

## 4 Die Akteure und ihre Handlungsspielräume bis 1989

Vor der Analyse des Zeitraumes 1989 bis 1993 sollen die Handlungsspielräume der Akteure und ihre Strategien näher bestimmt werden, um darauf aufbauend die Veränderungen, denen der Entscheidungsprozeß während des Analysezeitraumes unterlag, besser verfolgen zu können. Hierzu werden im Folgenden zuerst die Akteure, die den Entscheidungsprozeß beeinflussten, danach ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele dargestellt. Daran anschließend findet eine Erläuterung der strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen statt, um mit ihrer Hilfe die Handlungsspielräume der Akteure in Relation zueinander zu untersuchen.

### 4.1 Die Akteure

Betrachtet man die Ereignisse bis 1989, kann man mit Hilfe des vorgestellten theoretischen Modells die Akteure bestimmen: Bei den Akteuren, deren Wertvorstellungen noch untersucht werden, handelt es sich um kollektive Akteure, die in der Bundesrepublik Deutschland den Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl beeinflussten. Da Asylpolitik bis zur deutsch-deutschen Wiedervereinigung in der ehemaligen DDR keine Rolle gespielt hat und es sich bei der Wiedervereinigung um einen Anschluß der ehemaligen DDR an die alte Bundesrepublik Deutschland handelte, bezieht sich die Untersuchung nur auf die Parteien, die schon vor der deutsch-deutschen Wiedervereinigung im Bundestag vertreten waren. Die PDS, die erst nach der Wiedervereinigung als Partei ins Leben gerufen wurde (und als Nachfolgepartei der SED gilt) wurde wegen ihrer „Vergangenheit“ aus den Gesprächen zwischen den Parteien ausgegrenzt und hatte damit auch nach der Wiedervereinigung keinen Einfluß auf den hier zu untersuchenden Entscheidungsprozeß. Dementsprechend wird sie bei der vorliegenden Untersuchung als Akteur nicht berücksichtigt.

Die *SPD*, die als Hauptgegner der CDU/CSU sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat stark vertreten war, sowie die *FDP*, die als kleine Partei durchgehend an der Bundesregierung beteiligt war, stellen jeweils einen kollektiven Akteur dar. Bei der *CDU/CSU* handelt es sich hingegen um Schwesterparteien, die auf Länderebene getrennt, im Bundestag jedoch eine Fraktion bilden. Da der Schwerpunkt der Verhandlungen auf Bundes- bzw. internationaler Ebene lag und die abschließenden nationalen Verhandlungen auf Bundesebene zwischen den Fraktionsvorsitzenden geführt wurden, wird die CDU/CSU im Folgenden dennoch als ein kollektiver Akteur behandelt. Den Differenzen sowohl innerhalb der Partei als auch zwischen den Schwesterparteien wird jedoch Rechnung getragen, indem die interne Homogenität bzw. Heterogenität des Akteurs in der Untersuchung berücksichtigt wird. Ähnliches gilt bei *Bündnis90/Die Grünen*: Bis 1989 konzentriert sich die Untersuchung ausschließlich auf die alten Bundesländer, so daß für diesen Teil der Analyse nur die Grünen der alten Bundesrepublik betrachtet werden. Nach der deutsch-deutschen Wiedervereinigung gab es zwar unterschiedliche Schwerpunkte zwischen dem ostdeutschen

*Bündnis90* und den *Grünen* der alten Bundesländer; jedoch konstituierten sich beide Gruppen aus den neuen sozialen Bewegungen und schlossen sich 1993 zu einer Bundespartei zusammen.<sup>467</sup> Ferner ist zu beachten, daß bei der vorliegenden Analyse menschenrechtlich orientierte Wertvorstellungen im Vordergrund stehen, die bei beiden Gruppen ähnlich waren. Insofern können die unterschiedlichen Traditionen und Differenzen zwischen beiden Gruppen als heterogene Strömungen innerhalb eines kollektiven Akteurs gewertet werden.

Ferner werden die *Kommunen* berücksichtigt, die zwar nicht direkt an der Legislative im Politikfeld Asyl beteiligt waren, jedoch über ihre exekutiven Aufgaben ein eigenes Interesse an den rechtlichen Regelungen in der Asylpolitik hatten. Die Interessen der Kommunen werden von den drei kommunalen Spitzenverbänden, dem Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag vertreten. Die strukturellen Rahmenbedingungen sehen jedoch nicht vor, daß die Kommunen oder ihre Sprachrohre den Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl direkt beeinflussen. Obwohl sich die Aufnahme von Flüchtlingen und die Sozialausgaben der Städte und Gemeinden erheblich unterschieden, vertraten sie im Politikfeld Asyl mehrheitlich dieselben politischen Ziele, denen sie über ihre o.g. Sprachrohre Ausdruck verliehen. Insofern werden die Kommunen als ein kollektiver Akteur behandelt. Die *Menschenrechtsorganisationen*, die *katholische und evangelische Kirche* und der *UNHCR*, die die Interessenvertretung für die Asylbewerber übernahmen, stellen eine Koalitionsgemeinschaft dar, die zusammen mit den kollektiven Akteuren in der Untersuchung berücksichtigt wird. Wie bereits in der Einleitung erläutert, werden diese Interessengruppen als eine Interessenkoalition identifiziert, da ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele fast identisch waren und sie nur indirekt den Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl beeinflussen konnten. Eine direkte Beteiligung der Interessenkoalition am Verhandlungsprozeß war ausgeschlossen, da aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen nur die Parteien als Akteure direkten Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nehmen konnten. Da die o.g. außerparlamentarischen Akteure jedoch über Policy-Netze einzelne Akteure in ihren politischen Zielen zeitweilig beeinflussen konnten, wird die Interessenkoalition in die Analyse miteinbezogen.

Bevor auf die Rahmenbedingungen und die sich hieraus ergebenden Handlungsspielräume näher eingegangen wird, soll im Folgenden erläutert werden, welche Wertvorstellungen die politischen Ziele der Akteure bestimmten. Dabei werden der entsprechende Policy-Kern und die politischen Ziele der Akteure im Politikfeld Asyl untersucht, um nach der Darstellung der Rahmenbedingungen den Bogen zu den Handlungsspielräumen der Akteure und ihren angewandten Strategien schlagen zu können.

---

<sup>467</sup> Da die Grünen der Wiedervereinigung skeptisch gegenüberstanden, bildeten sie kein Wahlbündnis mit der Listenverbindung Bündnis90/Die Grünen in den ostdeutschen Bundesländern. So zog 1990 in den Bundestag nur das ostdeutsche Bündnis90 mit acht Abgeordneten ein, dem sich Teile der ostdeutschen Grünen angeschlossen hatten. Näher hierzu: Informationen zur politischen Bildung, (überarbeitete Neuauflage) 1996: Parteiendemokratie, München, 35 f, 22 f.

## 4.2 Die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Akteure bis 1989

Aufgrund der begrenzten Materialzugänglichkeit basieren die herangezogenen Informationen zur Bestimmung der Wertvorstellungen und politischen Ziele auf den Parteitagungen, Wahlprogrammen, Kommunaltagungen sowie Äußerungen einzelner einflußreicher Politiker. Da es sich jedoch im vorliegenden Fall um kollektive Akteure handelt, müssen bei der Analyse nicht nur die Aussagen bezüglich der politischen Ziele, sondern auch die interne Homogenität (innerparteiliche Differenzen) des kollektiven Akteurs berücksichtigt werden. Diese ist auch wichtig, um im Anschluß die Handlungsspielräume der Akteure zu bestimmen. Weil sich diese Homogenität jedoch nicht empirisch systematisch bemessen läßt, wird bei der Analyse zusätzlich auf Hintergrundgespräche zurückgegriffen, in denen Meinungsträger der kollektiven Akteure über ihre Einschätzungen und Wahrnehmungen als führende Parteimitglieder Auskunft gegeben haben.

Der Policy-Kern beinhaltet die fundamentalen Wertvorstellungen des Akteurs innerhalb eines Politikfeldes und leitet sich aus dem Parteiprogramm und den Aussagen von Meinungsträgern einer Partei ab. Die politischen Ziele basieren auf diesen Wertvorstellungen und werden mit ihnen gerechtfertigt. Zwar ist zu bedenken, daß auf Parteitagungen häufig deklaratorisch übertrieben wird, um der politischen Position Nachdruck zu verleihen. Jedoch sind Parteitage die formal höchsten beschlußfassenden Gremien von Parteien und setzen sich aus den Delegierten zusammen, die mit der Vertretung der Interessen beauftragt wurden. Somit stellen die Parteitagsbeschlüsse weiterhin eine Basis für die Bestimmung der Wertvorstellungen und der politischen Ziele der Akteure dar. Darüber hinaus haben Parteien Organe, die zwischen den Parteitagungen zusammentreten, um ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit demokratisch zu legitimieren. Die formalrechtlich festgelegten Strukturen sind jedoch keineswegs deckungsgleich mit der Organisationswirklichkeit. Bei fehlenden Primärquellen werden insofern die Positionen der Akteure nicht nur an Aussagen und Erklärungen festgemacht, die in Parteitags- und Parlamentsprotokollen, sondern auch Geschäfts- und Zeitungsberichten wiedergegeben werden. Bei der FDP wird auch der Bundeshauptausschuß herangezogen, weil er mit Beschlüssen zur Asylpolitik die FDP nach außen hin vertrat. Da 1989 keine gemeinsame Tagung der Kommunen stattfand, wurde auch der Geschäftsbericht des Städte- und Gemeindebundes 1988-1991 für die Bestimmung der kommunalen politischen Ziele herangezogen.

Bei der Analyse der Wertvorstellungen und politischen Ziele wird nur exemplarisch auf einzelne Quellen hingewiesen, da der Kern der Arbeit auf dem Entscheidungsprozeß liegt, der hauptsächlich auf nationaler und internationaler Ebene stattfand. Ferner gibt es kein statistisch erhobenes Datenmaterial, das Policy-Netze zwischen den Parteien und Interessengruppen belegen würde. Die Doppelmitgliedschaften, die zusammen mit dem Nachweis ähnlicher politischer Ziele solche Verbindungen zwischen den Akteuren bestätigen könnten, werden bei den Parteien aufgrund des Datenschutzes statistisch nicht erhoben. Dementsprechend basiert die Erkenntnis, daß es sich um Policy-Netze handelt, auf Hinter-

grundgesprächen und den mir zugänglich gemachten unveröffentlichten Dokumenten. Gemeinsame politische Interessen werden zusätzlich an den formulierten politischen Zielen der Akteure deutlich.

Im Folgenden werden hauptsächlich die Veränderungen während der achtziger Jahre beleuchtet, da erst im Laufe dieser Zeit eine Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes von einzelnen Akteuren öffentlich in Erwägung gezogen wurde. Die Analyse der Wertvorstellungen stellt zusammen mit den Rahmenbedingungen die Basis, um die Handlungsspielräume der Akteure bis 1989 und daran anschließend den Entscheidungsprozeß zwischen 1989/90 - dem Ende des Kalten Krieges und der Öffnung gen Mittelosteuropa (die sog. MOE-Staaten) - und 1993 - der Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes - zu analysieren.

#### 4.2.1 Die CDU/CSU

Der Policy-Kern des kollektiven Akteurs CDU/CSU ergab sich aus ihrer Berufung auf christlich-ethisch begründete Motive, nach denen besonders angesichts der aus dem Dritten Reich resultierenden Erfahrungen politischen Flüchtlingen Schutz gewährt und die Achtung der Menschenrechte gefördert werden sollte. Gleichzeitig differenzierte die CDU/CSU jedoch zwischen deutschen Staatsbürgern und ausländischen Zuwanderern, indem sie an der deutschen Staatsbürgerschaft auf der Basis des „ius sanguinis“ anstatt des „ius soli“ festhielt.<sup>468</sup> Dementsprechend begrüßte dieser kollektive Akteur auf dem Parteitag der CDU 1989 den Zuzug von Aus- und Übersiedlern,<sup>469</sup> obwohl er gleichzeitig auf die „*Grenzen der Integration in jeder Gesellschaft*“<sup>470</sup> hinwies. Eine offizielle Einwanderungspolitik wurde abgelehnt - statt dessen sollte die Integration der bereits ansässigen Ausländer über eine Einbürgerung erfolgen.<sup>471</sup> Dies zeigt sich u.a. daran, daß ein Zuzugsstop von weiteren Ausländern gefordert wurde - bei gleichzeitigen Maßnahmen zur

---

<sup>468</sup> Während beim „ius sanguinis“ das Neugeborene seine Staatsbürgerschaft aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit erhält, wird beim „ius soli“ dem Neugeborenen die Staatsbürgerschaft zuerkannt, wenn es im Land geboren wurde.

<sup>469</sup> So macht Bundeskanzler Kohl auf „(...) *junge, sympathische, optimistische Gesichter*(..)“ aufmerksam und betont: „(...) *das sind keine Aussteiger, die es sich in der sozialen Hängematte der Bundesrepublik Deutschland bequem machen wollen. Sie wollen ihr Leben so gestalten, wie wir das können. Deswegen heißen wir sie besonders herzlich willkommen.*“ Helmut Kohl, in: Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU, 11.-13. September 1989, Bremen, 20. Im Folgenden: Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU).

<sup>470</sup> Wolfgang Schäuble, in: Protokoll vom 37. Bundesparteitag, 356; siehe auch BW PIPr 10/11 vom 29.9.1988, 581-593.

<sup>471</sup> Vgl. Stöber, Margit, 1990, 28 f; Thränhardt, Dietrich (Hrsg.), 1985: *Ausländerpolitik und Ausländerintegration in Belgien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland*; Düsseldorf; Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 1992: *Einwanderungsland Deutschland. Bisherige Ausländer- und Asylpolitik. Vergleich mit anderen europäischen Ländern* (Gesprächskreis Arbeit und Soziales), Nr. 149, Bonn.

„(...) *Integration derjenigen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in Gesellschaft, Staat, Arbeitswelt und Kultur - bis hin zur Einbürgerung - die seit langem bei uns leben und auf Dauer hier Heimat finden wollen*“.<sup>472</sup>

Die Vermischung dieser - an sich unterschiedlichen - Policy-Kerne (der Schutz des politischen Flüchtlings und die restriktive Zuwanderungspolitik) ist darauf zurückzuführen, daß mit Anwachsen der Asylbewerberzahlen und der Ablehnung einer Einwanderungspolitik Asylbewerbern zunehmend wirtschaftliche Motive für ihren Aufenthalt in der BRD unterstellt und sie als „Wirtschaftsflüchtlinge“ und „Scheinasylanten“<sup>473</sup> stigmatisiert wurden.

Aus dieser Vermischung ergeben sich die politischen Ziele der CDU/CSU in der Asylpolitik: Während der Schutz politischer Flüchtlinge den Policy-Kern der CDU/CSU in der Asylpolitik bestimmte, wurde diese politische Grundposition durch die Wertvorstellungen verändert, daß den Bedürfnissen deutscher Staatsbürger gegenüber denen ausländischer Zuwanderer der Vorrang gegeben werden sollte. Die zunehmende Stigmatisierung von Asylbewerbern macht deutlich, daß die politischen Ziele der CDU/CSU darauf ausgerichtet waren, nur *politischen* Flüchtlingen Schutz in der Bundesrepublik Deutschland zu gewähren. Um die sozioökonomischen Belange des deutschen Staatsbürgers gegen die der Zuwanderer zu schützen, sollte der „(...) *Mißbrauch des Asylrechts mit allen rechtsstaatlichen Mitteln verhindert werden*“.<sup>474</sup> Durch die Argumentation, das bundesdeutsche Asylgrundrecht also zugunsten der bundesdeutschen Staatsbürger und der „wirklich“ politisch Verfolgten einzuschränken, blieb der Policy-Kern der CDU/CSU in den achtziger Jahren gewahrt - und damit ein hoher Grad an Homogenität innerhalb des kollektiven Akteurs CDU/CSU.

Diese veränderte Wahrnehmung von Asylbewerbern wurde durch das Policy-Netz mit den Kommunen verstärkt. Während Anfang der achtziger Jahre die Gewährung auf Asyl nach Art. 16 (2) 2 GG als feststehendes Grundrecht nur von vereinzelt Politikern innerhalb der CDU/CSU in Frage gestellt wurde, übernahm bis 1989 die Mehrheit der Mitglieder der CDU und CSU die Argumentation des o.g. „Asylmißbrauchs“:

Asylrecht sei nicht „(...) *das geeignete Instrument zur Linderung wirtschaftlicher Not in anderen Ländern der Erde. (...)*“<sup>475</sup>

Als politische Maßnahmen verfolgte die CDU/CSU einerseits Rechtswegverkürzungen und Abschreckungsmaßnahmen für Asylbewerber<sup>476</sup> und andererseits eine dezentrale Ver-

---

<sup>472</sup> Beschluß Nr. C1, in: Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU, 471.

<sup>473</sup> Als einer der ersten Politiker, die sich für ein restriktiveres Asylgrundrecht aussprachen, prägte Carl-Dieter Spranger (CDU) schon 1980 diesen Ausdruck im Bundestag. Siehe: BT PIPr. 8/205 vom 6.3.1980, 16472.

<sup>474</sup> Beschluß Nr. C1, in: Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU, 473 f.

<sup>475</sup> Ebd., 474.

fahrendurchführung durch Behörden und Gerichte in Bund und Ländern. Ferner forderte der kollektive Akteur auf dem Parteitag der CDU 1989:

*„In einem Europa der offenen Grenzen müssen Asylrecht und Asylpraxis der Mitgliedsstaaten harmonisiert werden. Ziel der Harmonisierung sollen die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention sein. Soweit erforderlich, muß das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland so ergänzt werden, daß unser nationales Asylrecht dem Standard in der Europäischen Gemeinschaft entspricht. Erste Schritte zu einer Angleichung des Asylrechtes müssen sein*

- *jedem Asylbewerber das Recht auf Prüfung eines Asylantrages in einem der EG-Mitgliedstaaten zu gewährleisten und*
- *die Einreichung paralleler oder einander folgender Asylanträge in verschiedenen EG-Mitgliedstaaten zu vermeiden.*<sup>477</sup>

Diese politische Forderung der CDU/CSU verdeutlicht, daß sie zu diesem Zeitpunkt schon die dynamischen, aber auch die statischen Rahmenbedingungen zur Unterstützung ihrer Argumentation, ihrer Wertvorstellungen und politischen Ziele benutzte: Demnach sollte das bundesdeutsche Asylrecht an die restriktiveren Gesetze der europäischen Nachbarn angeglichen werden, um „Asylmißbrauch“ zu verhindern - und hierdurch der Widerstand der Gegenspieler gegen einer restriktiveren Ausgestaltung des Asylrechts überwunden werden.

#### 4.2.2 Die SPD

Auch der Policy-Kern der SPD war von den Erfahrungen des Dritten Reiches stark geprägt: Die SPD setzte sich für ein liberales Asylrecht ein, um Flüchtlingen Schutz zu gewähren und die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Anstatt jedoch wie die CDU/CSU auf dem „ius sanguinis“ zu bestehen, wollte sie Zuwanderer und ausländische Mitbürger auch mit ausländischem Paß in die Aufnahmegesellschaft voll integrieren. Dementsprechend bestand die SPD auf einem politischen Konzept, das sowohl Aus- und Übersiedler-, als auch „Gastarbeiter-“ und Asylpolitik gemeinsam behandelte. Im Rahmen des Programm-entwurfs, das im März 1989 auf dem Programmparteitag in Berlin vorgestellt wurde, forderte die SPD kulturelle Toleranz und machte die bisherige Ausländerpolitik für die Diskriminierung ausländischer Mitbürger verantwortlich:

---

<sup>476</sup> Hierunter fallen die Kürzungen von Sozialleistungen und ihre Ausgabe von Sachleistungen, Gemeinschaftsunterbringungen und im allgemeinen geltendes Arbeitsverbot - von gemeinnützigen Arbeiten und dem Heranziehen in Mangelberufen abgesehen. Vgl. u.a. Stöber, Margit, 1990, 58-71.

<sup>477</sup> Ebd. . Siehe auch: Kommission der CDU/CSU BT-Fraktion, 1989: Maßnahmenkatalog vom 7.3.1989 (im Folgenden: Kommission der CDU/CSU BT-Fraktion, 1989); Schäuble, Wolfgang, 1989: Artikel 16 Grundgesetz und Europäischer Binnenmarkt aus Sicht der Bundesregierung, in: Barwig, Klaus/ Lörcher, Klaus / Schumacher, Christoph (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl, Baden-Baden, 21-34; Stoiber, Edmund, in : Bulletin Bayern 1/89 vom 10.1.1989. Die Ähnlichkeiten, die zwischen diesen politischen Maßnahmen und denen innerhalb des internationalen Entscheidungsprozesses bestehen, lassen darauf schließen, daß sich die verschiedenen Verhandlungsarenen untereinander beeinflussen konnten.

*„Kulturelle Vielfalt ist keine Bedrohung, sie bereichert uns. Daher wollen wir alles tun, was Verständnis, Achtung und Zusammenarbeit zwischen den Nationen und Kulturen fördert, Integration und Teilhabe ermöglicht.*

*Wir wollen das Aufenthaltsrecht für Ausländer verbessern, ihnen das kommunale Wahlrecht geben. Das Asylrecht für politisch Verfolgte muß Grundrecht bleiben.“<sup>478</sup>*

Die Vermischung der beiden Policy-Felder (Asyl- und Zuwanderungspolitik) fand also auch bei der SPD statt. Im Gegensatz zur CDU/CSU waren die Wertvorstellungen und politischen Ziele für Asylpolitik bei der SPD jedoch davon geprägt, keine Differenzierung zwischen deutschen Bundesbürgern (einschließlich der Aus- und Übersiedler) und der ausländischen Bevölkerung (einschließlich der Asylbewerber) vorzunehmen.<sup>479</sup> Bis Ende der achtziger Jahre setzte sich dieser kollektive Akteur also für den Erhalt des liberalen bundesdeutschen Asylgrundrechtes ein, das jedem Flüchtling, der um politischen Schutz bat, das Aufnahmerecht zubilligte.

Diese Wertvorstellungen und politischen Ziele wurden einerseits durch das Policy-Netz mit der Interessenkoalition, die aus Menschenrechtsorganisationen, der evangelischen und katholischen Kirche in Deutschland und dem UNHCR bestand, unterstützt, andererseits durch die Verbindung zu den Kommunen geschwächt, mit denen sie in anderen Politikfeldern gemeinsam politische Ziele verfolgte. Diese Konstellation führte zum politischen Spagat der SPD, einerseits Zugeständnisse gegenüber kommunalen Forderungen zu machen, und andererseits den Forderungen der Interessenkoalition gerecht zu werden. So forderte die SPD auf ihrem Parteitag 1989:

*„Das Asylrecht für politisch Verfolgte muß uneingeschränktes Asylrecht bleiben. Das schließt politisch Verfolgte aus Gründen des Geschlechts und der Rasse mit ein. Jeder Gatte hat ein eigenständiges Aufenthaltsrecht.“<sup>480</sup>*

Dieses politische Ziel wurde jedoch gleichzeitig unterminiert, da die SPD weiterhin mit den Kommunen in anderen Politikfeldern politisch zusammenarbeitete. Um diese Zusammenarbeit nicht nachhaltig zu schädigen, mußte die SPD auch den Forderungen der Kommunen bei Zuwanderungs- und Asylpolitik Rechnung tragen und Konzepte anbieten, die eine Reduktion der Zuwanderer- und Asylbewerberzahlen zum Ziel hatten. Mit dieser Berücksichtigung wandelten sich langsam die politischen Ziele der SPD, so daß sie in den achtziger Jahren restriktive Asylgesetze teilweise selber unterstützte und - auf der Grundla-

---

<sup>478</sup> Punkt 175 ff in: Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, Berlin, 18.-20.12.1989, 608 f (Im Folgenden: Programm-Parteitag der SPD).

<sup>479</sup> Vgl. u.a. Oskar Lafontaines Ausführung, daß Aus- und Übersiedler genauso zu steigenden finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen führen würden wie andere Zuwanderer und Flüchtlinge. Oskar Lafontaine, in: Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, 254 f.

<sup>480</sup> Punkt 177 in: Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, 608 f.

ge ihres Policy-Kerns - eine verbesserte Entwicklungspolitik forderte,<sup>481</sup> die sowohl national als auch innerhalb einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit entwickelt werden sollte.<sup>482</sup>

So verlangte die SPD in ihrem Parteiprogramm 1989 generell

*„(...) volle Rechte für das Europäische Parlament, eine handlungsfähige, parlamentarisch verantwortliche Regierung, klar umrissene Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften und europäische Wirtschaftsdemokratie. (...)“<sup>483</sup>*

Diese politische Forderungen verdeutlichen, daß die SPD erkannte, daß grenzübergreifende Politikfelder am besten im europäischen Verbund bearbeitet würden. Hierzu sollte der europäische Entscheidungsprozeß jedoch auf eine breitere demokratische Basis gestellt - und hierdurch auch ihr eigener politischer Einfluß auf intergouvernemental verhandelte Politikfelder, wie die Ausgestaltung des Asylrechtes auf europäischer Ebene, vergrößert werden.<sup>484</sup>

### 4.2.3 Die FDP

Der Policy-Kern der FDP entsprach in großen Zügen dem der SPD: der Erhalt des liberalen bundesdeutschen Asylgrundrechtes und eine liberale Haltung gegenüber Zuwanderern als Mitbürger. Bis 1989 wurde dieser Policy-Kern unter der Führung Burkhard Hirschs, der die politische Haltung der FDP im Bereich der Innen- und Justizpolitik bestimmte, nicht in Frage gestellt. Auch bei der FDP wurden die beiden unterschiedlichen Politikfelder (Asyl- und Zuwanderungspolitik) nicht voneinander getrennt behandelt, sondern auf der Suche nach einer Lösung immer mehr miteinander verbunden. In Zusammenhang mit den dynamischen Rahmenbedingungen änderten sich dann im Laufe der achtziger Jahre die politischen Ziele der FDP. Während die FDP bis 1982 mit der SPD im Politikfeld Asyl voll übereinstimmte, war sie danach als kleiner Koalitionspartner der CDU/CSU dazu gezwungen, Kompromisse innerhalb der neuen Regierungskoalition zu suchen. Laut Hintergrundgesprächen führte die Diskussion, welche Politikfelder den Schwerpunkt der FDP-Arbeit in der Regierungskoalition bilden sollten, zu immer stärkeren internen Auseinandersetzungen innerhalb der FDP. Gleichzeitig wurden die Fluchtmotive von Asylsuchenden immer mehr in Frage gestellt, und Ende der achtziger Jahre stellte die FDP nachdrücklich heraus, daß das politische Asylrecht nicht für Motive wie wirtschaftliche Not, Hunger, Krieg oder Ausbeutung gelten sollte.<sup>485</sup>

---

<sup>481</sup> Siehe u.a. Entwurf der Antragskommission, Punkt 104 ff, in: Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, 602 f.

<sup>482</sup> Siehe u.a. Entwurf der Antragskommission, Punkt 99 ff, in: Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, 601.

<sup>483</sup> Entwurf der Antragskommission, Punkt 97, in: Protokoll vom Programm-Parteitag der SPD, 601.

<sup>484</sup> Diese Annahme wurde in den geführten Hintergrundgesprächen bestätigt.

<sup>485</sup> Friedrich-Naumann-Stiftung, 1990, 872 ff.

Dementsprechend unterstützte die FDP im Rahmen der Regierungskoalition mit der CDU/CSU immer stärker restriktive Novellierungen im Asylverfahren. Im Mai 1989 forderte sie z.B. auf ihrem Bundesparteitag in Köln, das Asylverfahren erneut zu beschleunigen und Aussiedler in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren:

*„Die große Zahl deutscher Aussiedler aus Staaten des Ostblocks hat in der Bundesrepublik eine neue emotionale Diskussion über die Zahl in der Bundesrepublik lebenden Ausländer ebenso wie über das Asylrecht ausgelöst. Sie erschwert die Aufnahme der Aussiedler, sie gefährdet die Erfüllung unserer verfassungsmäßigen und völkerrechtlichen humanitären Verpflichtungen gegenüber politisch Verfolgten, sie gefährdet die bisher im wesentlichen erfolgreiche Integration der langjährig in der Bundesrepublik lebenden ausländischen Mitbürger. (...) Bund, Länder und Gemeinden haben sich nicht rechtzeitig auf diese Entwicklung eingestellt. Wir fordern daher eine unverzügliche gemeinschaftliche Aktion, um die entstandenen Probleme zu lösen.“<sup>486</sup>*

Anhand dieser Argumentation wird deutlich, daß die FDP zu diesem Zeitpunkt Aussiedler und politisch Verfolgte in der Bundesrepublik aufnehmen wollte. Daß jedoch Flüchtlinge, die aus anderen Motiven in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl baten, von dieser Aufnahmeregelung nicht betroffen sein sollten, macht die Forderung des Bundeshauptausschusses der FDP am 2.12.1989 in Celle deutlich: Hier wird gefordert, daß die Visumpflicht unter den Staaten der EG harmonisiert, eine Visumpflicht für jugoslawische Einreisende eingeführt und das Transitprivileg für türkische Einreisende abgeschafft würde. De-facto-Flüchtlinge sollten aus dem Asylverfahren genommen und „offensichtlich unbegründete“ Asylanträge vorrangig erledigt werden. Um eine schnellere Bearbeitung des Anerkennungsverfahrens zu erreichen, sprach sich die FDP zusätzlich dafür aus, daß das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge dezentralisiert und die Entscheidungen zu Folgeanträgen auf Einzelrichter übertragen werden. Ferner helfe eine konsequente Abschiebung von „offensichtlich unbegründeten Fällen“ und Schwerkriminalen sowie eine zeitliche Verkürzung des Arbeitsverbots, die Kommunen zu entlasten.<sup>487</sup> In diesem Zusammenhang erwartete der Bundeshauptausschuß eine öffentliche Anhörung des Innenausschusses, um „realisierungsfähige Verfahrensbeschleunigungen“ zu erreichen:

*„Nicht theoretische Diskussionen um Grundgesetzänderungen entsprechen den Notwendigkeiten der Zeit, sondern konkretes, am Bürger orientiertes Verwaltungshandeln ist gefordert.“<sup>488</sup>*

An diesen politischen Zielen wird jedoch nicht nur der Schwerpunktwechsel bei den Wertvorstellungen deutlich, sondern auch das ambivalente Festhalten der FDP an ihrem Policy-Kern, dem Erhalt des Art. 16 (2) 2 GG. Diese politische Haltung wurde laut Hintergrundgesprächen auch dadurch bestärkt, daß der FDP bewußt war, daß aufgrund der struk-

<sup>486</sup> Friedrich-Naumann-Stiftung, 1990, 871.

<sup>487</sup> Beschluß des Bundeshauptausschusses der FDP, Celle, 2.12.1989, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1990, 898.

<sup>488</sup> Ebd.

turellen Rahmenbedingungen ohne die SPD eine Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes ausgeschlossen war.

Gleichzeitig zu diesen nationalen politischen Zielen unterstützte die FDP auch die Verbindung des nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß, da sie eine europäische Lösung im Hinblick auf die Zuwanderungs- und Asylpolitik für notwendig hielt. Um als kollektiver Akteur die internen heterogenen politischen Ziele unter Kontrolle zu halten und handlungsfähig zu bleiben, vertrat die FDP also ambivalente politische Ziele: Dadurch, daß Asylbewerber zunehmend als sozioökonomische Last für die Aufnahmegesellschaft gesehen wurden und die CDU/CSU durch den europäischen Entscheidungsprozeß an Handlungsspielraum hinzu gewann, unterstützte die FDP restriktive Novellierungen im Asylverfahrensrecht, welche das bundesdeutsche Asylgrundrecht einschränkten. Sie bestand jedoch gleichzeitig darauf, daß diese Novellierungen unterhalb einer Grundgesetzänderung blieben.

#### 4.2.4 Die Kommunen

Der Policy-Kern der Kommunen entsprach den allgemeinen politischen Wertvorstellungen der Parteien, dem Schutz des politischen Flüchtlings - die politischen Ziele beruhten jedoch auf den pragmatischen Bedürfnissen der Kommunen. Insofern unterstützten die Kommunen die liberale Ausgestaltung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes, solange für sie keine finanziellen und sozialen Nachteile entstanden. Da die Kommunen jedoch als dritte Ebene staatlichen Handelns<sup>489</sup> für die Ausführung der Asylgesetze vor Ort zuständig waren, wuchs durch den Anstieg der Asylbewerberzahlen und die zunehmend restriktiveren Gesetze im Asylverfahrensrecht die finanzielle sowie integrative Inanspruchnahme der Kommunen. Dementsprechend wandelte sich die Wahrnehmung von Asylbewerbern - und mit ihnen die politischen Ziele - der Kommunen: So führte der Städte- und Gemeindebund in seinem Geschäftsbericht von 1988-1991 aus, daß die Zunahme von Asylbewerberzahlen zurückzuführen sei auf

- „(...) - das Wirtschafts- und Sozialgefälle zwischen der Bundesrepublik einerseits und den Herkunftsländern andererseits,
- die relativ offenen Grenzen der Bundesrepublik und die Liberalisierung des Reiseverkehrs in den osteuropäischen Staaten,
  - skrupellose Schlepperorganisationen, die Armutsflüchtlinge in das Bundesgebiet locken
  - sowie die Rechtslage und Verwaltungspraxis in der Bundesrepublik mit dem wohl am stärksten ausgeprägten Grundrecht auf Asyl (Art. 16 Abs. 2 GG).“<sup>490</sup>

---

<sup>489</sup> Vgl. Kap. 2.2.

<sup>490</sup> Ebd.

Aus dieser Aufzählung geht hervor, daß die Kommunen in den steigenden Asylbewerberzahlen in erster Linie eine finanzielle und soziale Belastung sahen und ihre politischen Ziele im Laufe der achtziger Jahre hauptsächlich darauf ausgerichtet waren, diese sozio-ökonomische Belastung zu verringern.

Der politischen Forderung, eine finanzielle Lastenteilung zwischen der Bundes-, der Landes- und der kommunalen Ebene vorzunehmen,<sup>491</sup> kamen jedoch weder der Bund noch die Länder ausreichend nach. Daraufhin forderten die Kommunen eine Zuzugsbegrenzung für Asylbewerber und unterstützten die entsprechenden Rechtswegverkürzungen und Abschreckungsmaßnahmen im sozialen Bereich. Ihre Forderungen umfaßten dabei nicht nur restriktive soziale Maßnahmen für Asylbewerber, sondern auch

*„(...) die umgehende Schaffung weiterer Unterbringungsmöglichkeiten, der Abbau von Zuwanderungsanreizen, d.h. insbesondere die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den Herkunftsgebieten, die Eindämmung eines unkontrollierten Zugangs und die Bekämpfung von Schlepperorganisationen.“<sup>492</sup>*

Ferner begrüßten die Kommunen, daß der nationale mit dem internationalen Entscheidungsprozeß verbunden wurde, da das nationale Patt zwischen den Akteuren verhinderte, daß die Asylbewerberzahlen reduziert und die Kommunen finanziell und sozial entlastet wurden. So heißt es u.a. im Geschäftsbericht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

*„Da die einfachgesetzlichen Möglichkeiten für weitere Maßnahmen im Bereich des Asyl- bzw. Asylverfahrensrechts unter dem geltenden Asylgrundrecht weitestgehend ausgeschöpft sind, kann auch eine Änderung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG im Rahmen einer europäischen Asylrechtsharmonisierung mit dem Ziel der Verhinderung der Benutzung des Asylgrundrechts als bloßes ‘Eintrittsrecht’ nicht länger ausgeschlossen werden. Dabei darf allerdings der Grundsatz, daß wirklich politisch Verfolgte in der Bundesrepublik Deutschland Asyl genießen, keinesfalls zur Disposition gestellt werden.“<sup>493</sup>*

Durch den Zusatz, daß „wirklich politisch Verfolgte“ weiterhin Asyl gewährt werden solle, wurde den internen Auseinandersetzungen zwischen den linksliberalen und christdemokratischen Mitgliedern Rechnung getragen, so daß die kommunalen Forderungen größtenteils homogen von allen Kommunen vertreten wurden. Des Weiteren macht dieser Zusatz deutlich, daß die politischen Ziele zwar an den pragmatischen Erwägungen ausgerichtet waren, aufgrund des Policy-Kerns Asylbewerbern aber die Aufnahme in der Bundesrepublik nicht vollkommen verwehrt werden sollte. Die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Kommunen deckten sich also in den achtziger Jahren mit denen der CDU/CSU: Beide sprachen sich gegen eine generelle Aufnahme von Flüchtlingen aus, da sie die Fluchtmotive von Asylbewerbern infrage stellten. Infolgedessen verfolgten die

---

<sup>491</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1991, 59.

<sup>492</sup> Ebd., 59.

<sup>493</sup> Ebd., 59 f.

Kommunen Ende der achtziger Jahre das politische Ziel, das bundesdeutsche Asylgrundrecht restriktiv zu ändern.

#### 4.2.5 Bündnis 90/Die Grünen

Der Policy-Kern dieses kollektiven Akteurs basierte auf der Gleichberechtigung der Geschlechter und Rassen und verfolgte eine möglichst weite Liberalisierung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes. Ferner traten die Grünen für eine Umwandlung des „ius sanguinis“ in ein „ius solis“ und eine offizielle Einwanderungspolitik ein<sup>494</sup> und sprachen sich dafür aus, keine Trennung zwischen der Aus- und Übersiedlerpolitik sowie der Ausländer- und Asylpolitik vorzunehmen. Hierdurch trugen auch die Grünen zur Verquickung der unterschiedlichen Politikfelder und der Gleichsetzung von Asylbewerbern mit anderen ausländischen Gruppen bei.

Die Wertvorstellungen und politischen Ziele dieses kollektiven Akteurs standen in engem Zusammenhang mit seiner Mitglieder- und Wählerbasis, welche in den neuen sozialen Bewegungen verankert war: Sie beruhten auf dem generellen Schutz von Flüchtlingen und deren Gleichbehandlung mit deutschen Staats- und ausländischen Mitbürgern. Durch die starke Verankerung in den sozialen Bewegungen war auch das Policy-Netz mit der Interessenkoalition äußerst stark und prägte die politische Forderung, das Aufnahmerecht über Art. 16 (2) 2 hinaus zu liberalisieren, entschieden mit. So traten die Grünen - im Gegensatz zur SPD und FDP - dafür ein, nicht nur das bundesdeutsche Asylgrundrecht zu erhalten, sondern auch den in der BRD geltenden Begriff des politischen Flüchtlings zu erweitern.

Im Laufe der achtziger Jahre änderten sich diese politischen Forderungen nicht: So sind sie auch noch 1989 in liberalen asylpolitischen Neuregelungen im Stadtstaat Berlin wiederzufinden, die zusammen mit dem Koalitionspartner SPD als „Maßstab einer humanen Flüchtlingspolitik“<sup>495</sup> im Berliner Senat durchgesetzt wurden. „*Sowohl individuell menschliche als auch aktuell politische Gegebenheiten (seien dabei) berücksichtigt (worden)*“.<sup>496</sup> Obwohl dieser Erfolg auf Landesebene einmalig blieb, hielten die Grünen an ihren politischen Zielen fest, so daß sich die SPD und FDP auf Bundesebene immer mehr von ihnen distanzieren.

Die Forderung, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente direkt am europäischen Entscheidungsprozeß zu beteiligen, zeigt, daß die Grünen ihre politischen Ziele auch auf europäischer Ebene weiterverfolgten. So forderten die Grünen im Bundestag z.B. in ihrem Entschließungsantrag vom 2.11.1988, daß die internationalen Abkommen so wei-

---

<sup>494</sup> „Für eine Politik der offenen Grenzen - Für ein Recht auf Zuflucht - Flucht- und Asylkonzeption“, BT Drs. 11/3249 vom 2.11.1988.

<sup>495</sup> Vgl.: „Maßstab einer humanen Flüchtlingspolitik“, in: FR vom 8.7.1989.

<sup>496</sup> Ebd., Ergänzungen durch die Autorin vorgenommen.

terentwickelt würden, daß der Flüchtlingsbegriff erweitert und liberalere Gesetze und Verordnungen zum Ausländer- und Asylrecht sowie Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung anerkannt würden.<sup>497</sup> Dies macht exemplarisch deutlich, daß die Grünen ihre politischen Ziele im Laufe der achtziger Jahre nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene beibehielten, da ihr Policy-Netz mit der Interessenkoalition sehr stark war und ihre Mitglieder- und Wählerbasis an ihren Wertvorstellungen und der Wahrnehmung von Asylbewerbern als generell zu schützende Flüchtlinge festhielt.

#### 4.2.6 *Die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der evangelischen und katholischen Kirche und dem UNHCR*

Der Policy-Kern dieser Interessenkoalition hatte den Schutz und die humanitäre Behandlung von Asylbewerbern im Rahmen des liberalen bundesdeutschen Asylgrundrechtes zum Inhalt. Dementsprechend waren die politischen Ziele dieser Interessenkoalition auf die Beibehaltung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes und die möglichst liberale Aufnahme von Asylbewerbern ausgerichtet. Jede restriktive Änderung im Asylverfahrensbereich lehnte die Interessenkoalition ab, da sie ihren Wertvorstellungen widersprach und das Bild des Asylbewerbers als zu schützendem Flüchtling untergrub. In diesem Zusammenhang veröffentlichte PRO ASYL 1989/90 ein Flugblatt, in dem es heißt:

*„Als Begründung für eine restriktive Politik gegenüber Flüchtlingen wird oft die geringe Anerkennungsquote angeführt. Die abgelehnten Asylbewerber werden als ‘Scheinasylanten‘ bezeichnet, die unser Asylrecht mißbrauchten. Tatsache ist jedoch, daß immer mehr Flüchtlinge deshalb nicht anerkannt werden, da Kriege, Bürgerkriege, selbst Folter keine Gründe sind, um das Recht auf Asyl zu erhalten. (...) Durch die Verschärfungen des Asylrechts, die am 15.1.1987 in Kraft traten, fällt ein Großteil der politisch Verfolgten (Flucht über ein Drittland, Nachfluchtgründe) aus der Asylanerkennung heraus. Hinzu kommt, daß durch die Stimmungsmache mancher Politiker die politische und öffentliche Diskussion gegenüber Flüchtlingen immer ablehnender geworden und die Entscheidungsfindungen über Asylanträge davon nicht unbeeinflusst geblieben sind.“<sup>498</sup>*

Zwar war die Interessenkoalition in ihren Wertvorstellungen und politischen Zielen homogen, doch waren die einzelnen Gruppen untereinander nur gering vernetzt und verfolgten ihre Strategien häufig voneinander getrennt. So nahmen die Kirchen, der UNHCR und die Menschenrechtsorganisationen zwar in unterschiedlichen Zeitabständen zu asylpolitischen Maßnahmen Stellung.<sup>499</sup> Jedoch trieben sie erst Anfang der neunziger Jahre den Austausch

<sup>497</sup> Siehe: BT Drs. 11/3249 vom 2.11.1988; BT PIPr 11/207 vom 26.4.1990, 16269-16301.

<sup>498</sup> pro asyl, 1989/90: Flugblatt, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/ Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik vom 4.12.1991; vgl. auch: SOS Rassismus: Das Beschleunigungsgesetz, Flugblatt ohne Datum (zwischen 9.11.1989 und 3.10.1990), graue Literatur.

<sup>499</sup> Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft; Flugblätter von Arbeitsgemeinschaften, KLD-Briefe, Amnesty International-Briefe, Zeitungsaufrufe etc.; diese graue Literatur ist zum größten Teil in der RAA einsehbar.

zwischen den Gruppen voran und verstärkten ihre Vernetzung untereinander.<sup>500</sup> Selbst die Kirchenasylinitiativen in Deutschland, die von Landeskirchenämtern und Caritasverband-Diözesen beaufsichtigt wurden, basierten auf keiner gemeinsamen Kooperation, sondern waren „(...) *nur ein Mittel im Rahmen eines breiten kirchlichen Engagements für Würde und Schutz von Flüchtlingen.*“<sup>501</sup> Auch die Policy-Netze zu den direkt am Entscheidungsprozeß beteiligten Parteien wurden im Laufe der achtziger Jahre immer schwächer. Sowohl die Verbindung der Parteien zu den Kommunen als auch die dynamischen Rahmenbedingungen trugen dazu bei, daß sich die politischen Ziele der Parteien - mit Ausnahme der Grünen, zu denen das Policy-Netz eng blieb - von denen der Interessenkoalition entfernten.

Auf die Veränderung der dynamischen Rahmenbedingungen reagierte die Interessenkoalition mit den Forderungen, die restriktive Landes- und Bundespolitik zu ändern, um Asylbewerber besser zu stellen und hierdurch auch die Kommunen zu entlasten. Diese Forderungen standen im Einklang mit den unveränderten Wertvorstellungen der Interessenkoalition: Die finanzielle Belastung der Kommunen sollte dadurch verringert werden, daß die Gesetze im Asylverfahren - welche restriktive Maßnahmen im sozialen Bereich wie z.B. die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die Einführung des Arbeitsverbotes und des Sachleistungsprinzips umfaßten - liberalisiert würden und Asylbewerber sich wieder durch Arbeitsverdienste selber versorgen könnten.

Auch die Verbindung des nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß wurde nur unter der Voraussetzung begrüßt, daß eine „*Harmonisierung im Sinne eines sozialen Europas*“<sup>502</sup> auf der Basis des sogenannten Vetter-Berichtes<sup>503</sup>, der Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 13.3.1987, stattfinde. Diese Forderungen nach einer Beteiligung des Europäischen Parlamentes am europäischen Entscheidungsprozeß blieben jedoch unerfüllt. In diesem Zusammenhang schrieb Amnesty International 1989:

---

<sup>500</sup> Der ECRE hatte schon vorher auf europäischer Ebene versucht, Netzwerke aufzubauen, doch zeigte seine Arbeit erst in den neunziger Jahren Früchte in der BRD. So wurde u.a. 1990 geplant, eine Informationsquelle für Engagierte einzurichten. In diesem Zusammenhang entstand das „Handbuch der Asylarbeit. Ein Vernetzungs-Handbuch für alle, die sich haupt- und ehrenamtlich für Flüchtlinge engagieren“ Karlsruhe 1995 ff (Loeper Literaturverlag). Vgl.: BASSO-Sekretariat Berlin (Hrsg.), 1995: Festung Europa auf der Anklagebank. Dokumentation des BASSO-Tribunals zum Asylrecht in Europa, Münster.

<sup>501</sup> Just, Wolf-Dieter (Hrsg.), 1993a, 111. In seinem Kapitel „Konflikt mit dem Staat im Dienst der Humanität. Kirchenasylinitiativen in der Bundesrepublik“ (110-136) schreibt er: „*Eine Kirchenasylbewegung ist allenfalls in Ansätzen da. Es fehlt eine übergreifende Organisationsstruktur, eine Vernetzung auf Bundesebene, die über lose und unverbindliche Kontakte hinausgeht. Es gibt keinen bundesweiten Informationsdienst über Kirchenasylinitiativen, keine zentrale Koordinations- und Beratungsstelle, über die abschiebungsbedrohte Flüchtlinge in aufnahmebereite Gemeinden vermittelt werden könnten, keine Gruppe, die den Aufbau einer solchen Struktur plant.*“

<sup>502</sup> Grenz, Wolfgang/Amnesty International, 1989: Für ein Soziales Europa - keine Abschottung Europas vor Flüchtlingen, ZDWF-Bezug 19208. Vgl. auch: Arnim, Ruprecht von (Vertreter des UNHCR für Frankreich), 1992: Asylrecht in der Europäischen Gemeinschaft vor und nach 1993, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.): Europäische Ausländer- und Asylpolitik, St. Augustin, 223 ff.

<sup>503</sup> Europäisches Parlament, 1987a.

„(...) Bei den Verhandlungen, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit und der Parlamente geführt werden, geht es jedoch nicht um eine Europäische Harmonisierung, sondern lediglich darum, Asylbewerber an den Grenzen Europas oder bereits im Vorfeld abzuwehren und daran zu hindern, überhaupt nach Europa zu gelangen und hier Schutz zu suchen und zu finden. (...)“<sup>504</sup>

An dieser Aussage und der Aufforderung eine „(...) dauerhafte Lösung entsprechend den europäischen Konventionen (...)“ zu suchen und die Flüchtlinge nicht in Herkunftsländer auszuweisen, „(...) in denen Diskriminierung und Unterdrückung droht“<sup>505</sup>, wird deutlich, daß die Interessenkoalition sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ihre Wertvorstellungen, die Wahrnehmung von Asylbewerbern als generell zu schützende Flüchtlinge und damit politischen Ziele beibehielt.

Im Folgenden werden nun die Akteure und ihre politischen Ziele in die strukturelle und dynamische Umgebung gesetzt, in der der Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl stattfand. Nur mit Hilfe dieser Rahmenbedingungen ist es möglich, die Handlungsspielräume und Strategien der Akteure zu untersuchen.

### 4.3 Die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen

Da es sich bei Asylpolitik um ein Politikfeld handelt, das grenzüberschreitende Auswirkungen hat, wurde es seit Mitte der achtziger Jahre immer stärker auch auf europäischer Ebene behandelt. Diese Entwicklung hatte auf die dynamischen, aber auch auf die strukturellen Rahmenbedingungen Auswirkungen, die im Folgenden noch einmal kurz dargestellt werden.

#### 4.3.1 Die strukturellen Rahmenbedingungen

Auf nationaler Ebene ist der Entscheidungsprozeß an Verhandlungen im Bundestag und Bundesrat gebunden, die von in diese Arenen gewählten Parteien geführt werden. Um eine Änderung des deutschen Asylgrundrechtes zu erreichen, ist nach Art. 79 (2) GG eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag sowie im Bundesrat erforderlich. Gesetze, die hingegen nur die Ausgestaltung des Asylrechtes betreffen, benötigen nur die einfache Bundestagsmehrheit und können im Normalfall nach Art. 77 GG im Bundestag unter Beachtung des Bundesratsvotums von einer einfachen Regierungsmehrheit durchgesetzt werden.

<sup>504</sup> Grenz, Wolfgang/Amnesty International 1989; World Council of Churches, 1989: Europa 1992, ZDWF-Bezug 19708.

<sup>505</sup> pro asyl, 1989: Die Fluchtursachen bekämpfen. Aspekte zur gegenwärtigen Asyldiskussion, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, St. Augustin, 148 f. Auch das Urteil des baden-württembergischen Verwaltungsgericht, daß Wohnungen für Asylbewerber nicht in „reinen Wohnungsgebieten“ errichtet werden dürften, wurde stark kritisiert. In diesem Zusammenhang prangerte Pro Asyl die restriktiven Asylgesetze an. Siehe u.a.: „Hunde ja, Flüchtlinge nein.“ CDU-Sozialexperte und Pro Asyl schelten Mannheimer Urteil, in: FR vom 1.8.1989; „Pro Asyl“ zu VGH-Urteil: „Beschuß ist fremdenfeindlich“, in SZ vom 1.8.1989.

Aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen haben die Parteien, die im Bundestag und Bundesrat vertreten sind, also einen direkten politischen Einfluß auf den nationalen Entscheidungsprozeß. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit und die Mitwirkung des Bundesrates am Entscheidungsprozeß bewirkt dabei, daß die direkt beteiligten Akteure miteinander verhandeln müssen, um handlungsfähig zu sein. Der Handlungsspielraum der einzelnen Akteure unterscheidet sich jedoch gewaltig aufgrund ihrer Fraktionsstärke im Bundestag, der Regierungsbeteiligung auf Bundes- und (wegen der Mitwirkung des Bundesrates) auf Landesebene.

Die Kommunen, die wegen ihrer eigenen politischen Interessenvertretung als eigenständiger kollektiver Akteur behandelt werden, nehmen zwar nicht direkt an den Verhandlungen im Bundestag und Bundesrat teil, sind jedoch per Gesetz an der staatlichen Umsetzung und Ausübung des Asylrechtes direkt beteiligt. Insofern unterscheiden sich die Kommunen von außerparlamentarischen Interessengruppen (Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, UNHCR), die nicht per Gesetz in das Politikfeld Asyl eingebunden sind. Während die Kommunen also infolge ihrer gesetzlichen Einbindung in die Exekutive zusätzlichen Handlungsspielraum gewinnen, können die Interessengruppen (Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, UNHCR), die hier als Interessenkoalition behandelt werden, den nationalen Entscheidungsprozeß nur über Policy-Netze beeinflussen.

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (ab 1993 Europäische Union) sind die strukturellen Rahmenbedingungen durch die zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Verträge vorgegeben. Hiernach wurde während des Analysezeitraumes Asylpolitik rein intergouvernemental verhandelt. Aufgrund der großen Teilnehmerzahl und der sich (durch das Prinzip der Einstimmigkeit) schwierig gestaltenden Verhandlungen hat sich Mitte der achtziger Jahre eine zweite Arena herausgebildet, die sog. Schengengruppe. Innerhalb dieser Gruppe sind im kleineren Kreis zusätzliche Verhandlungen geführt worden, um den Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene zu beschleunigen. Da auch hier ausschließlich intergouvernemental verhandelt wurde, waren in beiden europäischen Arenen nur die Regierungsparteien der Mitgliedsländer direkt am Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene beteiligt (die Europäische Kommission hatte nur Beobachtungsstatus).

Als zentraler Akteur gilt nun derjenige, der das federführende Ministerium leitet: Für die Bundesrepublik Deutschland ist dies innerhalb der Europäischen Gemeinschaft im Politikfeld Asyl das Bundesministerium des Innern, innerhalb der Schengengruppe das Kanzleramt. Die Wechselwirkungen zwischen beiden Arenen sind hauptsächlich durch die Zusammensetzung der Teilnehmer bestimmt gewesen: Durch die kleinere Teilnehmerzahl innerhalb der „Schengengruppe“ und die Verfolgung ähnlich politischer Ziele konnten sich die Mitglieder der „Schengengruppe“ auf gemeinsame politische Ziele schneller einigen und diese dann in der Europäischen Gemeinschaft gemeinsam vertreten. Die Verbindung beider Arenen auf europäischer Ebene bewirkte somit einen Verhandlungsvorteil für die Mitglieder der „Schengengruppe“ gegenüber den anderen Mitgliedern der Europäischen

Gemeinschaft: Dank der gemeinsam vertretenen politischen Ziele konnten die Mitglieder der „Schengengruppe“ ihren politischen Einfluß auf die intergouvernementalen Verhandlungen vergrößern und beeinflussten den Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaft maßgeblich.

Durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft hatte die Partei, die als zentraler Akteur fungierte, einen direkten politischen Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß, der durch die Teilnahme an der „Schengengruppe“ zusätzlich vergrößert wurde. Hingegen hatten die Gegenspieler des zentralen Akteurs keinen direkten politischen Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß, da sie weder über die Europäische Kommission noch das Europäische Parlament direkten Einfluß auf die Verhandlungen nehmen konnte. Ende der achtziger Jahre wurde zwar für die Bundestagsfraktionen eine informelle Arbeitsgruppe des Bundestagsinnenausschusses eingerichtet. In diesem Gremium war jeweils ein Abgeordneter einer Bundestagsfraktion vertreten. Diese wurden durch das Bundeskanzleramt über die Verhandlungen auf europäischer Ebene informiert und konnten die grobe Richtung der deutschen Verhandlungspolitik mitgestalten. Im Gegensatz zur SPD und FDP hatten die Grünen, die als einzige Partei unverändert an ihrer Wahrnehmung von Asylbewerbern als generell zu schützende Flüchtlinge festhielten, jedoch nicht den Status einer Bundestagsfraktion. Dementsprechend wurden sie von der Teilnahme an diesem inoffiziellen Gremium ausgeschlossen. Die SPD und die FDP versuchten hingegen, über dieses Gremium an Handlungsspielraum zu gewinnen, doch gelang ihnen dies, laut der geführten Hintergrundgespräche, nur unwesentlich.

Obwohl der politische Einfluß der Gegenspieler der CDU/CSU auf europäischer Ebene sehr beschränkt war, befürworteten alle Akteure - trotz unterschiedlicher Zielsetzungen - eine europäische Harmonisierung, da sie eine rein nationale Lösung für die grenzüberschreitenden Probleme in der Asylpolitik für unzureichend erachteten. Die daraus resultierende Verbindung der nationalen mit den internationalen Verhandlungen hatte Auswirkungen auf die nationalen dynamischen Rahmenbedingungen, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

#### *4.3.2 Die dynamischen Rahmenbedingungen*

Die dynamischen Rahmenbedingungen umfassen nicht nur die Anzahl an Asylanträgen und Zuwanderern,<sup>506</sup> sondern auch die sozioökonomischen Veränderungen innerhalb der Aufnahmegesellschaft und ihre Auswirkungen auf die öffentliche Meinung. Dabei ist zu beachten, daß bestimmte negative Veränderungen, die wie z.B. eine erhöhte Arbeitslosenquote die wirtschaftliche und soziale Lage vieler verschärft bzw. bedroht, auch dann langfristig die öffentliche Meinung sensibilisieren, wenn andere Faktoren wie z.B. ein steigendes

---

<sup>506</sup> Siehe Tabelle und Grafik II, Tabelle und Grafik VII, Tabelle IX.

Bruttosozialprodukt, an dem der durchschnittliche Lebensstandard festgemacht wird, diesen Veränderungen widersprechen. So konnte sich das Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1960 und 1989 unter Berücksichtigung der Deflatoren mehr als verdoppeln (in Preisen von 1991 waren es 1960 1000 Mrd. DM, 1989 2410,90 Mrd. DM)<sup>507</sup> und auch das Volkseinkommen für Arbeit- und Unternehmer stetig ansteigen (von 211 Mrd. DM in 1960 auf 1.738,10 Mrd. DM in 1989)<sup>508</sup> - die zunehmende Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig wachsender ausländischer Bevölkerung überdeckte diesen Trend mit der Angst vor dem eigenen sozialen Abstieg.<sup>509</sup> Mit der Umstrukturierung des Arbeitsmarktes und der nur schleppenden Integration der ausländischen Bevölkerung in die deutsche Gastgesellschaft wurde das Verhältnis der deutschen und ausländischen Bevölkerung zueinander zunehmend belastet und die zugewanderte von der deutschen Bevölkerung häufig für den erhöhten Konkurrenzkampf um Arbeit, bezahlbare Wohnungen und soziale Leistungen verantwortlich gemacht.<sup>510</sup>

Ab 1972 stieg die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik stetig an und überschritt 1975 das erste Mal die Millionengrenze (mit 1.074.217 Arbeitslosen entsprach sie 4,7% der unselbstständigen zivilen Erwerbspersonen, während sie 1972 noch bei 1,1% lag). Zu diesem Zeitpunkt stagnierte zusätzlich das reale Bruttosozialprodukt für zwei Jahre (bei ca. 1.740 Mrd. DM in Preisen von 1991) und der Bevölkerungsanteil der ausländischen Bevölkerung stieg von 4,3% in 1970 auf 7,2% in 1980 und auf 8,4% in 1990.<sup>511</sup> Die Arbeitslosenquote unter den Ausländern lag zwar ein Drittel höher als die Gesamtquote (6,8% der ausländischen Arbeitnehmer waren bei einer Gesamtquote von 4,7% arbeitslos), und zwischen 1974 und 1977 zogen 400.000 Ausländer aus der Bundesrepublik mehr fort als zu.<sup>512</sup> Jedoch stieg die Zahl der Asylbewerber von 1972 bis 1980 von 5.289 auf 107.818 Personen an (1990: 193.063 Personen)<sup>513</sup> und der Anteil der ausländischen Bevölkerung aus Entwicklungsländern erhöhte sich zunehmend,<sup>514</sup> so daß Ausländer stärker wahrgenommen wurden und sich die Angst vor kultureller „Überfremdung“ verstärkte.<sup>515</sup>

---

<sup>507</sup> Siehe Statistisches Bundesamt Wiesbaden, 1998a: Entstehung des Inlandprodukts, Fachserie 18, Reihe 1.1., 6.

<sup>508</sup> Ebda.

<sup>509</sup> Geiger, Klaus, 1991, Frankenberg, Günther, 1992.

<sup>510</sup> Vgl. u.a. Winkler, Beate (Hrsg.), 1992: Zukunftsangst Einwanderung, 67 ff.

<sup>511</sup> Diese Angaben beruhen auf einer Anfrage beim Statistischen Bundesamt Wuppertal vom 21.7.1999.

<sup>512</sup> Bei der zweiten Rezessionswelle Anfang der achtziger Jahre lag das Saldo sogar bei über 470.000 Personen. Siehe Statistisches Bundesamt Wiesbaden, 1997: Wanderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Ausland 1955-1977, Fachserie 1, R1.

<sup>513</sup> Dabei pendelte die Anerkennungsquote zwischen 12% in 1979/80, 15,9% in 1986 (bei 99.650 Asylbewerbern) und 4,4% in 1990. Siehe Tabelle und Grafik II.

<sup>514</sup> Münch, Ulrike 1993, 252 f; Der Bundesminister des Innern, 1997c.

<sup>515</sup> Laut Winkler, die sich auf eine Infas-Studie beruft, hatten 1991 fast 50% der Bevölkerung Angst vor einer „Überfremdung“. Vgl.: Winkler, Beate, 1992, 63.

Anfang der achtziger Jahre stagnierte das reale Bruttosozialprodukt erneut (1980 lag es bei 2.025,50 Mrd. DM, 1982 bei 2.004,10 Mrd. DM, beides in Preisen von 1991) und die Arbeitslosigkeit, die zwischen 1978 und 1980 unter die Millionengrenze gefallen war, stieg wieder stetig an und lag 1989 bei über zwei Millionen (dies entspricht 7,1% bzw. 7,9% der zivilen Erwerbspersonen<sup>516</sup>). Zusätzlich erhöhte sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger zwischen 1962 (dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes) und 1989 drastisch. Nach dem Statistischen Bundesamt ist die Personenzahl, die die sog. Sozialhilfe im engeren Sinne<sup>517</sup> in Anspruch nimmt, sowohl insgesamt als auch nur in Hinblick auf ausländische Sozialhilfeempfänger deutlich angestiegen<sup>518</sup>: So wuchs die Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger von ca. 800.000 im Jahre 1980 (altes Bundesgebiet) auf ca. eineinhalb Mio. im Jahre 1990; gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der ausländischen Hilfeempfänger von ca. 70.000 auf knapp eine halbe Million. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an allen Sozialhilfeempfängern (einschließlich der „Hilfe in besonderen Lebenslagen“<sup>519</sup>) belief sich 1990 auf ca. 27%, wohingegen er zum Jahresende 1980 noch bei 8% lag. Dies deckt sich auch mit den Arbeitslosenzahlen für ausländische Arbeitnehmer: Die ausländische Arbeitslosenquote lag während der ganzen Zeit mit steigender Tendenz über der Gesamtquote. So betrug sie 1980 noch 5,0% im Gegensatz zu 3,8%, 1981 schon 8,2% zu 5,5%, 1982 dann 11,9% zu 9,1% und 1989 bereits 12,2% zu 7,9%.<sup>520</sup>

Von diesem Anstieg der Sozialausgaben waren besonders die Kommunen betroffen. So verdoppelte sich fast der Anteil der Sozialausgaben zwischen 1974 und 1990 und wuchs von knapp 10 % in 1974 auf knapp 18 % in 1989 und 1990.<sup>521</sup> Dieser drastische Zahlenanstieg bei Sozialhilfeempfängern insgesamt und besonders bei ausländischen Hilfeempfängern trug zusammen mit der erhöhten Arbeitslosigkeit sowie dem Anstieg der Ausländer- und Asylbewerberzahlen, die zunehmend in den Brennpunkt der politischen Diskussion gerieten, zu einer veränderten Wahrnehmung von Ausländern in der Bundesrepublik bei.

---

<sup>516</sup> Bis 1981 gab es nur folgende Berechnung der Arbeitslosen: Arbeitslose in % der unselbstständigen zivilen Erwerbspersonen. Seit 1981 wird zusätzlich berechnet wie viele Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen (einschließlich der Selbstständigen) es in der Bundesrepublik Deutschland gibt. Hieraus resultiert die niedrigere Arbeitslosenquote.

<sup>517</sup> Hierunter ist die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Deckung des Bedarfes an Nahrung, Kleidung, Unterkunft, Hausrat usw. ) zu verstehen. Siehe Statistisches Bundesamt, 1999: Ausländer in der Sozialhilfe- und Asylbewerberstatistik, 2.

<sup>518</sup> Da ab 1980 Ausländer im Rahmen der Sozialhilfestatistik getrennt nachgewiesen werden können, werden für die folgenden Aussagen nur die Zahlen ab 1980 herangezogen.

<sup>519</sup> Nach dem Statistischem Bundesamt, das diese Daten erhoben hat, ist hierunter u.a. die Pflege- und Krankenhilfe zu verstehen. Ebda.

<sup>520</sup> Siehe Statistisches Bundesamt III D: Arbeitslosenquoten im früheren Bundesgebiet; Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost; Statistisches Bundesamt VIII C: Arbeitslose, Arbeitslosenquote, Kurzarbeiter und offene Stellen; Fax vom 20.7.1999; Statistisches Bundesamt, kurze Reihe: Arbeitslose insgesamt soqwie Frauen und Ausländer , 1960-1992, Fax vom 19.7.1999; vgl. Tabelle und Grafik IV.

<sup>521</sup> Siehe Tabelle und Grafik V, Anfrage vom 4.6.1999.

So wuchs durch diese sozioökonomischen und demographischen Veränderungen in der deutschen Bevölkerung die Zahl derjenigen, die Ausländer als Bedrohung des eigenen sozialökonomischen Status wahrnahmen<sup>522</sup> und die liberale Aufnahme von Asylbewerbern zunehmend in Frage stellten.<sup>523</sup> Dieser Wandel wurde verstärkt durch die Medien unterstützt, die gerade in Rezessionszeiten Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre<sup>524</sup> mit Beiträgen über das „lawinenartige Anschwellen des Asylantenstroms“ aufgrund der Attraktivität des „Wohlfahrtsstaates Bundesrepublik“ zur Angst vor Zuwanderung beitrugen.<sup>525</sup> Durch den gewaltigen Anstieg der (legalen und illegalen) Zuwanderer nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes 1989 und dem Übersteigen der Zweimillionenmarke bei den Arbeitslosenzahlen paarte sich die Angst vor dem eigenen sozialen Abstieg mit der Angst vor unkontrollierter Einwanderung und trug zu einer weiteren Verschärfung der Ressentiments gegen Ausländer bei.

Zusätzlich beeinflusste die Verknüpfung des nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß die dynamischen Rahmenbedingungen: Die Interpretierbarkeit der völkerrechtlichen Verträge, auf denen die europäischen Verhandlungen basierten, und die unterschiedlichen materiell-rechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten<sup>526</sup> machten deutlich, daß die Bundesrepublik Deutschland als einziger Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften das subjektive Recht auf Asyl mit Art. 16 (2) 2 GG gewährte.<sup>527</sup> Hieraus resultierte unter anderem, daß die BRD in absoluten Zahlen mehr Zuwanderer aufnahm als die anderen Mitgliedstaaten der EG. Dies wurde von den Gegnern des liberalen Asylgrundrechtes häufig zum Anlaß genommen, für ein restriktiveres materiell-rechtliches Asylgesetz in der Bundesrepublik Deutschland einzutreten.<sup>528</sup> Andere Faktoren, wie Dekolonisierung, ethnische Zugehörigkeit, demographische Motive<sup>529</sup> und die daraus abgeleitete Visumpolitik wurden zwar mitberücksichtigt. Jedoch rückte die Gewährung von Asyl in den Mittelpunkt der politischen Debatte, da es an einer kombinierten

<sup>522</sup> Geiger, Klaus, 1991, Frankenberg, Günther, 1992, Winkler, Beate, 1992.

<sup>523</sup> Vgl. u.a. Wolken, Simone, 1998. Statistische Zahlenreihen sind jedoch laut des Bundesministerium des Innern hierzu erst in den neunziger Jahren erhoben worden.

<sup>524</sup> So sank zwischen 1973 und 1975 das reale Bruttosozialprodukt von 1.740,70 Mrd. DM auf 1721,10 Mrd. DM (in Preisen von 1991), zwischen 1980 und 1982 von 2.025,50 Mrd. DM auf 2.004,10 Mrd. DM. Siehe hierzu: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, 1998a.

<sup>525</sup> Vgl. hierzu: DER SPIEGEL 26, 1972, 39-43; FAZ vom 19.4.1980; FAZ vom 18.6.1980; FR vom 29.2.1980. Siehe hierzu auch: Köfner, Gottfried/Nicolaus, Peter, 1986: Grundlagen des Asylrechtes in der Bundesrepublik Deutschland, München, 34 ff.

<sup>526</sup> Vgl. Kap. 3. Siehe auch: Leuprecht, Peter, 1989: Bestrebungen des Europarats zur Harmonisierung des Asylrechts, in: Barwig, Klaus/ Lörcher, Klaus / Schumacher, Christoph (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt. Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl, Baden-Baden, 237-249.

<sup>527</sup> Vgl. Kap. 3.

<sup>528</sup> Siehe Kap.2.

<sup>529</sup> Hierunter fallen Überlegungen von Staaten, die Auswanderung zu stimulieren, um Arbeitslosigkeit oder „Übervölkerung“ zu bekämpfen. Vgl.: Groenedjik, Kees, 1994: Europäische Migrationspolitik: Festung Europa oder das Aufrechterhalten imaginärer Grenzen?, in: Barwig, u.a., 1994, 57-70 (61).

der politischen Debatte, da es an einer kombinierten Migrations-, Minderheiten- und Integrationspolitik mit langfristigen Lösungsmodellen, die zwischen den zugewanderten Gruppen differenzierten, fehlte.<sup>530</sup> Zwar hielten die Akteure daran fest, dem politisch Verfolgten Asyl zu gewähren, doch stellten sie immer mehr in Frage, ob es sich bei den Asylsuchenden um „wirklich politisch Verfolgte“ handle.<sup>531</sup> Asylsuchende wurden sowohl in der politischen Debatte, als auch in den Medien immer mehr zu „Wirtschaftsflüchtlingen“ stigmatisiert und dementsprechend auch in der Bevölkerung verstärkt als finanzielle Belastung wahrgenommen. Als Folge dieser Wechselwirkung zwischen politischer Debatte, medialer Verbreitung und der sensibilisierten Wahrnehmung von Asylbewerbern und Ausländern in der Bevölkerung wurde das Asylrecht immer restriktiver aus- und umgestaltet. Hierunter fielen nicht nur Rechtswegverkürzungen, sondern auch Verschärfungen im sozialen Bereich für Asylbewerber, die als Abschreckungsmaßnahmen dienen sollten.<sup>532</sup>

Während also die nationalen strukturellen Rahmenbedingungen unverändert blieben, wandelten sich die Handlungsspielräume der Akteure durch die Verbindung des nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß sowie die sich verändernden dynamischen Rahmenbedingungen. Im Folgenden soll nun darauf eingegangen werden, wie sich diese Rahmenbedingungen auf den Handlungsspielraum der einzelnen Akteure ausgewirkt haben.

#### *4.4 Die Handlungsspielräume der Akteure*

Der Handlungsspielraum eines Akteurs definiert sich über seine politischen Möglichkeiten, den Entscheidungsprozeß innerhalb bestimmter struktureller und dynamischer Rahmenbedingungen zugunsten seiner eigenen politischen Ziele zu beeinflussen. Der politische Einfluß eines Akteurs resultiert dabei aus der Relation der Handlungsspielräume der Akteure zueinander. Dementsprechend wird die Analyse der Handlungsspielräume auf einem Akteur aufgebaut, der während des Analysezeitraumes eine herausragende Position einnahm - im vorliegenden Fall die CDU/CSU.

Die CDU/CSU war die politisch treibende Kraft, das liberale Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland restriktiv zu verschärfen. Während von 1972 bis 1982 eine sozial-liberale Regierungskoalition auf eine Mehrheit im Bundestag zurückgreifen konnte, verfügte die CDU/CSU zu dieser Zeit über die politische Mehrheit im Bundesrat. Wie bereits dargestellt, müssen in beiden nationalen Arenen die Mehrheit der Akteure einer Gesetzesänderung im Politikfeld Asyl zustimmen - bei einer Grundgesetzänderung handelt es sich

---

<sup>530</sup> Vgl. hierzu u.a. Wolken, Simone, 1988, 97 ff., 301 ff; Stöber, Margit, 1990, 34 ff, Winkler, Beate, 1992, 61 ff.

<sup>531</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1991: Geschäftsbericht 1988-1991, Köln, 60. (Im Folgenden: Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1991).

<sup>532</sup> Vgl. Kap.2 und Kap.3.

hier sogar um eine Zweidrittelmehrheit der Bundestags- und Bundesratsabgeordneten. Dementsprechend war der Handlungsspielraum der CDU/CSU im Bundestag kleiner als der der SPD und FDP, die eine sozial-liberale Bundesregierung bildeten. Jedoch konnte die CDU/CSU ihre Bundesratsmehrheit nutzen, um eigene, restriktive Asylgesetzvorschläge in den Verhandlungsprozeß einzubringen und asylverfahrensrechtliche Änderungen durch die Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates mitzugestalten. Durch den 1982 erfolgenden Regierungswechsel vergrößerte sich der Handlungsspielraum der CDU/CSU, da sie bis Juni 1990 sogar in beiden nationalen Verhandlungsarenen, dem Bundestag und Bundesrat, auf die politische Mehrheit zurückgreifen konnte. Diesen Handlungsspielraum nutzte sie, um in dieser Zeit einfache Gesetze im Asylverfahren mit Hilfe der gleichgerichteten Bundestags- und Bundesratsmehrheit zu verabschieden.

Aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen war der Handlungsspielraum der CDU/CSU ab 1982 also größer als der ihrer Gegenspieler. Jedoch reichte ihr politischer Einfluß nicht aus, um das im Grundgesetz verankerte Asylgrundrecht zu ändern, da hierfür eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat erforderlich war. Ihr Handlungsspielraum wurde also durch die strukturellen Rahmenbedingungen und den Handlungsspielraum ihrer Gegenspieler begrenzt. Andererseits war der Handlungsspielraum der CDU/CSU wegen ihrer Bundesratsmehrheit und starken Oppositionsfraktion im Bundestag schon vor 1982 groß genug, um die anderen Parteien - allen voran die SPD als Hauptgegner der CDU/CSU - mit politischen Initiativen unter Handlungsdruck zu setzen. So sah sich die sozial-liberale Bundesregierung schon vor 1982 trotz ihrer eigenen Bundestagsmehrheit dazu veranlaßt, das Asyl- und Ausländerrecht restriktiv zu ändern, da sie der CDU/CSU auf deren politischen Forderungen keine kombinierte Migrations-, Minderheiten- und Integrationspolitik mit langfristigen Lösungsmodellen für die unterschiedlichen ausländischen Gruppen entgegensetzen konnte.

Die dynamischen Rahmenbedingungen, die dazu beitrugen, daß Ausländer in der Öffentlichkeit immer mehr als Fremdkörper und sozioökonomische Belastung gesehen wurden, verstärkten den politischen Druck auf die Parteien, eine Lösung für die wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Ängste in der Bevölkerung und den Ressentiments gegenüber Ausländern zu finden. So trugen sowohl die steigende Arbeitslosigkeit, als auch der wachsende Konkurrenzkampf um Wohnungen, Arbeitsplätze oder soziale Leistungen zu den Spannungen zwischen der deutschen und der zugewanderten Bevölkerung bei. Ferner wurde die Angst der deutschen Bevölkerung vor weiterer Zuwanderung durch die immer lauter werdenden Forderungen der Kommunen nach Entlastung sowie die Haltung der Medien, die im Zusammenhang mit den politischen Forderungen der CDU/CSU und der Kommunen die Zuwanderer- und Asylbewerberzahlen häufig problematisierten,<sup>533</sup> verstärkt. Dies führte dazu, daß sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele der FDP, aber auch der

---

<sup>533</sup> Vgl. u.a. Winkler, Beate, 1992, 85 ff.

SPD zunehmend an den in der Öffentlichkeit thematisierten Problemen mit der ausländischen Bevölkerung ausrichteten - wodurch sich ihr eigener Handlungsspielraum zur Erhaltung des liberalen Asylgrundrechtes automatisch verringerte. Der Handlungsspielraum der Grünen bestand hauptsächlich darin, als kleine Partei im Bundestag die Opposition gegen die Befürworter einer Asylgrundrechtsänderung zu stärken. Da sie jedoch als einzige Partei ihre Wahrnehmung von Asylbewerbern nicht den dynamischen Rahmenbedingungen anpaßte, isolierten sich die Grünen immer mehr und ihr politischer Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nahm ab.

Zusätzlich zu den Parteien versuchten die Interessenkoalition und die Kommunen, politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß zu nehmen. Während die Kommunen ein Policy-Netz mit der CDU/CSU verband, sie aber auch mit der SPD in anderen Politikfeldern vernetzt waren, unterhielt die Interessenkoalition in der Zuwanderungs- und Asylpolitik ein Policy-Netz zur SPD sowie eins zu den Grünen. Zwar beeinflusste das Policy-Netz der Interessenkoalition mit den Grünen deren Wertvorstellungen und politischen Ziele sehr stark, doch vergrößerte es den Handlungsspielraum der Interessenkoalition nur geringfügig, da die Grünen selbst keinen großen politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß hatten. Hingegen wurde das Policy-Netz zwischen der Interessenkoalition und der SPD durch die zusätzlichen Verbindungen zwischen der SPD und den Kommunen geschwächt, da letztere entgegengesetzte politische Ziele - nämlich eine restriktive Asylpolitik - verfolgten. Indes profitierten die Kommunen im Laufe der Jahre von den dynamischen Rahmenbedingungen und ihrem Policy-Netz mit der CDU/CSU und konnten hierdurch ihren politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß vergrößern.

Zudem visierten seit Mitte der achtziger Jahre alle Akteure eine politische Lösung im Rahmen des europäischen Harmonisierungsprozesses an, so daß außer den nationalen auch die internationalen Rahmenbedingungen einen Einfluß auf die Handlungsspielräume der Akteure hatten. Durch die Federführung des Bundesministeriums des Innern und des Kanzleramtes hatte die CDU/CSU die Position des zentralen Akteurs inne, der sowohl an dem nationalen als auch dem internationalen Entscheidungsprozeß direkt beteiligt war. Dementsprechend konnte die CDU/CSU den Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene nutzen, um im intergouvernementalen Kontext ohne die nationalen Gegenspieler zu verhandeln. Diese hatten hingegen keinen direkten Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß, weil sowohl die Europäische Kommission, als auch das Europäische Parlament kein Stimmrecht bei den intergouvernementalen Verhandlungen hatten.

Da die Mehrheit des Bundestages jedoch jahrelang eine Beteiligung an dem intergouvernementalen Entscheidungsprozeß forderte, wurde das bereits erwähnte inoffizielle Gremium des Bundestagsinnenausschusses eingerichtet, an dem sowohl ein Mitglied der Bundestagsfraktion der SPD, der FDP und der CDU/CSU beteiligt war. Dieses Gremium wurde über die Verhandlungen auf europäischer Ebene vorab informiert und konnte dann geringfügig Einfluß auf die politischen Ziele nehmen, die der zentrale Akteur auf europäi-

scher Ebene vertrat. Die SPD und die FDP versuchten zwar, über dieses Gremium an Handlungsspielraum zu gewinnen, doch gelang ihnen dies laut der geführten Hintergrundgespräche nur unwesentlich. Während der Handlungsspielraum der SPD also nach 1982 als Oppositionspartei auf ihre Zustimmung zur Änderung des Asylgrundrechtes beschränkt blieb, konnte die FDP als kleiner Koalitionspartner der CDU/CSU über Koalitionsvereinbarungen bzw. die bereits erwähnte informelle Arbeitsgruppe des Bundestagsinnenausschusses politisch Einfluß nehmen. Da die Schlüsselpositionen in den intergouvernementalen Verhandlungen jedoch von dem größeren Koalitionspartner CDU/CSU besetzt wurden, beschränkte sich der direkte politische Einfluß der FDP beim europäischen Entscheidungsprozeß auf die Beteiligung des von ihr geleiteten Bundesministeriums der Justiz an intergouvernementalen Gremien.

Angesichts der restriktiven Gesetzesnovellierungen und laut der geführten Hintergrundgespräche profitierte allerdings nur die CDU/CSU, die immer deutlicher eine restriktive Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes forderte, von den internationalen Rahmendingungen in höherem Maße: So war sie nicht nur als zentraler Akteur an den intergouvernementalen Verhandlungen beteiligt, sondern stimmte auch mit ihren intergouvernementalen Verhandlungspartnern darin überein, die Zuwanderungszahlen zusammen mit den Asylbewerberzahlen zu reduzieren.<sup>534</sup> Die CDU/CSU konnte ihre politischen Ziele sogar doppelt in den europäischen Entscheidungsprozeß einbringen, da sie als Mitglied der „Schengengruppe“ zuerst in dieser kleineren europäischen Arena verhandelte. Innerhalb dieses kleineren Verhandlungsrahmens konnten sich die Mitglieder der „Schengengruppe“ auf ein politisches Konzept verständigen, das dann gemeinsam in die Verhandlungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eingebracht - und laut der geführten Hintergrundgespräche - meistens ohne große Veränderungen übernommen wurde. So konnte die von der CDU/CSU politisch verfolgte Drittstaatenregelung<sup>535</sup> innerhalb der intergouvernementalen Verhandlungen weiterentwickelt werden, ohne daß die anderen Akteure der nationalen Ebene das intergouvernementale Verhandlungsergebnis erheblich beeinflussen konnten.

Die Drittstaatenregelung, die in diesem Rahmen ab Mitte der achtziger Jahre verhandelt wurde, stellte auf nationaler Ebene ein politisches Alternativmodell zu den politischen Vorschlägen der anderen Akteure dar. Indem die CDU/CSU auf Verhandlungsfortschritte und eine EG-interne Angleichung der Asylpolitiken verweisen konnte, lieferte sie auch auf nationaler Ebene ein politisches Konzept, das die immer häufiger thematisierten Zuwanderungsprobleme lösen sollte. Da jedoch die Drittstaatenregelung nur von den Kommunen begrüßt, von den anderen Gegenspielern hingegen bis Ende der achtziger Jahre als Grundgesetzänderung abgelehnt wurde, erhielten rechtsextreme Parteien Ende der achtziger Jahre Zulauf: So konnten die rechtsextremen Parteien 1989 ins Europaparlament einziehen und

---

<sup>534</sup> Vgl. Kap.3.

<sup>535</sup> Siehe Kap.3.

die Republikaner wurden in das Berliner Abgeordnetenhaus gewählt. Diese Wahlerfolge, der Zusammenbruch des Warschauer Paktes und die Öffnung der Grenzen gen Osten erweiterten als dynamische Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum der CDU/CSU, da sie als einziger Akteur mit einem politischen Lösungsmodell aufwartete, das auf europäischer Ebene Zustimmung fand. Der Handlungsspielraum der Gegenspieler verkleinerte sich hingegen während der achtziger Jahre, da sie, um Art. 16 (2) 2 GG zu erhalten, restriktive Novellierungen des deutschen Asylrechtes in Kauf nahmen. Diese höhlichten jedoch das bestehende bundesdeutsche Asylgrundrecht immer mehr aus und unterstützten damit die Argumentation der Befürworter einer Grundgesetzänderung. Der Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen verkleinerte also den Handlungsspielraum der SPD, FDP und der Grünen und vergrößerte damit den politischen Einfluß der CDU/CSU und der Kommunen.

Betrachtet man abschließend die Strategien der Akteure, kann im Hinblick auf die vorausgegangenen Kapitel festgehalten werden, daß die Gegenspieler der CDU/CSU ihre Position im Bundestag als auch im Bundesrat nutzten, um eine restriktive Änderung des Asylgrundrechtes zu verhindern (Ressourcenmobilisierung). Ferner weigerten sie sich, die Asylpolitik von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik abzukoppeln und brachten in diesem Zusammenhang Gesetzesvorschläge ein, die jedoch keine erforderlichen Mehrheiten erhielten (Paketlösung). Die Bildung von Koalitionen und Policy-Netzen sollte ihren politischen Einfluß zusätzlich erhöhen und wurde besonders von der Interessenkoalition und den Grünen genutzt. Auch die Kommunen machten von diesen Strategien Gebrauch und stärkten damit ihren politischen Einfluß sowohl in der CDU/CSU, als auch in der SPD. Die CDU/CSU hingegen nutzte hauptsächlich ihre Bundestags- und Bundesratsmehrheit (Ressourcenmobilisierung) sowie ihre Position als zentraler Akteur (Verbindung des nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß), um ihre politischen Ziele so weit wie möglich durchzusetzen. Es bleibt jedoch festzuhalten, daß es bis 1989 keinem der Akteure gelang, seinen Handlungsspielraum so zu erweitern, daß sein politischer Einfluß für die Realisierung seiner politischen Ziele ausgereicht hätte.

#### *4.5 Zusammenfassung*

Die Verbindung des nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß beeinflusste also die Rahmenbedingungen zu Gunsten des Handlungsspielraumes der CDU/CSU und führte zu einer Verkleinerung des Handlungsspielraumes der SPD, FDP und der Grünen. Mit dieser Verkleinerung des Handlungsspielraumes ging eine Vergrößerung des politischen Einflusses der CDU/CSU und der Kommunen einher. Während die SPD und die FDP langsam ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele den veränderten Rahmenbedingungen anpaßten - und dadurch die Heterogenität innerhalb der Partei immer deutlicher ihre Handlungsfähigkeit als kollektiver Akteur beeinträchtigte -, beharrten sowohl die Grünen als auch die Interessenkoalition auf ihrer Wahrnehmung von Asylbewerbern als generell zu schützende Flüchtlinge. Da es sich jedoch bei den Grünen um eine

kleine Oppositionspartei auf Bundesebene, bei der Interessenkoalition gar um außerparlamentarische Akteure handelte, waren beide auf Policy-Netze und Koalitionen mit anderen Akteuren angewiesen. Jedoch entfernten sich die politischen Ziele der anderen kollektiven Akteure immer mehr von denen der Grünen und der Interessenkoalition, so daß sich deren politischer Einfluß auf den Entscheidungsprozeß in den achtziger Jahren verkleinerte. Die FDP konnte zwar als kleiner Koalitionspartner den nationalen und internationalen Entscheidungsprozeß beeinflussen, doch war ihr Handlungsspielraum innerhalb der Regierungskoalition durch den der CDU/CSU sehr begrenzt, die in den intergouvernementalen Verhandlungen federführend war. Dementsprechend wurde die Frage, ob andere Politikfelder nicht für die FDP vorrangig seien, innerhalb der FDP immer lauter und führte zusammen mit den dynamischen Rahmenbedingungen zu einer Änderung ihrer Wahrnehmung der Asylbewerber und der daraus resultierenden politischen Ziele.

Mit der Drittstaatenregelung, die von der CDU/CSU als politische Lösung präsentiert wurde, gerieten die Gegenspieler der CDU/CSU, allen voran die SPD als ihr Hauptgegner, unter verstärkten politischen Handlungsdruck. Um ihre eigenen politischen Ziele durchsetzen zu können, mußten sie ein Alternativkonzept zu dem der CDU/CSU entwickeln, welches die veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigte. Dies führte zu verstärkten Auseinandersetzungen innerhalb der SPD, welche sowohl mit der Interessenkoalition, als auch mit den Kommunen vernetzt war. Infolge der veränderten dynamischen Rahmenbedingungen gewannen die Kommunen jedoch an politischem Einfluß, so daß sich die politischen Ziele der SPD zu Ungunsten der Interessenkoalition wandelten. Dennoch blieben die politischen Ziele der SPD ambivalent, da sie trotz kommunalem Einflusses weiterhin daran festhielt, das bundesdeutsche Asylgrundrecht nicht einzuschränken. Laut der geführten Hintergrundgespräche vergrößerte diese Ambivalenz die politischen Diskrepanzen innerhalb der SPD und führte dazu, daß sie kein Alternativkonzept zu dem der CDU/CSU entwickelte, welches unter den strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen realisierbar gewesen wäre. Durch diese Möglichkeit, als einziger Akteur auf nationaler Ebene ein von internationaler Ebene bereits akzeptiertes politisches Konzept für Asylpolitik zu präsentieren, wurde der politische Einfluß der CDU/CSU - im Gegensatz zu dem der SPD - erneut verstärkt.

Nichtsdestotrotz war der Handlungsspielraum der CDU/CSU aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen weiterhin nicht groß genug, um Ende der achtziger Jahre Art. 16 (2) 2 GG restriktiv ändern zu können. Die Strategien ihrer Gegner (Paketlösung, Ressourcen- und Mitgliedermobilisierung, Netzwerkbildung) reichten somit zwar aus, um die politische Ziele der CDU/CSU zu verhindern. Insgesamt gewann die CDU/CSU bis Ende der achtziger Jahre jedoch an Handlungsspielraum hinzu, da sie als zentraler Akteur ihre politischen Ziele sowohl auf nationaler, als auch auf internationaler Ebene in den Entscheidungsprozeß einbringen konnte und sich die dynamischen Rahmenbedingungen zugunsten ihrer politischen Ziele wandelten.

Nachdem die Handlungsspielräume der Akteure unter den strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen bis Ende der achtziger Jahre analysiert wurden, soll diese Teilanalyse im Folgenden als Basis benutzt werden, um den Entscheidungsprozeß während des Analysezeitraumes von 1989 bis 1993 zu untersuchen. Während des Untersuchungszeitraumes fanden eine Fülle von Aktionen gleichzeitig statt, so daß die identifizierten Handlungsspielräume und politischen Ziele als roter Faden dazu dienen sollen, die eingangs gestellten Fragen zu beantworten und die Hypothesen zu überprüfen. Um den vielfältigen Entscheidungsprozeß von 1989 bis 1993 zu strukturieren, werden sinnvolle Zeitabschnitte der nationalen und internationalen Verhandlungsebene nacheinander analysiert.