

## 6. *Schlußbetrachtung*

Wurde in den Kapiteln 2 bis 5 die deutsche Asylpolitik zwischen 1989 und 1993 im europäischen Kontext analysiert, sollen in diesem Abschnitt die Schlußfolgerungen gezogen und die Hypothesen des theoretischen Verhandlungsmodells überprüft werden. Dabei soll auch der Frage nachgegangen werden, ob die Hypothesen möglicherweise für andere Politikfelder gelten können. Abschließend wird versucht, einen Ausblick auf die zukünftige Asylpolitik zu geben und auf fortbestehende Forschungslücken hinzuweisen.

Mit der Anwendung des in Kapitel 1 vorgestellten Verhandlungsmodells auf die Analyse deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext lassen sich die eingangs gestellten Fragen folgendermaßen beantworten:

### 1) *Welches sind die strukturellen Rahmenbedingungen im Politikfeld Asyl?*

Die nationalen und internationalen Arenen stellen die strukturellen Rahmenbedingungen, in denen die Akteure im Politikfeld Asyl verhandeln müssen. Während auf deutscher Ebene der Entscheidungsprozeß im Bundestag und Bundesrat gestaltet wird, hat sich auf europäischer Ebene zusätzlich zur EG (der heutigen EU) die „Schengengruppe“ herausgebildet. Wie aus dem Grundgesetz hervorgeht, bedürfen alle Asylgesetze der Zustimmung der Bundestags- und Bundesratsmehrheit. Deshalb ist im Entscheidungsprozeß eine Zusammenarbeit zwischen den Mehrheiten in beiden Gremien notwendig. Bei einer Änderung des Asylgrundrechtes muß sogar eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten im Bundestag und Bundesrat zustimmen.<sup>960</sup> Soweit die Akteure Mitglieder des Bundestages bzw. Bundesrates sind, können sie sich direkt am Entscheidungsprozeß beteiligen und müssen innerhalb dieser strukturellen Rahmenbedingungen agieren.

Der internationale Entscheidungsprozeß war hingegen während des Analysezeitraumes rein intergouvernemental. Dementsprechend konnte nur der zentrale Akteur bzw. die Partei, die im Bundeskanzleramt und im Bundesministerium des Innern federführend war, direkten politischen Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß nehmen. Der Handlungsspielraum der Mitglieder der „Schengengruppe“ wurde zusätzlich dadurch vergrößert, daß die „Schengengruppe“ als Avantgarde im kleineren Kreis zu schnelleren Entscheidungen gelangte, die sie dann in die Verhandlungen innerhalb der EG/EU einbrachte. Davon profitierte im vorliegenden Fall auch der deutsche zentrale Akteur, die CDU/CSU.<sup>961</sup>

### 2) *Wer sind die Hauptakteure, die den Entscheidungsprozeß und das politische Ergebnis im Politikfeld Asyl beeinflussen?*

---

<sup>960</sup> Vgl. Kap.2.

<sup>961</sup> Vgl. Kap.3.

Betrachtet man die strukturellen Rahmenbedingungen und geht nur von den Akteuren aus, die den Entscheidungsprozeß direkt beeinflußt haben, sind dies die Parteien, die im Bundestag und Bundesrat vertreten waren. Sowohl die Kommunen als auch die Menschenrechtsorganisationen, die katholische und evangelische Kirche in Deutschland sowie der UNHCR versuchten jedoch zum Teil erfolgreich, über Policy-Netze auf die Verhandlungen im Politikfeld Asyl einzuwirken. Dementsprechend wurden sie in der vorliegenden Analyse berücksichtigt. Die Hauptakteure bleiben hingegen diejenigen Parteien, die in beiden Verhandlungsarenen, dem Bundestag und Bundesrat, direkt agierten: Die CDU/CSU und die SPD als Volksparteien sowie die FDP und Bündnis90/Die Grünen als kleine Parteien im Bundestag und in Regierungskoalitionen auf Bundes- und Länderebene. Die PDS, die erst 1990 in den Bundestag einzog, hatte keinen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß, da sie von den anderen Parteien gemieden und im Bundesrat nicht vertreten war. Der zentrale Akteur, dessen Handlungsspielraum über die Verknüpfung mit dem europäischen Entscheidungsprozeß vergrößert wurde, war die CDU/CSU, bei der in den intergouvernementalen Verhandlungen die deutsche Federführung lag.

3) *Wie sind der nationale und internationale Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl miteinander verknüpft?*

Sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene versuchten die politischen Entscheidungsträger, die Zuwanderung über politische Maßnahmen im Asylrecht zu regulieren. Da alle direkt und indirekt beteiligten Bonner Akteure eine rein nationale Lösung für unzureichend hielten, plädierten sie für eine grenzüberschreitende, europäische Harmonisierung des Asylrechtes. Weil auf dieser Ebene jedoch nur der zentrale Akteur am europäischen Entscheidungsprozeß beteiligt war, vergrößerte sich sein Handlungsspielraum gegenüber dem der anderen nationalen Akteure. Diese Entwicklung wurde zusätzlich durch die Beteiligung der BRD an der „Schengengruppe“ unterstützt. Da sich die „Schengengruppe“ im kleinen Kreis auf Verhandlungsergebnisse einigte, die als Gesamtpaket in die Verhandlungen innerhalb der EG bzw. EU eingebracht wurden, konnten die Mitglieder der „Schengengruppe“ ihren politischen Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß gemeinsam nutzen und damit vergrößern. Im Gegensatz zum zentralen Akteur konnten die anderen nationalen Akteure den europäischen Entscheidungsprozeß nur über Policy-Netze beeinflussen, da weder die Europäische Kommission, noch das Europäische Parlament ein Stimmrecht bei den Verhandlungen im Politikfeld Asyl hatten.

Die Verbindung des deutschen mit dem europäischen Entscheidungsprozeß führte jedoch nicht nur dazu, daß sich der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs erweiterte. Zusätzlich beeinflusste das internationale Geschehen die nationalen dynamischen Rahmenbedingungen: Die Furcht vor Zuwanderung, die mit der ökonomischen Rezession und den erhöhten Flüchtlingszahlen nach dem Ende des Kalten Krieges einherging, trug

dazu bei, daß die Aufnahmegesellschaft in Asylbewerbern zunehmend eine Bedrohung des eigenen sozioökonomischen Status sah. Hierdurch änderten sich zwar nicht die strukturellen, jedoch die dynamischen Rahmenbedingungen, die auf den Handlungsspielraum der Akteure Einfluß hatten.

4) *Inwieweit wird der politische Einfluß der Akteure durch die Rahmenbedingungen bestimmt?*

Die Akteure können nur innerhalb der strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen agieren. Je stärker ein Akteur direkt an den Entscheidungsprozessen innerhalb der Verhandlungsarenen beteiligt war, desto größer war auch sein Handlungsspielraum. Als zentraler Akteur konnte die CDU/CSU, seit 1982 großer Koalitionspartner in der Bundesregierung, auf deutscher und europäischer Ebene parallel agieren und dadurch ihren Handlungsspielraum ausweiten. Da sich jedoch die strukturellen Rahmenbedingungen nicht veränderten, blieb der Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen für die Handlungsspielräume der Akteure ausschlaggebend. Dabei wurde die CDU/CSU im Gegensatz zu ihren politischen Gegnern durch den Einstellungswandel in der Bevölkerungsmehrheit in ihren politischen Zielen unterstützt, so daß sich ihr politischer Einfluß im Laufe des Analysezeitraumes vergrößerte.

Im Unterschied hierzu verkleinerte sich der Handlungsspielraum der SPD, dem Hauptgegner der CDU/CSU, weil die in der Öffentlichkeit verbreitete Wahrnehmung von Asylbewerbern als sozioökonomische Belastung für die Aufnahmegesellschaft nicht mit den Wertvorstellungen und politischen Ziele der SPD übereinstimmte. Die dynamischen Rahmenbedingungen verkleinerten also den Handlungsspielraum der SPD, während sich der Handlungsspielraum der CDU/CSU vergrößerte. Folglich nahm auch der politische Einfluß der SPD im Politikfeld Asyl ab. Zusätzlich trug das Policy-Netz mit der Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen deutschen Kirche und dem UNHCR einerseits sowie den Verbindungen zu den Kommunen andererseits dazu bei, daß sich im Laufe des Analysezeitraumes die internen Auseinandersetzungen um die politischen Ziele der SPD im Politikfeld Asyl verstärkten. Um politisch handlungsfähig zu bleiben, mußte sich die SPD trotz heterogener Mitgliederbasis auf gemeinsame politische Ziele verständigen, die gegenüber ihren politischen Gegnern durchsetzungsfähig waren. Dementsprechend paßte sie ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele an den Einstellungswandel der Bevölkerungsmehrheit gegenüber Asylbewerbern an - dabei wurde ihr politisches Ziel, das bundesdeutsche Asylgrundrecht in seiner alten Fassung zu bewahren, immer mehr untergraben.

Auch der Handlungsspielraum der anderen Akteure vergrößerte sich aufgrund der bereits genannten Rahmenbedingungen nur, wenn sie von den dynamischen Rahmenbedingungen profitierten und die politischen Ziele des zentralen Akteurs teilten, also mit ihm ein Policy-Netz bildeten. Dabei unterhielten alle Akteure Beziehungen zu einer

oder gar beiden der o.g. Volksparteien, um ihren politischen Einfluß über Koalitionen bzw. Netzwerke mit den am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren zu vergrößern. Da die Kommunen in der Asylpolitik ein Policy-Netz mit der CDU/CSU verband und auch mit der SPD über andere Policy-Bereiche verbunden war, hatte sie auf beide Akteure politischen Einfluß. Infolge des Wandels der dynamischen Rahmenbedingungen wurden die politischen Ziele der CDU/CSU und der Kommunen unterstützt, so daß sich auch der politische Einfluß der Kommunen vergrößerte. Aufgrund dieses Wandels verkleinerte sich hingegen der Handlungsspielraum ihrer politischen Gegner. Da hingegen sowohl Bündnis90/Die Grünen als auch die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen deutschen Kirche und des UNHCR politische Ziele vertraten, die denen des zentralen Akteurs, der CDU/CSU, als auch dem Einstellungswandel in der Bevölkerungsmehrheit widersprachen, reduzierte sich ihr Handlungsspielraum und ihr politischer Einfluß auf den Entscheidungsprozeß. Auch der Handlungsspielraum der FDP verkleinerte sich, da sie zwar als kleiner Koalitionspartner über Koalitionsverhandlungen politisch Einfluß nehmen konnte; doch auch sie mußte ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele an den Einstellungswandel in der Bevölkerungsmehrheit gegenüber Asylbewerbern anpassen, um politisch handlungsfähig zu bleiben. Ihr politischer Einfluß, das liberale deutsche Asylgrundrecht zu bewahren, nahm also wie bei der SPD immer mehr ab.

5) *Welche Strategien werden von den staatlichen Akteuren zur Durchsetzung ihrer Ziele verfolgt?*

Wie in Kapitel 4 dargestellt, richteten sich die Strategien der Akteure nach ihren Handlungsspielräumen sowie ihren Wertvorstellungen und politischen Zielen. So zielte die CDU/CSU darauf ab, politischen Flüchtlingen Asyl zu gewähren, räumte jedoch den sozioökonomischen Belangen der bundesdeutschen Staatsbürger Vorrang gegenüber denen der Zuwanderer ein. Nach dem Regierungswechsel von 1982 konnte die CDU/CSU bis 1990 ihre Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele benutzen. Zwar trug ihre Position als zentraler Akteur im europäischen und deutschen Entscheidungsprozeß zusammen mit dem Policy-Netz, das die CDU/CSU mit den Kommunen verband, zur Vergrößerung ihres Handlungsspielraumes bei. Jedoch reichte er nicht aus, um eine restriktive Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes gegen ihren Hauptgegner, die SPD, durchzusetzen. Um dennoch an politischem Einfluß zu gewinnen, versuchte die CDU/CSU, den Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen zugunsten ihrer politischen Ziele zu nutzen, und so die strukturellen Rahmenbedingungen auf deutscher Ebene zu umgehen.

Die Strategien der CDU/CSU veränderten sich nur geringfügig: Bis 1989 spielte die Ressourcenmobilisierung, d.h. der Gebrauch ihrer Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat, und die Verbindung zu ihrem Policy-Netz-Partner, den Kommunen, eine größere Rolle als die Einbeziehung der europäischen Verhandlungen in den deutschen Entschei-

dungsprozeß. Dies änderte sich jedoch 1989/90: Durch den Zusammenbruch der UdSSR und des Warschauer Paktes, sowie die Verhandlungsergebnisse der „Schengengruppe“, mit denen eine negative Wahrnehmung von Asylbewerbern innerhalb der Bevölkerung einherging, veränderten sich die dynamischen Rahmenbedingungen zugunsten der CDU/CSU. Jedoch übernahm die SPD 1990/91 die Bundesratsmehrheit und beschränkte hierdurch erneut den Handlungsspielraum der CDU/CSU. So verhinderte die Bundesratsmehrheit der SPD-regierten Bundesländer weiterhin, daß die CDU/CSU ihre politischen Ziele, die restriktive Änderung des Asylgrundrechtes, durchsetzen konnte. Dementsprechend verstärkte die CDU/CSU ihre Strategie, als zentraler Akteur den deutschen Entscheidungsprozeß über europäische Verhandlungsergebnisse zu beeinflussen. Wie die Analyse zeigt, war diese Strategie erfolgreich.

Im Gegensatz zur CDU/CSU waren die Wertvorstellungen und politischen Ziele der SPD auf den Erhalt des uneingeschränkten bundesdeutschen Asylgrundrechtes ausgerichtet. Ihr Handlungsspielraum wurde durch die zunehmende Wahrnehmung von Asylbewerbern als Schaden für die bundesdeutsche Aufnahmegesellschaft und den Regierungsverlust 1982 verkleinert. Sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat befand sich die SPD bis 1990/91 in der Minderheit, so daß aufgrund der gesetzlich notwendigen Zweidrittelmehrheit ihr politisches Gewicht nur dazu ausreichte, eine restriktive Asylgrundrechtsänderung zu verhindern. Die Verbindung des deutschen mit dem europäischen Entscheidungsprozeß und die zunehmende Wandlung der dynamischen Rahmenbedingungen wirkten sich also zu Ungunsten des politischen Einflusses der SPD aus. Die Netzwerke der SPD zu der Interessenkoalition einerseits sowie den Kommunen andererseits verstärkten die internen Auseinandersetzungen um die politischen Ziele, so daß sie als kollektiver Akteur an politischer Handlungsfähigkeit verlor und nicht homogen agieren konnte. Die Übernahme der Bundesratsmehrheit 1990/91 stärkte zwar den politischen Einfluß der SPD, da die Regierungskoalition nun auf eine Zusammenarbeit mit der SPD angewiesen war. Weil sich jedoch die Wertvorstellungen und politischen Ziele der SPD an den Einstellungswandel der Bevölkerungsmehrheit gegenüber Asylbewerbern langsam anpaßten, nahm der Widerstand gegen eine restriktive Änderung des Asylgrundrechtes ab.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen griff die SPD ab 1990/91 verstärkt auf die Strategien der Ressourcenmobilisierung und der Paketlösungen zurück. Die Ressourcenmobilisierung hatte zum Ziel, die Bundesratsmehrheit zur Beschränkung des politischen Einflusses der CDU/CSU zu nutzen; die Strategie der Paketlösung wird deutlich am Einbringen eines generellen Einwanderungsmodells, das auch asylpolitische Maßnahmen umfaßte. Mit Hilfe dieser Strategien versuchte die SPD, die Wahrnehmung von Asylbewerbern und Zuwanderern in der Bevölkerung zugunsten ihres eigenen Handlungsspielraumes zu beeinflussen und die sozioökonomische Belastung der Kommunen zu reduzieren. Auch auf europäischer Ebene war die SPD bemüht, den Handlungsspiel-

raum der CDU/CSU zu beschneiden, indem sie eine Beteiligung am Entscheidungsprozeß über das Europäische Parlament forderte. Zusätzlich belebte die SPD vor dem Einbringen des „Nikolauskompromisses“ ihr Policy-Netz zur Interessenkoalition.<sup>962</sup> Jedoch war ihr Handlungsspielraum zu diesem Zeitpunkt schon zu klein, um die Realisierung des Modells, das die CDU/CSU als zentraler Akteur auf europäischer Ebene mitgestaltete, aufzuhalten. Da sich die dynamischen Rahmenbedingungen zu Ungunsten der Wertvorstellungen und politischen Ziele der SPD entwickelten, waren ihre Strategien nicht erfolgreich. Somit verhinderten nur die strukturellen Rahmenbedingungen, daß die CDU/CSU ihre politischen Ziele ohne Kompromisse verwirklichen konnte.

Auch die FDP offenbarte in ihrem Policy-Kern eine liberale Haltung gegenüber Zuwanderern als Teil der Gesellschaft und setzte sich lange Zeit für den Erhalt des uneingeschränkten Asylgrundrechtes ein. Als kleine Partei waren ihre Strategien darauf ausgerichtet, innerhalb der Regierungskoalition sowie im Bundestag und Bundesrat mit Hilfe der SPD für den Erhalt des bundesdeutschen Asylgrundrechtes einzutreten. Das Policy-Netz mit der SPD wurde jedoch im Laufe der Zeit brüchiger, da die dynamischen Rahmenbedingungen auch die politischen Schwerpunkte innerhalb der FDP beeinflussten. So trugen die innerparteilichen Auseinandersetzungen, welche Politikfelder innerhalb der Regierungskoalition mit der CDU/CSU Priorität genießen sollten, zu einer Änderung ihrer Wertvorstellungen und politischen Zielen bei.

Das intergouvernementale Drittstaatenmodell, das von der CDU/CSU auf europäischer Ebene erheblich mitentwickelt worden war, entsprach dem Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen, der sowohl in den hohen Zuwanderungszahlen und fremdenfeindlichen Ausschreitungen als auch in den politischen Zielen der anderen europäischen Regierungen zum Ausdruck kam. Dementsprechend ging auch die Strategie der FDP, mittels eines Einwanderungsmodells (Paketlösung) die Wahrnehmung von Asylbewerbern und Zuwanderern in der Bevölkerung zugunsten ihres Handlungsspielraumes zu verändern, nicht auf. Die Paketlösung, die u.a. im „Nikolauskompromiß“ eingebracht wurde, war insofern nur der letzte Versuch, die alten politischen Ziele zu bewahren. Da der Handlungsspielraum der FDP von ihren Beziehungen zu den beiden Volksparteien abhing, traten ihre politischen Ziele bezüglich des Erhaltes des Art. 16 (2) 2 GG in den Hintergrund, um ihren politischen Einfluß innerhalb der Regierungskoalition mit der CDU/CSU in anderen Politikfeldern zu bewahren.

Der Policy-Kern von Bündnis90/Die Grünen entsprach einer liberalen Aufnahme aller Flüchtlinge. Dementsprechend waren ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele

---

<sup>962</sup> Die SPD versuchte, mit Hilfe der Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der evangelischen und katholischen Kirche und dem UNHCR die Aufnahmebereitschaft gegenüber Flüchtlingen innerhalb der Gastgesellschaft so weit zu erhöhen, daß sie Anfang Dezember 1992 mit einem größeren Handlungsspielraum in die Verhandlungen mit der Regierungskoalition hätte gehen können. Vgl. Kap.5.7.

darauf ausgerichtet, das Asylgrundrecht so weit wie möglich zu liberalisieren. Im Laufe der Zeit widersprachen jedoch die dynamischen Rahmenbedingungen immer mehr den eigenen politischen Zielen. Indem die Partei jedoch ihren Wertvorstellungen und politischen Zielen - und damit ihrem Policy-Netz mit der Interessenkoalition - treu blieb, wahrte sie ihre Homogenität als kollektiver Akteur im Politikfeld Asyl. Obwohl sie damit als kollektiver Akteur handlungsfähig blieb, verkleinerte sich ihr Handlungsspielraum, da er wie bei der FDP von ihren Beziehungen zu den Volksparteien geprägt wurde. Da sich der Handlungsspielraum der SPD - als Hauptgegner der CDU/CSU - aber verkleinerte und ihre politischen Ziele sich änderten, reduzierte sich auch der Handlungsspielraum von Bündnis90/Die Grünen.

Um dem Einstellungswandel in der Bevölkerung entgegenzuwirken, versuchte Bündnis90/Die Grünen, Policy-Netze auf nationaler und internationaler Ebene auf- und auszubauen. Bis auf das Policy-Netz mit der Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, beiden deutschen Kirchen und dem UNHCR blieb diese Strategie jedoch erfolglos, da sie mit ihren unveränderten Wertvorstellungen und politischen Zielen keine Netzwerke zu den entscheidenden Akteuren aufbauen konnte. Um den Entscheidungsprozeß wenigstens indirekt zu beeinflussen, mobilisierte Bündnis90/Die Grünen ihre Mitglieder und die Medien, um hierdurch bei der Bevölkerung für ihre politischen Ziele zu werben (Ressourcenmobilisierung). Ferner bemühten sie sich, wie die SPD und FDP, ein Gegenmodell zum intergouvernementalen Drittstaatenmodell, das von der CDU/CSU auf deutscher Ebene präsentiert wurde, zu entwickeln (Paketlösung). Doch setzte sich ihre Forderung, Asylpolitik gemeinsam mit Ausländer-, Aus- und Übersiedlerpolitik zu behandeln, nicht durch, da sich die dynamischen Rahmenbedingungen immer weiter zugunsten des Handlungsraumes der CDU/CSU entwickelten. Da sie ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele nicht an die veränderten Rahmenbedingungen anpaßte, wurden ihre politischen Ziele im Laufe des Analysezeitraumes immer weniger im Entscheidungsprozeß berücksichtigt und ihre Strategien blieben erfolglos.

*6) Welche Strategien verfolgen gesellschaftliche Akteure, um auf den politischen Entscheidungsprozeß einzuwirken? Haben diese Strategien Erfolg?*

Gesellschaftliche Akteure sind nicht direkt am Entscheidungsprozeß beteiligt. Dementsprechend bestehen ihre Strategien hauptsächlich im Aufbau von Netzwerken zu den politischen Entscheidungsträgern. Da die Kommunen keinen *direkten* politischen Einfluß auf die zunehmende sozioökonomische Belastung durch Zuwanderer hatten, änderten sich ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele im Politikfeld Asyl. Statt einer liberalen Asylpolitik forderten sie nicht nur eine finanzielle Lastenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, sondern auch eine Zuzugsbegrenzung für Asylbewerber. Die Verringerung der eigenen finanziellen Belastung war dabei ihr oberstes politisches Ziel.

Der Handlungsspielraum der Kommunen war darauf begrenzt, sowohl als dritte politische Ebene und Verwaltungsinstanz<sup>963</sup> als auch über ihre Netzwerke zu den Parteien politisch Einfluß auszuüben. Indem die Kommunen ihre Mitglieder über ihre kommunalen Spitzenverbände mobilisierten und einzelne Mitglieder Doppelfunktionen in der Kommune und einer Partei ausübten, konnten sie die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Parteien - hauptsächlich der Volksparteien CDU/CSU und SPD - langfristig beeinflussen. Während die Kommunen zur CDU/CSU ein Policy-Netz unterhielten, widersprachen sie dem Policy-Kern der SPD im Politikfeld Asyl und trugen damit zu den internen Auseinandersetzungen innerhalb der SPD bei. Die Homogenität der eigenen Wertvorstellungen und politischen Ziele wurde hingegen dadurch bewahrt, daß das Fluchtmotiv bei Asylbewerbern infrage gestellt und zwischen „wirklich politisch Verfolgten“ und „Wirtschaftsflüchtlingen“ unterschieden wurde. Die Verbindung des deutschen mit dem europäischen Entscheidungsprozeß wurde von den Kommunen begrüßt. Hierin sahen sie nicht nur eine Möglichkeit, eine grenzübergreifende Lösung zu finden, sondern auch den politischen Einfluß ihres Policy-Netzpartners zu stärken - und damit die eigenen politischen Ziele zu realisieren. Dementsprechend begrüßten die Kommunen den „Nikolauskompromiß“ als politischen Erfolg, weil sie sich hiervon eine Verbesserung der eigenen sozioökonomischen Lage erhofften.

Die Strategien der Kommunen umfaßten die Bildung von Netzwerken, ihren faktischen Einfluß über die staatliche Mitwirkung bei exekutiven Aufgaben und ihre Mitgliedermobilisierung, die medienwirksam die öffentliche Meinung beeinflusste (Ressourcenmobilisierung). Diese Strategien waren erfolgreich, da die Kommunen ihre Netzwerke auf die beiden Volksparteien konzentrierten, welche durch ihre Partei- und Fraktionsgröße den Entscheidungsprozeß hauptsächlich beeinflussten. Da die Kommunen als dritte Ebene staatlichen Handelns im Politikfeld Asyl an der Ausführung der Gesetze maßgeblich beteiligt waren, kamen beide Parteien nicht umhin, auf den politischen Druck der Kommunen zu reagieren.

Hingegen waren die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen Kirche in Deutschland und dem UNHCR auf die Beibehaltung bzw. Erweiterung des uneingeschränkten Asylgrundrechtes ausgerichtet, um möglichst vielen Flüchtlingen Aufenthalt in der BRD zu gewähren. Für diese politische Haltung gab es eine Reihe ethischer und finanziell-pragmatischer Gründe.<sup>964</sup> Im Gegensatz zu den Kommunen war die Interessenkoalition jedoch nicht in die Exekutive eingebunden, sondern übernahm meistens staatlich geförderte oder ehrenamtlich Aufgaben zur Betreuung von Flüchtlingen. Ihr

---

<sup>963</sup> Rudzio, Wolfgang, 1991, 374ff.

<sup>964</sup> Als Organisationen, die nicht nur für Flüchtlinge eintreten, sondern auch über staatliche Gelder und Spenden Programme und Projekte für Flüchtlinge finanzieren, spielten bei den politischen Zielen der Interessenkoalition neben den ethischen auch finanzielle Gründe eine Rolle.

indirekter politische Einfluß beschränkte sich also auf die Bildung von Netzwerken und Ressourcenmobilisierung. Während Anfang der achtziger Jahre ihre Policy-Netze zu den Parteien noch stark waren (Mitgliedermobilisierung innerhalb der Parteien, Doppelfunktion von Mitgliedern), wurde ihr politischer Einfluß im Laufe der Jahre immer geringer. Dabei muß beachtet werden, daß sich die Interessenkoalition erst sehr spät untereinander vernetzte und durch diese Heterogenität an politischem Einfluß verlor. Ferner verringerte sich im Zusammenhang mit den dynamischen Rahmenbedingungen und dem steigenden politischen Einfluß der Kommunen ihr eigener politischer Einfluß auf die beiden Volksparteien. Die Verbindung des deutschen mit dem europäischen Entscheidungsprozeß verkleinerte erneut ihren politischen Einfluß, da sie auch zu europäischen Entscheidungsträgern keine Netzwerke aufbauen konnte.

Zusätzlich trug die Eigendynamik, die mit den erhöhten Asylbewerberzahlen und den fremdenfeindlichen Straf- und Gewalttaten einhergingen und den Entscheidungsprozeß erheblich beeinflussten, zur Heterogenität innerhalb der Interessenkoalition bei. Spätestens 1992, als das uneingeschränkte Asylgrundrecht auch innerhalb der katholischen und evangelischen deutschen Kirche in Frage gestellt wurde, war der Handlungsspielraum der Interessenkoalition zu klein, um zusammen mit Bündnis90/Die Grünen und Teilen der SPD und FDP die Änderung des uneingeschränkten Asylgrundrechtes zu verhindern. Der Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen und das Widerstreben, die politischen Ziele diesem Wandel anzupassen, beeinträchtigten also auch die Wirksamkeit der o.g. Strategien der Interessenkoalition.

### *6.1 Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl*

Die Analysen von Asylpolitik, welche auf europäischer Ebene bis 2003 rein intergouvernemental verhandelt wird, beschränkten sich meistens auf die innenpolitische Auseinandersetzung oder einen Vergleich zwischen nationalen Asylrechten. Eine Untersuchung der Wechselwirkungen deutscher und europäischer Verhandlungen unter Einbeziehung der gesellschaftlichen Akteure ist hingegen in dieser Ausführlichkeit ein Novum. Dabei wurde außer der Sekundär- auch Primärliteratur herangezogen, die sowohl Parteitage, Wahlprogramme, Kommunaltagungen, Parlamentsprotokolle, Äußerungen von Spitzenpolitikern, Geschäfts- und Zeitungsberichte als auch bisher unveröffentlichte Dokumente und Informationen umfaßt, die sich aus Hintergrundgesprächen mit politischen Entscheidungsträgern ergaben.<sup>965</sup>

Die wissenschaftliche Forschung hat sich bei der europäischen Integration bisher hauptsächlich mit Entscheidungsprozessen befaßt, die nicht intergouvernemental verhandelt wurden. In der hier vorliegenden Analyse wurde hingegen untersucht, inwiefern der deutsche mit einem intergouvernemental verhandelten europäischen Entschei-

---

<sup>965</sup> Siehe Anhang.

dungsprozeß in Wechselwirkung steht. Dabei wurden sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Akteure berücksichtigt. Aus der Analyse wird deutlich, daß der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs - also der Partei, die an den intergouvernementalen Verhandlungen federführend teilnimmt - erheblich erweitert wird, wenn sich die dynamischen Rahmenbedingungen zu seinen Gunsten verändern.

Inwiefern sich weitere Rückschlüsse auf Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl oder ähnlich gelagerten Politikfeldern ziehen lassen, soll im Folgenden untersucht werden. Dazu werden die eingangs gestellten Hypothesen mit der Analyse deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext konfrontiert.

1) *Wenn die internationalen Rahmenbedingungen Verhandlungsvorteile für den zentralen Akteur bieten, wird er versuchen, seinen Handlungsspielraum über die Verbindung der internationalen mit den nationalen Verhandlungen zu erweitern. Diese Verbindung läßt sich jedoch nur herstellen, wenn sich das Politikfeld über nationale wie internationale Arenen erstreckt und somit auf beiden Verhandlungsebenen verhandelt werden kann.*

Betrachtet man die Strategien der CDU/CSU, die in den intergouvernementalen Verhandlungen federführend war, stellt man fest, daß die Partei bis zu ihrer Regierungsübernahme 1982 ihre Bundesratsmehrheit und die Einbeziehung ihres Policy-Netzpartners, der Kommunen, zur Verfolgung ihrer politischen Ziele nutzte. Mit Fortschreiten der Verhandlungen innerhalb der „Schengengruppe“ und dem Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen wurden die politischen Forderungen der CDU/CSU zur Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes dezidiert. Aufgrund der strukturellen nationalen Rahmenbedingungen konnte sie jedoch ihre politischen Ziele nicht durchsetzen. Insofern nutzte sie den vorteilhafteren europäischen Entscheidungsprozeß, um die nationalen Rahmenbedingungen über ein europäisches Verhandlungsergebnis zu unterlaufen.

Da Asylpolitik von allen nationalen Akteuren als grenzüberschreitendes Politikfeld anerkannt wurde, stand einer Verbindung des europäischen mit dem deutschen Entscheidungsprozeß nichts im Wege. Der Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen, der sowohl in den hohen Zuwanderungszahlen und fremdenfeindlichen Ausschreitungen als auch in den politischen Zielen der anderen europäischen Regierungen erkennbar wurde, trugen dazu bei, daß die CDU/CSU an politischem Einfluß auf nationaler Ebene gewann. Dennoch mußte sie - wie an dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen 1990 sowie den Londoner Entschließungen 1992 deutlich wurde - die nationalen Rahmenbedingungen einkalkulieren, um politisch handlungsfähig zu bleiben. Hieraus läßt sich schlußfolgern, daß die CDU/CSU als zentraler Akteur von den ähnlichen politischen Zielen der anderen europäischen Regierungen

profitierte und der Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern und Zuwanderern auf nationaler und internationaler Ebene ihren Handlungsspielraum erweiterte.

2) *Die Verbindung der internationalen mit den nationalen Verhandlungen hat zur Folge, daß sich die strukturellen und dynamischen Faktoren auf beiden Ebenen wechselseitig beeinflussen können. Dabei ist relevant, in welcher Arena das Verhandlungsergebnis zuerst zustande kommt, da es den Entscheidungsprozeß innerhalb der anderen Arenen beeinflussen wird. Der zentrale Akteur ist jedoch, wie alle anderen Akteure, verpflichtet, innerhalb der veränderten Rahmenbedingungen weiterzuverhandeln, auch wenn unbeabsichtigte Nebeneffekte auftreten können. Eine spätere Trennung der Verhandlungsarenen ist nicht mehr möglich.*

Betrachtet man den Verlauf der Verhandlungen zwischen 1989/90 und 1993, so wird deutlich, daß alle Akteure zugunsten ihrer eigenen politischen Ziele versuchten, von den Wechselwirkungen der Entscheidungsprozesse zu profitieren. Während sich die CDU/CSU die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene zunutze machte, um ihre politischen Ziele in ein europäisches Verhandlungsergebnis einzubringen, versuchten die anderen nationalen Akteure, die Rahmenbedingungen zugunsten ihres eigenen Handlungsspielraumes zu erweitern. Hierunter fallen ihre Forderungen, das Europäische Parlament in den Entscheidungsprozeß einzubinden, da hierdurch ihr politischer Einfluß auf den Entscheidungsprozeß gewachsen wäre. Da sich jedoch im Ministerrat viele Regierungen der Mitgliedstaaten dieser Forderung widersetzen und sich für ihre Souveränitätsrechte im Politikfeld Asyl aussprachen, blieben diese Forderungen erfolglos.

Indem die „Schengengruppe“ in kleinem Kreis schnellere Resultate erzielte als die gesamte EG, konnten die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ als Koalition die Verhandlungen innerhalb der Ad-hoc-Gruppe beeinflussen. Zwar wurde der politische Einfluß der Mitglieder der „Schengengruppe“ durch die erhöhte Teilnehmerzahl und die größeren Kooperationschwierigkeiten innerhalb der EG begrenzt. Jedoch wirkte sich sowohl die frühere Einigung auf Verhandlungsergebnisse als auch der gebündelte politische Einfluß der Mitglieder der „Schengengruppe“ auf den europäischen Entscheidungsprozeß aus. Hieraus erklärt sich auch die Ähnlichkeit zwischen dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen von 1990.<sup>966</sup> Indem die CDU/CSU diese von ihr mitgestalteten europäischen Verhandlungsergebnisse auf nationaler Ebene als einzige international vereinbarte politische Lösung präsentieren konnte, vergrößerte sie ihren Handlungsspielraum gegenüber ihren Gegenspielern. Diese konnten nur innerhalb der nationalen Rahmenbedingungen agieren und wegen des politischen Patts zwischen den Befürwortern und Gegnern einer Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes keine realisierbare Alternative anbieten.

---

<sup>966</sup> Vgl. Kap.5.2.4.

Hätten hingegen die Gegenspieler der CDU/CSU eine Beteiligung an den europäischen Verhandlungen - und damit eine Änderung der europäischen Rahmenbedingungen - erreicht, hätte sich der Handlungsspielraum der CDU/CSU und ihr politischer Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß verkleinert. Dies wird auch daran deutlich, daß die CDU/CSU ihr politisches Ziel, eine europäische Lastenteilung für Bürgerkriegsflüchtlinge zu erreichen, nicht gegen den Willen der anderen Regierungen durchsetzen konnte - ihr Handlungsspielraum wurde also auch durch die anderen Mitgliedstaaten beschränkt.

Ferner entwickelte der o.g. Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen eine Eigendynamik, die auch die CDU/CSU dazu zwang, schnelle Verhandlungsergebnisse vorzuweisen. Da jedoch die anderen nationalen Akteure unter einem ebensolchen Handlungsdruck standen, gewann die CDU/CSU als zentraler Akteur mit einem europäischen Verhandlungsergebnis auf nationaler Ebene an politischem Einfluß.

*3) Wenn der zentrale Akteur beide Entscheidungsprozesse miteinander verbindet, werden seine Verhandlungsgegner danach streben, ihren politischen Einfluß auf die internationalen Verhandlungen zu vergrößern. Die Verhandlungsgegner werden dann versuchen, die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen aller Arenen zugunsten ihres eigenen Handlungsspielraumes zu verändern. Als Strategien können hier sowohl der Versuch der direkten Beteiligung an den internationalen Verhandlungen, als auch die Bildung von Policy-Netzen identifiziert werden.*

Auch diese Hypothese wird durch die Analyse der Akteursstrategien bestätigt. Da alle nationalen Akteure darin übereinstimmten, daß bei Asylpolitik nach grenzüberschreitenden Lösungen gesucht werden sollte, konnte die CDU/CSU den deutschen mit dem europäischen Entscheidungsprozeß verbinden. Die anderen nationalen Akteure versuchten daraufhin, ihren eigenen Handlungsspielraum zu erweitern, indem sie das Europäische Parlament in den Entscheidungsprozeß integrieren wollten. Ferner versuchten die Gegenspieler der CDU/CSU, auf europäischer und deutscher Ebene ihre Netzwerke zu den politischen Entscheidungsträgern auf- und auszubauen.

Wegen der steigenden Zuwanderungszahlen, der zunehmenden Wahrnehmung von Asylbewerbern als sozioökonomische Belastung der Aufnahmegesellschaft und dem Beharren der Regierungen auf ihrer nationalen Souveränität im Politikfeld Asyl, waren diese Strategien jedoch erfolglos. Statt dessen paßten sowohl die politischen Entscheidungsträger auf europäischer Ebene, als auch die Europäische Kommission und die Europäische Parlamentsmehrheit ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele den neuen Rahmenbedingungen an. Dementsprechend konnten die Gegner einer restriktiven Asylpolitik in der Minderheit bleiben und den europäischen Entscheidungsprozeß nicht beeinflussen.

*4) Der Erfolg dieser Strategien ist an zwei Faktoren gebunden:*

a) *Je stärker die Gegenspieler des zentralen Akteurs in den internationalen Verhandlungsprozeß eingebunden werden, desto kleiner wird der Verhandlungsvorteil und damit der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs.*

b) *Je größer der Handlungsspielraum der Gegenspieler innerhalb der nationalen Arenen ist, desto größer ist auch ihr politischer Einfluß auf die politischen Ziele des zentralen Akteurs innerhalb der internationalen Arenen. Je stärker hingegen der zentrale Akteur den internationalen Entscheidungsprozeß beeinflussen kann, desto größer wird auch die Möglichkeit, die dynamischen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu Ungunsten der Gegenspieler zu verändern.*

Gemäß der Analyse war die CDU/CSU in der Lage, über den europäischen Entscheidungsprozeß die dynamischen Rahmenbedingungen auf deutscher Ebene zugunsten ihrer politischen Ziele zu beeinflussen. Da ihr Handlungsspielraum auf europäischer Ebene von einer Ratifizierung der Verhandlungsergebnisse auf nationaler Ebene begrenzt wurde, war die CDU/CSU jedoch weiterhin an die nationalen Rahmenbedingungen gebunden. In diesem Zusammenhang sind sowohl die Neuverhandlungen zum Schengener Durchführungsübereinkommen wegen der FDP-Forderungen<sup>967</sup> als auch die politische Diskussion um die Ratifizierung des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Dubliner Übereinkommens<sup>968</sup> zu verstehen. Selbst bei den Verhandlungen zu den Londoner Entschlüssen richteten sich die Regierungsvertreter am Wechselspiel zwischen dem deutschen und europäischen Entscheidungsprozeß aus.<sup>969</sup> Dabei muß jedoch beachtet werden, daß der zentrale Akteur durch nationale Vorbehalte in den europäischen Übereinkommen die strukturellen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene unterlaufen kann. Gleichzeitig ist er in der Lage, durch seine Beteiligung an den europäischen Verhandlungen seinen Handlungsspielraum zu erweitern und über ein europäisches Verhandlungsergebnis politischen Druck auf seine nationalen Gegenspieler auszuüben.<sup>970</sup>

Nimmt man hingegen an, daß die Forderungen der gegnerischen Akteure, das Europäische Parlament am europäischen Entscheidungsprozeß zu beteiligen, geachtet hätten, wäre der Handlungsspielraum der CDU/CSU begrenzt worden. Die Verifizierung dieser Teilhypothese ergibt sich zwar nicht aus der hier vorliegenden Analyse, kann jedoch in Politikfeldern, die bereits dem Gemeinschaftsrecht unterliegen, nachgewiesen werden.<sup>971</sup> Insofern wird sich der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs im Politik-

---

<sup>967</sup> Vgl. Kap.5.2.1.

<sup>968</sup> Vgl. Kap. 5.7.

<sup>969</sup> Vgl. Kap. 5.6.

<sup>970</sup> Vgl. Kap.3, 4 und 5.

<sup>971</sup> Vgl. u.a. die Beiträge in Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996.

feld Asyl verkleinern, sobald Asylpolitik in den Befugnisbereich der Europäischen Gemeinschaft übernommen wird.<sup>972</sup>

5) *Interessengruppen* - in der hier vorliegenden Analyse handelt es sich um gesellschaftliche Akteure und Kommunen - können den Entscheidungsprozeß über Policy-Netze beeinflussen. Je stärker die Interessengruppen miteinander koalieren bzw. je stärker ihr entsprechendes Netzwerk zu den staatlichen Akteuren ausgebaut ist, desto größer wird auch ihr politischer Einfluß. Dabei können die Interessengruppen über Personalunionen, Sachverständigenausschüsse, die Mobilisierung der öffentlichen Meinung,<sup>973</sup> Verteilung von Informationsmaterial oder Nichtausführen exekutiver Maßnahmen auf den Entscheidungsprozeß nehmen.

Wie aus der vorliegenden Analyse hervorgeht, haben die Kommunen und die Interessenkoalition versucht, den Entscheidungsprozeß indirekt zu beeinflussen. Während der politische Einfluß der Interessenkoalition im Laufe des Entscheidungsprozesses um das bundesdeutsche Asylgrundrecht abnahm, vergrößerte sich derjenige der Kommunen. Diese Entwicklung beruht auf der Entwicklung der dynamischen Rahmenbedingungen zu Ungunsten der politischen Ziele der Interessenkoalition. Ferner wurden die Interessen der Kommunen von den drei kommunalen Spitzenverbänden, dem Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag gemeinsam vertreten. Die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen Kirche Deutschlands und dem UNHCR kommunizierte hingegen untereinander nur wenig und baute erst in den neunziger Jahren ein eigenes Netzwerk auf.<sup>974</sup>

Im Gegensatz zur Interessenkoalition waren die Kommunen Teil der Exekutive und nutzten diese Position, um mit der Verweigerung der exekutiven Aufgaben ihren politischen Zielen Nachdruck zu verleihen. Die Interessenkoalition war hingegen bei der Betreuung von Flüchtlingen nur in der Praxis eingebunden; eine Verweigerung ihrer Aufgaben hätte also nur die Forderungen der Kommunen nach einer restriktiven Aufnahmepolitik unterstützt. Dementsprechend konnte die Interessenkoalition weitaus weniger politischen Handlungsdruck auf die Parteien erzeugen als die Kommunen. Da sich die Wahrnehmung von Asylbewerbern in der Aufnahmegesellschaft zu ihren Ungunsten entwickelte, verkleinerte sich auch der politische Einfluß der Interessenkoalition, die für die Rechte von Asylbewerbern eintrat. Mit dem Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern bei der SPD wurde auch das Policy-Netz der Interessenkoalition mit der SPD geschwächt. Im Gegensatz hierzu trug das Netzwerk der Kommunen zur SPD dazu bei,

---

<sup>972</sup> Vgl. Kap. 3.

<sup>973</sup> Gesellschaftliche Akteure und Kommunen können das politische Ergebnis durch die Verbreitung von Informationen innerhalb der Volksvertretung, der parlamentarischen Ausschüsse und der Gesellschaft beeinflussen. Sie benutzen ihre Verbindungen zu den Medien und zu bestimmten Politikern und Entscheidungsträgern. Oft sind parlamentarische Abgeordnete gleichzeitig Mitglieder von korporativen Organisationen.

<sup>974</sup> Vgl. Kap.4.2.5 und 4.2.6.

daß sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele der SPD zugunsten der kommunalen Ziele wandelten.

Die Interessengruppen sind also über Policy-Netze in den Entscheidungsprozeß eingebunden, jedoch korreliert ihr politischer Einfluß mit den strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen. Wenn sich die dynamischen Rahmenbedingungen zu Ungunsten der politischen Ziele der Interessengruppen wandeln, werden auch ihre Netzwerke und damit ihre indirekten Einflußmöglichkeiten auf die Verhandlungen schwächer. Ferner hängt ihr politischer Einfluß davon ab, mit welchen politischen Entscheidungsträgern sie Netzwerke bilden, da die Volksparteien als einflußreiche Akteure mehr politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß ausüben als die kleineren Parteien. Insofern hatte ihr Policy-Netz mit Bündnis90/Die Grünen keinen bedeutenden Einfluß auf den Handlungsspielraum der Interessenkoalition, wohingegen das Policy-Netz mit der CDU/CSU den politischen Einfluß der Kommunen vergrößerte.

6) *Staatliche Akteure können in unterschiedlichen Politikfeldern mit unterschiedlichen Interessengruppen Policy-Netze bilden. Dies kann internen Auseinandersetzungen führen, wenn die Interessengruppen in einem bestimmten Politikfeld gegensätzliche politische Interessen verfolgen. Diese Konstellationsschwierigkeiten können zur Folge haben, daß sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele des staatlichen Akteurs ändern und damit das entsprechende Policy-Netz geschwächt wird.*

Die SPD hatte Netzwerke zu unterschiedlichen Interessengruppen in unterschiedlichen Politikfeldern. Während sie im Politikfeld Asyl ein Policy-Netz mit der Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen deutschen Kirche und dem UNHCR verband, war sie in anderen Politikfeldern eng mit den Kommunen verbunden. Bis Ende der achtziger Jahre stimmten die Wertvorstellungen und politischen Ziele zwischen der SPD und der Interessenkoalition überein. Hingegen bestand zwischen der SPD und den Kommunen nur insofern politische Einigkeit, als die SPD die finanzielle Belastung der Kommunen langfristig reduzieren wollte. Indes verband die Kommunen aufgrund ihrer Wertvorstellungen und politischen Ziele ein Policy-Netz im Politikfeld Asyl mit der CDU/CSU.

Mit den steigenden Zuwanderungszahlen und der zunehmenden Wahrnehmung von Asylbewerbern als sozioökonomische Belastung der Aufnahmegesellschaft nahmen jedoch bei der SPD und FDP die innerparteilichen Auseinandersetzungen um die politischen Ziele im Politikfeld Asyl zu. Da die SPD und CDU/CSU sehr stark auch auf ihren lokalen Mitgliedschaften aufbauen,<sup>975</sup> vergrößerte sich mit Zunahme der kommunalen Belastung auch der politische Druck auf die SPD, über asylrechtliche Maßnahmen die

---

<sup>975</sup> Diese Vernetzung mit den Kommunen in der SPD widersprach der Vernetzung mit der Interessenkoalition in der Asylpolitik und führte zu einer innerparteilichen Debatte, welche die Verhandlungsposition der SPD schwächte.

Zuwanderung zu reduzieren. In diesem Zusammenhang begann die SPD, ihre ablehnende Haltung gegenüber einer restriktiven Änderung des Asylgrundrechtes zu revidieren. Zwar wurde ab 1990/91 ihr Handlungsspielraum über ihre Bundesratsmehrheit vergrößert, jedoch konnte sie bei ihren strategischen Überlegungen nicht mehr vorbehaltlos auf die sozialdemokratisch orientierte Bundesratsmehrheit bzw. ihre Wählerbasis bauen. Hierdurch wurde ihre politische Handlungsfähigkeit als Akteur eingeschränkt. Die FDP war hingegen als kleine Partei auf eine Koalition mit einer der beiden Volksparteien angewiesen, um ihren Handlungsspielraum zu vergrößern oder zu stabilisieren. Da die CDU/CSU als zentraler Akteur an Handlungsspielraum gewann und sich der Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern in der Bevölkerung zugunsten der politischen Ziele der CDU/CSU änderte, nahmen auch innerhalb der FDP die Auseinandersetzungen um die politischen Ziele im Politikfeld Asyl zu. Um jedoch internen Auseinandersetzungen und einer Reduzierung des Handlungsspielraumes entgegenzuwirken, änderten die SPD und FDP schließlich mehrheitlich ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele.

Ferner führte der Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen in den neunziger Jahren dazu, daß sich auch die Kirchen und der UNHCR teilweise neu orientierten. Da sie einen stärkeren Einfluß auf die Parteien ausübten als die Menschenrechtsorganisationen, verloren die Befürworter des uneingeschränkten Asylgrundrechtes zusätzlich an politischem Einfluß auf den Entscheidungsprozeß, so daß der restriktiven Änderung eines Asylgrundrechtes nur noch eine Minderheit in Deutschland gegenüberstand.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Hypothesen, die aus dem theoretischen Verhandlungsmodell entwickelt wurden, einer Überprüfung im Politikfeld Asyl während des Analysezeitraumes standhalten. Die Hauptaussagen sind dabei folgende:

1) *Die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen waren für die Handlungsspielräume der Akteure ausschlaggebend. Die Veränderung der Handlungsspielräume und der hieraus resultierende Entscheidungsprozeß ist dabei auf den Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.*

2) *Die Verbindung verschiedener Arenen trug dazu bei, daß sich die Rahmenbedingungen zugunsten jenes Akteurs veränderten, der an allen Arenen beteiligt war. Dabei wurde der Entscheidungsprozeß besonders durch die Arena beeinflusst, in der ein Verhandlungsergebnis zuerst erreicht werden konnte.*

Im vorliegenden Fall können diese Aussagen erklären, warum die CDU/CSU als zentraler Akteur ihren Handlungsspielraum erweitern konnte, ohne daß sich die nationalen strukturellen Rahmenbedingungen zugunsten ihrer politischen Ziele geändert hätten. Ferner wird deutlich, daß der politische Einfluß von Interessengruppen auf den Entscheidungsprozeß davon abhängt, ob sie mit ihren Strategien die Wertvorstellungen und politischen Ziele der politischen Entscheidungsträger beeinflussen können. Dabei spielt

eine Rolle, ob sich die dynamischen Rahmenbedingungen zugunsten der politischen Ziele von Interessengruppen entwickeln. Ferner ist von Bedeutung, ob sie Netzwerke mit den politischen Entscheidungsträgern auf- und ausbauen, die den Entscheidungsprozeß hauptsächlich beeinflussen (im vorliegenden Fall die Volksparteien und die federführende Partei in den intergouvernementalen Verhandlungen).

Über die Anwendung des hier entwickelten theoretischen Verhandlungsmodells auf die Analyse der deutschen Asylpolitik im europäischen Kontext wird nicht nur den Forschungsstand zum Thema Asyl erweitert. Möglicherweise können mit Hilfe des Modells generellere Aussagen zu Politikfeldern getroffen werden, die an der Schnittstelle zwischen nationaler und internationaler Verhandlungsebene liegen. Da sich das Verhandlungsmodell jedoch auf diese Schnittstelle konzentriert, standen weder die Entscheidungsprozesse innerhalb der kollektiven Akteure, noch diejenigen in anderen Mitgliedstaaten im Mittelpunkt der Analyse. Diesen Fragen könnte mit Hilfe anderer Analyseraster, wie z.B. dem von Pappi für Netzwerkanalysen innerhalb einer Entscheidungsphase,<sup>976</sup> oder von vergleichenden Länderstudien, wie z.B. in Sammelbänden von Baldwin-Edwards/Schain,<sup>977</sup> Velling /Woydt<sup>978</sup> oder Angenendt<sup>979</sup> nachgegangen werden.

Ferner stellt sich die Frage, inwiefern die strukturellen Änderungen, die sich aus dem Amsterdamer Vertrag für die Politikfelder der Dritten Säule - und damit der Einwanderungs- und Asylpolitik - ergeben,<sup>980</sup> den weiteren Entscheidungsprozeß beeinflussen werden.<sup>981</sup> So wird das Schengener Durchführungsübereinkommen in die EU integriert und die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik soll unter Beachtung des Prinzips der Einstimmigkeit verstärkt werden. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wird die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht erhalten. Der Ministerrat muß jedoch einstimmig beschließen, welche Politikfelder vergemeinschaftet werden, damit das Gesetzgebungsverfahren der EG (Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes) angewandt werden würde.

Diese veränderten strukturellen Rahmenbedingungen werden durch die dynamischen Rahmenbedingungen, welche die bundesdeutsche Asylpolitik im europäischen Kontext stark geprägt haben, ergänzt. Betrachtet man die bisherige Entwicklung nach der Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes, kann festgehalten werden, daß zwar die Asylbewerberzahlen in der Bundesrepublik Deutschland gesunken sind, es jedoch ver-

---

<sup>976</sup> Pappi, Franz U., 1993.

<sup>977</sup> Baldwin-Edwards, Martin/ Schain, Martin A., 1994.

<sup>978</sup> Velling, Johannes/Woydt, Malte, 1993.

<sup>979</sup> Angenendt, Steffen (Hrsg.), 1997b: Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, Bonn.

<sup>980</sup> Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 56 f; Europäische Gemeinschaften, 1997: Europäische Union, 1997: Konsolidierte Verträge, Luxemburg, 28 ff, 93 ff, 103 f.

<sup>981</sup> Einen ersten Schritt in diese Richtung stellt Angenendts Arbeit zur deutschen Migrationspolitik im neuen Europa dar. Siehe: Angenendt, Steffen, 1997b.

mehrt zu Schleusungen und illegalen Aufenthalten gekommen ist.<sup>982</sup> Wie aus einem Bericht der österreichischen Präsidentschaft von Juli 1998 hervorgeht,<sup>983</sup> betrifft dieses Problem auch andere Mitgliedstaaten der EU. Da diese illegale Zuwanderung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene als Problem für eine Zuwanderungssteuerung identifiziert und bekämpft wird,<sup>984</sup> ist das Zuwanderungsproblem in die EU also nur verschoben, aber nicht gelöst worden.

Auf diese Entwicklung reagiert auch die Europäische Kommission. Wie bereits in der Einleitung dargelegt wurde, bemüht sie sich darum, gemeinschaftliche Zuwanderungsregelungen zu finden<sup>985</sup> und auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>986</sup> das derzeit geltende, restriktive Drittstaatenmodell des Dubliner Übereinkommens (1990)<sup>987</sup> und der Londoner Entschließungen (1992)<sup>988</sup> liberaler auszugestalten. Der europäische Entscheidungsprozeß, der neue Grundlagen für ein politisches Zuwanderungs- und Flüchtlingsmodell bereitet, wird sich somit auch auf den deutschen Entscheidungsprozeß um ein Einwanderungsgesetz auswirken.

Aufgrund der dynamischen Rahmenbedingungen - zeitweilig bestand Ende der neunziger Jahre wie in den achtziger Jahren eine gleichgerichtete Bundestags- und Bundesratsmehrheit - wäre der Handlungsspielraum der neuen Regierungsparteien, der SPD und Bündnis 90/Die Grünen groß genug gewesen, um ihre politischen Ziele in diesem Politikfeld durchzusetzen. Da der Koalitionsvertrag aber bereits Asylpolitik nicht berücksichtigt hat,<sup>989</sup> ist - mit Bundesratsmehrheit der CDU/CSU seit Herbst 1999 - nicht davon auszugehen, daß die Forderungen der alten Opposition von 1993 noch Bestand haben. Auch die bisherige Politik der seit 1998 amtierenden Bundesregierung zeigt, daß sie zwar die Integration der hier lebenden Ausländer mit Hilfe eines Doppelpasses und der erleichterten Zuwanderung für spezielle Arbeitskräfte zu lösen sucht, jedoch die 1993 in Kraft getretenen restriktiven asylpolitischen Maßnahmen nicht revidieren wird. Die Diskussion um ein Zuwanderungsgesetz, die auch Asylpolitik beinhaltet, verstärkt diese Tendenz und macht deutlich, dass bei Zuwanderung die Orientierung am Arbeitsmarkt im Vordergrund steht.<sup>990</sup> Hier zeigt sich also, daß die SPD ihre Wertvorstellungen

<sup>982</sup> Der Bundesminister des Innern, 1997b; Der Bundesminister des Innern, 1997c; Severin, Klaus, 1997; FAZ vom 23.10.1998.

<sup>983</sup> Europäische Union, 1998: Strategiepapier vom 29.9.1998, CK4, 27 ASIM 170.

<sup>984</sup> Diese Thematik findet sich bereits 1994 in einer Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Siehe: Europäische Kommission, 1994: Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Zuwanderungs- und Asylpolitik, [KOM (94) 23 endg.], Brüssel, 29ff.

<sup>985</sup> Europäische Kommission, 1997.

<sup>986</sup> Siehe Kap.3.3.

<sup>987</sup> Siehe Kap. 5.2.3 und 5.2.4.

<sup>988</sup> Siehe Kap.5.6.

<sup>989</sup> Siehe internet <http://www.spd.de/koalition/index.html>.

<sup>990</sup> So sieht der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern in der Diskussion um ein Zuwanderungsgesetz u.a. eine „bedarfsorientierte Auswahl“ an Zuwanderern vor. Vgl. „Schily riskiert Krach

und politischen Ziele an die dynamischen Rahmenbedingungen angepaßt hat, bei denen die Mehrheit der Aufnahmegesellschaft eine uneingeschränkte Zuwanderung als Bedrohung des eigenen sozialen und finanziellen Status wahrnimmt.<sup>991</sup>

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages hat sich der Handlungsspielraum der Regierungsparteien verkleinert, da die Europäische Kommission an politischem Einfluß gewonnen hat. Hierdurch könnte der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs eingeschränkt werden, wenn die anderen nationalen Akteure starke Netzwerke mit den politischen Entscheidungsträgern - in dem Fall auch der Europäischen Kommission - haben sollten. Wie sich jedoch dann die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen auf die Handlungsspielräume der Akteure und ihre politischen Ziele auswirken werden, müßte Gegenstand einer eigenständigen Analyse sein.

In den Sozialwissenschaften wurde bereits mehrfach bemängelt, daß die theoretische Diskussion und Entwicklung von Erklärungsmustern für politische Entscheidungsprozesse im Migrationsbereich sehr begrenzt sei.<sup>992</sup> Das hier vorliegende Verhandlungsmodell soll einen Beitrag dazu leisten, Verhandlungen in einem Mehrebenensystem analytisch zu erfassen und theoretisch zu erklären. Es berücksichtigt nicht nur die systemischen Ebenen, sondern auch den politischen Einfluß staatlicher und gesellschaftlicher Akteure auf den Entscheidungsprozeß. Somit kann es dazu beitragen, Probleme, die dem komplexen Entscheidungsprozeß entspringen, zu identifizieren und zu analysieren und hierdurch zu einem besseren Verständnis und einer besseren Kooperation und Koordination bei grenzüberschreitenden Politikfeldern beizutragen.

---

mit Koalition. Minister will bei Zuwanderung Nachzugsalter für Kinder senken - Orientierung am Arbeitsmarkt“, in: Financial Times Deutschland vom 3./4./5.8.2001, 1.

<sup>991</sup> Dies wird auch an der Aussage des Bundesministers des Innern der rot-grünen Bundesregierung, Otto Schily, deutlich. Am 8.11.1999 kritisiert er das geltende Asylrecht als „nicht zielgenau“ und sagt, daß nur 3% der Asylbewerber anerkannt werden würden, der Rest hingegen „Wirtschaftsflüchtlinge“ seien. Siehe: „Zahl der Asylbewerber sinkt. Kritik an Schilys Äußerungen über „Wirtschaftsflüchtlinge“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.11.1999, 12.

<sup>992</sup> Siehe u.a.: Gooster, Liz, 1996.