

**Das Arenen-Verhandlungsmodell –
Deutsche Asylpolitik im europäischen Kontext
von 1989 bis 1993**

**Arbeit zur Erlangung eines Dr. phil.
an der Freien Universität Berlin, Fachbereich Politische Wissenschaften**

**eingereicht im Jahr 1999
durch
Susan Schwarze
Heribertusstr. 5
D-50679 Köln**

Disputation: 07.07.2000

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Wolf-Dieter Eberwein
Zweitgutachter: Herr Prof. Dr. Michael Kreile

Einleitung		1
1	Entscheidungsanalysen im Mehrebenensystem	12
1.1	Das Arenen-Verhandlungsmodell	36
1.1.1	Der Handlungsspielraum und seine Auswirkungen auf die Akteursstrategien und den Entscheidungsprozeß	40
1.1.2	Strategien im Mehrebenensystem und ihre Relation zum Handlungsspielraum	42
2	Der Entscheidungsprozeß innerhalb der bundesdeutschen Rahmenbedingungen bis 1989	48
2.1	Die rechtlichen Grundlagen im Bereich Asylpolitik	48
2.2	Die exekutiven Pflichten im Politikfeld Asyl	53
2.3	Die Novellierungen im Asylverfahren bis 1989	57
2.4	Der Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl bis 1989	64
2.5	Zusammenfassung	86
3	Der europäische Entscheidungsprozeß und seine Rahmenbedingungen	89
3.1	Die Organe der Europäischen Gemeinschaft (EG) und späteren Europäischen Union (EU)	92
3.2	Die völkerrechtlich verankerten Normen	100
3.2.1	Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)	102
3.2.2	Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	105
3.3	Die Verhandlungen innerhalb der EG von 1985 bis 1989	107
3.3.1	Der Entscheidungsprozeß innerhalb der EG	107
3.3.2	Die „Schengengruppe“ als Avantgarde der EG	116
3.4	Zusammenfassung	119
4	Die Akteure und ihre Handlungsspielräume bis 1989	122
4.1	Die Akteure	122
4.2	Die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Akteure bis 1989	124
4.2.1	Die CDU/CSU	125
4.2.2	Die SPD	127
4.2.3	Die FDP	129
4.2.4	Die Kommunen	131
4.2.5	Bündnis 90/Die Grünen	133
4.2.6	Die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der evangelischen und katholischen Kirche und dem UNHCR	134
4.3	Die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen	136
4.3.1	Die strukturellen Rahmenbedingungen	136
4.3.2	Die dynamischen Rahmenbedingungen	138
4.4	Die Handlungsspielräume der Akteure	142
4.5	Zusammenfassung	146
5	Die Verhandlungen von 1989 bis 1993	149
5.1	Die Novellierungen zwischen 1989 und 1993	149
5.2	Die Verhandlungen auf deutscher Ebene zwischen 1989 und 1990	170
5.3	Die Verhandlungen auf europäischer Ebene zwischen 1989 und 1990	183

5.3.1	Die Verhandlungen zum Schengener Durchführungsübereinkommen	185
5.3.2	Das Dubliner Übereinkommen als Folgeschritt zum Schengener Durchführungsübereinkommen und seine Auswirkungen auf den europäischen Entscheidungsprozeß	188
5.4	Die Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag (1991)	192
5.5	Die Verhandlungen zum neuen Asylverfahrensgesetz (1991-1992)	199
5.6	Die Verhandlungen zu den Londoner Entschließungen	214
5.7	Die Verhandlungen zum „Asylkompromiß“ (1992-1993)	217
5.7.1	Der „Nikolauskompromiß“	232
5.7.2	Die abschließenden Verhandlungen zur Änderung des deutschen Asylgrundrechtes in 1993	236
6	Schlußbetrachtung	250
6.1	Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl	258
	Literaturverzeichnis	269
	Quellenverzeichnis	286
	Anhang	306
	Abkürzungen	306
	Hintergrundgespräche	306
Grafik I:	Der politische Einfluß der Akteure innerhalb der verschiedenen Verhandlungsarenen	308
Tabelle I:	Asylbewerber/Ausländer/Arbeitslose/Sozialausgaben in der BRD von 1950 bis 1998	309
Tabelle II:	Asylbewerberzugang in der BRD von 1953 bis 1998	310
Grafik II:	Asylbewerberzugang in der BRD von 1953 bis 1998	311
Grafik und Tabelle III:	Ausländerzahlen in der BRD von 1951 bis 1998	312
Tabelle IV:	Arbeitslosenzahlen in der BRD von 1960 bis 1998	313
Grafik IV:	Arbeitslosenzahlen in der BRD von 1960 bis 1998	314
Tabelle V:	Bereinigte Einnahmen und Sozialausgaben der Gemeinden in der BRD von 1974 bis 1998	315
Grafik V:	Bereinigte Sozialausgaben der Gemeinden in der BRD von 1974 bis 1998	316
Grafik und Tabelle VI:	Die Summe der jährlichen Gewalttaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischem Hintergrund in Deutschland	317
Tabelle VII:	Bundesratsmehrheiten in der BRD von 1949 bis 1996	318
Tabelle und Grafik VIII:	Zuwanderung von „Volksdeutschen“	319
Tabelle IX:	Asylbewerberzahlen in der EU von 1990 bis 1998	320
Tabelle X:	Inlandsprodukt/Sozialprodukt/Volkseinkommen von 1960 bis 1998	321
Tabelle XI:	Wanderungen zwischen der BRD und dem Ausland zwischen 1955 bis 1997	322

Zusammenfassung:

Welche Argumentationsmuster beeinflussen die Zuwanderungs- und Asylpolitik in Deutschland und wie verläuft die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene? Und unter welchen Bedingungen kann die führende Regierungspartei ihre Verhandlungsführung auf europäischer Ebene nutzen, um ihren nationalen Handlungsspielraum zu vergrößern?

Zur Beantwortung dieser Fragen rekonstruiert und analysiert die vorliegende Dissertation die Entscheidungsprozesse, die zu einer restriktiveren Handhabung des deutschen Asylgrundrechtes und zur Änderung von Artikel 16 des Grundgesetzes geführt haben. Dabei werden besonders die Wechselwirkungen zwischen nationaler und europäischer Asylpolitik berücksichtigt. Ferner wird aufgezeigt, wie die nationalen Akteure die Europäisierung der Asylpolitik strategisch genutzt haben.

Um eine konzeptionell fundierte und gut recherchierte Darstellung der Akteurskonstellationen und Entscheidungsprozesse im Bereich der Asylpolitik zu gewährleisten, ergänzen Hintergrundgespräche mit wichtigen Zeitzeugen und Entscheidungsträgern sowie unzugängliche Dokumente auf nationaler und europäischer Ebene die breite Literatur- und Quellenbasis.

Die Autorin konzipiert ein anspruchsvolles Analyse-Modell, das die zentralen Kategorien, Leitfragen und Hypothesen für die Untersuchung der politischen Prozesse liefert und auch auf andere grenzüberschreitende Politikfelder angewandt werden kann. Das Modell soll generell dazu beitragen, Probleme, die einem komplexen Entscheidungsprozeß entspringen, zu identifizieren und zu analysieren - und hierdurch ein besseres Verständnis und eine bessere Kooperation bei grenzüberschreitenden Politikfeldern zu unterstützen.

Summary:

What are the patterns of debate that influence immigration and asylum policy in Germany? What is the decision-making process at the European level? And under what conditions can the leading governmental party use the European negotiations in order to strengthen its negotiating position within Germany?

To address these questions the thesis reconstructs and analyzes the decision-making processes that resulted in a more restrictive interpretation of the German basic right of asylum and the restrictive change of article 16 Fundamental Law. The focus lies on the interdependencies between national and European asylum policy. The author points out how the national actors took strategic advantage of the Europeanization of asylum policy.

Background interviews were conducted with important participants in order to create a theoretical-based and well-researched analysis of the actors and decision-making processes in asylum policy. Restricted-access documents on the national and European level complement the broad primary and secondary literature base.

The author conceptualizes a sophisticated theoretical model that provides the central categories, main questions, and hypotheses for the examination of political processes. The model is also applicable to other fields of transnational policy. In general, the model should contribute to the identification and analysis of problems that originate in a complex decision-making process. In consequence it should support a better understanding and cooperation in areas of transnational policy.

Acknowledgements:

The great obstacle to progress is not ignorance but the illusion of knowledge. – Daniel Boorstein

A number of people have helped greatly with the preparation of this PhD thesis. I am particularly grateful to my parents, Meike und Leopold Trompisch, my partner, Jens Lusebrink, my siblings, Katja, Oliver, Tanja, and Tessa, and my friends, especially Claudia Delfs, Gabriele Goldammer, Susanne Giesecke, Werner Reutter, Tobias Wunschik, Sierra Bruckner and Richard Porter. Without their untiring support and belief in me, my job would have been a hundred times more difficult. Thanks must also go to the Deutsche Forschungsgemeinschaft who financed the graduate college “The New Europe” and Prof. Dr. Helga Haftendorn, who supported my work as head of this program. A special thanks must also go to my interview partners as well as Dr. Ingo Peters, Prof. Bob Keohane, Prof. Michael Kreile, Prof. Dr. Thomas Risse, and my colleagues in “The New Europe”. The discussions provided considerable food for thought, and proved an important stimulus for the arguments developed here. Of course, responsibility for the information and views put forward in this “book” lies with the author.

October 2001

Susan Schwarze