

3 *Der europäische Entscheidungsprozeß und seine Rahmenbedingungen*

Um zu klären, welche Wechselwirkungen zwischen dem bundesdeutschen und europäischen Entscheidungsprozeß vorherrschten, wird im Folgenden zuerst kurz auf den Zusammenhang zwischen der Zuwanderungspolitik der Mitgliedstaaten und dem Anstieg der Zuwanderungszahlen eingegangen (dynamische Rahmenbedingungen). Daran anschließend werden die für den Asylbereich relevanten europäischen Institutionen³⁵² sowie die für den politischen Entscheidungsprozeß relevanten völkerrechtlichen, materiell jedoch wenig bindenden Normen näher erläutert (strukturelle Rahmenbedingungen). Auf der Basis dieser Rahmenbedingungen werden abschließend der politische Entscheidungsprozeß und die wichtigsten Verhandlungsergebnisse bis 1989 untersucht.³⁵³

Die dynamischen Rahmenbedingungen, die sich auf den Entscheidungsprozeß in der BRD auswirkten, waren in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sehr ähnlich: Alle Mitgliedstaaten der EG gelten offiziell nicht als Einwanderungsländer, obwohl seit ungefähr vier Jahrzehnten eine Zuwanderung erfolgt.³⁵⁴ In den fünfziger bis siebziger Jahren bestimmten postkoloniale Migrationsbeziehungen zusammen mit der systematischen Rekrutierung ausländischer Arbeitnehmer das Bild der Zuwanderung. Die arbeitsmarktpolitische Strategie der vertraglichen Anwerbung von Arbeitskräften aus den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainerstaaten galt unter Beibehaltung des Rotationsprinzips als flexible Anpassung an nationale Arbeitsmarkterfordernisse.³⁵⁵ Mit der Ölkrise 1973 und der darauf folgenden ökonomischen Rezession stoppten die Mitgliedstaaten der

³⁵² Einen guten Überblick zu den einzelnen Organen und den Bereich „Justiz und Inneres“ liefern Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang, 1997: *Europe from A to Z. Guide to European Integration*, Luxemburg; siehe auch: Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 14-31.

³⁵³ Dabei ist zu bedenken, daß sich nach Meinung der Autorin politische Verhandlungsergebnisse auf nationaler und internationaler Ebene kontinuierlich wechselseitig beeinflussen. Eine Monokausalität wird damit ausgeschlossen. Die Bestimmung der internationalen Arenen erfolgt nicht über die Konferenzen per se, sondern über den institutionellen Rahmen, in denen sie stattfinden (EG/EU und „Schengengruppe“).

³⁵⁴ Vgl. u.a. Papademetriou, G. Demetrios, 1996: *Coming Together or Pulling Apart?*, Washington D.C.; Leitner, Helga: „Reconfiguring the Spatiality of Power -The Construction of a Supra-National Migration Framework for the European Union“, erscheint in *Political Geography*; Migone, Giacomo Gian, 1996, *Asylum and Temporary Protection in Europe: The Need for Differentiated, Just, and Co-Ordinated Policies*, in: North Atlantic Assembly, Sub Committee on Civilian Security and Co-Operation, Draft Interim Report.

³⁵⁵ Das Rotationsprinzip, bei dem heimische Arbeitnehmer auf Zeit in die reicheren europäischen Staaten entsandt wurden, basierte auf bilateralen Abkommen mit den Aufnahmeländern. Die mediterranen Entsendeländer erließen gleichzeitig entsprechende Migrationsgesetze, in denen auf die Konditionen der bilateralen Abkommen z.B. mit Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Beneluxländern näher eingegangen wurde. 1974 waren insgesamt 32 solcher Abkommen in Kraft; 15 Abkommen wurden dabei alleine mit den nordafrikanischen Staaten abgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland schloß Abkommen mit Italien (1955, 1965), Griechenland und Spanien (1960), Marokko (1964), Portugal und der Türkei (1964), Tunesien (1965) sowie Jugoslawien (1968). Vgl.: Körner, Heiko, 1990: *Internationale Mobilität der Arbeit. Eine empirische und theoretische Analyse der internationalen Wirtschaftsmigration im 19. und 20. Jahrhundert*, Darmstadt; zum Rotationsprinzip siehe auch: Bade, Klaus, 1992c: *Ausländer, Aussiedler und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.

EG die Rekrutierung ausländischer Arbeiter.³⁵⁶ Der Anwerbepotential verstärkte jedoch die Tendenz bei ausländischen Arbeitnehmern, sich dauerhaft anzusiedeln und ihre Familienangehörigen nachziehen zu lassen; beides hatte wiederum eine Verfestigung des Aufenthalts ausländischer Mitbürger zur Folge. Dies führte zu einem faktischen Anstieg der ausländischen Bevölkerung in den Aufnahmeländern, weil einer Aufenthaltsbeendigung durch den „Gastgeberstaat“ bzw. einem Zuzugsstop von Familienangehörigen humanitäre Argumente entgegenstanden.³⁵⁷

Zusätzlich stieg durch die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern die Zahl der ausländischen Bevölkerung in den EG-Mitgliedstaaten an. So wuchsen die Asylbewerberzahlen in den Mitgliedstaaten der EG von 159.176 Personen im Jahr 1985 auf 403.496 Personen im Jahr 1990. Dabei wurden in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1985 und 1994 durchschnittlich mehr Anträge auf Asyl gestellt als in allen anderen Mitgliedstaaten zusammen.³⁵⁸ Dieser allgemeine Anstieg der Asylbewerberzahlen ist darauf zurückzuführen, daß einerseits Asyl zusammen mit der Familienzusammenführung noch immer die einzig legale Einwanderungsform in die Mitgliedstaaten der heutigen Europäischen Union (EU) ist.³⁵⁹ Gleichzeitig erhöhte sich aber auch die Zahl der Krisengebiete, und das Flüchtlingsphänomen erfuhr Ende der sechziger Jahre eine qualitative Wandlung. Da sich die globalen Kommunikations- und Transportstrukturen verbesserten und 1967 die geographische Beschränkung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aufgehoben wurde,³⁶⁰ kamen die Flüchtlinge aus immer entfernter gelegenen Regionen und anderen Kulturkreisen. Diese geographische und kulturelle Ausweitung hat zu einer schwierigeren Integration der Flüchtlinge in die Aufnahmegesellschaft beigetragen und damit die Wahrnehmung von Zuwanderung seitens der ansässigen Bevölkerung verändert. So ließ die Aufnahmebereitschaft der Gastgesellschaften in Zusammenhang mit der wenig kontrollierbaren Zuwanderung über Familienzusammenführung und Asylrecht einerseits und der zunehmenden Angst vor Arbeitslosigkeit andererseits nach.³⁶¹ Diese sich ändernden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen mündeten in einer zunehmend restriktiven

³⁵⁶ Körner, Heiko, 1990, 74 f.

³⁵⁷ Körner, Heiko, 1990, 76 ff; Vgl. auch Berger, Vincent, 1991: *Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Paris.

³⁵⁸ Vgl.: Eurostatgroup *Statistics in Focus. Population and Social Conditions* (Hrsg.), 1994: *Asylum Seekers in Europe 1985-1993*, Strasburg. Siehe auch: Santel, Bernhard, 1995: *Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik*, Opladen, sowie die jährliche Analyse der Asylbewerberzahlen durch Hans-Ivo von Pollern in *Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR)*.

³⁵⁹ Vgl. Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Hrsg.), 1994: *The Politics of Immigration in Western Europe*, Portland, Oregon; Weidenfeld, Werner/Janning, Josef (Hrsg.), 1993: *Global Responsibilities: Europe in Tomorrow's World*, Gütersloh; Bade, Klaus, 1992c.

³⁶⁰ Siehe Kap. 3.2.1.

³⁶¹ Vgl. Münz, Rainer, 1994: *Rahmenbezug II. Bevölkerung und Wanderung in Europa*, in: Bade, Klaus, 1992b; Loescher, Gil, 1992: *Refugee Movements and International Security*, IISS-Adelphi-Papers 268, London.

Zuwanderungspolitik der EG-Mitgliedstaaten, welche sich aufgrund komplexer Aufnahmeverfahren durch die ansteigenden Asylbewerberzahlen überfordert sahen.³⁶²

Der Bearbeitungsrückstau und die steigenden finanziellen Ausgaben führten dazu, daß die humanitären Prinzipien, die durch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) auf europäischer Ebene gesetzt worden waren, restriktiv ausgelegt wurden. Diese Restriktionen und die negativere Wahrnehmung der Zuwanderer seitens der Aufnahmegesellschaft, welche die Zuwanderer zunehmend als Ursache ihrer sozialen und ökonomischen Probleme perzipierte,³⁶³ bewirkte, dass die Gegner liberaler Asylpolitiken an Handlungsspielraum gewannen. Eine restriktivere Ausgestaltung der nationalen Zuwanderungspolitiken war die Folge.

Gleichzeitig wurde mit der Vision eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes einerseits und dem weiteren Anstieg der Zuwanderungszahlen andererseits auch zunehmend die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Kooperation erkannt. Während der zehnjährigen Kommissionspräsidentschaft von Jaques Delors (Januar 1985 bis Januar 1995) setzte sich Delors erfolgreich für ein einheitliches Europa als Europäische Gemeinschaft (EG) bzw. spätere Union (EU) ein. Die Erkenntnis, daß nur eine gemeinschaftliche Kooperation die Probleme, die mit der Einwanderung verbunden waren, bewältigen könnte, führte zu einer Reihe von Initiativen auf europäischer Ebene.³⁶⁴ Die europäischen Institutionen, die sich mit Einwanderungs- und Asylfragen befaßten, hatten dabei einen unterschiedlich starken Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß. Hierbei ist die intergouvernementale Zusammenarbeit besonders hervorzuheben, da die Regierungsvertreter außerhalb der gemeinschaftlichen Kompetenzen agierten und ihre Zusammenarbeit die Verhandlungsergebnisse maßgeblich beeinflusste. Der unterschiedliche Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß wird bei der folgenden kurzen Beschreibung der Organe der Europäischen Gemeinschaft und späteren Union berücksichtigt.

³⁶² Vgl. Baldwin-Edwards, Martin/Schain A. Martin 1994; Ruthström, Cecilia, 1991: Refugees and European Security, in: Hultdt, Bo/Herolf, Gunilla, (Hrsg.): Towards a New Security Order, Swedish Institute of International Affairs Yearbook 1990/91, 159-170.

³⁶³ Fijalkowski, Jürgen, 1993a. Hiernach wirken sich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zwar auf die Aufnahmebereitschaft der ansässigen Bevölkerung aus. Dabei muß angemerkt werden, daß die Projizierung der Probleme auf die Zuwanderer nur bedingt zu rechtfertigen ist, da diese häufig von den gesellschaftlichen Mängelzuständen am meisten betroffen sind.

³⁶⁴ Hierbei muß zwischen zwei Optionen unterschieden werden. Die „konservative Option“ spricht dem Aufnahmeland das Recht zu, Einwanderung „(...) zur Wahrung der Interessen der eigenen Gesellschaft nach freiem Ermessen auszuschließen“. Die „kosmopolitische Option“ spricht sich hingegen für eine Öffnung der Grenzen aus, da Migration in direktem Zusammenhang mit ungleich verteilten sozio-ökonomischen Lebensverhältnissen stehe. Körner, Heiko, 1990, 203 ff; Für einen Mittelweg spricht sich u.a. aus: Opitz, Peter J., 1992.

3.1 Die Organe der Europäischen Gemeinschaft (EG) und späteren Europäischen Union (EU)

Im Folgenden werden die Organe der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union kurz dargestellt. Hierdurch werden die strukturellen Rahmenbedingungen innerhalb der EG bzw. späteren EU erläutert, die zusammen mit den Rahmenbedingungen der „Schengengruppe“³⁶⁵ sowie den kurz erläuterten dynamischen Rahmenbedingungen den politischen Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl beeinflussen. Da sich jedoch die Zuständigkeiten im Laufe der Jahre verändert haben, werden erst allgemein die derzeitigen Aufgabenbereiche der Organe dargestellt, um im Anschluß daran auf die Zuständigkeiten im Bereich der Asylpolitik einzugehen.

Die *Europäische Kommission* (im Folgenden: Kommission) ist ein supranationales Organ und hat ihren Sitz in Brüssel. Sie besteht zur Zeit aus 20 Kommissaren mit einem komplexen administrativen Unterbau. Die Kommissare werden von ihrer Nationalregierung entsandt, sollen aber unabhängig vom nationalen Regierungsinteresse handeln. Der Präsident der Kommission - und in Abstimmung mit ihm die übrigen Kommissare - werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten, die im Rat der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union (im Folgenden: der Rat) vertreten sind, mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes³⁶⁶ für fünf Jahre ernannt.³⁶⁷

Die Aufgaben der Kommission sind vielseitig und umfassen das Vorbereiten, die Formulierung, Implementierung und Kontrolle der bindenden Verträge innerhalb der EG. So obliegt der Kommission in den Bereichen gemeinsamer Politik das Recht, Gesetzentwürfe einzubringen, sie kann hierzu aber auch vom Rat und dem Europäischen Parlament aufgefordert werden. Ferner setzt die Kommission in den Bereichen gemeinsamer Politik die erlassenen Rechtsakte in die Praxis um und kann dafür – soweit sich dies der Rat nicht vorbehält – die erforderlichen Durchführungsvorschriften erlassen bzw. gegen einzelne (z.B. Unternehmen) Bußgelder verhängen. Der Vorentwurf des Haushalts der EU wird von der Kommission erstellt, die auch an den weiteren Beratungen bis zur Verabschiedung beteiligt ist. Die zur Verfügung gestellten Finanzmittel werden dann von ihr verwaltet. Zusätzlich zu diesen Initiativ- und Exekutivrechten ist sie verpflichtet, bei Verstößen eines Mitgliedlandes gegen EU-Verträge und EU-Recht einzuschreiten und notfalls vor dem Europäischen Gerichtshof Klage zu erheben. Für die Bereiche EGKS (Europäische Gemein-

³⁶⁵ Siehe Kap. 3.4.

³⁶⁶ Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages von 1997 bedarf bereits die Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission der Zustimmung des Europäischen Parlamentes.

³⁶⁷ Mit Beginn des Jahres 1995 wurden die Ernennungen um ein Jahr von vier auf fünf Jahre verlängert; dabei ist eine Wiederernennung erlaubt.

schaft für Kohle und Stahl) und EURATOM (Europäische Atomgemeinschaft)³⁶⁸ kann die Kommission auch Verordnungen erlassen, die unmittelbar in jedem Staat zu Recht werden.

Unter ihrem Präsidenten Jaques Delors hat die Europäische Kommission an Bedeutung gewonnen. Dabei wurden ihre Funktionen im Laufe der Jahre immer mehr erweitert, so daß die meisten Aktivitäten und Informationen auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission ausgehen oder bei ihr zusammenlaufen. Da Asylpolitik jedoch bis heute kein Bereich gemeinsamer Politik ist, hat die Kommission hier nur eingeschränkte Befugnisse. So besitzt die Kommission zwar bei Zuwanderungs- und Asylfragen ein Vorschlagsrecht (Initiativrecht). Die eigentliche Entscheidungsgewalt hat aber der Rat der Europäischen Union, der ein starkes, national geprägtes Gegengewicht zur Europäischen Kommission darstellt. Bis zum Maastrichter Vertrag von 1992³⁶⁹ konnte die Kommission ihre politische Mitwirkung der Kommission bei Zuwanderungs- und Asylfragen nur aus Art. 137 (Ex-Artikel 118) Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden: EG-Vertrag) ableiten. Mit dem Maastrichter Vertrag erhielt die Kommission zwar das Koinitiativrecht, doch wurde - mit Ausnahme der Visumpolitik - der Bereich „Justiz und Inneres“, unter den auch die Zuwanderungs- und die Asylpolitik fällt, zu „Angelegenheiten gemeinschaftlichen Interesses“ erklärt. Somit blieb in diesen Politikfeldern durch das Entscheidungsverfahren der Regierungszusammenarbeit das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität gewahrt, und die Mitgliedstaaten verhandelten weiterhin unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips intergouvernemental. Der politische Einfluß der Kommission und des Europäischen Parlamentes auf die europäische Asylpolitik war also weiterhin gering. Erst mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages von 1997 wurden ihre Kompetenzen in den Bereichen der Zuwanderungs- und Asylpolitik erweitert,³⁷⁰ doch sind die Änderungen für den Analysezeitraum irrelevant.

Der *Rat der Europäischen Union* hat seinen Sitz in Brüssel und ist das Entscheidungsfindungsorgan der EU. Die Mitgliedstaaten vertreten im Rat ihre nationalen Interessen, so daß dieses Organ den Gegenpart zur Kommission und dem Europäischen Parlament bildet, die eher europäische anstatt nationaler Interessen einzelner Mitgliedstaaten verfolgen. Der Rat wird in seiner Arbeit unterstützt von einem Generalsekretariat, das einem Generalsek-

³⁶⁸ Eine kurze Einführung zu beiden Gemeinschaften liefern: Werner/Wessels, Wolfgang, 1997; 229 f; Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 7, 9.

³⁶⁹ Vgl. Kap. 5.1

³⁷⁰ Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages handelt der Rat während eines Zeitraumes von fünf Jahren einstimmig auf den Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes. Nach Ablauf dieser fünf Jahre kann der Rat nur noch auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission handeln, wobei diese jeden Antrag eines Mitgliedstaates prüft und danach dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll. Dementsprechend erhält die Kommission 2003 das alleinige Initiativrecht bei Asyl- und Zuwanderungsfragen, so daß ihr politischer Einfluß im europäischen Entscheidungsprozeß entscheidend gestärkt werden wird. Ferner muß der Rat dann einstimmig beschließen, für welche der Bereiche von „Justiz und Inneres“ das Gesetzgebungsverfahren der EG – und damit die Mitentscheidung des Europäischen Parlamentes – gelten soll.

retär untersteht, sowie einem Ausschuß der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und Ausschüssen mit Beamten der nationalen Ministerien.

Generell ergibt sich die Zusammensetzung des Rates aus den für das spezifische Problemfeld zuständigen Ministern aller Mitgliedstaaten. Bei Einwanderungs- und Asylfragen sind dementsprechend die Justiz- und Innenminister der Mitgliedstaaten zuständig. Ein Mitglied der Europäischen Kommission nimmt an den Sitzungen des Rates teil, hat jedoch keine eigene Stimme, sondern vertritt nur die Position der Kommission. Die Präsidentschaft des Rates wird im sechsmonatigen Turnus von den entsprechenden Regierungen der Mitgliedstaaten übernommen. Dabei wird dieser Vorsitz von der vorhergehenden und der nachfolgenden Regierung zur Troika ergänzt, um einen abrupten Wechsel in der Präsidentschaft zu vermeiden.

Die Gründungsverträge von 1957 gaben dem Rat die gesetzgebende Gewalt in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik, so daß bis zum Maastrichter Vertrag nur der Rat Rechtsakte mit Gesetzeskraft erlassen konnte. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986³⁷¹ und dem Maastrichter Vertrag erhielt das Europäische Parlament durch das „Verfahren der Zusammenarbeit“ in Art. 189c EG-Vertrag und das „Verfahren der Mitentscheidung“ in Art. 189c EG-Vertrag³⁷² einen signifikanten Zuwachs an politischem Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß. Während der Rat in den Bereichen gemeinsamer Politik heutzutage nur auf der Basis eines Vorschlages der Kommission und in vielen Bereichen unter Mitwirkung des Europäischen Parlamentes entscheiden kann, gilt dies jedoch nicht für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik, die keine Bereiche gemeinsamer Politik sind. Wie bereits erläutert, wird in der Justiz- und Innenpolitik das Vorschlagsrecht erst fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zugunsten der Europäischen Kommission geändert und dem Europäischen Parlament voraussichtlich in einigen Bereichen das Mitentscheidungsrecht eingeräumt werden.

In der Justiz- und Innenpolitik kann der Rat einstimmig gemeinsame Standpunkte festlegen, gemeinsame Maßnahmen beschließen oder Übereinkommen ausarbeiten, die den Staaten zur Ratifikation empfohlen werden. Während in vielen Bereichen Beschlüsse durch eine qualifizierte Mehrheit entschieden werden können, überwiegt in den sensibleren Be-

³⁷¹ Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde im Februar 1986 unterzeichnet und trat am 1.7.1987 in Kraft. Der EEA war die erste größere Reform der Europäischen Gemeinschaft seit dem Römischen Vertrag von 1957. Obwohl der EEA keine gemeinsame Einwanderungspolitik behandelte, beinhalteten die politischen Ziele des Artikels 8a eine Kooperation in oder gar spätere Harmonisierung von nationalen Einwanderungspolitiken. Vgl. Kap. 3.3. Siehe hierzu u.a. Collinson, Sarah, 1994: *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*. Washington D.C.; Calovi, Giuseppe, 1992: *Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European Jig-Saw Puzzle*, in: *International Migration Review*. 26, 2, 353-372; Heaton, Ricou, 1992: *The European Community after 1992: The Freedom of Movement of People and Its Limitations*, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 25, 643-679.

³⁷² Nach den Änderungen des Amsterdamer Vertrages handelt es sich um Art. 251 und 252 EG-Vertrag.

reichen, die die Souveränität der Mitgliedstaaten berühren, das Prinzip der Einstimmigkeit. Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung wurde erst mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 (EEA) und des Maastrichter Vertrages 1993 auf Gebiete ausgeweitet, die Fragen des Binnenmarktes, der Regionalpolitik, der Erziehung und der Arbeitsschutzbestimmungen berühren. In Einwanderungs- und Asylfragen muß jedoch weiterhin einstimmig entschieden werden, so daß trotz der Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung Souveränitätsvorbehalte eine Entscheidungsfindung im Rat weiterhin erschweren.³⁷³ Diese schwierigen Verhandlungen können jedoch auch von Regierungen der Mitgliedstaaten genutzt werden, um über eine verbindliche Gemeinschaftsentscheidung ein politisches Ziel zu erreichen, das auf nationaler Ebene nicht durchzusetzen gewesen wäre.

Durch den *Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV I und II)* wird der Rat entlastet. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter setzt sich zusammen aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten, die den Rang eines Botschafters inne haben, und greift auf ein großes Mitarbeiterkorps von Beamten der verschiedenen Mitgliedstaaten zurück. Er ist für die Organisation der Ratstreffen zuständig und beaufsichtigt die ordnungsgemäße Ausführung der getroffenen Ratsentscheidungen durch die Gemeinschaftsadministration. Art. 151 EG-Vertrag stellt die Grundlage für das Arbeiten des Ausschusses, wurde aber durch Art. 7 EG-Vertrag und Art. 4 des Vertrages über die Europäische Union so modifiziert, daß eine Kooperation mit anderen Ausschüssen vorgesehen ist.³⁷⁴ Im Politikfeld Asyl bereitet der Ausschuß zusammen mit diesen Arbeitsgruppen die Entscheidungen vor, über die dann abschließend im Rat verhandelt wird.

Die *Ad-hoc Gruppe „Einwanderung“ (AHIG)* spielte bei der Entscheidungsvorbereitung für den für Einwanderungsfragen zuständigen Rat eine große Rolle. Sie wurde 1986 von seinen Ministern ins Leben gerufen, um dem Rat Maßnahmen im Bereich der Visapolitik³⁷⁵, der Außengrenzen³⁷⁶ und der Regelbestimmung zur Beantwortung der Asylzustän-

³⁷³ So ist laut der geführten Hintergrundgespräche und eigenen Erfahrungen jede nationale Regierung darauf bedacht, daß ihr keine Nachteile aus einer Entscheidung erwachsen. Da jedoch aufgrund politischer und kultureller Unterschiede jeder Mitgliedstaat andere Schwerpunkte hat, kommt eine Einigung zwischen den für Einwanderungsfragen zuständigen Minister häufig nur mit Hilfe vieler juristischer Kompromisse zustande.

³⁷⁴ Europarecht, 1995 (13. neubearbeitete Auflage): Verträge und Erklärungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, (Beck'sche Reihe).München.

³⁷⁵ Dieser Vorschlag beinhaltete eine Gemeinschaftsliste von Ländern, die bei der Einreise in die EU Visa benötigen. Die Liste mit zuerst fünfzig Ländern (auf dem Treffen in München 1988 wurde sie auf 61 Staaten erweitert) wurde auf dem Treffen des Rats der Justiz- und Innenminister in Kopenhagen 1987 angenommen. Vgl.: Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ (AHIG), 1991a: Summary of conclusions of the meetings of the Ministers concerned with immigration held in London (20 October 1986), Brussels (28 April 1987), Athens (9 December 1988), Madrid (12 May 1989), Paris (15 December 1989), Dublin (15 June 1990), and Rome (7 December 1990), SN 1131/91 WGI 735, Brüssel.

³⁷⁶ Dies beinhaltete auch See- und Flughafenkontrollen, sowie eine weitere Liste, die bestimmten Bürgern aus Drittstaaten nicht erlaubte einzureisen. Diese Liste sorgte für politische Debatten in verschiedenen Mitgliedstaaten, wurde aber vom ER befürwortet.

digkeitsfrage³⁷⁷ vorzuschlagen. Die Ad-hoc-Gruppe setzte sich zusammen aus hohen Beamten der Innen- und Justizministerien sowie einem Repräsentanten der Europäischen Kommission. Der Europäischen Kommission wurde zwar ein Beobachterstatus eingeräumt, jedoch behielten sich die Mitgliedstaaten ihre ausschließliche Regelungskompetenz auf europäischer Ebene vor.³⁷⁸ Das Zusammenspiel zwischen der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, ihren Untergruppen, der Koordinierungsgruppe und dem zuständigen Rat war sehr kompliziert: Die Ad-hoc-Gruppe hatte mehr als 100 Treffen pro Jahr und fünf bzw. später sechs Untergruppen. Die dritte Untergruppe beschäftigte sich mit Asylfragen. Die Untergruppen erstatteten der Ad-hoc-Hauptgruppe Bericht. Diese informierte wiederum die übergeordnete Koordinierungsgruppe, die dann alle sechs Monate auf den Treffen des Rats ihren Bericht präsentierte. Diese formellen Ministertreffen waren 1989 unter der spanischen Präsidentschaft eingeführt worden. Erst mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages wurde die Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ von der K4 Steuerungsgruppe I (Einwanderungs- und Asylfragen) ersetzt, um das komplizierte Zusammenspiel zu vereinfachen.³⁷⁹

Zusätzlich zur Ad-hoc-Gruppe beschäftigen sich die *European Political Cooperation Group*, die *Trevi-Gruppe* und die *Horizontal Group on Data Processing* mit den verschiedenen Bereichen der Einwanderung, jedoch spielen sie in der hier vorliegenden Analyse nur eine untergeordnete Rolle, so daß sie nur vereinzelt erwähnt werden.

Die *European Political Cooperation Group (EPZ)* wurde 1970 gegründet, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Außenpolitik zu erleichtern. Jedoch erst 1986 wurde diese Zusammenarbeit in der Einheitlichen Europäischen Akte völkerrechtlich verbindlich geregelt. Im Maastrichter Vertrag von 1992 wurde schließlich verbindlich beschlossen, außerhalb des Arbeitsbereiches der EG eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu erarbeiten und zu verwirklichen. Die Verfahren dieser außenpolitischen Zusammenarbeit wurden im Amsterdamer Vertrag erweitert.³⁸⁰ Obwohl Zuwanderungs- und Asylpolitik auch außenpolitische Fragen berühren, werden diese Bereiche jedoch allgemein im Rahmen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik, also nicht auf den Treffen der Außenminister, sondern denen der Justiz- und Innenminister, behandelt.

³⁷⁷ Diese Frage wurde innerhalb des Dubliner Übereinkommens von 1990 gelöst.

³⁷⁸ Tony Bunyan und Frances Webber schreiben hierzu: „*The governments argued that the Community Procedure would take too long because it would involve the European Parliament (and possibly national parliaments). It would, in short, expose the decision-making to democratic debate and scrutiny. Moreover, Conventions once agreed and signed by the ministers could not be amended or changed in any way by national parliaments during the ratification process.*“ Bunyan, Tony/Webber, Frances, 1995: *Intergovernmental Co-Operation on Immigration and Asylum*, CCME Briefing Paper Nr. 19, Brüssel.

³⁷⁹ Die zuständigen nationalen Fachvertreter sind jedoch laut meiner Hintergrundgespräche fast durchweg dieselben geblieben.

³⁸⁰ Nähere Einzelheiten hierzu geben u.a. Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 53-55.

Um die Treffen der Außenminister intergouvernemental besser vorbereiten zu können, wurde 1976 auf Vorschlag der britischen Präsidentschaft die *Trevi-Gruppe* gegründet. Sie setzt sich aus hohen Beamten aus den Justiz- und Innenministerien zusammen und arbeitet mit der Europäischen Kommission zusammen. Die Trevi-Gruppe befaßte sich anfangs nur mit der Koordination gegen den Terrorismus, doch wurde ihr Mandat 1980 erweitert. Seitdem besteht sie aus vier Untergruppen: 1) Terrorismus; 2) Polizeikooperation; 3) Kriminalität und Drogenhandel; 4) Umsetzung der Politik- und Sicherheitsbestimmungen der Einheitlichen Europäischen Akte. Hierdurch sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefestigt und die Schlupflöcher für Kriminelle schneller geschlossen werden.

Die *Horizontal Group on Data Processing* wurde ins Leben gerufen, um den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren. Ihr Hauptziel war die Einrichtung des European Information System (EIS). Dieses wurde eingerichtet, um Informationen der Mitgliedstaaten über die Kriminalitätsbekämpfung, die Außengrenzkontrollen und die Polizeikooperation zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung zu sammeln und bei Bedarf anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen.³⁸¹

Da sich die verschiedenen intergouvernementalen Gruppen gleichzeitig mit Einwanderungs- und Asylfragen befaßten, kam es zwischen ihnen wegen der vielen sich überschneidenden Aufgabenbereiche verstärkt zu Konflikten und ihr Wille zur Zusammenarbeit wurde geschwächt. Ihre Vorschläge zur Koordination und Harmonisierung der grenzüberschreitenden Politikfelder führten zu keinem gemeinsamen Ergebnis, sondern verlangsamten den Entscheidungsprozeß - und damit die Realisierung des Binnenmarktes. Da jedoch hauptsächlich die Ad-hoc-Untergruppe „Asyl“ die Entscheidungen des Rates bei Einwanderungs- und Asylfragen vorbereitete, konzentriert sich die folgende Analyse fast ausschließlich auf diese Vorbereitungsgruppe.

Im Gegensatz zur Europäischen Kommission und dem Rat hat das *Europäische Parlament (EP)* seinen Sitz in Straßburg, obwohl die Ausschüsse und Sitzungen der Fraktionen in der Regel in Brüssel stattfinden, um einen regelmäßigen Kontakt zur Europäischen Kommission und dem Rat zu ermöglichen. Das Generalsekretariat ist hingegen in Luxemburg, so daß das Parlament insgesamt an drei Standorten arbeitet. Die Mitglieder des Europäischen Parlamentes werden seit 1979 direkt auf fünf Jahre gewählt und schließen sich in Fraktionen zusammen. Die Fraktionen sind übernational, so daß die Abgeordneten nicht nach Herkunftsländern, sondern nach Fraktionen im Plenarsaal sitzen. Aus seiner Mitte wählt das Parlament den Präsidenten des Europäischen Parlamentes, der dem Parlament vorsteht und nach außen repräsentiert. Die Gesamtzahl der Abgeordneten beträgt zur Zeit 626, wobei Deutschland mit 99 Abgeordneten die größte und Luxemburg mit 6 Abgeordneten die kleinste Anzahl stellt. Das Europäische Parlament sieht sich als „Sprachrohr der Bürger“ und tritt für die Interessen der Bürger, gleich welcher Nation, ein.

³⁸¹ Diese Datenbank hat in der Öffentlichkeit zu Diskussionen über Datenschutz geführt. Vgl. Papademetriou, Demetrios, 1996, 32 f.

Bürger“ und tritt für die Interessen der Bürger, gleich welcher Nation, ein. Es fordert von jeher die wirtschaftliche und politische Einigung der Gemeinschaft und unterstützt damit die europäischen, anstatt der nationalen Interessen innerhalb der Gemeinschaft.

Während das Europäische Parlament bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952 und der Gründung der EG 1958 nur eine beratende Funktion hatte, erhielt es im Laufe der Jahre zusätzliche Befugnisse. Jedoch erst mit der Europäischen Einheitlichen Akte von 1986 wurde es an der allgemeinen Gesetzgebung in wichtigen Bereichen der EG, wie z.B. der Vorbereitung des Binnenmarktes, durch ein „Verfahren der Zusammenarbeit“³⁸², beteiligt und Beitritts- und Assoziierungsverträge bedürfen seiner Zustimmung. Mit Inkrafttreten des Maastrichter und Amsterdamer Vertrages wurden die Befugnisse des Europäischen Parlamentes erneut erweitert, so daß es heutzutage in einigen Bereichen, z.B. bei Rechtsakten in den Bereichen Binnenmarkt, Kultur, Umwelt, Mitentscheidungsrechte hat und die Ernennung der Kommission seiner Zustimmung bedarf. Zusätzlich zu den Gesetzgebungsrechten wurden auch die Haushaltsrechte und Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes erweitert. So ist das Parlament nicht nur an der mehrjährigen Haushaltsplanung beteiligt, sondern muß auch den Ausgaben zustimmen, die sich nicht direkt oder indirekt aus den Verpflichtungen ergeben, die aus den EU-Verträgen hervorgehen („nichtobligatorische Ausgaben“). Ferner kann es den Haushaltsplan insgesamt ablehnen, muß der Ernennung der Kommission und, seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, des Kommissionspräsidenten zustimmen und kann die Europäische Kommission mit einer Zweidrittelmehrheit zum Rücktritt zwingen. Die Kontrollrechte gegenüber dem Rat sind eher gering, doch muß der jeweilige Ratspräsident zu Beginn seiner halbjährigen Amtsperiode sein Arbeitsprogramm vor dem Europäischen Parlament erläutern und gibt am Ende einen Rechenschaftsbericht ab. Der Europäische Rat der Regierungs- und Staatschefs trifft sich überdies vor jedem Gipfel zu einer Aussprache mit dem Parlamentspräsidenten und legt dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht über die Entwicklung der EU vor.

In der gemeinsamen Politik sind also die Befugnisse des Europäischen Parlamentes im Laufe der Jahre gewachsen. Ferner ist das Parlament an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beteiligt und muß zu Fragen der GASP gehört werden. Der Ratsvorsitz hat dabei darauf zu achten, daß diese Stellungnahmen gebührend berücksichtigt werden. Bei der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik haben die Rechte des Europäischen Parlamentes jedoch erst durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 an Bedeutung gewonnen. So hat das Europäische Parlament ein Anhörungsrecht in vielen Bereichen der Justiz- und Innenpolitik, z. B. bei Asyl- und Einwanderungsfragen und erhält nach Ablauf der ersten fünf Jahre möglicherweise das Mitentscheidungsrecht in einzelnen Berei-

³⁸² Vgl. Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 49f.

chen, einschließlich der Einwanderungs- und Asylpolitik.³⁸³ Hierdurch wird der politische Einfluß des Europäischen Parlamentes gegenüber dem der Europäischen Kommission und dem Rat gestärkt werden.³⁸⁴

Bisher muß sich das Europäische Parlament jedoch bei Einwanderungs- und Asylfragen auf Initiativentschließungen beschränken, ein Initiativrecht hat es nicht; dementsprechend stehen dem Europäischen Parlament nur wenig Möglichkeiten offen, die Entscheidungen innerhalb der Gemeinschaft zu beeinflussen. Zwar hat es die Undurchsichtigkeit der intergouvernemental verhandelten Beschlüsse mehrfach kritisiert. Jedoch änderte dies nur wenig an der Tatsache, daß der Rat - als das Hauptentscheidungsorgan der Gemeinschaft - weiterhin auf intergouvernementalen Verhandlungen in sensiblen Politikfeldern wie bei Einwanderungs- und Asylfragen bestand.

Der Europäische Rat ist in den Originalverträgen der Europäischen Gemeinschaft nicht vorgesehen. Informell treffen sich jedoch die Staatsoberhäupter und Regierungschefs, sowie der Präsident der Europäischen Kommission seit Mitte der siebziger Jahre mindestens zweimal im Jahr. Diese Treffen fallen normalerweise mit dem Präsidentschaftswechsel des Rats der Europäischen Union zusammen und finden nach der Zusammenkunft des Rats statt. Gestützt auf eine Regierungsvereinbarung der Gipfelkonferenz in Paris 1974 wurde der Europäische Rat 1987 erstmalig in einem rechtlich verbindlichen Kontext erwähnt. Die Vertragsgrundlage für den Europäischen Rat stellt Art. D des Vertrages über die Europäische Union dar.

Obwohl der Europäische Rat also im rechtlichen Sinne kein Organ der EG/EU ist, hat er faktisch großen Einfluß auf den Bereich gemeinsamer Aktivitäten, indem er neue Initiativen über die Staats- und Regierungschefs voranbringt. Da die zuständigen Minister auf nationaler Ebene den Regierungschefs unterstellt sind, gelten diese Initiativen als Leitlinien für ihren Entscheidungsprozeß. Besonders in Politikfeldern, die wie Einwanderungs- und Asylfragen intergouvernemental verhandelt werden, ist der Einfluß des Europäischen Rates bemerkbar und stärkt das nationale Prinzip in den Verhandlungen.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) hat seinen Sitz in Luxemburg und ist das oberste Gericht der Gemeinschaft. Er setzt sich zusammen aus 15 Richtern, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf sechs Jahre ernannt werden und unabhängig von den nationalen Interessen entscheiden sollen. Er wird von acht Generalstaatsanwälten unterstützt, die unparteiisch und unabhängig die Entscheidungen des Gerichtshof mit „Schlußanträgen“ vorbereiten sollen. Nach Art. 164 EG-Vertrag „sichert (der EuGH)

³⁸³ Dieses Mitentscheidungsrecht wird vom Rat abhängen, der nach zu diesem Zeitpunkt einstimmig entscheiden muß, in welchen Bereichen das Gesetzgebungsverfahren der EG gelten soll.

³⁸⁴ Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 30 ff.

die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ der Verträge.³⁸⁵ So entscheidet er sowohl darüber, ob bei einer Klage eines Mitgliedstaates oder eines EU-Organes in einem Einzelfall gegen EU-Recht verstoßen wurde, als auch darüber, wie strittige Texte in den Verträgen auszulegen sind. Ferner wahrt der EuGH die Grundrechte des EU-Bürgers gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft. Neben den Urteilen zu den Verträgen und Rechtsakten der Gemeinschaft kann, bzw. als Gericht letzter Instanz muß ein nationales Gericht dem EuGH eine Frage des Europarechts, die sich auf eine Prozeßentscheidung auswirkt, zur Entscheidung vorlegen. Die Entscheidungen des EuGH sind bindend, und auch nationale Gesetze unterliegen dieser Bindepflicht, um eine einheitliche Auslegung der die Gemeinschaft betreffenden Gesetze zu gewährleisten.

Die Urteile und Interpretationen des EuGH haben zu einem Gesetzesrahmen geführt, der eine Rechtsprechung auf den verschiedenen Politikebenen umfaßt. Seit 1989 wird der EuGH durch einen zweiten Gerichtshof, der *Gerichtshof der ersten Instanz*, entlastet. Eine Anrufung der zweiten Instanz ist jedoch weiterhin möglich.³⁸⁶ Bei Einwanderungs- und Asylfragen ist die Kompetenz des EuGH jedoch sehr begrenzt. Er kann nur als rechtliches Kontrollorgan tätig werden, wenn er von einem Mitgliedstaat, dem Rat oder - nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages - der Europäischen Kommission angerufen wird und hat dementsprechend auf den europäischen Entscheidungsprozeß in der Asylpolitik nur wenig Einfluß gehabt.

Nachdem die Kompetenzen der Institutionen, die sich innerhalb der EG/EU mit Entscheidungen im Politikfeld Asyl befassen, kurz erläutert wurden, soll nun im folgenden Unterkapitel auf die rechtlichen europäischen Rahmenbedingungen eingegangen werden, die für den Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl relevant sind, die völkerrechtlich verankerten Normen. Zwar sind die völkerrechtlichen Normen Teil der strukturellen Rahmenbedingungen, da sie von den Mitgliedstaaten der EG/EU allgemein anerkannt werden. Da sie jedoch materiell nicht bindend sind, haben sie weniger Einfluß auf den Entscheidungsprozeß als die bereits beschriebenen Institutionen. Auf diese These wird im Folgenden näher eingegangen.

3.2 Die völkerrechtlich verankerten Normen

Die Mitgliedstaaten der EG/EU weisen im nationalen Asylrecht große Unterschiede in den asyl- und asylverfahrensrechtlichen Grundlagen und Praktiken auf. So ist die BRD der einzige Mitgliedstaat, der ein subjektives Recht auf Asyl im Grundgesetz verankert hat. Auf der anderen Seite beschränkt sie - im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten wie z.B. den

³⁸⁵ Nach den Änderungen des Amsterdamer Vertrags handelt es sich um Art. 220 EG-Vertrag.

³⁸⁶ Für eine nähere Diskussion siehe u.a.: European Commission Delegation to the United States, 1994: *The European Union: A Guide*. Washington D.C.; European Commission Delegation to the United States, 1996: *Serving the European Union: A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union*. Washington D.C. .

Niederlanden - das Recht auf Asyl auf den *staatlich* verfolgten politischen Flüchtling. Dementsprechend konnte die BRD über das Anerkennungsverfahren die Gewährung von Asyl eingrenzen, doch wurde vielen der abgelehnten Asylsuchenden als De-Facto-Flüchtlingen der Aufenthalt in der BRD gewährt. Da alle Mitgliedstaaten seit den siebziger Jahren nach Begrenzungsmöglichkeiten für Zuwanderer suchten, verschärfte sie ihre Asyl- und Zuwanderungsbestimmungen. Wegen ihres subjektiven Asylgrundrechtes und dem daraus folgenden individuellen Rechtsanspruchs mußte die BRD jedoch weiterhin jeden Asylantrag behandeln. Diese Voraussetzungen steigerten die Attraktion der Bundesrepublik auf Flüchtlinge zusätzlich, so daß in der Bundesrepublik zwischen 1985 und 1994 durchschnittlich mehr Anträge auf Asyl gestellt wurden als in allen anderen Mitgliedstaaten zusammen.³⁸⁷

Trotz dieser nationalen Unterschiede basiert das nationale Asylrecht der EU-Mitgliedstaaten generell auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die für die Angleichung bzw. Harmonisierung der nationalen Asylrechte auf europäischer Ebene von Bedeutung sind. Jedoch haben die Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre zwischen einer Ratifizierung der Konventionen und dem tatsächlichen Praktizieren dieser Abkommen unterschieden.³⁸⁸ Zwar streben sie mit ihren Entschlüssen auf europäischer Ebene eine Angleichung des materiell-rechtlichen Asylrechtes auf der Basis dieser Konventionen an. Da die völkerrechtlichen Verträge auf nationaler Ebene aber unterschiedlich interpretiert werden, hat sich der Rat nur schrittweise

³⁸⁷ Vgl.: Eurostatgroup Statistics in Focus. Population and Social Conditions (Hrsg.), 1994: Asylum Seekers in Europe 1985-1993, Strasburg. Siehe auch: Santel, Bernhard, 1995: Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik, Opladen, sowie die jährliche Analyse der Asylbewerberzahlen durch Hans-Ingo von Pollern in Zeitschrift für Ausländerrecht (ZAR). Auf die weiteren Unterschiede nationaler Praktiken wird im Folgenden nicht näher eingegangen, um den Fokus dieser Arbeit nicht aus den Augen zu verlieren. Dementsprechend verweise ich nur auf die folgenden aufschlußreichen Arbeiten, die sich mit diesem Thema eingehend befassen: Menke, Matthias 1993: Bedingungen einer Asylgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden; Hailbronner, Kay/Reermann, Olaf/Taschner, Hans Claudius (Bearbeiter), 1992: Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich: Vorträge und Diskussionen der Fachtagung „Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, 12. und 13. März 1992 in der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bonn; Widgren, Jonas, 1992: Überblick über die Funktionsweisen der Asylverfahren in Ländern Europas und der USA, in: Blaschke, Jochen/Germershausen, Andreas: Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Band 1, Berlin, 243-278; Europäisches Parlament, 1987a: Bericht im Namen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte zu den Fragen des Asylrechts; Berichterstatter: H.O. Vetter; Sitzungsdokumente A2-227/86/ A und B, Strasburg; Europäisches Parlament, 1992: Einwanderungspolitik und Asylrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft; Treffen des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten mit den Vorsitzenden der entsprechenden Ausschüsse der nationalen Parlamente der Gemeinschaft, Arbeitsdokument W3, Strasburg; Note der EG-Präsidentschaft der Niederlande/Ad-hoc-Einwanderungskommission-Unterabteilung Asyl, 1991: Analyse der Parallelen und Unterschiede im materiellen Asylrecht der Mitgliedstaaten (ohne Drs.-Nr.).

³⁸⁸ Diese Regelung hat ihre Bedeutung in Zusammenhang mit der Drittstaatenregelung. So ist im Sinne der Entschlüsselung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten vom 30.11/1.12.1992 eine Anwendung der Konventionen Kriterium für die Einstufung des Aufnahmedrittlandes als „sicherer Drittstaat“. Vgl. Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef (Bearbeiter), 1993: Das neue Asylrecht. Die neuen Gesetzestexte und internationalen Abkommen mit Erklärungen, Köln, 17.

auf eine Koordinierung der Asylpraktiken und –gesetze geeinigt.³⁸⁹ Um die Entschlüssen und Initiativen, die auf europäischer Ebene die Asylpolitik bestimmt haben, in den Kontext des Entscheidungsprozesses besser einordnen zu können, sollen beide völkerrechtlichen Verträge im Folgenden kurz erläutert werden.

3.2.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Die Genfer Flüchtlingskonvention³⁹⁰ entstand 1951 als Antwort auf die Wanderungsbewegungen nach Ende des Zweiten Weltkrieges und wurde von allen westeuropäischen Staaten unterzeichnet. Im Laufe der Jahre unterzeichneten auch viele osteuropäische Staaten diese Konvention, so daß sie heutzutage die Grundlage zur Definition eines Flüchtlings und seiner Rechte bildet.³⁹¹ Die Genfer Flüchtlingskonvention geht dabei nicht von *einem* Flüchtlingsbegriff aus, sondern versucht, alle zur Zeit ihrer Entstehung bestehenden Flüchtlingsgruppen zu berücksichtigen.³⁹²

Insofern definiert Art. 1a (2) GFK in Verbindung mit Art.1 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge den Flüchtling als eine Person, welche aus

„(...) begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Land nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“

Während die Genfer Flüchtlingskonvention bei einer Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft nicht auf die subjektiven Gründe und Motive des Staates bei der Verfolgung eingeht, ist die Einbeziehung der Motive des Verfolgerstaates in der nationalen Rechtsprechung möglich.³⁹³ Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention läßt damit dem natio-

³⁸⁹ Vgl. Menke, Matthias, 1993; Marx, Reinhard, 1992b: Anforderungen an ein europäisches Asylrecht, in: Kritische Justiz, 1992, 4, 405-426; Kohler, Manfred, 1991: Die Flüchtlinge betreffenden Konventionen der EG-Staaten und die europäische Asylrechtsharmonisierung: Reader für das Seminar d. ELSA, September 1991, Bonn.

³⁹⁰ Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II: 559) Das dazugehörige Protokoll von 1967 (BGBl 1969 II: 1293) erweitert den Flüchtlingsbegriff durch den Wegfall der geographischen Komponente.

³⁹¹ Vgl. u.a. Kimminich, Otto, 1991: Die Genfer Flüchtlingskonvention als Ausdruck globaler Solidarität, in: Archiv des Völkerrechts, 29/1991, 3, 261-269.

³⁹² Da die statuären Flüchtlinge und Palästina-Flüchtlinge für diesen Kontext keine Rolle spielen, verweise ich an dieser Stelle nur auf nähere Ausführungen in: Kimminich, Otto, 1962: Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, Köln, 215 ff; Takkenberg, Alex/Tahbaz, Christopher, 1988: The Collected Travaux Préparations on the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, Amsterdam.

³⁹³ So verlangte das Bundesverfassungsgericht für die Anwendung von Art. 16 (2) GG die Motivation des Staates miteinzubeziehen. BVerwGE 62, 123; Konträr hierzu das Urteil vom Oberverfassungsgericht Hamburg OVG Bf. V 138/82, Urteil vom 14.11.1983, zitiert in: Nicolaus, Peter, 1990: Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention - eine vergessene Begriffsbestimmung des Flüchtlings?, in: Otto-Benecke-Stiftung e.V. (Hrsg.): Vierzig Jahre Asylgrundrecht. Verhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention, Baden-Baden, 45-62, 47.

nenalen Gesetzgeber einen gewissen Spielraum. Dies hat sich auf die unterschiedlichen asyl- und asylverfahrensrechtlichen Regelungen innerhalb der EG ausgewirkt: Die europäischen Staaten konnten das subjektive Element, das in der Genfer Flüchtlingskonvention enthalten ist, bei der „begründeten Furcht vor Verfolgung“ unterschiedlich restriktiv auslegen, da der Schwerpunkt der Rechtsprechung auf dem kausalen Zusammenhang zwischen der Verfolgung und der politischen Überzeugung bzw. den Eigenschaften der betroffenen Person liegen muß.³⁹⁴

Ferner beinhaltet die Genfer Flüchtlingskonvention kein Recht auf Aufnahme, sondern betrifft nur die Rechtsstellung der Flüchtlinge „im Asyl“³⁹⁵ sowie daran angeschlossen ein Zurückweisungsverbot in einen Staat, der sie bedroht (Art. 33 GFK). Die Frage nach einer Rückführung in einen Drittstaat wird davon nicht berührt. Die Genfer Flüchtlingskonvention nimmt in diesem Zusammenhang nur Stellung zu Flüchtlingen, die sich nach Art. 31 GFK nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten. Illegal eingereiste Flüchtlinge müssen sich demnach „(...) unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.“³⁹⁶ Für den Wechsel des Aufenthaltsortes können dem Flüchtling „notwendige“ Beschränkungen auferlegt werden, bis die Rechtsstellung „(...) im Aufnahmeland geregelt oder es ihnen gelungen ist, in einem anderen Land Aufenthalt zu finden.“³⁹⁷ Daraus läßt sich nur ein Recht auf vorübergehenden Aufenthalt ableiten, der sich wiederum auf ein Recht auf Zuflucht reduziert, wenn der Flüchtling von keinem anderen Staat aufgenommen wird.³⁹⁸ Die Ausweisung des Flüchtlings ist an ein Verfahren gebunden, in welchem dem Flüchtling erlaubt wird, Beweise zu seiner Entlastung vorzubringen (Art. 32 GFK). Das sog. Refoulement-Verbot tritt dann in Kraft, wenn der Flüchtling in Gebiete zurückgewiesen werden soll,

*„in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“*³⁹⁹

³⁹⁴ Vgl. Kimminich, Otto, 1984: Bonner Kommentar, Hamburg; Nicolaus, Peter, 1988: Der Flüchtlingsbegriff in der Genfer Flüchtlingskonvention und im Grundgesetz, in: Germershausen, Andreas/Narr, Wolf-Dieter (Hrsg.): Flucht und Asyl, 59-77; Nicolaus, Peter, 1990.

³⁹⁵ Insofern unterschied sich das deutsche Recht auf Asyl nach Art. 16 (2) GG, da es in Zusammenhang mit Art. 19 (4) GG ein subjektives, einklagbares Recht auf Asyl für den politisch Verfolgten nach sich zog, das einen individuellen Rechtsschutz beinhaltete. Vgl. Amann, Christine, 1992: Recht auf Asyl - Recht im Asyl und die Genfer Flüchtlingskonvention, in: AWR-Bulletin, 39/1992, 24-29. Siehe auch Kap. 3.2.1.

³⁹⁶ Art. 31 (1) GFK.

³⁹⁷ Art. 31 (2) GFK.

³⁹⁸ Vgl. Amann, Christine 1992; Hailbronner, Kay, 1993a: Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention und die Rechtsstellung von De-Facto-Flüchtlingen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 13.1773, 3-11.

³⁹⁹ Art. 33 (1) GFK. Auf diese Vorschrift kann sich jedoch nach Art. 33 (2) GFK nicht berufen, wer als Gefahr für die Sicherheit des Landes angesehen wird oder eine Gefahr für die Allgemeinheit des Staates bedeutet.

Zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaften ist ein Verfahren notwendig, das von der Genfer Flüchtlingskonvention nicht ausgestaltet wurde, sondern dies nationalen Bestimmungen überläßt. Der UNHCR (Der hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)⁴⁰⁰ gab in diesem Zusammenhang 1979 den Signarstaaten in seinem „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“ entsprechende Empfehlungen. Im Kontext mit bestimmten Flüchtlingsproblemen beschließt das Exekutiv-Komitee des UNHCR zusätzliche Empfehlungen, die der UNHCR selber anwendet und deren Gebrauch er den Mitgliedstaaten unverbindlich nahelegt.⁴⁰¹ Nach den Empfehlungen des Exekutiv-Komitees soll einem Asylbewerber während des erstinstanzlichen Verfahrens und des Beschwerdeverfahrens ein vorläufiges Bleiberecht gewährt werden.⁴⁰² Diese Empfehlung gilt auch in Fällen „offensichtlicher Unbegründetheit“ oder „Mißbräuchlichkeit“, in denen ein beschleunigtes Verfahren vorgeschlagen wird.⁴⁰³ Jedoch kann das Aufnahmeland nach Beschlußempfehlung des Exekutiv-Komitees einen Flüchtling in einen Staat zurückweisen, in dem er bereits Schutz gefunden hat - wenn er dort unter „menschenswürdigen Bedingungen“ aufgenommen und ihm Schutz vor weiterer Zurückweisung gewährt wird. Dabei sollen aber Fälle, in denen Antragsteller „berechtigterweise behaupten“ können, daß sie in dem Drittstaat Verfolgung oder schwerwiegender Bedrohung ausgesetzt seien, „wohlwollend behandelt werden“.⁴⁰⁴

Zur Gewährleistung eines fairen Asylverfahrens in allen Staaten und einer schnellen Entscheidung, ob und um welche Art von Flüchtling es sich handelt, empfiehlt das Exekutiv-Komitee Vereinbarungen zwischen den Aufnahmestaaten; hierbei sollen gemeinsame Kriterien den Rechtsschutz des Flüchtlings gewährleisten.⁴⁰⁵ Ferner soll die Bekämpfung von Fluchtursachen in den Herkunftsländern dazu führen, daß die Flüchtlingszahlen redu-

⁴⁰⁰ Näher hierzu: Türk, Volker, 1992: Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin; Glahn, Wiltrud von, 1992: Der Kompetenzwandel internationaler Flüchtlingsorganisationen - vom Völkerbund bis zu den Vereinten Nationen, Baden-Baden; Nicolaus, Peter, 1991b: Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und 40 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, in Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 1991, 3, 113-121; Kimminich, Otto, 1993: Mensch und Migrant: Der Flüchtling im humanitären Völkerrecht, in: AWR-Bulletin, 31/1993, 3, 123-130; Steinacker, Karl, 1988: Der Hohe Flüchtlingskommissar und die Mär von der unpolitischen Flüchtlingshilfe, in: Ashkenasi, Abraham (Hrsg.): Das weltweite Flüchtlingsproblem. Sozialwissenschaftliche Versuche der Annäherung, Bremen, 178-194.

⁴⁰¹ Siehe Exekutiv-Komitee UNHCR: Beschluß Nr. 8 (XXVIII), 1977 - Feststellung der Flüchtlingseigenschaft; Beschluß Nr. 22 (XXXII), 1981 - Massenfluchtbewegungen; Beschluß Nr. 30 (XXXIV) 1983 - offensichtlich unbegründete Anträge; Beschluß Nr. 58 (XL), 1989 - Irreguläre Weiterwanderungen; Beschluß Nr. 71 (XLIC), 1993 - Allgemeines, in: Schoenemann, Peter, 1995: Gleichwertiges Asylrecht für Europa. Europäische Harmonisierung und nationales Recht in 17 Staaten, Düsseldorf; UNHCR, 1993: An Overview of Protection Issues in Western Europe. Legislative Trends and Positions taken by the UNHCR, Genf.

⁴⁰² Exekutiv-Komitee UNHCR: Beschluß Nr. 8 (XXVIII), 1977 - Feststellung der Flüchtlingseigenschaft.

⁴⁰³ Exekutiv-Komitee UNHCR: Beschluß Nr. 30 (XXXIV) 1983 - offensichtlich unbegründete Anträge.

⁴⁰⁴ Exekutiv-Komitee UNHCR: Beschluß Nr. 58 (XL), 1989 - Irreguläre Weiterwanderungen.

⁴⁰⁵ Exekutiv-Komitee UNHCR: Beschluß Nr. 22 (XXXII), 1981 - Massenfluchtbewegungen.

ziert werden. Eine internationale Lastenverteilung soll schließlich die Aufnahme von Flüchtlingen regeln und die entstehenden Lasten in den Aufnahmeländern verringern.⁴⁰⁶

Aus diesen Erläuterungen geht hervor, daß bestimmte Regelungen zum Rechtsschutz des Flüchtlings erst dann in Kraft treten, wenn dem Flüchtling der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird. Für Flüchtlinge, die wie Asylbewerber den Status des politischen Flüchtlings noch nicht erlangt haben, gilt die Genfer Flüchtlingskonvention deswegen nur begrenzt. So schützt sie durch das sog. Non-Refoulement-Verbot vor einer Zurückweisung in das Herkunftsland, jedoch nicht vor einer Zurückweisung in einen Drittstaat. Ferner wird dem Flüchtling ein befristeter Aufenthalt durch die Genfer Flüchtlingskonvention in dem um Schutz ersuchten Aufnahmeland gewährt, bis sein Status über ein rechtsstaatliches Verfahren geklärt ist. Alle verfahrensrechtlichen Maßnahmen selbst bleiben hingegen dem Nationalstaat vorbehalten. Die im „Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“ und die vom Exekutiv-Komitee ausgesprochenen Empfehlungen zur Durchführung des Asylverfahrens sind rechtlich nicht bindend. Dementsprechend steht es dem entsprechenden Aufnahmeland frei, seine Gesetzgebung an diesen Empfehlungen auszurichten oder die Genfer Flüchtlingskonvention aufgrund innenpolitischer Entscheidungen restriktiver auszulegen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention stellt jedoch nicht allein den völkerrechtlichen Rahmen für die Koordinierung und Harmonisierung der nationalen Asylrechte. Dementsprechend wird im Folgenden die zweite Konvention ergänzend vorgestellt.

3.2.2 *Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)*

Zusammen mit der Genfer Flüchtlingskonvention stellt die sog. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ein völkerrechtliches Instrument dar, das Vorgaben enthält, die die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von asylpolitischen Maßnahmen berücksichtigen müssen. Jedoch bleibt auch hier den Unterzeichnerstaaten genügend Interpretationsspielraum für die Asylgesetzgebung.

Die Europäische Menschenrechtskonvention wurde 1950 verabschiedet und stand somit unter dem nachhaltigen Eindruck, den die Schrecken der zwei vorhergegangenen Weltkriege vermittelt hatten. In Art. 3 EMRK wird bestimmt, daß niemand „(...) *der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung(...)*“ unterworfen werden darf.⁴⁰⁷ Diese und weitere Regelungen zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen, die in der EMRK aufgeführt werden, gelten auch für Asylsuchende. Doch hat der EuGH entschieden, daß politische Unruhen, Kriege, Bürgerkriege oder ein allgemeines Gewalt-

⁴⁰⁶ Exekutiv-Komitee UNHCR: Beschluß Nr. 71 (XLIC), 1993 - Allgemeines.

⁴⁰⁷ BGBl. II 1952, S. 686, 953; BGBl. II 1968, S. 116, 1120.

klima nicht ausreichen, um eine Schutzpflicht nach Art. 3 EMRK zu begründen. Jedoch kann ein Verstoß nach Art. 3 EMRK vorliegen, wenn es sich um „Flüchtlinge auf Wandschaft“ handelt - also Flüchtlinge, die wiederholt ausgewiesen und von keinem Land aufgenommen werden.⁴⁰⁸

Wenn also eine Verletzung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten vorliegt - im vorliegenden Fall ist Art. 3 EMRK relevant -, hat der Betroffene nach Art. 13 EMRK

„(...) das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“⁴⁰⁹

Voraussetzung für diese Instanz ist eine ausreichende Unabhängigkeit gegenüber der Ausgangsbehörde und die Gewährung rechtlichen Gehörs. Während der Überprüfung durch die nationale Instanz soll das Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben.⁴¹⁰

Die Auslegung der nationalen Überprüfungsinstanz bei Listen mit sicheren Herkunftsländern wird in der Literatur unterschiedlich wahrgenommen: Während die eine Seite für die Gewährleistung eines effektiven Beschwerdeverfahrens eine formell rechtliche Rechtsprechung als ausreichend ansieht,⁴¹¹ wird von der anderen Seite eine zusätzliche materiellrechtliche Prüfung gefordert.⁴¹² Da dementsprechend für die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention auf das Politikfeld Asyl genauso allgemeine Vorgaben gelten wie bei der Genfer Flüchtlingskonvention, haben sich eine Spannweite unterschiedlich

⁴⁰⁸ Vgl. Knösel, Peter (Hrsg.), 1992; Campbell, Dennis/Fisher, Joy (Bearbeiter), 1993: *International Immigration and Nationality Law*, Dordrecht; Zimmermann, Andreas, 1993: *Asylum Law in the Federal Republic of Germany in the Context of International Law*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1/1993, 49-87 (63 ff).

⁴⁰⁹ Nach Rechtsprechung des EuGH muß ein „arguable claim“ vorliegen, um dieses in Art. 13 EMRK festgelegte Recht in Anspruch nehmen zu können. Vgl. Plattform Ärzte für das Leben, Ser. A, Vol. 139 (25) *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte*; Zimmermann, Andreas 1993, 71.

⁴¹⁰ Zimmermann, Andreas 1993, 71 ff; Schoenemann, Peter, 1995, 7.

⁴¹¹ Hailbronner, Kay, 1992: *Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der maastrichter Gipfelkonferenz*, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlands am 4.12.1992, in: Hailbronner, Kay/Reermann, Olaf/Taschner, Hans Claudius (Bearbeiter), 1992: *Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich: Vorträge und Diskussionen der Fachtagung „Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich“*, 12. und 13. März 1992 in der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bonn, 134-147; Taschner, Hans-Claudius, 1992: *Asyl- und Einwanderungsrecht aus europäischer Perspektive. Grundstrukturen eines europäischen Asylrechts aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaften*, in: Hailbronner, Kay/Reermann, Olaf/Taschner, Hans Claudius (Bearbeiter), 1992: *Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich: Vorträge und Diskussionen der Fachtagung „Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich“*, 12. und 13. März 1992 in der Europäischen Rechtsakademie Trier, Bonn, 113-119.

⁴¹² Frowein, Jochen A./Zimmermann, Andreas, 1993: *Der völkerrechtliche Rahmen für die Reform des deutschen Asylrechts*, Köln. Dieses im Auftrag des Bundesinnenministerium erstellte Gutachten weist aber auf die konträr dazu stehende Urteilsentscheidung des EuGH hin, nach dem im Fall Soering nur eine Rechtsprüfung vorgenommen werden mußte. Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß es sich in diesem Gerichtsurteil nicht um ein Asylgesuch gehandelt habe. Ebd., 42.

liberaler Asylverfahren entwickelt. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Auslegungen beider Konventionen auf nationaler Ebene spiegeln sich, wie aufgezeigt werden wird, auch in den auf europäischer Ebene getroffenen Maßnahmen wider.

3.3 *Die Verhandlungen innerhalb der EG von 1985 bis 1989*

Im Folgenden werden zuerst die Verhandlungen, die von den Mitgliedstaaten von 1985 bis 1989 im Politikfeld Asyl geführt wurden, dargestellt. Hierbei werden einerseits die Aktionen der unterschiedlichen europäischen Institutionen, andererseits die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen berücksichtigt. Die einzelnen Akteure, die auf nationaler Ebene in Erscheinung getreten sind, werden hier nicht gesondert betrachtet, da nur die Regierung den europäischen Entscheidungsprozeß beeinflussen konnte. Die europäischen Verhandlungen, die außerhalb der Gemeinschaft geführt wurden, aber einen deutlichen Einfluß auf die politischen Entwicklungen im Politikfeld Asyl hatten, werden im Anschluß an dieses Unterkapitel gesondert dargestellt. Hierdurch soll es dem Leser erleichtert werden, die miteinander verwobenen Verhandlungen, die auf deutscher und europäischer Ebene stattgefunden haben, besser nachvollziehen zu können. Abschließend werden die einzelnen Ergebnisse, auf denen der nächste Verhandlungsabschnitt aufbaute, noch einmal zusammengefaßt, um die Handlungsspielräume der Akteure im anschließenden Kapitel leichter bestimmen zu können.

3.3.1 *Der Entscheidungsprozeß innerhalb der EG*

Die Zielsetzung, einen Binnenmarkt zu schaffen, ging aus einer deutsch-französischen Initiative hervor, die im Juni 1984 auf der europäischen Gipfelkonferenz in Fontainebleau verabschiedet wurde. Diese Initiative ermutigte die Europäische Kommission, dem Rat Vorschläge zu unterbreiten, die die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten vereinfachen sollten. Das „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“⁴¹³ stellte ein detailliertes und präzises Programm mit über 270 legislativen Maßnahmen samt Zeitplan dar, das die Realisierung des Binnenmarktes bis 1992 zum Ziel hatte.

Da die darin vorgesehenen asylrechtlichen Maßnahmen nur in Zusammenhang mit der *Abschaffung der Binnengrenzen* gesehen, wurden, gingen, laut der geführten Hintergrundgespräche, diese Vorschläge der bundesdeutschen Regierung inhaltlich nicht weit genug, so daß sie der Europäischen Kommission nahelegte, sich im Zusammenhang mit dem Element der Freizügigkeit auch mit Asylfragen näher zu beschäftigen. Daraufhin legte die Europäische Kommission dem Rat noch im selben Jahr die „Guidelines for a Community Policy on

⁴¹³ Europäische Kommission, 1985a: Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Rnr. 55, Brüssel. Vgl. auch: Callovi, Giuseppe, 1992.

Migration“⁴¹⁴ vor. Die von der Kommission vorgelegten Richtlinien bestärkten die Prinzipien der Bewegungsfreiheit für europäische Gemeinschaftsbürger, für Waren, Dienstleistungen und das Kapital innerhalb der Gemeinschaft und zielten auf eine Gleichberechtigung aller Migranten innerhalb der Gemeinschaft ab.⁴¹⁵ Sie konzentrierten sich jedoch mehr auf die *Koordinierung* der verschiedenen Flüchtlings- und Visapolitiken, der mit der Öffnung der Binnengrenzen zusammenhängenden Sicherheitsfragen sowie der Bestimmungen für „Flüchtlinge auf Wanderschaft“ als auf eine *Angleichung* der *materiellen* Asylrechtsregelungen, wie es der bundesdeutschen Regierung vorschwebte. Der Rat nahm die hier aufgeführten Richtlinien an, so daß Einwanderungsfragen nun auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft verstärkt thematisiert wurden – wobei die Verhandlungen nicht, wie von der bundesrepublikanischen Regierung gewünscht, eine Angleichung des materiellen Asylrechtes vorsahen.⁴¹⁶

Trotz des entsprechenden technischen Schwerpunktes unterstellte die britische Regierung der Europäischen Kommission, daß sie mit diesen Richtlinien die Einwanderungs- und Asylfragen *vergemeinschaften* wollte. Um dieser Intention vorzubeugen und die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten zu bekräftigen, nutzte die britische Regierung daraufhin ihre Präsidentschaft, um als Gegengewicht die *intergouvernementale Kooperation* zu stärken.⁴¹⁷ Auf Vorschlag der britischen Präsidentschaft etablierte der Rat auf seinem Treffen in London 1986 die Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, die wiederum eine Untergruppe „Asyl“ bildete.⁴¹⁸ Die Aufgabe der Ad-hoc-Gruppe bestand darin,

„(...) Maßnahmen zu prüfen, die im Hinblick auf ein gemeinsames Vorgehen zu treffen sind, um den Mißbrauch des Asylrechts zu beenden“.⁴¹⁹

Aus diesem Zitat wird schon deutlich, daß sich die Regierungen der Mitgliedstaaten darin einig waren, nur Flüchtlingen mit rein politischen Fluchtmotiven Asyl zu gewähren. Wie

⁴¹⁴ Europäische Kommission, 1985b: Guidelines for a Community Policy on Migration. Commission Communication transmitted to the Council on 7 March 1985 (COM [85] 48 final), Bulletin of the European Communities, Supplement 9/85, Luxemburg.

⁴¹⁵ Europäische Kommission, 1985b, 5-8.

⁴¹⁶ Für eine kurze Übersicht der Ereignisse von 1950 bis 1993 siehe auch: Bielmeier, Josef/Stein, Gottfried, 1995: Stichwort, 1992: Asyl in Deutschland und Europa, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Berlin. Besonders hervorzuheben ist hier die Empfehlung des 1977 eingesetzten Komitees CAHAR, die nationalen Asylverfahren zu standardisieren. (Ebd., 34) Hieraus ergab sich u. a. die Empfehlung zur Harmonisierung der nationalen Asylverfahren, die im wesentlichen mit den Beschlüssen des UNHCR Exekutiv-Komitees übereinstimmt. Vgl. Empfehlung 16 des Ministerkomitees des Europarates über die Harmonisierung der nationalen Asylverfahren vom 5.11.1981, in: Schoenemann, Peter 1995, 103 f.

⁴¹⁷ Vgl. de Lobkovicz, Wenceslas, 1994a: Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration - From the Single European Act to Maastricht, in: Monar, Joerg/Morgan, Roger (Hrsg.): The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, Brüssel, 99-122 (107 f).

⁴¹⁸ Vgl. Kap. 3.1.

⁴¹⁹ Ad-Hoc Gruppe „Einwanderung“, 1991a.

bereits dargestellt, faßte diese intergouvernementale Gruppe Beschlüsse, die als Richtlinien für die Treffen des Rates und - bei Übernahme durch den Rat - für nationale politische Entscheidungen dienten. Der Europäischen Kommission wurde in dieser Ad-hoc-Gruppe nur ein Anwesenheits-, aber kein Stimmrecht eingeräumt, so daß durch diese Arbeitsgruppe die intergouvernementale Kooperation nicht nur gestärkt, sondern der politische Einfluß der Europäischen Kommission zusätzlich geschwächt wurde. Damit erreichte die britische Regierung ihr Ziel, die gemeinschaftliche Achse zu schwächen und ihre Souveränitätsansprüche in diesem Politikfeld zu behaupten.⁴²⁰

Einige Monate später, am 8.7.1985, veröffentlichte die Kommission auf der Basis von Art. 118 EG-Vertrag eine Entscheidung, in der sie versuchte, in Zusammenhang mit der Realisierung des Binnenmarktes einen Harmonisierungsprozeß der nationalen *Ausländergesetze* in Gang zu setzen.⁴²¹ Diese Entscheidung sollte die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten neue Gesetze für Arbeiter aus Drittstaaten (einschließlich ihrer Familien) sowie neue Kooperationsabkommen mit Drittstaaten vorzulegen. Dieser Versuch, Einwanderungsfragen auf gemeinschaftlicher Ebene zu behandeln, wurde von der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark zurückgewiesen. Die Mitgliedstaaten befürchteten, daß hierdurch ihre restriktiven Zuwanderungsregelungen unterlaufen werden könnten und unterstellten der Europäischen Kommission eigenmächtiges Handeln. Nach Anrufung des EuGH und seiner Entscheidung vom 9.7.1987 mußte die Kommission ihre Entscheidung so weit zurücknehmen, daß sie die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten – und die damit einhergehende nationale Gesetzgebung – bei Migrationsfragen anerkannte.⁴²²

Schon ein paar Monate vor dieser richterlichen Entscheidung forderte das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung vom 12.3.1987 eine *Harmonisierung* der nationalen Asylpolitiken. Diese EntschlieÙung stützte sich auf den sogenannten Vetter-Bericht vom 23.2.1987⁴²³ und richtete ein besonderes Augenmerk auf die Anhörung des Asylbewerbers durch eine zentrale Behörde, kostenlose Rechtshilfe, keine vorgeschaltete Zulässigkeitsprü-

⁴²⁰ Diese Einschätzung wurde mir auch in den geführten Hintergrundgesprächen bestätigt.

⁴²¹ Vgl. Europäische Kommission, 1985b; Europäische Kommission, 1985c: Commission Decision of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries; in: Bulletin of the European Communities, Supplement 9/85, Luxemburg.

⁴²² EuGH, 1987: Judgement of the Court in Joined Cases 281, 283 to 285 and 287/85 (Germany, France, Netherlands, Denmark, and the United Kingdom versus Commission) on Application for the Annulment prior Communication and Consultation Procedure on Migration Policies in Relation to Non-Member Countries, 9.7.1987, in: European Court Reports ECR 2919-3425, Luxemburg. Trotz dieser Entscheidung wurde später ein Konsultationsmechanismus eingerichtet. Siehe Niessen, Jan, 1992: European Community Legislation and Intergovernmental Cooperation on Migration, in: International Migration Review 26/2, 676-684.

⁴²³ Europäisches Parlament, 1987a. Neben einer Beschreibung der damaligen Situation sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene umfaßt dieser Bericht auch Sachverständigenbefragungen und Schlußfolgerungen für eine EntschlieÙung seitens des Europäischen Parlamentes.

fung soweit möglich, eine richterliche Überprüfung und die Option einer Berufung mit aufschiebender Wirkung.⁴²⁴ Dabei ging das Europäische Parlament über die Beschlüsse des UNHCR-Exekutiv-Komitee hinaus, da es eine Überprüfungsöglichkeit durch ein *Gericht* oder eine vergleichbare unabhängige Institution mit aufschiebender Wirkung des Rechtsmittels forderte. Eine Letztentscheidungskompetenz sollte einem internationalen Gerichtshof vorbehalten sein.⁴²⁵

Obwohl dieser Vorstoß keine direkten Auswirkungen auf die Ratsentscheidungen hatte, forderte das Europäische Parlament in den folgenden Jahren weiterhin die Harmonisierung der Ausländergesetze und Einwanderungspolitiken sowie eine Angleichung des Flüchtlingsbegriffs an den der Genfer Flüchtlingskonvention.⁴²⁶ Die Europäische Kommission realisierte hingegen, daß wegen der ungelösten Kompetenzschwierigkeiten⁴²⁷ die intergouvernementale Kooperation langfristig ausschlaggebend für den Entscheidungsprozeß sein und ihr eigener politischer Einfluß auf Entscheidungen zur Behandlung von Bürgern aus Drittstaaten gering sein würde. Dementsprechend konzentrierte sie sich nur noch auf die Bereiche, die mit Wegfall der internen Grenzen unter EU-Kompetenz fallen würden: Die Harmonisierung von Visa-, Asyl-, und Grenzpolitiken. Doch auch hier übte sie sich in Zurückhaltung, da sie die Auffassung vertrat, daß es wichtiger sei, die Vollendung des Binnenmarktes zu erreichen als auf der Kompetenzfrage zu bestehen.⁴²⁸

Das Weißbuch der Kommission blieb jedoch nicht ohne Folgen. Obwohl der Rat mit dem Anrufen des EuGH auf seine ausschließliche Regelungskompetenz hinwies, erkannten die Mitgliedstaaten, daß eine Konzertierung der Aktionen zweckmäßig sei.⁴²⁹ Diese Einsicht schlug sich in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) nieder. Die EEA wurde im

⁴²⁴ Siehe auch: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Fragen des Asylrechts vom 12.3.1987, in: Bielmeier, Josef/Stein, Gottfried: Stichwort, 1992: Asyl in Deutschland und Europa, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Berlin, 38f, Vgl. auch Schoenemann, Peter, 1995.

⁴²⁵ Das Exekutiv-Komitee hatte in seinem Beschluß Nr.8 (XXVIII) von 1977 die Zuständigkeit für das Asylverfahren in die Hände einer *Behörde*, z.B. Einwanderungsbehörde oder Grenzpolizei, gelegt, die möglichst alleine für das Anerkennungsverfahren zuständig sein sollte.

⁴²⁶ Hierunter fielen u.a. Europäisches Parlament, 1987b: Entschließung zu den Fragen des Asylrechts, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Nr. C 240 vom 16.9.1987, 45, Strasburg; Europäisches Parlament, 1990a: Entschließung vom 14.6.1990 zum Schengener Übereinkommen und der Konvention zum Asylrecht, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 175 vom 16.7.1990, 170, Strasburg; Europäisches Parlament, 1992b: Bericht über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitik der Europäischen Gemeinschaften vom 5.11.1992, Drs. A3-0337/92/ Teil A und B, Strasburg.

⁴²⁷ Eine verbindliche Regelungskompetenz der Europäischen Kommission im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik war umstritten, obwohl der EuGH in seinem Urteil vom 9.7.1987 auf die Rechtskräftigkeit eines von der Europäischen Kommission auf Art. 118 EWG gestützten Rechtsaktes hinwies. Als mögliche Rechtsgrundlagen werden auch die Art. 48 und 100 EWG diskutiert. Vgl. auch Hailbronner, Kay; 1989a: Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, Baden-Baden.

⁴²⁸ Taschner, Hans Claudius; 1990: Schengen oder die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG, Saarbrücken, 19.

⁴²⁹ Vgl. Niessen, Jan, 1992.

Februar 1986 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet und trat 1987 in Kraft. Sie bekräftigte in Art. 13 und 19 EEA den Willen zur Kooperation. Die Staaten bekannten sich dazu, die Freizügigkeit besonders hinsichtlich der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen aus Drittländern durch Zusammenarbeit zu fördern.⁴³⁰ Dies bedeutete einen Teilerfolg für die Europäische Kommission, die sich für eine Kooperation der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet eingesetzt hatte. Art. 8a EEA legte fest, daß der Rat Vorschriften mit dem Ziel erlassen sollte, bis zum 31.12.1992 einen Binnenmarkt zu etablieren. Dieser Binnenmarkt wurde definiert als ein Raum,

*„(...) der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist“.*⁴³¹

Der Binnenmarkt war jedoch zunächst nur eingeschränkt gültig, da sich die Mitgliedstaaten nicht darauf einigen konnten, ob auch Nicht-EU-Bürger (sog. „Bürger aus Drittstaaten“) von der Bewegungsfreiheit innerhalb der EU-Grenzen betroffen seien. Um das nationale Souveränitätsrecht bei Fragen der Einwanderung von Bürgern aus Drittstaaten zu gewährleisten, war schon 1985 in Luxemburg eine Erklärung verabschiedet worden, die diese nationalen Rechte verbürgte.⁴³² Auf diese Erklärung beriefen sich besonders die britische und griechische Regierung, um ihre nationale Souveränität bei Einwanderungsfragen zu behaupten. Hier heißt es:

*„(...) Nothing in these provisions shall affect the right of Member States to take measures as they consider necessary for the purpose of controlling immigration from third countries, and to combat terrorism, crime, the traffic in drugs and illicit trading. (...)“*⁴³³

Dennoch blieb durch das Ziel der Beseitigung der Binnengrenzen die Notwendigkeit bestehen, bei Außengrenzkontrollen und dem Bereich der Visapolitik zu kooperieren bzw. die nationalen Gesetze zu harmonisieren. Die Schaffung einheitlicher Rechtsnormen im Bereich der Personenfreizügigkeit blieb jedoch - mit Ausnahme der speziellen Rechtsgrundlagen für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und selbständig Erwerbstätigen - weiterhin Art. 100 und 235 EWGV (Europäischer Wirtschaftsgemeinschaftsvertrag) vorbehalten. Demnach war eine *einstimmige* Entscheidung des Rates maßgeblich. Diese Hürde

⁴³⁰ Hilf, Meinhard, 1989: Europäisches Gemeinschaftsrecht und Drittstaatsangehörige, in: Hailbronner, Kay/Rees, Georg/Stein, Torsten (Hrsg.): Staat und Völkerrechtsordnung - Festschrift für Karl Doehring, Berlin/Heidelberg, 339-364.

⁴³¹ Art.3c EG-Vertrag; siehe auch Europäische Gemeinschaft, 1987: Treaties establishing the European Communities (ECSE, EEC, EAEC); Single European Act; Other basic instruments, (limitierte Auflage) Luxemburg,.

⁴³² European Council in Luxembourg. Conclusions of the Presidency, in: Bulletin of the European Communities - Commission 18, 12/1985. Luxemburg 1985.

⁴³³ Europäische Gemeinschaft 1987, 588.

wurde zusätzlich dadurch erhöht, daß sich beide Artikel auf den „Gemeinsamen Markt“ und damit auf ökonomische Regelungen beschränkten.⁴³⁴

Gemeinschaftliche Regelungen, die für einen gemeinsamen Binnenmarkt erforderlich waren, standen dementsprechend unter einem schlechten Stern: Die Harmonisierung von Einwanderungs- und Asylfragen wurde dadurch erschwert, daß eine *einstimmige* Entscheidung notwendig war, die Regierungen aber in diesen Politikfeldern auf ihrem nationalen Souveränitätsrecht beharrten.⁴³⁵ Gleichzeitig war jedoch eine Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und eine Angleichung der nationalen Politiken erforderlich, um die Vision eines gemeinschaftlichen Marktes, wie sie 1986 in der EEA verankert worden war, zu verwirklichen.

Da die Verhandlungen innerhalb der „Schengengruppe“⁴³⁶ schneller voranschritten als in der EG, nahm der Rat dies in der ersten Hälfte des Jahres 1987 unter belgischem Vorsitz zum Anlaß, beide Entscheidungsprozesse miteinander zu verbinden. Hierdurch sollte schneller ein Ergebnis erzielt werden, das die Staatszuständigkeit eines Mitgliedstaates bei Asylverfahren festlegte. Die Forderung des UNHCR, dem Asylbewerber die freie Wahl des Asyllandes zuzugestehen, wurde von den Mitgliedstaaten schon in der Ad-Hoc-Gruppe abgelehnt, da diese zusätzliche Asylanträge für ihren eigenen Staat befürchteten. Alternativ hierzu wurde als Verhandlungsbasis ein Katalog erstellt, der auf objektiven Kriterien basieren sollte. Während dieser Verhandlungen setzte sich die deutsche Regierung für eine sehr strikte Auslegung der sog. Drittstaatenregelung ein, nach der ein dritter Staat unter bestimmten Voraussetzungen den Asylantrag bearbeiten sollte. Ihre Position ging über die in der BRD geltende Drittstaatenregelung hinaus, da schon der *Transit* durch einen Mitgliedstaat zu einer Zuständigkeitsverpflichtung führen sollte. Diese deutsche Position verwunderte einzelne Beteiligte innerhalb der Ad-hoc-Gruppe, da besonders die BRD von dieser Regelung als Transitland betroffen war. Die deutsche Position konnte sich aber größtenteils durchsetzen, da die anderen Mitgliedstaaten keine Nachteile für sich erkennen konnten.⁴³⁷

Während dieser Verhandlungen hielt sich die Europäische Kommission weiterhin mit Kommentaren zu diesem intergouvernementalen Entscheidungsprozeß zurück. Statt dessen unterstrich sie in ihrem Bericht über die Abschaffung der Personenkontrollen an den ge-

⁴³⁴ Siehe hierzu u.a. Ketelsen, Jörg-Volker, 1994: Die Zuständigkeit der EG für die Schaffung eines EG-Asylrechts, in: Barwig, Klaus/Brinkmann, Gisbert/Huber, Berthold/Lörcher, Klaus/Schumacher, Christoph (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Entwicklungen in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 349-364.

⁴³⁵ Vgl. u.a.: Hix, Simon, 1995: The 1996 Intergovernmental Conference and the Future of the Third Pillar. CCME Briefing Paper Nr. 20, Brüssel; Bunyan T./Webber, F. 1995.

⁴³⁶ Die „Schengengruppe“ wird im folgenden Unterkapitel eigens erläutert.

⁴³⁷ Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor.

meinschaftlichen Binnengrenzen⁴³⁸, daß es ihr nur um eine Harmonisierung der Bestimmungen und Verfahrensweisen gehe, die in direkten Zusammenhang mit der Entstehung des Binnenmarktes ständen. Von einer materiell-rechtlichen Harmonisierung des Asylrechtes nahm sie hingegen Abstand.

Auch unter den folgenden Präsidentschaften wurde an dem Kriterienkatalog zur Bestimmung der Staatszuständigkeit bei Asylverfahren innerhalb der Ad-hoc-Gruppe gearbeitet. Auf dem Ratstreffen in Hannover, im Juni 1988, nutzte die bundesdeutsche Regierung ihren Vorsitz, um wiederholt darauf hinzuweisen, daß asylpolitische Themen für die Europäische Gemeinschaft relevant seien. In diesem Zusammenhang forderte die bundesdeutsche Regierung die Intensivierung der gemeinschaftlichen Bemühungen bezüglich einer Zuwanderungskontrolle und die Einsetzung einer intergouvernementalen Gruppe, die sich verstärkt mit asylpolitischen Themen beschäftigen solle. Dies hätte jedoch zu einem weiteren Zuwachs an intergouvernementalen Arbeitsgruppen geführt, die sich mit asylpolitischen und Einwanderungsfragen beschäftigten.⁴³⁹ Statt dessen versuchte der Rat auf seinem folgenden Treffen in Rhodos verstärkt, den Zuwachs an intergouvernementalen Gruppen in diesen Politikfeldern zu begrenzen und die Aufgabenüberschneidung zwischen den Gruppen zu reduzieren.

Dementsprechend gründete der Rat die Koordinierungsgruppe (*Coordinators Group on the Free Movement of Persons*⁴⁴⁰). Diese sollte einerseits die sich überlappenden Tätigkeiten der anderen intergouvernementalen Gruppen überwachen und die damit verbundenen Kompetenzstreitigkeiten bändigen. Andererseits sollte die Koordinierungsgruppe dem Rat zuarbeiten, damit sich die verschiedenen Positionen der nationalen Regierungen bei Einwanderungs- und Asylfragen aneinander annäherten. Die Zusammensetzung der Mitglieder zeigt deutlich, daß die intergouvernementale Struktur innerhalb der Koordinierungsgruppe - und damit der nationale Einfluß - gegenüber der Europäischen Kommission als Vertreterin der gemeinschaftlichen Interessen weiterhin gewahrt wurde: Die Koordinierungsgruppe setzte sich aus jeweils einem Hohen Beamten des federführenden Ministeriums jedes Mitgliedstaates sowie der Europäischen Kommission zusammen. Die Realisierung des Binnenmarktes wurde also weiterhin auf intergouvernementaler Ebene vorangetrieben,⁴⁴¹ so

⁴³⁸ Europäische Kommission, 1988: Completing the Internal Market: An Area without Internal Frontiers. The Progress Report Required by Article 8b of the Treaty, Brüssel (COM [88] 640 final); vgl. hierzu auch: Callovi, Giovanni, 1992, 360 f.

⁴³⁹ Luise Druke schätzt die Anzahl der Gruppen auf über 30. Siehe: Druke, Luise, 1993: Refugee Protection in the Post Cold War Europe. Asylum in the Schengen and EC Harmonization Process, in: Pauly, Alexis (Hrsg.): Les Accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?, Maastricht, 105-169.

⁴⁴⁰ Die Koordinierungsgruppe wurde mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages durch die K4-Steuerungsgruppe ersetzt.

⁴⁴¹ Vgl. de Lobkovicz, Wenceslas 1994a, 109.

daß der politische Einfluß der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regierungen ausschlaggebend blieb.

Die erste Aufgabe der Koordinierungsgruppe ging jedoch schon über ihre bereits erwähnten Zuständigkeiten hinaus; sie sollte einen Bericht über die erforderlichen Maßnahmen zur Erschaffung eines Binnenmarktes anfertigen. 1989 unterbreitete sie dem Rat in ihrem „Free Movement of Persons Report“ (das sog. Palma-Dokument) den Vorschlag, zuerst die Außengrenzen schrittweise besser zu schützen, bevor die Innengrenzen abgebaut würden. Die darin genannten Maßnahmen umfaßten eine gemeinsame Visapolitik, eine gemeinsame Flüchtlings- und Asylpolitik, eine Kooperation innerhalb der Gebiete der Judikative und der Exekutive sowie weitere gemeinsame Maßnahmen gegen Terrorismus, Drogenhandel und illegalen Güter- und Menschenhandel.⁴⁴² Dabei wurde zwischen kurzfristig notwendigen und langfristig wünschenswerten Maßnahmen unterschieden. Die für die Analyse wichtigen Vorschläge in den Bereichen der Visa-, Flüchtlings- und Asylpolitik enthielten eine Liste von Drittstaaten, deren Staatsbürger ein Visum benötigten, sowie die dazugehörigen Maßnahmen zur Harmonisierung der Visakriterien und der Visaerteilung.⁴⁴³ Hieraus geht hervor, daß mit Hilfe dieser Maßnahmen die weitere Zuwanderung in die Mitgliedstaaten der EG begrenzt werden sollte.

Bei Flüchtlings- und Asylfragen wurde u.a. vorgeschlagen, eine kürzere Verfahrensweise für „unbegründete“ Asylanträge gemeinsam festzulegen. Ferner sollte eine Konvention verabschiedet werden, die, wie bereits innerhalb der Ad-hoc-Gruppe erörtert, die Staatszuständigkeit bei Asylverfahren klären sollte. Die Koordinierungsgruppe stufte diese Maßnahmen als kurzfristig notwendig ein, und da weder die Europäische Kommission noch das Europäische Parlament die intergouvernemental getroffenen Entscheidungen beeinflussen konnten, wurden sie vom Rat auch als kurzfristig realisierbar eingestuft. Hingegen führte die Koordinierungsgruppe die Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik sowie eine verbesserte rechtliche Stellung von in der Gemeinschaft lebenden Bürgern aus Drittstaaten nur als langfristig „wünschenswert“ auf.⁴⁴⁴ Hieran wird deutlich, daß die Mehrheit der Regierungen in einer Vergemeinschaftung der Zuwanderungs- und Asylpolitik eher eine Gefahr als eine Chance für eine restriktive Ausgestaltung dieser Politikbereiche sah.

⁴⁴² Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 1989: Free Movement of Persons. Report on the European Council by the Coordinators' Group (Palma Document), Drs. CIRC 3624/89, Annex I. Die intergouvernementale Gruppe stellte bei ihren Vorschlägen fest, daß über 80 Initiativen oder legislative Schritte nötig seien, doch nur ca. 1/5 der erforderlichen Maßnahmen in der Kompetenz der Gemeinschaft lägen.

⁴⁴³ Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 1989, 11.

⁴⁴⁴ Hiervon waren auch die Anerkennungskriterien in bezug auf einen Asyl und Flüchtlingsstatus betroffen. Vgl. Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 1989, 12.

So wurde auch der Vorschlag der Europäischen Kommission, den sie im Mai 1989 dem Rat unter spanischem Vorsitz unterbreitete, von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt. Darin schlug die Kommission vor, als Alternative zu einer internationalen Konvention Einwanderungs- und Asylpolitik unter Gemeinschaftsrecht zu stellen, um hierdurch den Harmonisierungsprozeß voranzubringen. Da sich jedoch die Mehrheit der Mitgliedstaaten *gegen* eine Stärkung der gemeinschaftlichen Kompetenzen aussprach, zog die Europäische Kommission aus realpolitischen Erwägungen ihren Richtlinienentwurf zurück.⁴⁴⁵ So befürwortete der Rat auf seiner Madrider Sitzung im Juni 1989 statt dieser von der Kommission eingereichten Richtlinien den von der Koordinierungsgruppe entworfenen „Masterplan“. Er beauftragte die Koordinierungsgruppe, die entsprechenden Maßnahmen in die Wege zu leiten und die dazugehörige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu koordinieren.

Im Gegensatz zum Europäischen Parlament respektierte die Europäische Kommission diese Entscheidung, da weiterhin die Vollendung des Binnenmarktes und nicht die Kompetenzfrage ihr Hauptziel war.⁴⁴⁶ Die intergouvernementalen Verhandlungen - und damit der politische Einfluß der Regierungen - blieb also auch weiterhin für die Entwicklung politischer Maßnahmen im Politikfeld Asyl entscheidend.⁴⁴⁷ Statt gemeinschaftlicher Interessen, die von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament vertreten wurden, dominierten nationale Eigeninteressen,⁴⁴⁸ so daß die Kooperation bzw. langfristige Harmonisierung nur schleppend vorankam.

Angesichts dieser Souveränitätsansprüche und des Zusammenbruchs des Ostblocks verzögerte sich die Realisierung der gesetzten Binnenmarktziele erneut.⁴⁴⁹ So wurde zwar auf dem Straßburger Gipfel im Dezember 1989 zwar erreicht, daß sich wenigstens elf der (damals) zwölf Mitglieder auf die gleichwertige Behandlung von Arbeitern aus der Europäischen Gemeinschaft und aus Drittstaaten einigten.⁴⁵⁰ Ende der achtziger Jahre war aber deutlich geworden, daß nach dem Ende des Kalten Krieges nationale Souveränitätsansprüche verstärkt in den Vordergrund rückten, um eventuelle nationale Vorteile zu sichern.

⁴⁴⁵ Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor. Der von der Europäischen Kommission zurückgezogene Richtlinienentwurf spielte in den weiteren Verhandlungen keine Rolle mehr.

⁴⁴⁶ So schrieb Taschner: „Recht ist eine Sache, Politik eine andere“; vgl.: Taschner, Hans Claudius, 1990, 19; siehe auch: de Lobkovicz, Wenceslas, 1994a, 108.

⁴⁴⁷ Joly, Danièle, 1992: Die Harmonisierung der Asylpolitik in Europa, in: Blaschke, Jochen, Germershausen, Andreas: Sozialwissenschaftliche Studien über das Weltflüchtlingsproblem, Band 1, Berlin, 279-319 (280 f).

⁴⁴⁸ Cruz, Antonio, 1993: Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes, CCME Arbeitspapier Nr. 12, Brüssel.

⁴⁴⁹ So antwortete der Repräsentant der Europäischen Kommission innerhalb der Koordinierungsgruppe, Martin Bangemann, auch eher ausweichend auf die mündlichen bzw. schriftlichen Anfragen von Heinz Oskar Vetter hinsichtlich einer Harmonisierung des Asylrechtes auf europäischer Ebene.

⁴⁵⁰ Großbritannien verweigerte auch hier seine Zusage zum gemeinsamen Vorgehen. Europäische Kommission, 1990a: Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, Luxemburg.

Dementsprechend wurde die Asylrechtsproblematik weiterhin nur unter Gesichtspunkten behandelt, die mit Binnengrenzfragen zusammenhingen. Dies wird durch die Ausführungen des Rates auf seinem Straßburger Treffen im Dezember 1989 unterstrichen; hier führt er aus, daß der Abbau interner Grenzen die Mitgliedstaaten nicht daran hindern solle, von der entsprechenden Nation für notwendig erachtete Maßnahmen gegen die Immigration von Bürgern aus Drittstaaten zu ergreifen.⁴⁵¹ Eine materiell-rechtliche Harmonisierung des Asylrechtes oder der Zuwanderungspolitik wurde also nicht begünstigt, da dies kein gemeinsames Ziel aller Mitgliedstaaten war. Zwar wurde weiterhin über Schnittstellen verhandelt, über die eine allmähliche Angleichung der Zuwanderungs- und Asylpolitiken erfolgen sollte, doch war das Ausmaß einer solchen Angleichung ungewiß.⁴⁵²

Um den Entscheidungsprozeß trotz der Souveränitätsansprüche voranzutreiben, setzte sich eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten zusammen und verhandelte als Avantgarde im kleineren Rahmen. Diese kleinere intergouvernementale Gruppe, die „Schengengruppe“, soll im Folgenden näher untersucht werden.

3.3.2 Die „Schengengruppe“ als Avantgarde der EG

Zusätzliche Verhandlungen zwischen einer kleineren Staatengruppe fanden ihren Anfang, als die Differenzen über den Abbau der innergemeinschaftlichen Grenzen zwischen den damaligen zwölf Mitgliedstaaten der EG immer größer wurden. Besonders Großbritannien, Irland und Dänemark behinderten ein Voranschreiten der Verhandlungen, da sie für die in der Union lebenden Bürger aus Drittstaaten sowie einreisende Touristen Personenkontrollen weiterhin durchführen wollten.⁴⁵³

Da kein gemeinschaftlicher Fortschritt zur Erleichterung von Grenzkontrollen erzielt werden konnte, wurde im kleinen deutsch-französischen Kreis schon ab 1981 über politische Alternativen diskutiert.⁴⁵⁴ 1984 führte ein Streik der Lastwagenfahrer, die wegen der innereuropäischen Grenzen an den Grenzübergängen lange warten mußten, dazu, daß sich der Europäische Gipfel von Fontainebleau verstärkt mit dem Grenzproblem befaßte. Die Diskrepanz zwischen den wirtschafts- und sozialpolitischen Visionen der Mitgliedstaaten einerseits und den faktischen Verhandlungspositionen andererseits wurde offensichtlich. Auf deutsch-französischen Vorschlag hin beschlossen die Mitgliedstaaten auf dem Fontainebleauer Gipfel, durch Grenzkontrollerleichterungen die Vision des „Europas der Bürger“ neu zu beleben. An dieser Vision arbeitete ein deutsch-französisches Gremium, das Mitte-

⁴⁵¹ Siehe: European Council in Strasbourg. Conclusions of the Presidency, in: Bulletin of the European Communities - Commission, 22, 12/1989, Luxemburg; vgl. auch: Papademetriou, Demetrios, 1996, 3.

⁴⁵² Diese erschwerenden Bedingungen, die eine Harmonisierung des materiell-rechtlichen Asylrechtes verhinderten, wurde auch in meinen Hintergrundgesprächen mehrfach erwähnt.

⁴⁵³ Diese Auseinandersetzungen wurden auch nicht durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) behoben, der im Februar 1986 vom Europarat unterzeichnet wurde.

⁴⁵⁴ Vgl. Taschner, Hans Claudius, 1990, 10 ff.

rand als französischem Präsidenten und Kohl als bundesdeutschem Kanzler direkt unterstand, im kleinen Kreis weiter.⁴⁵⁵

Das Saarbrückener Abkommen vom 13.7.1984 gilt als erstes Resultat dieser deutsch-französischen Zusammenarbeit und sah den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an der deutsch-französischen Grenze vor. Dieses Abkommen wurde auch von den in Paßunion miteinander verbundenen Beneluxstaaten als politische Alternative zur EG erkannt und führte zum Zusammenschluß der intergouvernementalen „Schengengruppe“⁴⁵⁶ am 14.6.1985. Die Unterzeichnung des „Schengener Abkommen über den schrittweisen Abbau von Grenzkontrollen“⁴⁵⁷ wurde als Prüfstein für die Union gesehen⁴⁵⁸ und brachte den politischen Entscheidungsprozeß im Rahmen der „Schengengruppe“ voran.

Obwohl aus marktpolitischen Erwägungen gegründet, hatten die Verhandlungen zum Schengener Abkommen gezeigt, daß aus Sicherheitsgründen der Grenzabbau nur durch eine Kooperation in davon betroffenen innenpolitischen Bereichen erreicht werden konnte.⁴⁵⁹ Insofern wurden im Schengener Abkommen Ausgleichsmaßnahmen für den Abbau der Grenzkontrollen aufgelistet, die die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei Einwanderungsfragen als wichtiges Ziel benannten.⁴⁶⁰ In Art. 17 und 20 des Schengener Abkommens wurden somit folgende langfristige Ziele angestrebt: Die Ergreifung notwendiger ergänzender Maßnahmen zum Schutz der inneren Sicherheit und zur Verhinderung der illegalen Einreise sowie die Harmonisierung der Sichtvermerkspolitik, der Einreisebedingungen und bestimmter Teilbereiche des Ausländerrechtes gegenüber Staatsbürgern aus Drittstaaten. Diese intergouvernemental getroffenen Vorkehrungen, die auch die Innenpolitik der Mit-

⁴⁵⁵ Diese Information geht aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor.

⁴⁵⁶ Zusätzlich zu den anfänglichen fünf Mitgliedstaaten sind im Laufe der Jahre Spanien, Portugal, Italien und Griechenland dem Schengener Abkommen vom 14.6.1985 beigetreten. Bis auf Großbritannien und Nordirland sind bis 1998 alle Mitglieder der EU dem Schengener Abkommen beigetreten; Island und Norwegen als Staaten der Nordischen Paßunion durch ein Zusatzabkommen ohne Stimmrecht. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages von 1997 werden die Bestimmungen in den Rahmen der EU einbezogen. In diesem Zusammenhang wird es jedoch noch geklärt werden müssen, inwiefern die nordischen Staaten Island und Norwegen sowie Großbritannien und Nordirland Vollmitglieder der „Schengengruppe“ werden.

⁴⁵⁷ GMBI. I 1986, 79 ff; Der Bundesminister des Innern, 1996: Das Schengener Abkommen. Dokumentation des Bundesministerium des Innern zum Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) anläßlich des ersten Jahrestages der Inkraftsetzung.

⁴⁵⁸ Siehe hierzu auch: Europäisches Parlament, 1992c: Zweiter Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens, Drs. DOC-DE\RR\216495 A3-0336/92, Strasburg; „Bundesinnenminister Schäuble“, in: Innere Sicherheit. Informationen des Bundesministers des Innern 1989, 5.

⁴⁵⁹ Vgl. Hrebly, Vendelin, 1994: La libre circulation des personnes : les accords de Schengen, Paris; Villepin, Xavier de, 1992: Vers une politique des frontières. A propos des accords de Schengen, in: Commentaire 57/1992, 95-99.

⁴⁶⁰ Auch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission wiesen mehrfach auf die Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit hin, erreichten aber nur wenig mit ihren Forderungen, da die südlichen Unionsmitglieder und Großbritannien erst später mit den ansteigenden Einwanderungs- und Asylbewerberzahlen zu kämpfen hatten. Vgl. hierzu: Europäisches Parlament, 1986; Europäische Kommission, 1985b; Europäische Kommission 1985c.

gliedstaaten betrafen, wurden anfangs nur als zusätzliche, ausschließlich im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Maßnahmen gesehen. Der Intention, Motor der EG zu werden, wurde in der Präambel Ausdruck verliehen,⁴⁶¹ eine Zusammenarbeit im Bereich der Innenpolitik über die den Binnenmarkt betreffenden Ausgleichsmaßnahmen hinaus war jedoch nicht vorgesehen.⁴⁶²

Um den Einfluß der Regierungschefs bzw. der Hohen Beamten in allen Bereichen des Schengener Abkommens zu sichern, legten die Regierungen Wert darauf, daß die Vorbereitungsgruppe, die aus vier Fachgruppen bestand,⁴⁶³ nur die Vorarbeiten leistete. Die Arbeitsebene, die aus Fachleuten der Justiz- und Innenministerien bestand, beschäftigte sich mit den praktischen Problemen, die sich aus einer Öffnung der Binnengrenzen ergaben und leitete die Ergebnisse an die entsprechenden Regierungen weiter. Während die Fachleute der Untergruppe „Personenverkehr“ über die Angleichung der technischen Kriterien eigenständig verhandeln konnten, waren sie bei politisch relevanten Themen eng an die Vorgaben der zuständigen Minister gebunden. Ihre Arbeitsergebnisse wurden den zweimal im Jahr zusammentretenden Ministern vorgelegt, die dann abschließend über die Verhandlungsergebnisse entschieden. Im Anschluß an diese intergouvernementalen Verhandlungen wurde den Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ in Art. 32 freigestellt, ob sie das Abkommen durch ihre entsprechenden Parlamente ratifizieren lassen wollten. Mit Ausnahme der Niederlande war dies nicht der Fall, da die Regierungen parlamentarischen Widerstand befürchteten.⁴⁶⁴

Auch in der „Schengengruppe“ erhielt die Europäische Kommission Beobachterstatus, aber kein Initiativrecht. Hierdurch sollte verhindert werden, daß die Verhandlungsergebnisse durch die Europäische Kommission und den EuGH beeinflusst werden könnten und da-

⁴⁶¹ Hier heißt es: „*In dem Bewußtsein, daß die immer engere Union zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften ihren Ausdruck im freien Überschreiten der Binnengrenzen durch alle Angehörigen der Mitgliedstaaten finden muß, schließen die Staaten dieses Übereinkommen.*“

⁴⁶² Taschner, Hans Claudius, 1992: Asyl- und Einwanderungsrecht aus europäischer Perspektive, in: Hailbronner, Kay/Reermann, Olaf/Taschner, Hans-Claudius (Bearbeiter): Asyl- und Einwanderungsrecht im europäischen Vergleich, Bonn, 113-119.

⁴⁶³ Diese Fachgruppen wurden unterteilt „Polizei und Sicherheit“, „Personenverkehr“, „Transport“ und „Warenverkehr“. Der Schwerpunkt der Arbeit lag bei den beiden erstgenannten Arbeitsgruppen, da die beiden letztgenannten Arbeitsbereiche in die Zuständigkeit der EG fielen. Vgl. Taschner, Hans Claudius, 1990, 16 f.

⁴⁶⁴ Wie sich beim Schengener Durchführungsabkommen herausstellen sollte, stieß die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente auf Widerstand. Doch auch das Europäische Parlament wies mehrfach darauf hin, daß die intergouvernementalen Verhandlungen einer öffentlichen Kontrolle bedürften. Dabei wurde u.a. betont, daß trotz der positiven Initiativwirkung auf dem Wege einer Koordinierung und Harmonisierung von Ein- bzw. Zuwanderungspolitiken ein Demokratiedefizit bestehe, keine Gemeinschaftsregelung die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ersetzt hätte und ein „*mangelhafter Zusammenhang zwischen verschiedenen parallelen Initiativen*“ vorherrsche. Siehe: Europäisches Parlament, 1992d: Zweiter Bericht über das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens vom 5.11.1992 (A3-0336/92), 13 ff, Straßburg. Vgl. auch: Europäisches Parlament, 1990b: Entschließung zur Unterzeichnung des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 323 v. 27.12.1989, 274; Europäisches Parlament, 1990a.

mit die Kontrolle der Regierungen über den Entscheidungsprozeß vermindert werden würde. Durch den Beobachterstatus der Europäischen Kommission war jedoch gleichzeitig die Verbindung zum Entscheidungsprozeß in der EG gewährleistet. Diese Verbindung wurde ferner dadurch gestärkt, daß die Fachleute der Schengener Vorbereitungsgruppe dieselben waren, die innerhalb der Ad-hoc-Gruppe der EG verhandelten. Auch die Zusage, das Schengener Abkommen habe nur so lange Gültigkeit, bis innerhalb der EG entsprechende Regelungen getroffen worden seien, unterstreicht, daß alle Mitgliedstaaten der EG in das Schengener Abkommen einbezogen werden sollten. Die „Schengengruppe“ wurde somit zum eigentlichen Hauptinitiator einer künftigen europäischen Asylpolitik.⁴⁶⁵

Hieraus läßt sich schließen, daß das Schengener Abkommen nicht nur als „Versuchslabor“, sondern auch als Möglichkeit gesehen wurde, im kleineren Kreis den politischen Entscheidungsprozeß besser kontrollieren zu können. Laut der geführten Hintergrundgespräche wurden dabei die Verhandlungsergebnisse des Schengener Abkommens als gemeinsame Basis für die weiteren Verhandlungen innerhalb der EG benutzt. Das Zusammenspiel der „Schengengruppe“ wurde insofern als zusätzlicher Hebel eingesetzt, um in der EG während der Präsidentschaft die Zielvorgaben zu beeinflussen.⁴⁶⁶

Obwohl die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ für das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes weniger auf ihre Souveränitätsrechte pochten als im Rat, waren zur Umsetzung des Arbeitsprogrammes noch jahrelange Verhandlungen notwendig. Der Abbau der Grenzkontrollen stand größeren Hindernissen gegenüber als zuerst angenommen worden war. Trotz ihres Demokratiedefizits wurde die „Schengengruppe“ jedoch weiterhin von vielen europäischen Staaten, aber auch von der Europäischen Kommission, als „Versuchslabor“ zur Entwicklung einer gemeinschaftlichen europäischen Politik gesehen. Sowohl in der EG als auch in der „Schengengruppe“ verhinderten jedoch nationalstaatliche Souveränitätsansprüche eine Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylfragen. Insofern mußten die Regierungen weiterhin parallel auf nationaler Ebene ihre politischen Ziele verfolgen, anstatt verstärkt den internationalen Entscheidungsprozeß als Ersatz für nationale Verhandlungen benutzen zu können.

3.4 Zusammenfassung

Betrachtet man den Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene, läßt sich festhalten, daß im Vordergrund der internationalen Verhandlungen die Schaffung eines Binnenmarktes stand. Erst mit den „Guidelines for a Community Policy on Migration“, welche die Eu-

⁴⁶⁵ So fügte sich auch die Europäische Kommission der dort vertretenen Auffassung, daß die Zuständigkeit eines Staates für Asylanträge bei Einreise in die EG prädominant sei, um sukzessive oder/und parallele Asylanträge zu umgehen, und schloß sich damit dem intergouvernementalen Verhandlungsstand an. Siehe hierzu: Äußerungen von Manfred Brunner 1989 (Kabinettschef von EG-Kommissar Martin Bangemann) sowie Rud Lubbers (niederländischer Premierminister) in: VWD-Europa, 66 vom 5.4.1989.

⁴⁶⁶ Vgl. Taschner, Hans Claudius, 1990.

ropäische Kommission dem Rat 1984 auf Wunsch der BRD vorschlug, wurden Einwanderungs- und Asylfragen in der EG stärker thematisiert. Dabei wurde der politische Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl vornehmlich vom Rat geprägt. Diese Verhandlungsstruktur wurde durch intergouvernementale Arbeitsgruppen, die dem Rat zuarbeiteten, verstärkt. Die Europäische Kommission hatte hingegen wenig politischen Einfluß, das Europäische Parlament gar keinen. Dennoch sprach sich das Europäische Parlament wiederholt für eine liberale Auslegung der völkerrechtlichen Verträge aus (z.B. im sog. Vetter-Bericht von 1987). Hingegen blieb die Europäische Kommission während des Entscheidungsprozesses in den achtziger Jahren zum größten Teil im Hintergrund, da ihr oberstes Ziel die Vollendung des Binnenmarktes war. Nach der Entscheidung des EuGH von 1987, nach der die Kommission die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten nicht genügend beachtet hatte, hielt sie sich dementsprechend mit Eigeninitiativen zu Einwanderungs- und Asylfragen zurück, um Kompetenzstreitigkeiten vorzubeugen.

Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 verstärkte die Notwendigkeit, auch in Einwanderungs- und Asylfragen miteinander zu kooperieren, da sie den Abbau der Binnengrenzen verfolgte. Da zwar alle Asylrechte auf den gleichen völkerrechtlichen Konventionen beruhten (der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention), aufgrund kultureller und politischer Gründe jeder Mitgliedstaat jedoch unterschiedliche nationale asyl- und asylverfahrensrechtliche Grundlagen und Praktiken aufwies, war der Souveränitätsanspruch in diesem Politikfeld besonders hoch. Somit war eine materiell-rechtliche Harmonisierung, wie sie zeitweise von der BRD ins Auge gefaßt wurde, illusorisch und eine Koordinierung der unterschiedlichen Asylrechte über die Zuständigkeitsregelungen bei Asylanträgen erfolgte nur langsam.

Da sich die Verhandlungen im Rat aufgrund der unterschiedlichen politischen Interessen und des Einstimmigkeitsprinzips bei Abstimmungen in die Länge zog, formierte sich eine kleinere Mitgliedsgruppe um Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland. Diese beeinflusste den europäischen Entscheidungsprozeß, indem sie die in der „Schengengruppe“ erzielten Verhandlungsergebnisse in den Verhandlungen der EG gemeinsam unterstützte. Hierdurch verstärkte sich der politische Einfluß derjenigen Regierungen, die in beiden europäischen Verhandlungsarenen agierten. Doch auch hier basierte die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten einerseits auf den Erfordernissen eines gemeinsamen Binnenmarktes, andererseits auf den Wünschen der nationalen Regierungen. Aufgrund der wirtschaftlichen gespannten Lage, der wachsenden Zuwandererzahlen trotz Anwerbestop sowie der erhöhten Flüchtlingszahlen aus entfernten Regionen und anderen Kulturkreisen verfolgte die Mehrheit der Regierungen in der EG eine restriktivere Auslegung der völkerrechtlichen Verträge, um einer größeren Zuwanderung und verstärkten Integrationsschwierigkeiten vorzubeugen.

Die politischen Forderungen der bundesdeutschen Regierung, unter Federführung der CDU/CSU, die Asylbewerberzahlen über asylverfahrensrechtliche Maßnahmen zu reduzie-

ren, stimmten also mit denen ihrer europäischen Verhandlungspartner überein. Ihr politisches Ziel, das bundesdeutsche Asylrecht über eine materiell-rechtliche Angleichung der Asylrechte der Mitgliedstaaten zu erreichen, blieb jedoch unerreichbar, da die anderen Mitgliedstaaten auf einer souveränen Asylpolitik bestanden.

In den letzten Kapiteln wurden die Rahmenbedingungen für das Politikfeld Asyl und der politische Entscheidungsprozeß bis 1989 auf europäischer und bundesdeutscher Ebene untersucht. Diese Analyse ermöglicht nun die Bestimmung der Handlungsspielräume der nationalen kollektiven Akteure und ihrer Wertvorstellungen, welche die politischen Verhandlungen von 1989 bis 1993 prägten.