgerungen gezogen, die sich aus der Analyse deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext ergeben. Dabei werden auch die Hypothesen des theoretischen Verhandlungsmodells überprüft. Insofern soll auch der Frage nachgegangen werden, ob die Hypothesen möglicherweise für andere Politikfelder gelten können. Abschließend wird versucht, einen Ausblick auf die weiteren Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl zu geben und auf fortbestehende Forschungslücken hinzuweisen.

---

<sup>39</sup> Fax vom Bundesamt für Verfassungsschutz, 13.9.1999. Hiernach waren es 1.260 fremdenfeindlich motivierte Straftaten von Rechtsextremisten im Jahr 1991, 2.277 in 1992 und 1.609 Straftaten im Jahr 1993.

<sup>40</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz, 1998: Demokratie ist verletzlich. Rechtsextremismus in Deutschland, ohne Ort, 10.

<sup>41</sup> Siehe Anhang.