

5 Die Verhandlungen von 1989 bis 1993

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die Handlungsspielräume der kollektiven Akteure und ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele bestimmt worden sind, werden im Folgenden die Verhandlungen von 1989 bis 1993 mit Hilfe der dargestellten Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume der Akteure untersucht. Um die Wechselwirkung der Verhandlungsebenen aufzuzeigen, werden zuerst die Verhandlungsergebnisse und gesetzlichen Novellierungen auf nationaler und internationaler Ebene zusammengefaßt. Hier soll mit Hilfe der bereits dargestellten strukturellen Rahmenbedingungen, Wertvorstellungen und politischen Ziele der Akteure herausgearbeitet werden, wie diese gesetzlichen Novellierungen die Rahmenbedingungen veränderten und damit Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß von 1989 bis 1993 hatten. Abschließend wird auf die politischen Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Akteuren eingegangen, die zu den dargestellten Novellierungen im Asylrecht führten. Dabei werden die Entscheidungsprozesse auf nationaler und internationaler Ebene nach themenbezogenen Zeitabschnitten untergliedert und im Wechsel bis zur Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes untersucht.

5.1 Die Novellierungen zwischen 1989 und 1993

Wie bereits dargestellt, hatte sich die Wahrnehmung von Ausländern in der Bevölkerung und bei den Parteien im Bundestag mehrheitlich so weit gewandelt, daß die ausländischen Mitbürger - allen voran die Asylbewerber - immer stärker als Konkurrenz im Arbeitsmarkt und soziale Belastung wahrgenommen und die Motive der Asylbewerber immer mehr in Frage gestellt wurden.⁵³⁶ Dementsprechend wurde in den achtziger Jahren das Asylverfahren so verschärft, daß das im Grundgesetz verankerte Asylrecht unterlaufen wurde und die BRD damit - obwohl sie als einziger Mitgliedstaat der EG das subjektive Recht auf Asyl gewährte - im Vergleich zu anderen Industriestaaten eines der restriktivsten Anerkennungsverfahren hatte.⁵³⁷

Das 1989 in Baden-Württemberg eingesetzte sog. *Karlsruher Modell*, basierte auf dieser Wahrnehmung von Asylbewerbern: Um die Kommunen zu entlasten, sollten Asylbewerber so schnell wie möglich das Anerkennungsverfahren durchlaufen und - bei ihrer Nichtanerkennung - abgeschoben werden. Die engere Zusammenarbeit der Behörden sollte dadurch garantiert werden, daß die Außenbehörden des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge mit den zentralen Ausländerbehörden eines Bundeslandes vor Ort miteinander verbunden wurden.⁵³⁸ Zwar wurde die rasche Aufeinanderfolge der zwei-

⁵³⁶ Vgl. Winkler, Beate 1992, Geiger, Klaus, 1991: Einstellungen zur multikulturellen Gesellschaft - Ergebnisse von Repräsentativbefragungen in der Bundesrepublik, in: Migration 9/1991, 11-44.

⁵³⁷ Vgl. u.a. Velling, Johannes/Woydt, Malte, 1993: Die Migrationspolitiken in ausgewählten Industriestaaten: ein synoptischer Vergleich. Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Kanada, Mannheim (graue Literatur).

⁵³⁸ BW Drs. 19/1946 vom 24.7.1989.

ten entscheidenden Anhörung durch das Bundesamt auf die erste informative Anhörung bei der Ausländerbehörde von der baden-württembergischen Opposition kritisiert,⁵³⁹ doch bewährte sich das „Karlsruher Modell“ nach mehrheitlicher Auffassung der Innenminister - allen voran des Bundesministeriums des Innern -, so daß es bundesweit übernommen wurde.⁵⁴⁰

Die *Neuregelung des Ausländergesetzes*, die das Ausländergesetz von 1965 an die neunziger Jahre anpassen sollte, erweitert dieses restriktive Aufnahmeverfahren auf De-Facto-Flüchtlinge. Die christlich-liberale Bundesregierung nutzte ihre Mehrheit im Bundestag und Bundesrat, um das Gesetz so schnell wie möglich durchzusetzen. Nur knapp drei Monate nach der ersten parlamentarischen Sitzung wurde das Gesetz am 26.4.1990 im Bundestag und am darauffolgenden Tag im Bundesrat gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet und trat am 1.1.1991 in Kraft.⁵⁴¹ Während die Integration der bereits in der BRD lebenden Ausländer und *Asylberechtigten* durch das Gesetz gefördert werden sollte, wurde das Asylverfahren weiter beschleunigt, um die Zahl der Asylbewerber zu senken. So wurden Anträge von Flüchtlingen, die sich nicht auf die politische Verfolgung durch den Herkunftsstaat berufen konnten, gleich an die Ausländerbehörden weitergeleitet. Diese entschieden dann in einem separaten Verfahren über die Ausweisung des Asylbewerbers oder die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aus dringenden humanitären Gründen bzw. zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland nach § 30 AuslG.⁵⁴² Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit positivem Aufenthaltsrecht nach § 32 AuslG wurde mit § 54 (1) AuslG eingeschränkt: Hierin wurde nur die Aussetzung einer Abschiebung (Duldung) angeordnet, so daß die Ausreisepflicht für diese Flüchtlingsgruppen weiterhin bestand.⁵⁴³

Diese unsichere Situation für De-Facto-Flüchtlinge wurde zusätzlich dadurch verstärkt, daß nach sechs Monaten eine weitere Aufenthaltserlaubnis von der Zustimmung des Bundesinnenministers abhing. Bis zum Inkrafttreten dieser neuen Regelung konnte aufgrund von ministeriellen Erlassen der Innenminister von Bund und Ländern bestimmten, nach Herkunftsländern kategorisierten Flüchtlingsgruppen ein Aufenthalt *ohne* Anerken-

⁵³⁹ Vgl. Donath, Claus, 1989: Wird Karlsruhe zur „Asylanten-Falle“? Ausländerbehörde weist Kritik zurück - Information soll dennoch verbessert werden, in: Stuttgarter Zeitung vom 10.8.1989. Siehe auch: BW Drs. 10/1140 vom 10.2.1990.

⁵⁴⁰ Ebd. Siehe auch: „Innenminister empfehlen zentrale Ausländerbehörden. Länder-Zentralstellen sollen Asylverfahren beschleunigen - Karlsruher als Modell“, in: Stuttgarter Zeitung vom 6.8.1989; „Ämter und Asylanten unter einem Dach“, in: Stuttgarter Zeitung vom 6.8.1989; „Asylverfahren soll beschleunigt werden. Innenminister empfehlen, bis Oktober zentrale Ausländerstellen zu errichten“, in: FR vom 5.8.1989.

⁵⁴¹ Siehe: BGBl I 1990, 1354; BT PIPr. 11/207 vom 26.4.1990; BR Drs. 290/90 vom 27.4.1990.

⁵⁴² Siehe auch: Hailbronner, Kay, 1990: Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Ausländerrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/1990, 56-64 (59).

⁵⁴³ Vgl. Marx, Reinhard 1991, Abschiebung von De-Facto-Flüchtlingen und rechtliche Handlungsgrenzen, in Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/1991, 125-134.

nung des Asylrechtes gewährt werden. Nach § 54 AuslG benötigten nun die Bundesländer nach sechs Monaten die Zustimmung des Bundesministers des Innern für eine Verlängerung dieses Aufenthaltserlasses. Da der Bundesinnenminister jedoch generell seine Zustimmung nach §54 (2) AuslG verweigerte, konnten nun nach sechs Monaten sog. De-Facto-Flüchtlinge ohne weitere Begründung abgeschoben werden.⁵⁴⁴

Parallel hierzu verliefen die Verhandlungen auf europäischer Ebene innerhalb der „Schengengruppe“ und der EG. Die Ergebnisse standen unter dem Vorzeichen des angestrebten Binnenmarktes und beeinflussten den weiteren Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl, da bindende Begriffsbestimmungen als vertrauensschaffende Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten vorgenommen wurden. Der Zusammenhang zwischen dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und dem Dubliner Übereinkommen (DÜ) ist dabei unverkennbar und macht den politischen Einfluß deutlich, den die Mitglieder der „Schengengruppe“ auf die Verhandlungen innerhalb der EG hatten. So blieb mit der Einbettung des Schengener Durchführungsübereinkommens in Gemeinschaftsrecht⁵⁴⁵ der politische Einfluß der „Schengengruppe“ auf den Entscheidungsprozeß innerhalb der EG gewahrt und konnte sogar durch den Beitritt anderer EG-Staaten zum SDÜ⁵⁴⁶ erweitert werden. Um diesen politischen Einfluß auszubauen, fanden die Beitrittsverhandlungen unter der Prämisse statt, daß die beitretenden Staaten die Zieloptionen der alten Mitgliedstaaten akzeptierten.⁵⁴⁷

Obwohl das Schengener Durchführungsübereinkommen große Auswirkungen auf die Verhandlungen innerhalb der EG hatte, unterscheidet sich das Dubliner Übereinkommen⁵⁴⁸ von Kap. 7 SDÜ aufgrund der weiterhin bestehenden Grenzkontrollen in der EG. Beide Übereinkommen sind darauf ausgelegt, den Harmonisierungsprozeß zwischen den europäischen Mitgliedstaaten voranzubringen. Wegen der besonders hohen britischen, nordirischen und dänischen Souveränitätsansprüche konnten sich jedoch die EG-Mitgliedstaaten auf keine gemeinsamen Maßnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ein-

⁵⁴⁴ Ebda.

⁵⁴⁵ Art. 134 SDÜ lautet: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens sind nur anwendbar, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.“ Art. 135 SDÜ richtet sein Augenmerk darauf, das Durchführungsabkommen in völkerrechtliche Verträge einzubinden. Hier heißt es: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten vorbehaltlich der Bestimmungen der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967.“

⁵⁴⁶ Mit Ausnahme von Großbritannien und Irland gehören heutzutage alle Mitgliedstaaten der EU der „Schengengruppe“ an. Durch den Vertrag von Amsterdam werden die Maßnahmen der „Schengengruppe“ sogar in das Vertragswerk der EU integriert werden. Hieran wird der politische Einfluß der Gründungsmitglieder der „Schengengruppe“ auf den europäischen Entscheidungsprozeß erneut deutlich.

⁵⁴⁷ Vgl. u.a. Kohler, Manfred, 1991.

⁵⁴⁸ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Antrags (Dubliner Übereinkommen) vom 15. Juni 1990, dokumentiert in: Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef, 1993: Das neue Asylrecht. Die neuen Gesetzestexte und internationalen Abkommen mit Erläuterungen, Köln, 171-182 (Im Folgenden: Dubliner Übereinkommen, 1990).

gen.⁵⁴⁹ Insofern konzentriert sich das Dubliner Übereinkommen nur auf die Zuständigkeitskriterien bei Überschreitung der Außengrenzen der EG, wohingegen das Schengener Durchführungsübereinkommen sowohl Maßnahmen für die Zusammenarbeit im Polizei-, Justiz- und Zollbereich als auch für eine Harmonisierung der Asyl- und Visapolitik vorsieht.

Beim Schengener Durchführungsübereinkommen liegt die Verantwortlichkeit für die Absicherung des gemeinschaftlichen Hoheitsgebietes bei den Mitgliedstaaten mit Außengrenzen. In Titel II, Kapitel 7 wird die alleinige „Zuständigkeit für die Behandlung von Asylbegehren“ eines Mitgliedstaates bestimmt. Diese Zuständigkeitsregelungen sollen der Befürchtung jedes Vertragsstaates vorbeugen, zum favorisierten Ziel von Asylbewerbern zu werden.⁵⁵⁰ Die Kriterien, welche Vertragspartei stellvertretend für alle anderen Mitgliedstaaten den entsprechenden Asylantrag zu bearbeiten hat („Einreiseverantwortung“), werden in Artikel 29 (2) und 30 SDÜ festgelegt. Nach Art. 29 (2) SDÜ ist derjenige Staat für die Überprüfung des entsprechenden Asylantrages zuständig, der dem Bürger eines Drittstaates den Zutritt zum Binnenmarkt ermöglicht, indem er die Zuwanderungsvoraussetzungen durch die Erteilung eines Visums, die sichtvermerksfreie Zuwanderung oder die Nichtverhinderung der illegalen Einreise geschaffen hat. Sollte hingegen für den Asylsuchenden bei seiner Antragstellung kein Sichtvermerkszwang gelten, ist derjenige Staat zuständig, dessen Außengrenzen zuerst überschritten wurden.⁵⁵¹ Nur, wenn anhand dieser Kriterien die staatliche Zuständigkeit eines einzelnen Staates nicht ermittelt werden kann, wird der Asylantrag eines Asylsuchenden im Land der Antragstellung bearbeitet.⁵⁵²

Durch den Wegfall der Binnengrenzen innerhalb ihres Vertragsgebietes waren die Mitgliedstaaten des Schengener Durchführungsabkommens besonders darauf bedacht, die gemeinschaftlichen Außengrenzen abzuriegeln und die Zuwanderung zu unterbinden. Hingegen wurden diese Zuständigkeitskriterien im Dubliner Übereinkommen nicht übernommen, da sich die Mitgliedstaaten der EG weiterhin auf keine gemeinsamen Maßnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzen innerhalb der EG einigen konnten.⁵⁵³ So kann hier die

⁵⁴⁹ Die bundesdeutsche Regierung vertrat dabei die Vision eines gemeinschaftlichen Asylrechtes nicht nur wegen der Erkenntnis, daß es sich bei Migration um ein grenzüberschreitendes Problem handelte, das nicht mit nationalen Mitteln zu lösen sei. Laut der geführten Hintergrundgespräche wurde eine Vergemeinschaftung auch als strategisches Mittel gesehen, um über die Angleichung an das europäische Niveau der Asylrechte eine restriktive Umgestaltung des deutschen Asylrechtes zu erreichen.

⁵⁵⁰ Vgl. Santel, Bernhard, 1995a: Loss of Control. The build-up of a European migration and asylum regime, in Miles, Robert/Thränhard, Dietrich (Hrsg.): Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion, London, 75-91. Nach Santel wurde sich damit gegen die „subjektive“ Variante der Bestimmung des Asyllandes entschieden, nach der ein Bürger aus Drittstaaten individuell für das Land optieren kann, in dem er den Asylantrag stellen wollen würde.

⁵⁵¹ Hierauf legte die deutsche Regierung als Verhandlungsdelegation gesteigerten Wert.

⁵⁵² Art. 30 Ie SDÜ.

⁵⁵³ Gerlach, Axel, 1991: Asylverträge in der Europäischen Gemeinschaft: die asylrechtlichen Regelungen des Dubliner und des zweiten Schengener Übereinkommens, in AWR-Bulletin, 29/1991, 1, 34-41.

Zuständigkeit des Einreisestaates durch den Aufenthaltsstaat abgelöst werden, wenn sich der Asylbewerber dort nachweislich sechs Monate aufgehalten hat, obwohl dieser über einen anderen Vertragsstaat illegal eingereist ist.

Insgesamt wiesen jedoch beide Abkommen dieselbe Hierarchie von Zuständigkeitskriterien auf. Die Zugangskontrolle, die durch die Einrichtung entsprechender Informationssysteme unterstützt wird,⁵⁵⁴ galt als übergeordnetes Prinzip. Hierdurch sollte verhindert werden, daß durch Mehrfachanträge in verschiedenen Mitgliedstaaten Asylmißbrauch getrieben wurde und durch die Weiterverweisung von Asylanträgen das Problem der „Flüchtlinge auf Wanderschaft“ entstand.⁵⁵⁵ Ziel beider Übereinkommen war demnach die eindeutige Zuständigkeit eines einzigen Vertragsstaates für die Behandlung eines innerhalb der Gemeinschaft gestellten Asylantrages: Soweit sein Anerkennungsverfahren auf der Genfer Flüchtlingskonvention aufbaut, war somit derjenige Vertragsstaat für die Bearbeitung des Asylantrages zuständig, auf dessen Territorium sich bereits Familienangehörige des Asylbewerbers aufhalten, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtlinge anerkannt waren.⁵⁵⁶ Falls dies nicht zutraf, richtete sich die Zuständigkeit im Fall der illegalen Einreise nach der Unterlassungspflicht bzw. im Fall der legalen Einreise danach, welcher Vertragsstaat eine Aufenthaltserlaubnis, ein Visum oder eine Einreisegenehmigung erteilt hatte.⁵⁵⁷ Falls auch hier die Zuständigkeit umstritten blieb, lag die Zuständigkeit bei demjenigen Vertragsstaat, in dem der Asylbewerber den Asylantrag selbst gestellt hatte.⁵⁵⁸ Da mit den eingegangenen Verpflichtungen jedoch kein Einreise- oder Aufenthaltsrecht verbunden war,⁵⁵⁹ blieb es den Vertragsstaaten des Dubliner Übereinkommens freigestellt, zusätzliche restriktive Maßnahmen zur Zugangskontrolle einzuführen.

Die Vertragsstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens einigten sich hingegen auf Kriterien zur Erteilung der Einreise- und Visaerlaubnis, da die Binnengrenzen im

⁵⁵⁴ Schengener Informationssystem (SIS), Art. 38 SDÜ; Europäisches Informationssystem (EIS), Art. 15 DÜ. Diese Systeme stellen den durch die Vertragsstaaten festgelegten Behörden Ausschreibungen zur Verfügung, die der Suche nach Sachen und Personen dienen.

⁵⁵⁵ Vgl. auch Joly, Danièle, 1992; Hailbronner, Kay, 1989b: Ausländerrecht. Ein Handbuch, Heidelberg, 33 ff. Über die bereits in den 70er und 80er Jahren bestehende Möglichkeit, einen Zweitantrag zu stellen, schreibt Santel, daß diese Option von europäischen Binnenwanderern nur geringfügig genutzt worden sei, obwohl der Anteil von Binnenwanderern bis zu 30% hoch eingeschätzt wurde. Santel, Bernhard, 1995b, Migration in und nach Europa. Erfahrungen. Strukturen. Politik, Opladen, 211.

⁵⁵⁶ Der Familienbegriff beschränkt sich auf Angehörige ersten Grades. Vgl. Art. 35 SDÜ bzw. Art. 4 DÜ.

⁵⁵⁷ Art. 30 SDÜ entspricht hier den Art. 5, 6 und 7 DÜ.

⁵⁵⁸ Art. 30 SDÜ bzw. Art. 8 DÜ.

⁵⁵⁹ Art. 29 (2) SDÜ. Diese Rechtslage entspricht auch der des Dubliner Übereinkommens, da nach Art. 1 (1b) DÜ ein „Asylantrag“ das Ersuchen um Schutz, nicht jedoch um Schutz und *Aufnahme* ist, wie im abgelehnten Formulierungsvorschlag der niederländischen Verhandlungsgruppe nahegelegt wurde. Vgl. hierzu: Bolten, José J., 1991: From Schengen to Dublin: The New Frontiers of Refugee Law, in Meijers, Herman (Hrsg.): Schengen: Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security, and the Police, Deventer, 9-36.

Vertragsgebiet - einschließlich der Kontrollen für den Personenverkehr⁵⁶⁰ - mit Inkrafttreten des Übereinkommens abgeschafft werden sollten. Die Einreise- und Visapolitik stand dabei in engem Zusammenhang mit den finanziellen Sanktionen, die gegenüber denjenigen Beförderungsunternehmen (Fluggesellschaften) verhängt werden sollten, welche der Visapflicht für Ausländer nicht nachkamen.⁵⁶¹ Ferner wurden Maßnahmen zur Harmonisierung der Sichtvermerkspolitik gegenüber Drittstaaten programmatisch festgelegt. Hierbei unterschieden die Vertragsstaaten zwischen Personen mit direkter Einreiseerlaubnis und Personen, die vor Reiseantritt bei den konsularischen Vertretungen der Zielstaaten ein Visum beantragen mußten.⁵⁶²

Diese koordinierte Visapolitik sollte eine einheitliche „Negativliste“ aller Länder umschließen, die als „risikoreiche“ Auswanderungsländer eingestuft wurden.⁵⁶³ Insofern war der Sichtvermerkszwang, verbunden mit dem Sanktionsmechanismus gegenüber Beförderungsunternehmen, eine weitere Maßnahme, um zusätzliche Einreisehindernisse für Asylbewerber und Flüchtlinge zu schaffen, die hauptsächlich aus den als „risikoreich“ eingestuften Auswanderungsländern kamen.⁵⁶⁴ Hieran wird deutlich, daß das oberste Ziel der Regierungen der „Schengengruppe“ eine Zuwanderungsbegrenzung war. Da sie darin übereinstimmten, daß Asylbewerber mehrheitlich keine politisch motivierten Flüchtlinge seien, sollte ihre Zuwanderung wie die anders motivierter Flüchtlinge unterbunden werden.

Die Übereinkommen spiegelten also die Haltung der westeuropäischen Staaten wieder, asylrechtliche Regelungen auf internationaler Ebene generell restriktiv auszugestalten. Die Intention, Zuwanderung über Asylanträge einzuschränken, wurde daran deutlich, daß Asylbewerbern nur eine geringe Möglichkeit blieb, den Aufnahmestaat selbst zu bestimmen. Bei der Zuständigkeitsbestimmung eines einzelnen Mitgliedstaates („Einzelstaatsprüfung“) wurde nicht berücksichtigt, daß der Asylsuchende in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Erfolgsaussichten haben konnte. Diese unterschiedlichen Erfolgsaussichten

⁵⁶⁰ Titel II des Durchführungsübereinkommens, in: Schengen, 1990.

⁵⁶¹ Vgl. Art. 26 I und II SDÜ. Nach Paragraph 74 II AuslG (BGBl. I 1990, 1354, 1356) gilt ein Zahlungsbeitrag zwischen 500 DM und 5000 DM, im Fall der Beförderung auf dem Luft- oder Seeweg mindestens 2000 DM.

⁵⁶² Diese Sichtvermerkspolitik war bereits schon Anfang der achtziger Jahre in der BRD benutzt worden, um Flüchtlingen den Zugang zum bundesdeutschen Asylverfahren zu erschweren. Vgl. Kap.2.3.

⁵⁶³ Vgl. BT Drs. 11/6995; Europäisches Parlament, 1993: Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über die Grundprinzipien einer Europäischen Flüchtlingspolitik; Berichterstatter: Panayotis Lambrias, Sitzungsdokumente A3-0402/93 (3.12.1993), Strassburg. Ferner erklärt Frau van den Brink in ihrem Bericht an das Europäische Parlament, daß positiv zu bewerten sei, daß in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament nach Art. 100c des Vertrags über die Politische Union ein einheitliches Visum eingeführt worden wäre. Auf die Ausgestaltung der Gemeinschaftsliste geht sie hingegen nicht näher ein. Siehe: Europäisches Parlament, 1992e: Report of the Committee on Civil Liberties and International Affairs on European Immigration Policy, 2.10.1992, Berichterstatterin: Frau van den Brink, Sitzungsdokument A3-0280/92, Strassburg, 15.

⁵⁶⁴ Vgl. Cruz, Antonio, 1991: Sanktionen gegen die Beförderungsunternehmen in Westeuropa, in: ZAR 4/1991, 178-185.

ergaben sich daraus, daß anstatt eines Gemeinschaftsrechtes das nationale Recht weiterhin beibehalten wurde. Durch die „Einzelstaatsprüfung“ wurde jedoch einem Asylbewerber der Zugang zu potentiell aussichtsreicheren Asylverfahren in anderen Mitgliedstaaten verwehrt - es sei denn, ein Vertragsstaat berief sich auf die nationale Vorbehaltsklausel, nach der er die Zuständigkeit für die Überprüfung eines Asylantrages übernehmen konnte.⁵⁶⁵ Ferner konnte ein Asylbewerber an einen Drittstaat ohne Eigenprüfung ausgewiesen werden, wenn der Asylbewerber über diesen Drittstaat eingereist war. Diese Drittstaatenregelung⁵⁶⁶ ermöglichte den Vertragsstaaten, die eigene Anzahl zu bearbeitender Asylverfahren zu reduzieren, indem sie - unter Vorbehalt des Zurückweisungsverbots nach Art. 33 GFK - Asylsuchende an vertraglich gebundene Drittstaaten zurückwies.⁵⁶⁷ Sie klärte aber nicht, ob der Antrag eines Asylbewerbers von einem Drittstaat behandelt werden mußte, der *Mitgliedstaat* der Übereinkommen war. Somit blieb ungeklärt, ob dieser Drittstaat den Asylantrag bearbeiten mußte oder ihn nicht selber an einen weiteren Drittstaat weiterleiten konnte, so daß dies zu einer sog. Kettenabschiebung der Flüchtlinge von Staat zu Staat und damit zu einer Verstärkung des Problems der „Flüchtlinge auf Wanderschaft“ führen könnte.⁵⁶⁸

Die Drittstaatenregelung sorgte indes nicht nur für Erleichterungen beim Warenverkehr mit mittelosteuropäischen Staaten (MOE-Staaten), sondern leitete auch eine Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme ein, wie sie führende Politiker lange gefordert hatten.⁵⁶⁹ Die Kritik, daß durch diese Regelungen der Anreiz für Flüchtlinge wachse, ihre Reisedokumente zu vernichten oder zu fälschen, fand bei dem Entscheidungsprozeß nur wenig Berücksichtigung. Vielmehr war aufgrund der anvisierten europäischen Kooperation und der exakten Zuständigkeitsregelung anhand objektiver Kriterien mit einer zunehmenden restriktiven Angleichung der nationalen Gesetze zu rechnen.⁵⁷⁰ Wäre ein Vertragsstaat von den festgelegten Kriterien abgewichen, hätte dies automatisch eine Mehrbelastung des ent-

⁵⁶⁵ Gerlach, Axel, 1993.

⁵⁶⁶ Art. 3 (5) DÜ; Art. 29 (2) SDÜ.

⁵⁶⁷ King, Mike, 1992: The Impact of EC Borders on the Policing of „Refugees“ in Eastern and Central Europe, in: *Innovation in Social Science Research*, 5/1992, 3,7-24.

⁵⁶⁸ Bolten, José J., 1991. Die Option, einen Asylbewerber erst nach der Bearbeitung des Asylantrages an das Erstaufnahmeland auszuweisen, könnte dem Problem der „Flüchtlinge auf Wanderschaft“ Einhalt gebieten und wurde, nach einem Bericht der Ad-hoc-Gruppe, von einigen Mitgliedstaaten angewandt. Siehe hierzu: Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, 1991b: Bericht der für Zuwanderungsfragen zuständigen Minister an den Europäischen Rat (Maastricht) über Zuwanderungspolitik, Brüssel am 3.12.1991, WGI 930.

⁵⁶⁹ Siehe u.a. Der Bundesminister des Innern, 1990: Flüchtlingskonzeption der Bundesrepublik Deutschland. Ansätze für eine ressortübergreifende Politik, Drucksache V II 4 - 936 200/13; „EEC Immigration Policy: Council demands acceleration of current work - next presidency (Italy) plans to convene ad hoc ministerial meeting in October“, in: *Europe* vom 4.4.1990; Riding, Alan, 1991: Europe's growing debate over whom to let inside, in: *New York Times* vom 1.12.1991.

⁵⁷⁰ Vgl. Röss, Georg, 1993: Die Auswirkungen von Schengen und Dublin auf die Asylpolitik der EG, in: Pauly, Alexis (Hg.): *Les Accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques?* Actes du colloque tenu à Luxembourg les 18 et 19 juin 1992, Maastricht, 105-169; Bronkhorst, Daan, 1991: The Realism of a European Asylum Policy: A quantitative approach, in: *Netherlands quarterly human rights*, 9/1991, 142-158.

sprechenden Staates zur Folge gehabt. Jeder Mitgliedstaat mußte also, um nicht vermehrt für die Asylverfahren aus den anderen Vertragsstaaten zuständig zu sein, darauf bedacht sein, seine nationalen Außengrenzen besser abzusichern und restriktivere nationale Visa- und Asylrechte einzuführen.⁵⁷¹ Durch eine Kooperation mit den MOE-Staaten wurde der Grundsatz der „Einreiseverantwortung“ auf umliegende Staaten ausgeweitet und in den Rückübernahmeabkommen verwirklicht.

Aufgrund der damaligen bundesdeutschen Verfassungslage bildeten das Schengener Durchführungsübereinkommen und die Rückübernahmeabkommen für die BRD keinen Schutz vor weiterer Zuwanderung durch Asylbewerber, die über Vertragsstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens oder der MOE-Staaten einreisten.⁵⁷² Dementsprechend hätten die getroffenen Regelungen zur Folge gehabt, daß nach Art. 16 (2) 2 GG die BRD in jedem Fall die Asylbewerberanträge hätte bearbeiten müssen.⁵⁷³ Hierdurch verstärkte sich in der BRD der politische Druck, das bundesdeutsche Asylrecht an die europäischen restriktiven Regelungen anzupassen.

Indes berührten die Verhandlungsergebnisse des *Maastrichter Vertrages* den bundesdeutschen Entscheidungsprozeß nur indirekt, da sie keine weiteren restriktiven Novellierungen im Asylrecht vorsahen. Doch stärkte er die Position des zentralen Akteurs gegenüber seinen nationalen Gegnern, da im Maastrichter Vertrag festgelegt wurde, das Politikfeld Asyl weiterhin intergouvernemental zu verhandeln: Auf dem *Maastrichter Gipfel im Dezember 1991* wurden die drei Europäischen Gemeinschaften, EG, EGKS und EURATOM als Grundlage der Europäischen Union bestimmt, so daß trotz ihres Weiterbestehens ein einheitlicher institutioneller Rahmen geschaffen wurde. Zusätzlich zu den Aufgaben der Europäischen Union hat sie von den Mitgliedstaaten Aufgaben übertragen be-

⁵⁷¹ Dies wurde durch Rückübernahmeabkommen mit benachbarten Staaten als zusätzliche Steuerungsmaßnahme verstärkt. Das Rückübernahmeabkommen zwischen den Schengenstaaten und Polen wurde in diesem Zusammenhang zum Muster für die späteren Abkommen. Siehe auch: Schengen-Polen, 1991.

⁵⁷² Erst die Änderung des Grundgesetzes ermöglichte, daß das Prinzip der „Einreiseverantwortung“ auf die osteuropäischen Staaten angewandt wurde. Das deutsch-polnische Rückübernahmeabkommen von 1993 galt als Modell für die weiteren Rückübernahmeabkommen mit der BRD und zeigt, wie die Zusammenarbeit bei Wanderungsbewegungen mit Hilfe von Rückübernahmeabkommen geregelt wurde. So erhielt Polen für 1993 und 1994 120 Mio. DM, um Grenzschutzbeamte auszubilden, eine eigene Asylverwaltung aufzubauen und ein zentrales Erfassungssystem für Daten von Ausländern zu errichten. Letzteres sollte auch der Rückübernahme von Flüchtlingen aus Deutschland dienen. Diese Rückübernahme wurde zusätzlich finanziell unterstützt. Siehe hierzu: Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung Polen über die Zusammenarbeit hinsichtlich von Wanderungsbewegungen, dokumentiert in: Bulletin 37/1993, 326-327 (Im Folgenden: BRD-Polen, 1993); „Das Asylabkommen mit Polen“, in: Der Tagesspiegel vom 8.5.1993.

⁵⁷³ Vgl.: Der Bundesminister des Innern, 1992a: Rede anlässlich der ersten Lesung des „Gesetzes zum Schengener Übereinkommen vom 15. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen“. Der Bundesminister des Innern teilt mit, ZDWF-Bezug 37269; Der Bundesminister des Innern, 1992b: Zu den Äußerungen des SPD-Fraktionsvorsitzenden Hans Ulrich Klose, die SPD werde die Ratifizierung des Schengener Abkommens vorerst ablehnen, erklärt Bundesinnenminister Rudolf Seiters. Der Bundesinnenminister des Innern teilt mit, ZDWF-Bezug 28250; Gegenteilig hierzu: Gerlach, Axel, 1993: Dubliner Asylrechtskonvention und Schengener Abkommen: Lohnt sich die Ratifikation?, in: ZRP 26/1993, 164-166.

kommen, die nur von ihr und nicht von EG, EGKS und EURATOM wahrgenommen werden. Diese Aufgaben sind vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik („Zweite Säule“) und die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik („Dritte Säule“).⁵⁷⁴

Mit Ausnahme der Visumpolitik, die mit dem neuen Art. 100c des EWGV in die Kompetenz der Gemeinschaft überging, wurden alle anderen asylpolitischen Aspekte weiterhin intergouvernemental verhandelt (K.1). Im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik blieben somit die Souveränitätsrechte der Vertragsstaaten weiterhin unangetastet. Dies verdeutlicht, daß die Mehrheit der Vertragsstaaten weiterhin gegen eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik war. Dementsprechend wurden die Politikfelder, die sich mit Asyl, dem Überschreiten und der Kontrolle der Außengrenzen sowie der Zuwanderung befassen, durch K.1 nur zu Angelegenheiten gemeinschaftlichen *Interesses* erklärt und nach K.3 im Ministerrat koordiniert. Als Formen der Zusammenarbeit waren dabei die Festlegung gemeinsamer Standpunkte, die Verabschiedung von Maßnahmen und das Erarbeiten von Konventionen vorgesehen.

Da es sich bei den Verhandlungsergebnissen insofern auch weiterhin nur um unverbindliche Standpunkte, Maßnahmen oder völkerrechtliche Konventionen - und nicht um Gemeinschaftsrecht - handelte, wurde der politische Einfluß der Gemeinschaftsorgane auf die Politikfelder der „dritten Säule“ nur wenig gestärkt. So blieb der politische Einfluß der Europäischen Kommission auf die intergouvernementalen Verhandlungen trotz ihres gewonnenen Koinitiativrechtes (K.3) weiterhin gering, da der Ministerrat auch Beschlüsse fassen konnte, die auf eigene Initiativen zurückgingen. Rechtlich gesehen hatte durch den Maastrichter Vertrag auch das Europäische Parlament keinen politischen Einfluß auf die Zuwanderungs- und Asylpolitik gewonnen; es mußte nun jedoch regelmäßig informiert und seine Auffassung „gebührend berücksichtigt“ (K.6) werden. Der EuGH hatte bei der Zuwanderungs- und Asylpolitik nur eine gerichtliche Kontrolle, wenn die Mitgliedstaaten dies explizit wünschten. Jedoch waren von dieser Regelung nur die Konventionen betroffen, nicht jedoch entsprechende Standpunkte oder Maßnahmen, so daß auch der politische Einfluß des EuGH stark reduziert blieb.

Die Einrichtung eines Koordinierungsausschusses (K.4) unterstützte die intergouvernementale Komponente gegenüber der gemeinschaftlichen zusätzlich. So erhielt die Europäische Kommission zwar im Koordinierungsausschuß das Recht, an Arbeitsvorlagen für den Ministerrat mitzuarbeiten und bei der Beaufsichtigung der verschiedenen intergouvernementalen Gruppen mitzuwirken. Jedoch war sie den Delegationsgruppen der einzelnen Mitgliedstaaten nur gleichgestellt und hatte somit keine besondere Machtstellung innerhalb des Ausschusses. Auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes

⁵⁷⁴ Vgl. Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 14ff; Steindorff, Ernst, 1995: Einleitung, in: Europarecht; Becktexte, München.

der inneren Sicherheit blieb unter nationaler Souveränität. Eine Vergemeinschaftung der Politikfelder der „dritten Säule“ - und damit eine einhergehende Stärkung des politischen Einflusses der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes - lehnte die Mehrheit der Mitgliedstaaten ab. Statt dessen einigten sich die Mitgliedstaaten auf den Kompromiß, die allgemein gehaltenen Normen der Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention als Orientierungsrahmen für die Zusammenarbeit bei Zuwanderungs- und Flüchtlingsfragen zu nehmen(K.4).⁵⁷⁵

Dieser Kompromiß zwischen Befürwortern und Gegnern einer Vergemeinschaftung wird auch daran deutlich, daß zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden sollte, für welche Teilbereiche das Gesetzgebungsverfahren der EG gelten sollte, eine schnelle Vergemeinschaftung gleichzeitig jedoch durch das Einstimmigkeitsprinzip verhindert wurde (K.9). Auch die „Erklärung zur Asylfrage“ entsprach dieser Kompromißhaltung und machte die gegensätzlichen Positionen der Mitgliedstaaten offensichtlich: Hier sprach sich der Ministerrat für eine *langfristige* Harmonisierung der Asylpolitik aus, wollte sich jedoch auf keinen Zeitpunkt festlegen. Statt dessen wurde beschlossen, Ende 1993 auf der Grundlage des von den für Einwanderung zuständigen Ministern vorgelegten Arbeitsprogrammes⁵⁷⁶ zu prüfen, ob einzelne Kompetenzen im Bereich der Asylpolitik in die erste Säule verschoben werden sollten – dies war jedoch nicht der Fall.

Während also sowohl das Dubliner Übereinkommen als auch das Schengener Durchführungsübereinkommen Konditionen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in der Asylpolitik hervorgebracht hatten, beschloß der Ministerrat im Maastrichter Vertrag nur allgemein eine langfristige Harmonisierung der Asylpolitik. Eine materiell-rechtliche Harmonisierung des Asylrechts und der Asylverfahren wurde hier jedoch nicht festgelegt.⁵⁷⁷ Statt dessen wurde eine intergouvernementale Einigung herbeigeführt, die eine *langsame* Harmonisierung des Zuwanderungsbereiches vorsah. Durch die intergouvernementale Struktur blieben dabei die einzelstaatlichen Interessen ausschlaggebend und bestimmten auf europäischer Ebene auch im weiteren Verlauf die asylrechtlichen Maßnahmen. Zwar scheiterte Bundeskanzler Kohls Intention, eine Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechts über eine schnelle Vergemeinschaftung durchzusetzen. Jedoch bereitete Kohls Initiative und die der niederländischen Präsidentschaft den Weg für eine weitere Annäherung der nationalen Asylpolitiken. Diese Annäherung auf europäischer Ebene hatte Rückwirkungen

⁵⁷⁵ Hier ist der Einfluß der niederländischen Regierung zu erkennen, die während ihrer Präsidentschaft darauf bestand, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Normen einzubeziehen.

⁵⁷⁶ Vgl. Kap. 5.4.

⁵⁷⁷ Vgl.: Europäische Kommission, unveröffentlicht: Entwurf einer Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat: Zuwanderung und Asylpolitik; Hailbronner, Kay, 1992: Perspektiven einer europäischen Asylrechtsharmonisierung nach der Maastrichter Gipfelkonferenz. in: ZAR 2/1992, 51-59; Amnesty International, 1992: Europa: Harmonisierung der Asylpolitik - Beschleunigte Verfahren für `offensichtlich unbegründete` Asylbegehren und das Konzept `sicherer` Länder, ZDWF-Nummer 30474, 10-21.

auf den bundesdeutschen Entscheidungsprozeß, da hierdurch die CDU/CSU verstärkt auf die restriktiveren Asylrechte der anderen Mitgliedstaaten verweisen konnte.

Der hierdurch vergrößerte Handlungsspielraum des zentralen Akteurs wird auch daran deutlich, daß Anfang 1992 der restriktive *Gesetzentwurf zur Neuregelung des Asylverfahrens*⁵⁷⁸ von den Bundestagsfraktionen SPD, CDU/CSU und FDP gemeinsam eingebracht wurde. Nach längeren Verhandlungen wurde er mit den vom Innenausschuß empfohlenen Veränderungen am 5.6.1992 im Bundestag⁵⁷⁹ und am 26.6.1992 im Bundesrat⁵⁸⁰ beschlossen und trat am 1.7.1992 mit der ersten Stufe in Kraft.⁵⁸¹ Die zweite Stufe des Gesetzes wurde erst am 1.4.1993 umgesetzt. Das Kernstück der Novellierung beruhte auf einer zusätzlichen Straffung des Asylverfahrens, indem weitere ausländerrechtliche Kompetenzen auf das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) verlagert wurden. Die Asylbewerber mußten dadurch ihre Asylanträge bei den Außenstellen des BAFI stellen, nachdem sie in zentralen Aufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht worden waren.⁵⁸² Bis dato überprüft nun anstatt der Ausländerbehörden das BAFI die Beachtlichkeit von Folgeanträgen⁵⁸³ sowie von „unbeachtlichen Asylanträgen“.⁵⁸⁴ Außerdem entscheidet das BAFI nach §53 AuslG⁵⁸⁵ über die Abschiebungsandrohung bzw. über vorliegende Abschiebungshindernisse und veranlaßt die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen,⁵⁸⁶ wenn der Asylantrag nicht anerkannt wird.

Um zu den administrativen Verkürzungen auch eine zeitliche Kürzung des gerichtlichen Verfahrens zu erreichen, wurde für Asylbewerber die Klagefrist gegen Entscheidungen nach dem Asylverfahrensgesetz von vier auf zwei Wochen nach ihrer Zustellung reduziert.⁵⁸⁷ Im Fall von „unbeachtlichen“ bzw. „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen beträgt nun die Klagefrist sogar nur eine Woche und kann von Einzelrichtern durchgeführt

⁵⁷⁸ BT Drs. 12/2062 vom 12.2.1992.

⁵⁷⁹ BT Drs. 387/92 vom 5.6.1992.

⁵⁸⁰ BR Drs. 387/92 vom 26.6.1992.

⁵⁸¹ BGBl I 1992, 29, 1126-1146. Einen Überblick über die Veränderungen im seit 1.7.1992 geltenden Asylverfahrensgesetz liefert: Huber, Bertold, 1992a: Das neue Asylverfahrensrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 11/1992, 749-752.

⁵⁸² Vgl. § 14 (1) AsylVfG.

⁵⁸³ Vgl. § 71 AsylVfG.

⁵⁸⁴ Hierbei handelt es sich nach §§ 29, 35 AsylVfG um Asylanträge, die trotz offensichtlich anderweitiger Verfolgungssicherheit gestellt werden.

⁵⁸⁵ Nach § 53 AuslG dürfen Flüchtlinge dann nicht abgeschoben werden, wenn zwingende Abschiebungshindernisse wie Folter, die Todesstrafe oder ein andere Umstände, die eine „erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben und Freiheit“ darstellen. Die Abschiebung darf nicht gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen. Nach §54 AuslG liegt die Ermessensvorschrift einer existentiellen Gefährdung individueller bzw. allgemeiner Art bei den obersten Landesbehörden.

⁵⁸⁶ § 36 (1) AsylVfG.

⁵⁸⁷ § 74 AsylVfG.

werden. Eine Berufung wird nur auf Antrag durch das Oberverwaltungsgericht zugelassen.⁵⁸⁸

Durch diese Maßnahmen wurde die Länge des Asylverfahrens auf ein Mindestmaß gekürzt. Daran, daß das Gesetz von der SPD, der CDU/CSU und der FDP gemeinsam verabschiedet wurde, wird deutlich, daß zu diesem Zeitpunkt auch die politischen Ziele der SPD und FDP auf eine Reduzierung der Asylbewerberzahlen zur Entlastung der Kommunen ausgerichtet waren. Die Entscheidungskompetenz über Asylanträge wurde endgültig auf das BAFI übertragen und auch die Abschiebungsandrohung durch das BAFI vom tatsächlichen Vollzug durch die Ausländerbehörde getrennt. Jedoch blieben die Ausländerbehörden weiterhin für alle Maßnahmen zuständig, die mit dem tatsächlichen Vollzug verbunden sind. Der Vorschlag der SPD, zur Entlastung der Länder und Kommunen das BAFI auch für die aufenthaltsbeendenden und paßrechtlichen Maßnahmen verantwortlich zu machen,⁵⁸⁹ konnte sich in den Verhandlungen nicht durchsetzen. Dennoch wurden die Ausländerbehörden - und damit besonders die Kommunen - durch die neuen Maßnahmen entlastet: Die Verteilung der Asylbewerber auf die Aufnahmeeinrichtungen der einzelnen Bundesländer wurde durch ein computergesteuertes Zentralverfahren des BAFI gesteuert. Die Asylbewerber blieben jedoch in den zentralen Aufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht, soweit das Asylverfahren die Dauer von drei Monaten nicht überstieg. Erst, wenn innerhalb dieser Frist über den Antrag nicht entschieden werden konnte, wurden sie landesintern auf die Kommunen weiter verteilt.⁵⁹⁰

Die Einführung zentraler Aufnahmeeinrichtungen sollte in Anlehnung an das „Karlsruher Modell“ und in Verbindung mit der Dezentralisierung des BAFI zu einer kürzeren Bearbeitungsdauer führen. Neben der Errichtung von 46 Außenstellen des BAFI wurde auch vorgesehen, bis zum 1.4.1993 den Personalbestand auf 3.600 Bedienstete zu verdreifachen. Mit Hilfe dieser Dezentralisierung und Personalaufstockung sollte bei „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen die Verfahrensdauer auf ca. 6 Wochen reduziert werden.⁵⁹¹

Damit die Bundesländer die im Gesetz vorgesehenen Aufnahmeeinrichtungen schaffen und dem BAFI 500 Entscheider für Asylanträge zur Verfügung stellen konnten, wurden bis zum 31.3.1993 Übergangsregelungen vereinbart. Trotz dieses zeitlichen Übergangsrahmens waren die Bundesländer innerhalb dieser Zeitspanne weder in der Lage, ausreichend qualifiziertes Personal zu rekrutieren, noch die erforderlichen Plätze in Aufnahmeeinrichtungen einzurichten.⁵⁹² Gleichzeitig verschärften sich die Rahmenbedingungen für die

⁵⁸⁸ § 74 (1) AsylVfG i.V.m. § 36 (1) AsylVfG.

⁵⁸⁹ Siehe BT Drs. 12/2100 vom 14.2.1992. Vgl. auch Kap. 5.1.

⁵⁹⁰ Vgl. hierzu: Wecker, Gabriele, 1995, 55 ff.

⁵⁹¹ Vgl. u.a. Bielmeier, Josef/Stein, Gottfried, 1992, 8 f.

⁵⁹² Vgl. BT PIPr. 12/96 vom 5.6.1992; BT PIPr. 12/113 vom 15.10.1992; Münch, Ulrike, 1993, 128 ff.

Kommunen, da die Asylbewerberzahlen erneut anstiegen und sich dadurch die Aufnahme- und Bearbeitungszeit in den Bundesländern erhöhte. Dementsprechend führte das Beschleunigungsgesetz, das von der Regierungskoalition und der SPD gemeinsam verabschiedet wurde, zu keinem sichtbaren, kurzfristigen Erfolg. Da jedoch die Mehrheit der Bevölkerung eine drastische Reduzierung der Asylbewerberzahlen wünschte, standen die Parteien wegen des „Mißerfolges“ des Beschleunigungsgesetzes weiterhin unter politischem Handlungsdruck. Infolgedessen wurden die politischen Ziele der CDU/CSU - die restriktive Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes - auch von einer zunehmenden Zahl von SPD- und FDP-Mitgliedern befürwortet.

Dieser nationale Wertewandel wurde durch die Verhandlungen auf europäischer Ebene erneut unterstützt: Mit Übernahme der Präsidentschaft am 1.7.1992 legte Großbritannien eine Initiative zur Drittstaatenregelung vor, die von den anderen Mitgliedstaaten allgemein begrüßt und als Arbeitsgrundlage für die Verhandlungen innerhalb der Europäischen Union genutzt wurde. Aus diesen intergouvernementalen Verhandlungen resultierten die „*Londoner Entschlüsse*“ des Ministerrates, die auf dem Dubliner Übereinkommen und dem Maastrichter Vertrag aufbauten. Obwohl die sich ergänzenden Entschlüsse einen europäischen Standard für national festgelegte Asylverfahren setzten, waren sie nicht rechtskräftig und garantierten, trotz einer festgelegten Kooperation im Politikfeld Asyl, den Mitgliedstaaten auch weiterhin ihre nationale Souveränität. Hieraus folgt, daß die britische Regierung während ihrer Präsidentschaft einer Vergemeinschaftung des Asylbereiches entgegenwirken und den Souveränitätsanspruch als strategischen Hebel in intergouvernementalen Verhandlungen bewahren konnte.

Obwohl diese Einschränkungen verdeutlichen, daß eine Vergemeinschaftung von Asylpolitik außer Reichweite blieb, wird an den „*Londoner Entschlüsse*“ deutlich, daß das Ziel der Zuwanderungsbegrenzung in allen Mitgliedstaaten Priorität vor dem Ziel des Zufluchtschutzes für Flüchtlinge hatte. Da die Mitgliedstaaten Asylbewerbern hauptsächlich wirtschaftliche Fluchtmotive unterstellten, wurde ihnen in den „*Londoner Entschlüsse*“ der Schutz auf Zuflucht nur gewährt, wenn sie nachweisen konnten, daß sie nur aus politischen Motiven geflohen waren. Die gemeinsame Festlegung der Begriffe „*offensichtlich unbegründete Asylanträge*“, „*sichere Drittländer*“ und „*sichere Herkunftsstaaten*“, verdeutlicht die angestrebte europäische Asylpolitik, an das die nationalen Asylverfahren angeglichen werden *sollten* - aber aufgrund des rechtlichen Status von Entschlüssen *nicht mußten*. Der Entschluß, ein Informations-, Reflexions-, und Austauschzentrum für Asylfragen („*Clearing House*“) aufzubauen, unterstützte dabei das Ziel, über eine *informelle* Konzertierung eine Koordinierung und Harmonisierung der Asylpraktiken zu erleichtern.⁵⁹³ Im Folgenden werden die drei Entschlüsse einzeln vorgestellt:

⁵⁹³ Philip, Alan Butt 1994, 185 f; Lobkovicz, Wenceslas de, 1994, 37 ff; Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung (AHIG), 1993a: Compilation of texts of European practice with respect to asylum“, 14.4.1993, SN/2386/93 WGI 1505, Brüssel.

In der „*Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge*“ empfahl der Ministerrat ein beschleunigtes Verfahren für Asylanträge, die „eindeutig“ jeder Verfolgungsgrundlage entbehren, auf einer „vorsätzlichen Täuschung“ beruhen oder das Asylverfahren „mißbrauchen“.⁵⁹⁴ Asylbewerber, die auf der Suche nach einem besseren Lebensstandard sind oder die innerhalb ihres eigenen Landes Schutz finden könnten, fallen hiernach in die Kategorie der „offensichtlich unbegründeten Asylanträge“, da ihnen die „Verfolgungsgrundlage“ fehlte. Dabei schließt „vorsätzliche Täuschung“ das Fälschen von Dokumenten und/oder der Identität des Asylbewerbers mit ein. Der Kreis der Asylbewerber, die mit einer Aufenthaltsberechtigung rechnen konnten, wurde insofern - zusätzlich zu den bereits durchgesetzten Zutrittsbeschränkungen - weiter eingeschränkt. Alle Maßnahmen waren - wie zu dieser Zeit in den meisten EU-Mitgliedstaaten - darauf ausgerichtet, eine abschreckende Wirkung auf Flüchtlinge auszuüben und deren Zugangszahlen in den Mitgliedstaaten zu reduzieren.

Die Kriterien für einen „*sicheren Herkunftsstaat*“, die in einer zweiten Entschließung festgelegt wurden, begrenzen den Kreis der politisch Verfolgten um ein Weiteres. Hiernach gilt ein Staat als „sicher“, wenn er die Achtung der Menschenrechte garantiert,⁵⁹⁵ politische Stabilität gewährleistet⁵⁹⁶ und demokratische Einrichtungen aufweisen kann. Außerdem muß bei der Feststellung eines „sicheren Herkunftsstaates“ berücksichtigt werden, wie hoch die Anerkennungsquote von Asylsuchenden in den letzten Jahren war und wie sehr sich das Herkunftsland bereit erklärt, zur Überwachung der Menschenrechtsslage unabhängigen internationalen Organisationen Zutritt zum Hoheitsgebiet zu gewähren. Dabei muß politische Verfolgung grundsätzlich landesweit ausgeschlossen werden können. Inländische Fluchtalternativen sind nur in Ausnahmefällen⁵⁹⁷ möglich. Nach dieser Entschließung wird ein Asylbewerber, wenn er aus einem „sicheren Herkunftsland“ stammt, sofort in ebendieses abgeschoben - eine Ausnahme bildet hier der Nachweis politischer Verfolgung im Einzelfall. Eine Einzelfallüberprüfung wird beim Asylverfahren zugesichert. Diese Zusage ist auf die Bestimmungen der völkerrechtlichen Verträge zurückzuführen,⁵⁹⁸ die in den intergouvernementalen Verhandlungen immer wieder berücksichtigt und auch in der Resolution des Europäischen Parlamentes von 1992⁵⁹⁹ als Verhandlungsgrundlage erneut hervorgehoben wurden. Um trotz dieser Einzelfallprüfung eine Verkürzung der Asylver-

⁵⁹⁴ Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ (AHIG), 1993a, Teil II.C, 2.

⁵⁹⁵ Hierzu zählten u.a. die Beachtung der Grundsätze der internationalen Menschenrechtsabkommen, insbesondere der UN-Konvention über die zivilen und bürgerlichen Rechte, der UN-Konvention gegen Folter und die Europäische Menschenrechtskonvention.

⁵⁹⁶ Hierunter fallen u.a. die demokratische Struktur des Staates, eine unabhängige Gerichtsbarkeit, ein Mehrparteiensystem und das Recht auf freie Meinungsäußerung.

⁵⁹⁷ Hierzu zählt die Größe des Herkunftsstaates und die Art der politischen Verfolgung in bestimmten Regionen.

⁵⁹⁸ Art. 13 GFK und Art. 23 EMRK.

⁵⁹⁹ Europäisches Parlament, 1992e.

fahren bei Asylbewerbern aus einem „sicheren Herkunftsland“ zu erreichen, wurde den Mitgliedstaaten erlaubt, in diesen Fällen das beschleunigte Asylverfahren von „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen anzuwenden.⁶⁰⁰

Die Einstufung eines Asylbewerbers als „verfolgungssicher“ sollte hauptsächlich auf Informationen des UNHCR basieren, jedoch auch Stellungnahmen und Berichte von Menschenrechtsorganisationen und diplomatischen Auslandsvertretungen einschließen. Obwohl die Beteiligung des UNHCR und der Menschenrechtsorganisationen an der Einstufung von „sicheren Herkunftsländern“ auf die Genfer Flüchtlingskonvention⁶⁰¹ zurückzuführen ist, ist sie beachtenswert: Hierdurch wurde der politische Einfluß des UNHCR und der Menschenrechtsorganisationen auf die zukünftige Ausgestaltung einer europäischen Asylpolitik möglicherweise erweitert, da sie mit Hilfe dieser Regelung Netzwerke mit entscheidungstragenden Akteuren auf- bzw. ausbauen können. Während des vorliegenden Untersuchungszeitraumes hatte diese Bestimmung jedoch keine Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß.

Die beiden dargestellten EntschlieÙungen wurden durch eine dritte Resolution ergänzt, in der ein einheitliches Konzept für „*sichere Drittstaaten*“ vorgelegt wurde. Laut der geführten Hintergrundgespräche ist dieses Konzept in engen Zusammenhang mit den Forderungen der bundesdeutschen Regierung zu sehen. Diese sah im Zuge der gleichzeitig stattfindenden nationalen Verhandlungen in den „Londoner EntschlieÙungen“ eine Möglichkeit, die Zuwanderung von Asylbewerbern in die BRD über die „Drittstaatenregelung“ stark zu begrenzen: Mit der Anwendung der „Drittstaatenregelung“ in der BRD ist ein beschleunigtes Asylverfahren automatisch möglich, falls die Asylbewerber einen „sicheren Drittstaat“ vorher durchquert haben.⁶⁰² In diesem Fall würde der entsprechende Asylbewerber ohne inhaltliche Prüfung der Verfolgungsbehauptung an diesen „sicheren Drittstaat“ zurückgewiesen werden.⁶⁰³ Durch diese Regelung könnte nicht nur die Flüchtlingsaufnahme reduziert, sondern auch das Gebot des Abschiebungsverbotes unterlaufen werden, wie Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International ablehnend bemerkten.

Ferner lassen die Bedingungen, nach denen ein Staat als „sicherer Drittstaat“ definiert wurde, auf den politischen Einfluß der bundesdeutschen Regierungsvertreter schließen.

⁶⁰⁰ Ad-Hoc-Gruppe (AHIG), 1993a: Teil II.B, 1-4; vgl. auch Ketelsen, Jörg-Volker, 1994.

⁶⁰¹ Art. 35 GFK.

⁶⁰² Ad-Hoc-Gruppe (AHIG), 1993a, Teil II D, 1-5.

⁶⁰³ Siehe u.a.: Amnesty International, 1992; Zimmermann, Andreas, 1994a: Das neue Grundrecht auf Asyl, Berlin; Zimmermann, Andreas, 1994b: Das Konzept sicherer Herkunfts- und sicherer Drittstaaten im Lichte der Genfer Flüchtlingskonvention, 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, 90-122; Knipping, Helge Margaret/Saumweber-Meyer, Uta, 1995: Basic Principles of Asylum Law and Asylum Proceedings in the Federal Republic of Germany, in: Heckmann, Friedrich/Bosswick Wolfgang. (Hrsg.): Migration Policies: A Comparative Perspective, EFMS, 1995.

Laut der geführten Hintergrundgespräche entsprachen die Textpassagen denen, die gleichzeitig auf deutscher Ebene verhandelt wurden. Die Definition des „sicheren Drittstaates“, die im europäischen Entscheidungsprozeß gewählt wurde, stellte dabei einen strategischen Vorgriff auf die noch laufenden nationalen Verhandlungen dar: Indem die CDU/CSU ein ähnliches internationales Verhandlungsergebnis vorlegte, an dem sie maßgeblich mitgewirkt hatte, konnte sie ihre eigenen politischen Ziele legitimieren, da alle bundesdeutschen Akteure eine europäische Harmonisierung im Politikfeld Asyl anstrebten.⁶⁰⁴ Wegen der damaligen bundesdeutschen Verfassungslage mußte die Einführung einer „Drittstaatenregelung“ jedoch unter nationalen Gesetzesvorbehalt gestellt werden. Die „Drittstaatenregelung“, die vom Ministerrat beschlossen wurde, ließ jedoch der BRD die Möglichkeit, *nach* einer Änderung des uneingeschränkten Asylgrundrechtes die meisten Asylbewerber ohne Verfahren abzuschieben, wenn

- *„für das Leben und die Freiheit des Asylbewerbers keine Bedrohung gemäß Art. 33 GFK besteht (politische Verfolgung);*
- *der Asylbewerber nach den Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention weder Folter noch unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wurde;*
- *dem Asylbewerber durch diesen Drittstaat bereits Schutz gewährt oder die Möglichkeit eines Schutzes innerhalb des Landes bestanden hätte;*
- *der Asylbewerber nach den Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention einen effektiven Schutz gegen Aus- und Zurückweisung in einen Verfolgerstaat genossen hätte.“⁶⁰⁵*

Mit Hilfe der drei auf dem Londoner Ministerratstreffen verabschiedeten Entschliefungen wurde somit die Steuerung der Asylmigration *innerhalb* des Binnenmarktes endgültig auf Nichtmitgliedstaaten erweitert. Dabei wurde über das Prinzip der „Einreiseverantwortung“ das Prinzip der Zuwanderungsbeschränkung auf Drittstaaten ausgedehnt. Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister erachteten dabei die Erweiterung auf Drittstaaten als notwendig, um eine restriktive Asylpolitik erfolgreich realisieren zu können. Insofern forderte der Ministerrat, daß die Londoner Entschliefungen bis Januar 1995 in nationales Recht umgesetzt werden sollten, und der Europäische Rat nahm die Entschliefungen auf seinem Regierungsgipfel in *Edinburgh* im *Dezember 1992* abschließend an, obwohl viele Menschenrechtler dagegen protestierten.⁶⁰⁶

Die „Londoner Entschliefungen“ sowie die Forderung des Ministerrates und Europäischen Rates, die Entschliefungen bald in nationales Recht umzusetzen, verstärkten den Wandel der Wertvorstellungen und politischen Ziele der nationalen Akteure: Die Verhandlungen zum „Asylkompromiß“, der kurz nach den „Londoner Entschliefungen“ als sog.

⁶⁰⁴ Diese Aussage stützt sich auf die geführten Hintergrundgespräche.

⁶⁰⁵ Santel, Bernhard, 1995b, 218; Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef, 1993, 207 ff.

⁶⁰⁶ Papademetriou, Demetrios G. 1996, 67.

Nikolauskompromiß zwischen der CDU/CSU, der FDP und SPD am 6.12.1992 geschlossen wurde, verdeutlichen die Auswirkungen der internationalen Verhandlungsergebnisse und mündeten 1993 in die Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes.

Das Grundgesetz wurde so geändert, daß an die Stelle des alten Art. 16 (2) 2 GG Art. 16a getreten ist. Während im ersten Absatz an dem Individualrecht zur Verbürgung des Schutzes vor politischer Verfolgung unverändert festgehalten wird, schränken die folgenden Absätze die Schutzbedürftigkeit von Asylbewerbern ein und regeln außerdem wichtige Teilbereiche des Asylverfahrens.

Die europäische „Drittstaatenregelung“ wird nun auch auf deutscher Ebene uneingeschränkt angewandt und geht aus dem zweiten Absatz hervor: Ausländer, die über „sichere Drittstaaten“⁶⁰⁷ einreisen, haben demnach in der BRD keinen Anspruch auf Asyl. Art. 16a (2) GG schließt die Berufung auf das Asylgrundrecht aus, wenn der Ausländer aus einem „sicheren Drittstaat“ einreist.⁶⁰⁸ Da die Anrainerstaaten der BRD in die Liste „sicherer Drittstaaten“ aufgenommen wurden, konnte die „Drittstaatenregelung“ über Verträge mit den Anrainerstaaten auf die bisherigen Transitstaaten ausgeweitet und hierdurch eine internationale Lastenverteilung von Asylbewerbern zugunsten der BRD erreicht werden.⁶⁰⁹

Unabhängig von einem Rechtsbehelf, der gegen eine Abschiebung eingelegt werden kann, können nach Art. 16a (2) 3 GG entsprechende aufenthaltsbeendende Maßnahmen vollzogen werden. So kann nach § 34a (2) GG AsylVfG derjenige Ausländer, der in den „sicheren Drittstaat“ zurückgeführt werden soll, keinen Inlandrechtsschutz beantragen.⁶¹⁰ Nach § 18 a AsylVfG wird dem per Flugzeug einreisenden Asylsuchenden erst die Einreise gestattet, wenn die Prüfung ergeben hat, daß der Asylantrag zumindest „nicht aussichtslos“

⁶⁰⁷ Als „sicherer Drittstaat“ gilt jeder Staat, in dem auf Grund der allgemeinen Erfahrung, der Rechtslage und Rechtsanwendung anzunehmen ist, daß Asylbewerber dort nicht politisch verfolgt, keiner unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt, nicht entgegen dem Abschiebungsverbot der GFK in ihren Herkunftsstaat abgeschoben werden und die Möglichkeit haben, sich mit einem Schutzersuchen an der Grenze oder im Landesinneren an die dortigen Behörden zu wenden. Dies bedeutet, daß die EU-Staaten wie auch diejenigen, die neben einer rechtlichen Bindung an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention diese Abkommen tatsächlich praktizieren, als „sichere Drittstaaten“ anerkannt werden. Die Kriterien zur Bestimmung eines „sicheren Drittstaates“ richten sich an den Londoner Entschließungen vom 30.11./1.12.1992 aus und werden von den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des UNHCR, des BAFI und den Verwaltungsgerichten getroffen.

⁶⁰⁸ Die zentrale Vorschrift hierzu ist § 26a AsylVfG. Nach § 18 (2) 1 AsylVfG können Asylbewerber, die über einen „sicheren Drittstaat“ einreisen, an der Grenze abgewiesen werden. Nach § 31 (4) AsylVfG beschränkt sich die Entscheidung bei im Inland befindlichen Asylbewerbern auf die entsprechende Feststellung des Bundesamtes. Diese Feststellung des Bundesamtes kann jedoch nur erfolgen, wenn es eine sichere Kenntnis darüber gibt, aus welchem sicheren Drittstaat der Asylsuchende eingereist ist. Diese Regelung wurde von der SPD durchgesetzt, indem sie bei den Verhandlungen auf die Umwandlung einer Ausschlußnorm („*Asylrecht genießt nicht(...)*“) in eine Zuständigkeitsnorm („*Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen(...)*“) bestand.

⁶⁰⁹ Siehe hierzu u.a.: SPD-Bundestagsfraktion 1993, 33 ff; Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef: 1993, 18.

⁶¹⁰ Dieser umstrittene Paragraph wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 14.5.1996 bestätigt; siehe BVerfG 94749 vom 14.5.1996.

ist. Zwar bewertete das Bundesverfassungsgericht im Juli 1993 diese „Flughafenregelung“ als verfassungsgemäß, doch wurde sie mit Mindeststandards für das Verwaltungsverfahren versehen.⁶¹¹ Hiernach muß der Asylsuchende über die Tragweite der Entscheidung informiert und ihm eine kostenlose asylrechtliche Beratung mit einem Dolmetscher gewährt werden. Auf Antrag soll eine viertägige Nachfrist gegeben werden, um den Asylantrag zu begründen. Dieser Antrag muß wiederum innerhalb von drei Tagen gestellt werden.

Art. 16a (3) GG ermöglicht es dem Bundesgesetzgeber die Erstellung einer Liste von „sicheren Herkunftsstaaten“. In Verbindung mit §29a AsylVfG kommen demnach Asylsuchende „aus sicheren Herkunftsstaaten“ nur in das normale Asylverfahren, wenn sie die automatische Vermutung der Nichtverfolgung erschüttern können: Die wichtigsten Kriterien zur Bestimmung eines „sicheren Herkunftsstaates“ werden dabei vom Grundgesetz vorgegeben. Hierunter zählt, daß aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse in dem betreffenden Staat gewährleistet sein muß, daß im Herkunftsstaat weder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung, noch politische Verfolgung stattfindet. Auch diese Kriterien orientieren sich, wie die der „sicheren Drittstaaten“, an den Schlußfolgerungen der „Londoner Entschließungen“ und einem Kriterienkatalog der Schweiz bei der Einstufung von Staaten als „safe countries“. Obwohl der Herkunftsstaat eines Asylbewerbers als „sicher“ qualifiziert worden ist, bleibt dem Asylsuchenden die Option offen, entgegen der Regelvermutung als „politisch Verfolgter“ anerkannt zu werden. Dies ist der Fall, wenn er substantiiert Tatsachen oder Beweismittel für seine politische Verfolgung vorlegen kann.⁶¹²

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen „sicherer Herkunftsstaaten“, doch gab es dem Gesetzgeber verfahrenstechnische und inhaltliche Vorgaben für die Bestimmung eines solchen „sicheren Herkunftsstaates“ vor. Demnach kann u.a. die Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ nur auf politischem Wege verändert werden. Da hierdurch die Rechtsprechung den politischen Organen ihren Einfluß auf die Gesetzgebung überträgt, können diese nach politischer Lage über die Aufnahme von Asylbewerbern aus bestimmten Staaten entscheiden - was zu einem tendenziellen Abbau des Schutzmechanismus für Flüchtlinge führen kann.⁶¹³

Art. 16a (4) GG sieht Verkürzungen im einstweiligen Rechtsschutz für bestimmte Asylbewerber vor. So wird der Prüfungsumfang und die Berücksichtigung verspäteten Vorbringens vor den Verwaltungsgerichten bei „offensichtlicher Unbegründetheit“ des Asylantrages oder bei Einreise aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ eingeschränkt. Unter Anwendung des §30 (3 und 4) AsylVfG kann in diesen Fällen der verfahrensrechtliche Schutzbe-

⁶¹¹ BVerfG 2 BvR 1475/93 vom 16.7.1993; 2 BvR 1476/93 vom 19.7.1993; 2 BvR 1492/93 vom 21.7.1993.

⁶¹² Laut meiner Dokumenteneinsicht bestand besonders die SPD darauf, daß der Asylsuchende nicht nur Fakten vortragen mußte, sondern daß diese auch einer Prüfung standhielten.

⁶¹³ Vgl. Renner, Günther, 1996, 106.

reich der Asylgewährleistung für das Verwaltungsverfahren begrenzt werden. Zusätzlich zu den als „offensichtlich unbegründet“ qualifizierten Asylanträgen, die im Asylverfahrensgesetz a.F. festgelegt wurden, werden nun auch bei schweren Straftaten und der Verletzung von Mitwirkungspflichten⁶¹⁴ die Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“ behandelt und damit das beschleunigte Asylverfahren angewandt.

In Art. 16a (5) wird schließlich darauf hingewiesen, daß die Bestimmung völkerrechtlichen Verträgen, die - unter Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention - Zuständigkeitsregelungen für das Asylverfahren betreffen, nicht entgegensteht. Hierdurch wurde der BRD ermöglicht, das Schengener Durchführungsübereinkommen und das Dubliner Übereinkommen ohne nationalen Gesetzesvorbehalt zu ratifizieren und damit alle Rechte und Pflichten zu übernehmen, die aus der Ratifizierung erwachsen. Ferner ermöglicht Art. 16a (5) GG, daß Staaten, die nicht der EG bzw. der heutigen EU angehören, über Parallelabkommen zum Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen in ein europäisches Asylrechtssystem integriert werden können. Dementsprechend läßt Art. 16a (5) GG die Einhaltung internationaler Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren zu, über die Asylentscheidungen von den Vertragsstaaten gegenseitig anerkannt werden können.

Das Bundesverfassungsgericht wies in seinem Urteil vom 14.5.1996 zusätzlich darauf hin, daß mit der Lastenverteilung, die bereits im „Asylkompromiß“ angestrebt wurde, die Basis für eine europäische Regelung geschaffen worden sei, Flüchtlingen generell Schutz zu gewähren. Diese Argumentation entkräftete die Kritik, daß weitere Schritte zur Harmonisierung der materiellen und verfahrensmäßigen Asylrechtsstandards auf europäischer Ebene in Art. 16a (5) GG keine Grundlage erhalten hätten.⁶¹⁵ Hingegen bleibt das mögliche Problem der „Kettenabschiebung“ (einer Abschiebung von Flüchtlingen von Staat zu Staat), das die Gegner der Asylrechtsnovellierung zusammen mit weiteren rechtlichen Problemen anführten,⁶¹⁶ bestehen. Das Bundesverfassungsgericht sah hingegen in seinem

⁶¹⁴ Besonders hervorzuheben ist hierbei die Täuschung über die Identität des Ausländers im Asylverfahren und die Stellung von Mehrfachanträgen. In § 13 AsylVfG wird bestimmt, daß ein Asylsuchender ohne Papiere seinen Antrag an der Grenze stellen muß. Nach § 13 (3) 2 AsylVfG muß sich der unerlaubt eingereiste Asylsuchende unverzüglich bei einer Aufnahmeeinrichtung melden oder einen Asylantrag bei der Ausländerbehörde oder Polizei stellen. Falls der Asylsuchende dieser Verpflichtung nicht nachkommt, wird ein unbegründeter Asylantrag nach §30 (3) 5 AsylVfG als „offensichtlich unbegründet“ eingestuft. Die Abschiebung wird in diesen Fällen nur dann im Wege eines einstweiligen Rechtsschutzes ausgesetzt, wenn „ernstliche Zweifel“ an ihrer Rechtmäßigkeit nach § 36 AsylVfG bestehen.

⁶¹⁵ Diese Kritik wurde besonders innerhalb der Sachverständigenanhörung vom 24.3.1993 geäußert. Vgl. auch Hailbronner, Kay, 1993c; Henkel, Joachim, 1993: Das neue Asylrecht, in: Juristische Wochenschrift 46/1993, 2705-2711.

⁶¹⁶ Vgl. u.a. Renner, Günter, 1993: Asyl- und Ausländerrechtsreform neunzehnhundertdreiundneunzig, in: ZAR 13/1993, 118-128. Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard, 1993: Artikel sechzehn a am Maßstab des Art. 79 des Grundgesetzes: Rechtsgutachten, Bonn; Huber, Bertold, 1993: Das Asylrecht nach der Grundgesetzänderung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 12/1993, 736-743; Amnesty International, 1992; Amnesty International, 1994: Asylrecht und Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Information des Referats für politische Flüchtlinge vom 29.4.1994, 10 ff; Pfaff, Victor, 1993.

Urteil vom 14.5.1996 das Problem der „Kettenabschiebung“ als beantwortet an, da die europäische Gesamtregelung und die Einhaltung der völkerrechtlichen Verträge, der Genfer Flüchtlingskonvention und Europäischen Menschenrechtskonvention, im „Asylkompromiß“ angestrebt wurde. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist nur zu gewährleisten, daß die als „sicher“ qualifizierten Drittstaaten grundsätzlich die beiden völkerrechtlichen Verträge einhalten. Demnach ist eine weitere Abschiebung erlaubt, wenn im „Viertstaat“ in einem förmlichen Verfahren geprüft wird, ob die Voraussetzungen der Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK vorliegen.⁶¹⁷ Eine Schutzverpflichtung der BRD besteht damit in diesen Fällen nur, wenn Abschiebungshindernisse nach §§ 51 (1), 53 AuslG durch Umstände begründet werden,

*„(...) die ihrer Eigenart nach nicht vorweg im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung von Verfassung oder Gesetz berücksichtigt werden können (...)“.*⁶¹⁸

In der Wahl der Erkenntnismittel ließ das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber weitgehende Freiheit. Unter welchen Voraussetzungen die „Drittstaatenregelung“ durch welche Form von zwischenstaatlichen Verträgen ersetzt werden kann und ob die bisherigen Abkommen als erste Entwicklungsstufe zu einem gesamteuropäischen Asylrecht zu werten sind, wurde nicht geklärt. Das Bundesverfassungsgericht ging auch nicht darauf ein, daß durch die Einführung einer „Drittstaatenregelung“ mit den Anrainerstaaten die Garantie auf Überprüfung durch einen der Vertragsstaaten des Schengener oder Dubliner Übereinkommens aufgehoben wird. Da auch im „Amsterdamer Vertrag“ die Entscheidung zu einer „Vergemeinschaftung“ des Asylrechtes vertagt wurde, konnten die Annahmen des Bundesverfassungsgerichtes bei der Urteilsfindung, nach denen eine europäische Gesamtregelung die Schutzverpflichtung der BRD gegenüber Asylsuchenden gewährleiste, bisher nicht bestätigt werden.⁶¹⁹

Zur weiteren Beschleunigung des Asylverfahrens wurde in §36 (2) AsylVfG bestimmt, daß das BAFI bei negativem Entscheid die Akten automatisch an das Verwaltungsgericht überweist. Dieses ist nach §36 (5,6,7) AsylVfG gehalten, trotz einer möglichen Fristverlängerung binnen einer Woche zu entscheiden. Ferner wird in §76 (4) AsylVfG festgelegt, daß in Eilverfahren grundsätzlich nur noch Einzelrichter entscheiden und nach §83 AsylVfG die Verwaltungsgerichte bei Berufungsverfahren durch die Bildung von besonderen

⁶¹⁷ Vgl. BVerfG 94 ,49 (92), 44 f.

⁶¹⁸ BVerfG 94, 49 (51), 3. Das Konzept der „normativen Vergewisserung“ ist jedoch vom Bundesverfassungsgericht nicht abschließend geklärt worden.

⁶¹⁹ Die Kontroverse hinsichtlich der weiterbestehenden Gesetzeslücken kann an dieser Stelle nicht diskutiert werden, da sie über den Rahmen dieser Arbeit hinausgeht. Zur Kritik am vom Bundesverfassungsgericht bestätigten System siehe u.a.: Renner, Günther, 1996.

Spruchkörpern entlastet werden können.⁶²⁰ Die Kritik der Sachverständigen innerhalb der Anhörungen vom 18.3.1992⁶²¹ und 24.3.1993⁶²² kam hier nicht zum Tragen.

Zur weiteren Entlastung des Asylverfahrens ist in §32a AuslG ein eigener Status für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge geschaffen worden, der eine spezielle Aufnahmeregelung beinhaltet. Danach wird diesen Flüchtlingen eine vorübergehende Aufnahme zum Schutz vor Kriegsgefahren gewährt, doch sind sie für die Dauer dieser speziellen Aufnahme vom Asylverfahren ausgeschlossen.⁶²³ Um §32a AuslG anwenden zu können, wird jedoch vorausgesetzt, daß Bund und Länder eine Übereinkunft zur Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen treffen. Infolge von Streitigkeiten über die Höhe der Bundesbeteiligung an den finanziellen Aufwendungen für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge konnte diese Vorschrift bis Ende 2000 noch nicht umgesetzt werden.⁶²⁴

Gleichzeitig mit dieser Asylrechtsnovellierung⁶²⁵ wurde das Asylbewerberleistungsgesetz⁶²⁶ verabschiedet, welches am 1.11.1993 in Kraft trat. Das Gesetz, das die Leistungen an Asylbewerber sowie an vorübergehend geduldete Ausländer, deren Ehegatten und Kinder regelt, legt eine Verringerung der bisherigen Leistungen fest. Ferner soll nach §3 Asylbewerberleistungsgesetz *vorrangig* das Sachleistungsprinzip gelten. Zusätzlich erhalten Leistungsberechtigte bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 40 DM und von Beginn des 15. Lebensjahres 80 DM monatlich, um ihre persönlichen Bedürfnisse zu decken.

Die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern fallen nach §10 Asylbewerberleistungsgesetz in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesländer, doch werden die Leistungen nach §3 (3) Asylbewerberleistungsgesetz in den Grundzügen bundeseinheitlich geregelt. Diese Regelungen betreffen alle Asylbewerber, deren Asylantrag nicht länger als 12 Monate nach Antragstellung unanfechtbar entschieden wird. Eine Altfall- bzw. Übergangsregelung legt fest, daß Asylbewerber mit einer längeren Aufenthaltsdauer als 12 Mo-

⁶²⁰ Weitergehende Fristverkürzungen, die von der Regierungskoalition während der Verhandlungen gefordert wurden, konnten nicht durchgesetzt werden. Siehe hierzu u.a. SPD-Bundestagsfraktion 1993, 36.

⁶²¹ Vgl. Kap. 5.5 und 5.7 BT Innenausschuß 12/Protokoll 29, 266-277 (Sachverständiger Heribert Schmidt, Vorsitzender Richter des Verwaltungsgerichts Ansbach); ebd., 382-403 (Sachverständiger Hubert Heindl, Rechtsanwalt in München).

⁶²² Vgl. u.a. BT Innenausschuß 12/Protokoll 56, 20 ff und 511-524 (Sachverständiger Paul Theuersbacher, Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes); ebd., 28 ff und 297-308 (Sachverständiger Ernst Kutscheid, Präsident des Verwaltungsgerichtshofes von Köln).

⁶²³ Durch die Verpflichtung, bei Annahme des B-Status eine Erklärung der Nichtverfolgung abgeben zu müssen, wird der anschließende Asylantrag als Folgeantrag eingestuft. Zu den Auseinandersetzungen hinsichtlich dieses Kompromisses zwischen der Regierungskoalition und der SPD siehe u.a. SPD-Bundestagsfraktion 1993, 38 f.

⁶²⁴ Um für den Kostenaufwand dieser zusätzlichen Flüchtlinge dennoch entschädigt zu werden, drängen die Kommunen die Bürgerkriegsflüchtlinge weiterhin ins Asylverfahren.

⁶²⁵ Zusätzlich zu der Asylrechtsnovellierung wurden geringfügige Fortschritte bei der Einbürgerungserleichterung in den §§ 85, 86 AuslG und im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz erzielt, die an dieser Stelle jedoch nicht näher ausgeführt werden.

⁶²⁶ Asylbewerberleistungsgesetz vom 30.6.1993, BGBl I 1993, 1074-1077.

nate nach den entsprechenden Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSGH) bezahlt werden. Diese von der SPD geforderte Bestimmung soll die soziale Integration von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen mit einer längeren Aufenthaltsdauer verbessern und ihren Lebensstandard stärker an die bundesdeutschen Lebensverhältnisse angleichen. Um eine Besserstellung von Illegalen zu verhindern, wurde zusätzlich nach §1 Asylbewerberleistungsgesetz der von diesen Regelungen betroffene Personenkreis um die Personengruppe erweitert, die sich illegal in der BRD aufhält. Durch diese vom BSGH abgekoppelten Regelungen sollten Asylsuchende und Illegale abgeschreckt und den kommunalen Forderungen nach finanzieller und sozialer Entlastung nachgekommen werden. Auf Kompetenzverschiebungen zugunsten einer Entlastung der Kommunen hatten sich die Verhandlungsakteure hingegen nicht verständigen können.⁶²⁷

Zusammenfassend kann festhalten werden, daß sowohl die leistungs- und verfahrensrechtlichen als auch die grundgesetzlichen Novellierungen im Politikfeld Asyl darauf abgestimmt sind, für die Aufnahmegesellschaft die finanziellen und sozialen Belastungen durch Asylbewerber zu reduzieren.⁶²⁸ Dementsprechend sollen Asylbewerber nur aufgenommen werden, wenn sie ihre politische Verfolgung *nachweisen* können. Flüchtlinge, die keine politische Verfolgung „substantiell“ nachweisen können, werden hingegen - so weit das Konzept der Rückübernahmeverträge und „Drittstaatenregelung“ greift - zurückgewiesen. Hieraus folgt, daß Flüchtlingen der Zugang in die BRD, die von „sicheren“ Drittstaaten umgeben ist, fast vollkommen verwehrt wird. Die Zuständigkeitsregelungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten verstärken dabei den Trend, die Asylrechte restriktiv auszugestalten und Asylbewerber an Anrainerstaaten zurückzuweisen, da keiner der Mitgliedstaaten zu einer erhöhten Aufnahme von Asylbewerbern aus anderen Staaten bereit ist.

Wie es zu diesem Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern kam und wie die Akteure im Entscheidungsprozeß miteinander agierten soll im Folgenden dargestellt werden.

5.2 Die Verhandlungen auf deutscher Ebene zwischen 1989 und 1990

Mit dem politischen Umbruch in den ost- und mittelosteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) leitete das Jahr 1989 eine Wende im weltpolitischen Geschehen ein, das auch auf die deutsche Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik Einfluß hatte. Mit Öffnung der östlichen Grenzen stieg die Zahl von Asylsuchenden, Übersiedlern (bis zur Wiedervereinigung Deutschlands) und Aussiedlern deutschstämmigen Ursprungs sprunghaft an. Während zwischen 1981 und 1989 932.018 Aussiedler kamen, waren es zwischen 1990 und 1995 mit 1.509.010 doppelt so viel.⁶²⁹ Somit stiegen die sozialen Ausgaben der Kommunen, die für die Flüchtlingsunterbringung zuständig waren, erneut an und erreichten 1989 ihren neuen

⁶²⁷ Vgl. Kap. 5.7.1 und 5.7.2.

⁶²⁸ Geiger, Klaus, 1991, 34 ff; Winkler, Beate, 1992, 33 ff.

⁶²⁹ Siehe Tabelle und Grafik VII und XI.

Höchststand mit 29.787,40 Mia. DM (1990: 32.184,40 Mia DM). Die Kommunen wiesen dementsprechend auf ihre beschränkten Integrationsmöglichkeiten wiederholt hin, so daß nach der ersten Euphorie über das Ende des Kalten Krieges Asyl- und Zuwanderungspolitik wieder an öffentlicher Aufmerksamkeit gewann.

Mit den kommunalen Forderungen verschärfte sich der politische Streit um Wohnmöglichkeiten, soziale Leistungen und die Aufnahmebereitschaft der deutschen Bevölkerung bezüglich bestimmter Zuwanderergruppen. Zu diesem Zeitpunkt traten alle Akteure für eine Entlastung der Kommunen ein, um die fremdenfeindlichen Strömungen in der Aufnahmegesellschaft, die mit den kommunalen Forderungen in Zusammenhang gebracht wurden, zu reduzieren und den kommunalen Interessen, die in Form von Netzwerken in die SPD und CDU/CSU getragen wurden, nachzukommen.⁶³⁰ Jedoch unterschieden sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele in der Frage, ob Asylbewerber gleichrangig mit deutschstämmigen Zuwanderern behandelt oder ihnen nur ein restriktiverer Zugang gewährt werden sollte. So forderte die CDU/CSU schon Anfang 1989, daß der Zugang für Asylsuchende zugunsten der deutschstämmigen Zuwanderer beschränkt werden sollte. Hingegen bestanden die anderen Parteien sowie die Interessenkoalition aus gesellschaftlichen Akteuren darauf, das Grundrecht auf Asyl unangetastet zu lassen und statt dessen die Privilegierung von Aus- und Übersiedlern über Art. 116 GG aufzugeben.⁶³¹

Die politischen Positionen spiegeln sich auch in den Verhandlungen von 1989/90 wieder: In Zusammenhang mit den kommunalen Forderungen schlug Bundesinnenminister Schäuble (CDU) schon im Juni 1989 vor, das fünfjährige Arbeitsverbot für Flüchtlinge zu lockern. Abgelehnten, aber nicht abgeschobenen Asylsuchenden (sog. De-facto-Flüchtlingen) wollte er eine Arbeitserlaubnis für Ernteeinsätze erteilen, die auf drei Monate beschränkt bliebe. Um diesen Vorschlag zu verwirklichen, war eine Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes notwendig, da dieses in §19 (1a) eine fünfjährige Wartefrist vorschrieb.⁶³² Die Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP begrüßte diesen Vorschlag, da er einerseits eine sozio-

⁶³⁰ Die einzigen Zahlen, die mir vom Bundesamt für Verfassungsschutz zur Verfügung gestellt werden konnten, umfassen die Jahre 1991 bis 1993. Während die fremdenfeindlich motivierten Straftaten im Jahr 1991 noch 1.260 Fälle umfaßten, waren es ein Jahr später bereits 2.277. Erst 1993 reduzierte sich die Zahl um ca. ein Drittel auf 1.609.

⁶³¹ Siehe u.a. BT PIPr. 11/ 137 vom 20.4.1989. Hier wurde zum einen über die Äußerungen des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesinnenministerium, Carl Spranger, gegenüber Vertretern der Kirchen und Wohlfahrtsverbände, zum anderen über die von der SPD eingereichten Gesetzesinitiative diskutiert, welche das Auslieferungs- und Asylverfahren auf nationaler Ebene harmonisieren wollte. Ob Asylbewerber gegenüber Aus- und Übersiedlern bei der Aufnahme benachteiligt sein sollten, wurde im Verlauf der Zeit zwischen den Akteuren immer kontroverser diskutiert. Vgl. auch BR PIPr. 610/90 vom 16.3.1990; BT PIPr. 11/207 vom 26.4.1990; Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU, 356 (Schäuble, CDU); Ebd., 20 (Kohl, CDU); Friedrich-Naumann-Stiftung, 1990, 871; Protokoll vom Programmparteitag der SPD, 254 f (Lafontaine, SPD).

⁶³² Vgl. Kap. 2.3. Das Asylverfahrensgesetz sah die Möglichkeit vor, dem Asylsuchenden durch eine „Auflage“ bei der Aufenthaltsgestattung die Arbeitsaufnahme zu untersagen. Eine Vorrangregelung, nach der Ausländer nur dann die Arbeitserlaubnis erhielten, wenn geeignete deutsche Arbeitskräfte nicht zur Verfügung standen, unterstützte das Arbeitsverbot für Asylsuchende.

ökonomische Entlastung für die Kommunen versprach, jedoch keinen Anreiz für Flüchtlinge bot, in die BRD einzureisen.⁶³³ Die parlamentarische Opposition aus SPD und den Grünen kritisierten hingegen, daß keine völlige Aufhebung des Arbeitsverbots für Asylbewerber geplant sei, die Flüchtlingen das Leben in der BRD hätte erleichtern können.⁶³⁴

Dementsprechend nutzten die SPD und die Grünen den Sonderstatus Berlins⁶³⁵ und ihre dortige Regierungsposition und schufen eine Asylregelung, welche der Asylpolitik der Bundesregierung vollkommen widersprach⁶³⁶: In der Berliner Asylpolitik setzte der rotgrüne Berliner Senat Neuregelungen durch, die seiner Meinung nach „(...)sowohl *individuell menschliche als auch aktuell politische Gegebenheiten berücksichtigt(e)*“.⁶³⁷ Obwohl sich Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, von der CDU/CSU unterstützt, gegen diese Berliner Asylregelung stellte,⁶³⁸ gewährte der Berliner Senat abgewiesenen Asylbewerbern unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin Aufenthalt. Dieser Aufenthalt war an die folgenden Bedingungen geknüpft: der Asylbewerber mußte sich aufgrund des Asylverfahrens länger als fünf Jahre im Geltungsbereich des Ausländergesetzes rechtmäßig aufgehalten haben oder mit seiner Ausweisung eine Trennung von dem Ehepartner mit eigener Aufenthaltserlaubnis bzw. ehelichen oder nicht-ehelichen Kindern verbunden sein. Die Ausreisepflicht für „Ausländer ohne Rückkehrmöglichkeit“⁶³⁹ wurde in Berlin ausgesetzt und dem Begünstigten eine befristete, bzw. nach fünf Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Mit dieser Aufenthaltserlaubnis war eine Arbeitserlaubnis bzw. die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zur Bestreitung des Lebensunterhalts verbunden. Durch den

⁶³³ CSU-Generalsekretär Erwin Huber sagte hierzu, daß das Arbeitsverbot als „*Damm gegen die Scheinasylanten*“ benötigt werde. Ebd.

⁶³⁴ Siehe: „Streit um Schäubles Asylvorschlag. Opposition und Gewerkschaften gegen Ernteeinsatz - Forderung nach genereller Arbeitserlaubnis“, Stuttgarter Zeitung vom 27.6.1989.

⁶³⁵ In Berlin lag die Zuständigkeit bei den Besatzungsmächten USA, Großbritannien und Frankreich, so daß das Stimmrecht Berlins im Bundesrat eingeschränkt war und das Bundesverfassungsgericht in Berliner Angelegenheiten nicht entscheiden durfte. Vgl. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26.5.1952 (BGBl. 1955 II, 305); Das Berlin-Abkommen vom 3.6.1972 II, in: Bender, Peter, 1986: Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag, München, 244 ff.

⁶³⁶ Siehe: „Maßstab einer humanen Flüchtlingspolitik“, in: FR vom 8.7.1989.

⁶³⁷ Ebd.; Ergänzung wurde durch die Autorin vorgenommen.

⁶³⁸ „Schäuble zornig über Berlin“, in: FR vom 24.7.1989; siehe auch: Heuwagen, Marianne, 1989: Viel Aufregung um eine Anweisung. Der Berliner Senat will weiterhin abgewiesenen Asylbewerbern Aufenthalt gewähren, in: FR vom 19.7.1989; „Vor Tisch hat es die CDU nicht viel anders gemacht“, in: FR vom 11.7.1989.

⁶³⁹ Hierunter fielen Staatsbürger, die aus Herkunftsländern stammten, bei denen laut der Senatsverwaltung für Inneres „(...) wegen der dort gegebenen Situation von Verfolgung oder menschenrechtswidriger Behandlung oder wegen anderer schwerwiegender Gründe (Kriegs- und Bürgerkriegszustand, Naturkatastrophen, Hungersnöte und ähnliche Konstellationen) Abschiebungen dorthin auszuschließen sind; oder wenn (...) sie zu einer Gruppe gehören, deren Angehörige aus Gründen der Religion, der Volkszugehörigkeit oder aus ähnlichen Gründen im Herkunftsland unzumutbare Nachteile zu befürchten haben (...) oder wenn sie aus geschlechtsspezifischen Gründen im Herkunftsland Verfolgungen oder unzumutbare Nachteile zu befürchten haben.“, abgedruckt in: „Maßstab einer humanen Flüchtlingspolitik“, in: FR vom 8.7.1989.

Kontrast zur bundesdeutschen Asylpolitik wollte der rot-grüne Berliner Senat ein Signal für eine liberalere Ausgestaltung der Asylpolitik und einen verbesserten Schutz für Flüchtlinge setzen.

Doch auch die CDU/CSU nutzte ihre Regierungsposition in anderen Bundesländern, um ihren politischen Zielen Nachdruck zu verleihen: Fast zur gleichen Zeit mit der Berliner Asylregelung wurde in Baden-Württemberg, das wie Berlin, Nordrhein-Westfalen und Bayern besonders viele Asylanträge erhielt,⁶⁴⁰ das „Karlsruher Modell“ umgesetzt. Im Gegensatz zum Berliner Modell basierte es auf der neuen Einstellung gegenüber Asylbewerbern, nach denen Flüchtlinge als finanzielle und soziale Belastung für die Aufnahmegesellschaft wahrgenommen wurden. Dementsprechend sah das Modell vor, das Asylverfahren über eine engere Zusammenarbeit des Bundesamtes mit der Ausländerbehörde zu beschleunigen.⁶⁴¹ Um die Kommunen schneller zu entlasten, sollten nach dem „Karlsruher Modell“ Asylbewerber so schnell wie möglich das Anerkennungsverfahren durchlaufen und - bei ihrer Nichtanerkennung - schnell abgeschoben werden.

Obwohl auch die SPD, die sich in Baden-Württemberg in der parlamentarischen Opposition befand, zur Entlastung der Kommunen eine Asylverfahrensbeschleunigung befürwortete, lehnte sie jegliche rechtliche, finanzielle oder soziale Beeinträchtigung für Asylbewerber ab. Sie kritisierte am „Karlsruher Modell“ besonders, daß die von dieser Regelung betroffenen Asylbewerber durch das neue Verfahren überfordert seien. Die rasche Aufeinanderfolge der zweiten entscheidenden Anhörung des Bundesamtes auf die erste informative Anhörung bei der Ausländerbehörde nehme Asylbewerbern häufig die Möglichkeit, Rechtsanwälte oder Dolmetscher ihrer Wahl in Anspruch zu nehmen.⁶⁴² Nach Auffassung des Bundesinnenministers und der Mehrheit der Landesinnenminister bewährte sich jedoch die Praxis des „Karlsruher Modells“. Dementsprechend wurde sein Prinzip, die Außenstellen des Bundesamtes mit den zentralen Aufnahmebehörden der Bundesländer vor Ort zu verbinden, *bundesweit* übernommen und damit eine weitere Beschleunigung des Asylverfahrens bewirkt.⁶⁴³

⁶⁴⁰ Bundesministerium des Innern, 1997c.

⁶⁴¹ BW Drs. 10/1946 vom 24.7.1989.

⁶⁴² Vgl. Donath, Claus, 1989: Wird Karlsruhe zur „Asylanten-Falle“? Ausländerbehörde weist Kritik zurück - Information soll dennoch verbessert werden, in: Stuttgarter Zeitung vom 10.8.1989. Siehe auch: BW Drs. 10/1140 vom 10.2.1990.

⁶⁴³ Ebd. Siehe auch: „Innenminister empfehlen zentrale Ausländerbehörden. Länder-Zentralstellen sollen Asylverfahren beschleunigen - Karlsruher als Modell“, in: Stuttgarter Zeitung vom 6.8.1989; „Ämter und Asylanten unter einem Dach“, in: Stuttgarter Zeitung vom 6.8.1989; „Asylverfahren soll beschleunigt werden. Innenminister empfehlen, bis Oktober zentrale Ausländerstellen zu errichten“, in: FR vom 5.8.1989.

Obgleich also die Berliner Regelung von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und pro asyl unterstützt wurde,⁶⁴⁴ übernahmen die anderen Bundesländer anstatt der Berliner Regelung das Karlsruher Modell. Dies läßt sich zum einen darauf zurückführen, daß die Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP die Bundesländer unter politischen Druck setzte, indem bei einer Übernahme der Berliner Regelung die Bundestreue der Bundesländer beim Bundesverfassungsgericht eingeklagt worden wäre. Gleichzeitig trugen jedoch auch die kommunalen Forderungen dazu bei, daß die Regierungen der Bundesländer eine Asylverfahrensbeschleunigung nach dem „Karlsruher Modell“ dem Berliner Modell vorzogen: Da Flüchtlinge zu diesem Zeitpunkt auch in SPD-regierten Bundesländern schon überwiegend an dem Kriterium der wirtschaftlichen und sozialen Belastung für die Aufnahmegesellschaft gemessen wurden,⁶⁴⁵ sollten Flüchtlinge, die aus wirtschaftlichen Motiven in die BRD strebten, durch eine sukzessive Einschränkung der sozialen Lebensverhältnisse für Asylbewerber und eine restriktive Aufnahmepolitik abgeschreckt werden. Bei dem Berliner Modell stand hingegen eine „humane Flüchtlingspolitik“⁶⁴⁶ im Vordergrund - eine finanzielle Entlastung der Kommunen war zweitrangig.

Im Zuge des anstehenden Bundestagswahlkampfes wurden die unterschiedlichen Wertvorstellungen und politischen Ziele im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik verstärkt in die Öffentlichkeit getragen, um die eigenen politischen Interessen zu unterstreichen und den eigenen Handlungsspielraum zu vergrößern. Besonders die CDU/CSU nutzte die Öffentlichkeit und benutzte das Politikfeld Asyl als Wahlkampfthema. So führte sie den bisherigen Anstieg der Asylbewerberzahlen darauf zurück, daß sich die parlamentarische Opposition weigerte, das bundesdeutsche Asylgrundrecht einzuschränken. Dabei verwies die CDU auf die „*Grenzen der Integrationsfähigkeit jeder Gesellschaft*“⁶⁴⁷, die eine Änderung des uneingeschränkten Asylgrundrechtes unabdingbar machen würden. Ferner hieß es im Beschluß Nr. C1 des Bremer CDU-Parteitag 1989, daß der „(...) *Mißbrauch des Asylrechts mit allen rechtsstaatlichen Mitteln verhindert werden (müsse)*“⁶⁴⁸ und das Asylrecht nicht „(...) *das geeignete Instrument zur Linderung wirtschaftlicher Not in anderen Ländern der Erde (...)*“ sei.⁶⁴⁹ Statt dessen müßten die „(...) *Menschenrechte weltweit gewahrt und Hunger und Not in den betroffenen Regionen nachhaltig*

⁶⁴⁴ So wies u.a. Amnesty International darauf hin, daß die Berliner Asylregelung in Einklang stehe mit dem Abschiebeverbot nach Art. 3 der UNO-Antifolterkonvention, deren Ratifizierung durch die Bundesregierung beschlossen worden sei. Siehe: Heuwagen, Marianne, 1989.

⁶⁴⁵ BR PIPr. 634/91 vom 27.9.1991, 368. Während sich Herbert Schnoor (SPD) in der Bundesratssitzung gegen eine Grundgesetzänderung aussprach, überdachte er, laut der geführten Hintergrundgespräche, zu diesem Zeitpunkt seine Position, da der kommunale Druck zunahm.

⁶⁴⁶ Siehe: „Maßstab einer humanen Flüchtlingspolitik“, in: FR vom 8.7.1989.

⁶⁴⁷ Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU, 356 (Schäuble, CDU); siehe auch: Ebd., 20 (Kohl, CDU).

⁶⁴⁸ Beschluß Nr. C1 in Protokoll vom 37. Bundesparteitag der CDU, 474.

⁶⁴⁹ Ebd.

bekämpft werden(...)“.⁶⁵⁰ Diese Aufgabe sei aber nur in Zusammenhang mit einer europäischen Harmonisierung des Asylrechtes und der Asylpraxis zu lösen, so daß

„(...)das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland so ergänzt werden (müsse), daß unser nationales Asylrecht dem Standard in der Europäischen Gemeinschaft entspricht.“⁶⁵¹

Auch ihre Schwesterpartei, die CSU, forderte in ihrem Bundestagswahlprogramm, daß sich die BRD an der Asylpolitik der nachbarschaftlichen Staaten orientieren solle. Sie drängte dabei auf eine Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes durch eine institutionelle Garantie, die einzelnen Asylbewerbern nicht mehr „(...) ein in mehreren Instanzen vor den Gerichten einklagbares Grundrecht (...)“ verbürgen würde.⁶⁵²

Diese Zitate machen deutlich, daß die CDU/CSU den nationalen Entscheidungsprozeß um das Asylgrundrecht an die Harmonisierung des Flüchtlings- und Asylrechtes auf europäischer Ebene koppelte. Als zentraler Akteur sah sie in den Verhandlungen auf europäischer Ebene eine Möglichkeit, um eine Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes zu legitimieren.⁶⁵³ Die anderen Akteure waren hingegen an dem europäischen, intergouvernementalen Entscheidungsprozeß nur wenig (die FDP als kleiner Koalitionspartner) bzw. gar nicht (die parlamentarische Opposition und die außerparlamentarischen Akteure) beteiligt. Insofern spielte ihre Forderung nach einer verbesserten bundesdeutschen Entwicklungspolitik und der Ausdehnung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes auf die europäischen Mitgliedstaaten⁶⁵⁴ nur eine untergeordnete Rolle im europäischen Entscheidungsprozeß.

Um den Handlungsspielraum der CDU/CSU zu beschneiden, hatte die parlamentarische Opposition schon Anfang 1989 die innenpolitischen Auswirkungen der europäischen Abkommen im Bundestag hinterfragt und darauf bestanden, das deutsche Asylrecht durch die Schaffung eines europäischen Zuständigkeitssystems für Asylverfahren nicht in Mitlei-

⁶⁵⁰ Ebd.

⁶⁵¹ Ebd. . Siehe auch: Kommission der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 1989; Schäuble, Wolfgang, 1989; Bulletin Bayern 1/89 vom 10.1.1989 (Stoiber, CSU).

⁶⁵² Programm der Christlich Sozialen Union zur Bundestagswahl am 2. Dezember 1990, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 103. Dieser Weg wurde auch von der Übergangsregierung der DDR eingeschlagen. Vgl. Kap. 5.3.

⁶⁵³ Wie bereits schon erläutert wurde, galt in anderen Staaten zwar kein subjektives Recht auf Asyl, jedoch hatten die im Laufe der achtziger Jahre vorgenommenen gesetzlichen Maßnahmen in der BRD dazu geführt, daß die BRD im Vergleich zu den anderen Staaten eines der restriktivsten Anerkennungsverfahren hatte. Vgl. u.a. Velling, Johannes/Woydt, Malte, 1993: Die Migrationspolitiken in ausgewählten Industriestaaten: ein synoptischer Vergleich. Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Kanada, Mannheim (graue Literatur).

⁶⁵⁴ Siehe u.a. Schröder, Gerhard, 1989: Asyl- und Flüchtlingspolitik - Die Position der SPD; ZDWF-Nummer 20348; Entwurf der Antragskommission, Punkt 104 ff, in: Protokoll vom Programmparteitag der SPD, 602 f; Beschlüsse des Bundeshauptausschusses der FDP, 1988, 823; Antrag Nr. 25, Ordentlicher Bundestag der FDP, Wiesbaden, 7./8.10.1988, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1990: Das Programm der Liberalen. Zehn Jahre Programmarbeit der FDP 1980-1990, Baden-Baden.

denschaft zu ziehen.⁶⁵⁵ Hierbei erhielt sie Unterstützung von den Menschenrechtsorganisationen und Kirchen.⁶⁵⁶ Ferner forderte die SPD „(...)volle Rechte für das Europäische Parlament, eine handlungsfähige, parlamentarisch verantwortliche Regierung, klar umrissene Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften und europäische Wirtschaftsdemokratie. (...)“.⁶⁵⁷

Da sich jedoch durch den Zusammenbruch der DDR die nationalen Rahmenbedingungen stark veränderten, verschob sich bis Frühjahr 1990 der Schwerpunkt der innenpolitischen Diskussion von den Themen um das Asylgrundrecht und politische Mitspracherechte auf europäischer Ebene auf deutsch-deutsche Themen. Zu diesem Zeitpunkt stiegen die Zahlen osteuropäischer Flüchtlinge wieder stark an und besonders die DDR, die bis dahin wenig Zuwanderung erfahren hatte, sah sich mit einer verstärkten Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien konfrontiert.⁶⁵⁸ Bundesweit erhöhten sich die Asylbewerberzahlen zwischen 1989 und 1990 um mehr als 70.000 Personen auf die neue Rekordhöhe von 193.063 Asylanträgen, so daß West-Berlins Innensenator Erich Pätzold (SPD) eine schnelle Einreiseregulation an den Außengrenzen der DDR nach bundesdeutschem Gesetz forderte. Um keine zusätzlichen Asylbewerber aus Rumänien und Bulgarien aufnehmen zu müssen, bat er Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) um eine schnelle Einigung mit der DDR. Obwohl die Ausländerbeauftragten diese Forderungen heftig kritisierten, erließ die DDR-Regierung eine Regelung, nach der Südosteuropäer „auf absehbare Zeit“ nur noch auf Einladung in die DDR einreisen durften.⁶⁵⁹ Außerdem sprachen sich die DDR-Regierung und die Volkskammer der DDR Anfang Juni 1990 für den Beitritt zur Genfer Flüchtlingskonvention und für ein Ausländer- und Asylrecht aus, um der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit⁶⁶⁰ Herr zu werden. Dabei richtete sich Artikel 16 der Übergangsver-

⁶⁵⁵ Siehe u.a. BT PIPr. 11/119 vom 19.1.1989 und BR PIPr.597/89 vom 10.2.1989.

⁶⁵⁶ Deutsche Vereinigung für Datenschutz/Amnesty International, 1989: Erklärung zum Schengenvertrag, ZDWF-Nummer 20667; Grenz, Wolfgang/Amnesty International, 1989; World Council of Churches, 1989; Arbeitsgemeinschaft Katholischer Flüchtlings- und Aussiedlerhilfe (Katholischer Lagerdienst), 1989: Europa muß Flüchtlingen auch weiterhin Schutz gebieten, ZDWF-Nummer 20943. Die Kirchen sprachen sich auch verstärkt für eine Zusammenarbeit europäischer Wohlfahrtsorganisationen aus und formulierten Inhalte einer vereinheitlichten europäischen Flüchtlingspolitik.

⁶⁵⁷ Entwurf der Antragskommission, Punkt 97, in: Protokoll vom Programmparteitag der SPD, 601.

⁶⁵⁸ Siehe u.a. Windscheid, Gerhard, 1990: Der Treck in die DDR, in BNN vom 15.5.1990; „Flüchtlinge strömen nach Ost-Berlin. Rumänen und Bulgaren hoffen auf bessere Lebensbedingungen - Erstes Lager gefüllt“, in: Stuttgarter Zeitung vom 14.5.1990.

⁶⁵⁹ „Nur mit Einladung willkommen. DDR stoppt rumänische Flüchtlinge/Pätzold schlägt Alarm“, in: FR vom 19.5.1990.

⁶⁶⁰ Siehe u.a.: „Rassismus sei doch jetzt erlaubt, meinen manche in der DDR. Ost-Berlins Ausländerbeauftragte beklagt 'katastrophales Bewußtsein'/Pöbeleien und Übergriffe sind an der Tagesordnung“, in: FR vom 10.7.1990.

fassung der DDR an Art. 16 GG aus, enthielt aber im Unterschied zum Grundgesetz der BRD einen Gesetzesvorbehalt.⁶⁶¹

Diese gesetzliche Einschränkung läßt sich dadurch erklären, daß bis zu diesem Zeitpunkt das Recht auf Asyl in der DDR nicht thematisiert und auch eine Integration von Ausländern in die DDR-Gesellschaft nicht gefördert worden war. Durch die weiterhin ansteigenden Zuwanderungszahlen⁶⁶² wurden aber auch in der DDR Zuwanderer von der Aufnahmebevölkerung und den Parteien als Quelle „sozialpolitischen Zündstoffs“⁶⁶³ wahrgenommen. Dementsprechend unterschieden sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele der DDR-Regierung von denen der Gründungsväter der BRD, die aufgrund der Erfahrungen im Dritten Reich ein uneingeschränktes Asylgrundrecht in der bundesdeutschen Verfassung verankert hatten.

Zusätzlich sahen die Kommunen in den ansteigenden Zuwanderungszahlen höhere sozioökonomische Belastungen auf sich zukommen und forderten auf dem deutschen Städte- und Gemeindetag wiederholt eine Lastenverteilung zugunsten der Kommunen, da

*„(...)Aufnahme, Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern staatliche Aufgaben sind, die außerhalb der von der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regelnden Angelegenheiten liegen.“*⁶⁶⁴

Die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, dem UNHCR und der evangelischen und katholischen Kirche Deutschlands sahen in den ansteigenden Zuwanderungszahlen hingegen keine sozioökonomische Bedrohung für die BRD und setzten sich weiterhin für ein uneingeschränktes Asylgrundrecht ein. Da sie jedoch häufig getrennt agierten,⁶⁶⁵ und die dynamischen Rahmenbedingungen immer mehr dazu führten, daß sich in der Aufnahmebevölkerung die Einstellung gegenüber Asylbewerbern wandelte, nahm ihr politischer Einfluß auf die Parteien im Gegensatz zu dem der Kommunen ab.

Unter diesen Rahmenbedingungen muß auch die politische Debatte um die Neuregelung des Ausländerrechtes gesehen werden, die das Ausländergesetz von 1965 an die Rah-

⁶⁶¹ Hier hieß es: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht nach Maßgabe des Gesetzes“. Vgl. u.a. „Asylrecht mit Gesetzesvorbehalt. DDR veröffentlicht Auszüge ihres Grundgesetz-Entwurfs“, in: FR vom 9.6.1990.

⁶⁶² Der Bundesminister des Innern, 1997d: Zu- und Fortzug in den Jahren 1983 bis 1996 nach Herkunfts- und Zielländern, Drucksache A5-936 042/1 vom 14.7.1997; siehe auch Tabelle XI.

⁶⁶³ Windscheid, Gerhard, 1990.

⁶⁶⁴ Deutscher Städte- und Gemeindebund 1991, 59.

⁶⁶⁵ Der ECRE hatte schon vorher auf europäischer Ebene versucht, Netzwerke aufzubauen, doch zeigte seine Arbeit erst während der 90er Jahre Früchte in der BRD. So wurde u.a. 1990 geplant, eine Informationsquelle für Engagierte einzurichten und es entstand das „Handbuch der Asylarbeit. Ein Vernetzungshandbuch für alle, die sich haupt- und ehrenamtlich für Flüchtlinge engagieren“ Karlsruhe 1995 ff (Loeper Literaturverlag). Vgl. BASSO-Sekretariat Berlin (Hrsg.), 1995. Arbeiterwohlfahrt (Hrsg.), 1990: Infomaterial zur Flüchtlingsarbeit und zum Asylrecht; RAA Dokument R 432. Ferner gibt graue Literatur, die zum größten Teil in der RAA einsehbar ist, Aufschluß über die Flüchtlingsarbeit. Hierunter fallen hauptsächlich folgende Dokumente: Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft; Flugblätter von Arbeitsgemeinschaften, KLD-Briefe, Amnesty International-Briefe, Zeitungsaufrufe.

menbedingungen der neunziger Jahre anpassen sollte.⁶⁶⁶ Dabei verdeutlicht die politische Debatte, daß zwischen dem Einstellungswandel in der Aufnahmebevölkerung und den politischen Zielen der Parteien eine Wechselwirkung bestand. Während die kontrovers geführte Asyldebatte zum Einstellungswandel - und damit zum Wandel der dynamischen Rahmenbedingungen - beitrug, paßten mit Ausnahme der Grünen die Bundestagsparteien ihre politischen Ziele im Politikfeld Asyl an die dynamischen Rahmenbedingungen an. Da die Akteure ihre politischen Ziele immer wieder als Symbol für ihre Regierungsfähigkeit heranzogen, gewann die Asylpolitik an Eigendynamik und führte zu einer immer hitzigeren Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und Gegnern des bestehenden Grundrechtes auf Asyl.

Ab Frühjahr 1990 spitzte sich die politische Kontroverse weiter zu, da im Bundeswahlkampf die politischen Konzepte der Akteure im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik als symbolischer Gradmesser für die Handlungsfähigkeit der Parteien galten. Mit der Wiedervereinigung konzentrierten sich im Wahlkampf alle Parteien auf Themen, mit denen auch in den neuen Bundesländern Wählerschaft gewonnen werden konnte. Die Befürworter eines restriktiven Asylgrundrechtes konnten dabei auf die veränderten Rahmenbedingungen hinweisen, die in der Übergangsverfassung der DDR zu einer Einschränkung des Grundrechtes auf Asyl geführt hatten.

Die Bundesregierung trat - unter Federführung der CDU/CSU - sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene dafür ein, daß durch eine Novellierung des Ausländerrechtes die Integration der in der BRD bereits lebenden Ausländer verbessert, eine weitere Zuwanderung hingegen beschränkt werden sollte.⁶⁶⁷ Schon in der ersten parlamentarischen Lesung zum Ausländergesetz machte Bundesinnenminister Schäuble (CDU) auf die „*Grenzen für die Integrationsfähigkeit und die Bereitschaft von Integration*“⁶⁶⁸ aufmerksam und forderte weitere Verschärfungen im Asylrecht in Zusammenhang mit einer „*internationale(n) Flüchtlingskonzeption*“. Auch die FDP stimmte als Teil der Regierungskoalition für die Neuregelung des Ausländerrechtes, nachdem sie einige Verbesserungen, die auch z.T. vom UNHCR gefordert worden waren,⁶⁶⁹ durchgesetzt hatte.⁶⁷⁰ Dabei erwartete

⁶⁶⁶ Vgl. auch Münch, Ulrike, 1994, 115 f.

⁶⁶⁷ Vgl. zu den ausländerpolitischen Zielen der Bundesregierung, Der Bundesminister des Innern, 1997b; Franz, Fritz, 1990: Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Neuregelung des Ausländerrechtes, in: ZAR 1/1990, 3-10. Zu den Neuregelungen im Ausländergesetz vgl.: Hailbronner, Kay, 1990: Das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechtes, in: Neue Juristische Wochenschrift 1990: 2153-2178; Lohlöffel, Helmut, 1990: Hektik nach zäher Bastelei. Im Blickpunkt: Ausländergesetz, in: FR vom 20.4.1990.

⁶⁶⁸ BT PlPr. vom 9.2.1990, 15023 (Schäuble, CDU).

⁶⁶⁹ So forderte z.B. der UNHCR, daß Ehegatten und minderjährige Kinder von Asylberechtigten unter bestimmten Voraussetzungen die gleiche Rechtstellung wie Asylberechtigte erhielten und der Flüchtlingsbegriff der GFK für die Anerkennung als Asylberechtigter in das Asylverfahren eingeführt würde. Vgl. hierzu: Koisser, Walter, 1989: Wiedereinführung der Flüchtlingskonvention ins Asylverfahren zwingend geboten, in: Flüchtlinge 1/1989, 38; Koisser, Walter/Nicolaus, Peter, 1991: Die Zuerkennung des Konventionsflüchtlingsstatus nach dem neuen Ausländerrecht, in ZAR 1/1991, 9-15.

die FDP nicht nur, daß sich die soziale Lage für Asylbewerber verbessere, sondern auch die „Asylproblematik entlastet“⁶⁷¹ würde. Laut der geführten Hintergrundgespräche paßte die FDP ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele der negativeren Wahrnehmung von Flüchtlingen immer mehr an, damit man sich in der Innen- und Rechtspolitik der FDP, die bis 1990 von Burkhard Hirsch dominiert wurde, anderen Fragen widmen konnte. Diese Anpassung spiegelt sich auch im Wahlprogramm der FDP wider, in dem sie fordert:

*„Für schon in Deutschland befindliche Flüchtlinge (...) Rückführungsprogramme und Reintegrationshilfen (...). In den Herkunftsländern ist darüber zu informieren, daß Personen, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen, keine Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt haben.“*⁶⁷²

Da die veränderten politischen Ziele jedoch auf Widerstand *innerhalb* der FDP stießen, erhoffte sich die FDP mit der Verwirklichung des neuen Ausländergesetzes eine Entlastung der Kommunen und ein Ende der kontrovers geführten Debatte um das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl - und damit auch die Möglichkeit, innerhalb der Regierungskoalition ihre politischen Forderungen auf andere Politikfelder konzentrieren zu können.

Die Grünen lehnten hingegen nicht nur die von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzesinitiative ab, sondern forderten statt dessen ein generelles Einwanderungsgesetz⁶⁷³ sowie ein früheres Daueraufenthaltsrecht für De-Facto-Flüchtlinge.⁶⁷⁴ Ihr starkes Policy-Netz mit der Interessenkoalition trug dazu bei, daß sie von ihren Wertvorstellungen und politischen Zielen weiterhin nicht abwichen. Zwar strebten auch die Grünen eine Entlastung der Kommunen an. Doch waren ihre politischen Ziele darauf ausgerichtet, eine „*multikulturelle Gesellschaft (zu verwirklichen), in der kulturelle Vielfalt akzeptiert wird und sich entwickeln kann.*“⁶⁷⁵ Während des Wahlkampfes zum ersten gemeinsamen deutschen Bundestag wurde jedoch deutlich, daß ihre politischen Forderungen von den anderen Parteien und den Kommunen nicht mitgetragen wurden.

Auch die SPD lehnte die Novellierung des Ausländergesetzes mit der Begründung ab, es sei „*vom Geist der Abschottung und Abwehr beherrscht*“ und in einem „*der Sache schädlichem Tempo durch die parlamentarischen Gremien geheizt worden.*“⁶⁷⁶ Im Gegen-

⁶⁷⁰ BT PIPr. 11/207 vom 26.4.1990; siehe auch BR Drs. 290/90 vom 27.4.1990 und BR Drs. 612/90 vom 11.5.1990. Das Gesetz trat am 1.1.1991 in Kraft. Siehe: BGBI I 1990, 1354.

⁶⁷¹ „Das liberale Deutschland. Programm der FDP zu den Bundestagswahlen am 2. Dezember 1990“, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1990, 56 (kein wörtliches Zitat) (Im Folgenden Das liberale Deutschland, 1990).

⁶⁷² Das liberale Deutschland, 1990.

⁶⁷³ BT PIPr. vom 9.2.1990, 15033 (Trenz, Grüne).

⁶⁷⁴ Ebd., 15046 f (Vogel, Grüne).

⁶⁷⁵ Die Grünen, 1990, 38. Wegen der Satzstruktur wurde das Zitat von der Autorin ergänzt.

⁶⁷⁶ „Ausländergesetz nach hitzigem Streit verabschiedet. SPD: Geist der Abschottung und Abwehr - Bundesregierung spricht von fairem Ausgleich der Interessen“, in: Stuttgarter Zeitung vom 26.4.1990.

satz zu den Grünen und der Interessenkoalition begann der Konflikt zwischen den Befürwortern und Gegnern des liberalen bundesdeutschen Asylgrundrechtes jedoch *innerhalb* der SPD zu schwelen. Der Beginn dieser internen Auseinandersetzungen wird an der ersten parlamentarischen Lesung zum neuen Ausländergesetz deutlich. Hier forderte die SPD eine Trennung des Ausländer- vom Asylrecht, um „(...) *vor allen Dingen den seit Jahrzehnten bei uns lebenden Ausländern das Leben nicht unnötig schwer zu machen.*“⁶⁷⁷

Das neue Ausländergesetz, das am 26.4.1990 im Bundestag und am 27.9.1990 im Bundesrat mit den Stimmen der CDU/CSU und der FDP angenommen wurde, verbesserte zwar die Situation für bereits in der BRD lebende Ausländer und Asylberechtigte, trug jedoch zu einer Verschärfung der Bedingungen für Asylbewerber und De-Facto-Flüchtlinge bei. Die Wertvorstellungen und politischen Ziele der CDU/CSU und der Kommunen, die das neue Ausländergesetz stark geprägt hatten, bewirkten außerdem eine Verschärfung der internen Auseinandersetzungen in der FDP und SPD um den Erhalt des alten Asylgrundrechtes. Der damit verknüpfte Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern wird auch daran deutlich, daß die SPD-regierten Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen als Antwort auf die beiden detaillierten Gesetzentwürfe der unionsregierten Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern, in denen eine Einschränkung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes gefordert wurde,⁶⁷⁸ zwei Gesetzinitiativen im Bundesrat einreichten, in denen sie sich für eine weitere Beschleunigung des Asylverfahrens aussprachen.⁶⁷⁹ Die unionsregierten Bundesländer lehnten diese Gesetzinitiativen der SPD-regierten Bundesländer als unzureichend ab.⁶⁸⁰ Dennoch zeigen diese Vorschläge, daß die politische Haltung der SPD gerade auf Landesebene immer mehr vom kommunalen Druck beeinflußt wurde und der Konflikt *innerhalb* der SPD um die Änderung des Asylgrundrechtes zunahm. So lehnte der in der SPD einflußreiche nordrhein-westfälische Innenminister Schnoor (SPD) während einer Bundesratsdebatte eine Änderung des Asylgrundrechtes ab. Gleichzeitig machte er jedoch deutlich, daß er die stetige Zuwanderung als wachsendes Problem erkannte.⁶⁸¹ Der damalige SPD-Kanzlerkandidat, Oskar Lafontaine, durch die ausländerfeindlichen Ausschreitungen in der saarländischen Stadt Lebach⁶⁸² motiviert, schlug sogar vor, das Asylgrundrecht über den Ausschluß bestimmter Herkunftsstaaten einzuschränken.

Daraus folgt, daß die CDU/CSU zwar auch bei zustimmungspflichtigen Gesetzen auf die SPD angewiesen war, nachdem diese die Bundesratsmehrheit im Jahre 1990 übernom-

⁶⁷⁷ BT PIPr. vom 9.2.1990: 15028 (Schröder, SPD).

⁶⁷⁸ BR Drs. 175/90 vom 1.3.1990; BR Drs. 684/90 vom 5.10.1990.

⁶⁷⁹ BR Drs. 655/90 vom 20.9.1990; BR Drs. 675/90 vom 28.9.1990.

⁶⁸⁰ BR PIPr.622/90 vom 12.10.1990, 565-582.

⁶⁸¹ BR PIPr. 634/91 vom 27.9.1991, 368.

⁶⁸² Siehe u.a. „Ein Schreckensmonat in der Ferienzeit. Roma-Ansturm macht Lebach das Leben schwer“, in: Kommunalpolitische Blätter 2/1991, 92 f; Münch, Ulrike 1994, 115.

men hatte⁶⁸³. Aufgrund des politischen Einflusses der Kommunen konnte die SPD jedoch nicht mehr uneingeschränkt auf die Stimmen ihrer Länderregierungen im Bundesrat zählen. Zusätzlich bestätigte das Ergebnis der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl nach der Wiedervereinigung die Politik der Bundesregierung und damit auch ihre Wertvorstellungen und politischen Forderungen hinsichtlich einer restriktiven Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes.⁶⁸⁴ Zwar konnte die CDU/CSU nun nicht mehr auf eine gleichgerichtete Mehrheit im Bundesrat zurückgreifen, doch baute sie nach der Bundestagswahl ihre Mehrheit im Bundestag aus.⁶⁸⁵ Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hatte also dazu geführt, daß immer mehr Deutsche die Zuwanderung als Bedrohung für den eigenen Lebensstandard empfanden und die restriktiven Forderungen der CDU/CSU dementsprechend unterstützten.

Dieser Prozeß wurde dadurch beschleunigt, daß infolge des angestrebten europäischen Harmonisierungsprozesses der nationale Entscheidungsprozeß an die Verhandlungen auf europäischer Ebene gekoppelt wurde. Da in den intergouvernementalen Verhandlungen die restriktiven politischen Ziele der CDU/CSU Unterstützung fanden, verstärkte sich die oben angesprochene Eigendynamik. Die äußeren Ereignisse - allen voran der Zusammenbruch der ehemaligen UdSSR - trugen zu einer weiteren Verunsicherung großer Teile der Bevölkerung bei und verstärkten damit die xenophobischen Tendenzen. So zählte das Bundesamt für Verfassungsschutz allein 1991 1.260 fremdenfeindlich motivierte Straftaten⁶⁸⁶ von Rechtsextremisten - mit steigender Tendenz. Die Summe der jährlichen Gewalttaten mit erwiesenem oder zu vermutendem rechtsextremistischem Hintergrund erhöhte sich in Deutschland von 1988 (139 Fälle) auf 1.492 Fälle in 1991.⁶⁸⁷

Da alle deutschen Parteien darin übereinstimmten, daß es sich beim Politikfeld Asyl um ein grenzüberschreitendes Problem handelte, unterstützten sie auch alle eine europäische Lösung für Asyl- und Zuwanderungsfragen. So hatte die SPD, die im Gegensatz zur CDU/CSU an den intergouvernementalen Verhandlungen nicht beteiligt war, schon 1988 einen Antrag auf eine liberale Flüchtlings- und Asylkonzeption gestellt.⁶⁸⁸ In diesem Antrag forderte die SPD u.a., daß die Gemeinschaftsorgane der EG einbezogen würden, damit

⁶⁸³ Die SPD hielt von Juni bis November 1990 und ab Mai 1991 die Bundesratsmehrheit. Diese Informationen gehen aus einem Fax des Bundesrates vom 15.9.1997 hervor, das eine Übersicht über die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat von 1949 bis 1996 enthielt. Siehe Tabelle VIII.

⁶⁸⁴ Während die CDU/CSU im ersten gesamtdeutschen Bundestag von 662 Abgeordneten 319 und die FDP 79 Abgeordnete stellten, erhielt die SPD nur 239, Bündnis 90/Die Grünen 8 und die PDS/LL 17 Mandate. Siehe: Deutscher Bundestag. 12. Wahlperiode, Rheinbreitbach 1991, 302 f.

⁶⁸⁵ 1987 hatte die CDU/CSU zusammen mit der FDP nur eine knappe Bundestagsmehrheit gegen die Opposition aus SPD und Grünen bei 269 zu 228 Mandaten behaupten. 1990 wuchs ihre Mehrheit auf 398 zu 264 Mandaten an. Vgl. ebd.

⁶⁸⁶ Während unter dem Begriff „Straftaten“ alle kriminellen Taten aufgeführt werden, sind es bei dem Begriff „Gewalttaten“ nur diejenigen, bei denen, wie der Name schon sagt, auch Gewalt angewandt wird.

⁶⁸⁷ Siehe Grafik und Tabelle VI.

⁶⁸⁸ BT Drs. 11/3055 vom 4.10.1988.

der politische Einfluß der Regierungsparteien begrenzt werde. Auch in der Bundestagssitzung am 26.4.1990 trat sie für die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsamtes ein, um die nationalen Politiken aufeinander abzustimmen und die Belastung der einzelnen Mitgliedstaaten festzulegen. Das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl sollte dabei im Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene berücksichtigt werden.⁶⁸⁹ An diesen Forderungen wird deutlich, daß die Mitglieder Mehrheit der SPD zu diesem Zeitpunkt das uneingeschränkte Asylgrundrecht weiterhin befürwortete und sich gegen eine restriktive Asylgrundrechtsänderung aussprach.

Auch die Mitglieder Mehrheit der FDP befürwortete noch nach der Bundestagswahl 1990 das bestehende liberale Asylgrundrecht. So trat auch die FDP für ein uneingeschränktes Asylrecht auf europäischer Ebene ein. Bei ihren Forderungen berief sie sich auf den „Vetter-Bericht“ des Europäischen Parlamentes⁶⁹⁰ und eine „*inhaltliche Harmonisierung des europäischen Asylrechts auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention und der Entscheidung des Europaparlamentes*“.⁶⁹¹ Die Grünen gingen sogar über diese Forderungen hinaus und richteten sich allgemein gegen eine „*Abschottung der Grenzen*“⁶⁹². So forderten sie gemeinsam mit der Interessenkoalition die Ausweitung der Flüchtlingsaufnahme auf nicht politisch motivierte Flüchtlinge und die Beseitigung aller bereits umgesetzten Abschreckungsmaßnahmen statt einer Koordinierung der nationalen Asylrechte auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und der Abschaffung des subjektiven Asylrechtes.⁶⁹³

Trotz dieser gegnerischen Forderungen hielt die CDU/CSU an ihren politischen Zielen fest, das bundesdeutsche Asylgrundrecht im Zuge des europäischen Harmonisierungsprozesses einzuschränken.⁶⁹⁴ Dabei nutzte sie ihre Position als zentraler Akteur, um ihre politischen Ziele auf beiden Ebenen zu verfolgen. Da sie jedoch nicht genügend Handlungsspielraum hatte, um das Asylgrundrecht restriktiv zu ändern, unterstrich die CDU/CSU,

⁶⁸⁹ BT PIPr. 11/207 vom 26.4.1990.

⁶⁹⁰ Siehe Kap. 3.3.

⁶⁹¹ Das liberale Deutschland, 1990.

⁶⁹² „Abschottung der Grenzen. Im Wortlaut: Protest gegen den Schengener Vertrag“, in: Frankfurter Rundschau vom 20.6.1990.

⁶⁹³ In ihrem Wahlprogramm von 1990 heißt es: „*Aus unserer geschichtlichen Erfahrung wissen wir, wie wichtig der Schutz vor Verfolgung aus politischen, rassischen und religiösen Gründen ist. Jeder Mensch, der deshalb in die Bundesrepublik flieht, muß Asyl erhalten - auch bei Völkermord, Bürgerkrieg, Zwang zum Kriegsdienst, Verfolgung ethnischer und religiöser Gruppen, Diskriminierung auf Grund des Geschlechts und sexueller Orientierung, Folter u.a. Menschenrechtsverletzungen. Das grundrechtswidrige Asylverfahrensgesetz, das Arbeitsverbot und alle rechtlichen Diskriminierungen sind aufzuheben. Auch wer aus anderen Gründen zu uns kommt (z.B. aus ökonomischer Not oder wegen ökologischer Katastrophen), soll ein Bleiberecht erhalten.*“, in: Die Grünen, 1990, 39.

⁶⁹⁴ BT PIPr. 11/207 vom 26.4.1990; Bericht des Generalsekretärs der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Volker Rühle, 38. Bundesparteitag der CDU, 1.-2.10.1990, Hamburg; „Das Asylgesetz muß geändert werden“. Innenminister Schlee verlangt Konsequenzen aus dem Schengener Abkommen, in: Stuttgarter Zeitung vom 12.7.1990.

daß das Individualrecht auf Asyl von einer Grundgesetzänderung nicht betroffen sei⁶⁹⁵ und erhielt dabei die Unterstützung der Kommunen. Da die Kommunen gemeinsam mit der CDU/CSU betonten, daß eine europäische Lösung eine unrechtmäßige Zuwanderung schnell und wirksam begrenzen könne,⁶⁹⁶ befanden sich die Akteure wieder in der Defensiven, die für ein uneingeschränktes Asylgrundrecht eintraten.⁶⁹⁷ Trotz dieser veränderten Rahmenbedingungen fand sich für eine restriktive Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes weiterhin keine Zweidrittelmehrheit. Dementsprechend versuchte die CDU/CSU immer stärker, das bundesdeutsche Asylgrundrecht über ein europäisches Asylkonzept restriktiv zu ändern. Die damit verbundenen europäischen Verhandlungen werden im Folgenden dargestellt.

5.3 Die Verhandlungen auf europäischer Ebene zwischen 1989 und 1990

Mit Ende des Kalten Krieges und der damit entstehenden Reisefreiheit wurden nicht nur in der BRD, sondern in allen EG-Mitgliedstaaten Flüchtlinge zunehmend als Bedrohung für die Aufnahmegesellschaft gesehen. Durch den Zusammenbruch der ehemaligen UdSSR und des Warschauer Paktes befürchteten die EG-Mitgliedstaaten eine Massenzuwanderung. Um einer möglichen Zuwanderung aus den östlichen Nachbarländern Einhalt zu gebieten, thematisierten die EG-Mitgliedstaaten bei ihren Treffen besonders die polizeiliche Kooperation und die damit verbundenen Grenzkontrollen. In Zusammenhang mit den Überlegungen zu einem gemeinsamen Binnenmarkt behandelten sie außerdem verstärkt die Fragen zur Binnengrenzöffnung und der damit verbundenen Festigung der Außengrenzen. Die kleinere „Schengengruppe“ galt dabei weiterhin als treibender Motor, da sie einen Konsens im kleineren Rahmen herbeiführen und als Lösung im größeren Rahmen der EG präsentieren konnte.

Da das Einstimmigkeitsprinzip im Rat weiterhin Bestand hatte, konnten sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Maßnahmen zur Harmonisierung der Asylrechte nur langsam verständigen. Gleichzeitig schlugen sich die Ängste vor einer verstärkten Zuwanderung in

⁶⁹⁵ Münch, Ulrike, 1994, 133.

⁶⁹⁶ So heißt es: „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.“ Siehe: Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1991, 59 f.

⁶⁹⁷ Vgl. Ogata Sadako/Bade, Klaus J./Renner Günther (Hrsg.), 1992: Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland: Hintergründe, Fakten, Positionen; ein Reader für Multiplikatorinnen in der Schule und in der Jugendarbeit, Düsseldorf; Blanke, Bernhard, 1993c: Zuwanderung und Asyl: zur Kommunikationsstruktur der Asyldebatte, in: Leviathan 21/1993, 1, 13-23; Hoffmann, Lutz, 1991: Die unaufhaltbare Einwanderung: Drei Grundirrtümer der Asyldebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 36/1991, 12, 1469-1481.

einer steigenden Fremdenfeindlichkeit in den EG-Mitgliedstaaten nieder.⁶⁹⁸ Durch diese fremdenfeindliche Stimmung in der Aufnahmebevölkerung verunsichert, beharrten die Mitgliedstaaten bei Verhandlungen zum Binnenmarkt wieder stärker auf ihren Souveränitätsrechten,⁶⁹⁹ um über nationale Maßnahmen ihren eigenen Staat vor einer erhöhten Zuwanderung besser schützen zu können. Gleichzeitig erkannten sie jedoch, daß einzelstaatliche Politik bei der Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes zu kurz griff und eine institutionelle Zusammenarbeit notwendig war, um die für den Binnenmarkt erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen zu erzielen.⁷⁰⁰

Trotz dieser Verhandlungsrestriktionen versuchten die Mitgliedstaaten, die nationalen Asylrechte zu koordinieren. Das daraus resultierende Spannungsverhältnis zwischen den nationalen Interessen einerseits und einer möglichen Gemeinschaftspolitik andererseits war jedoch für die Verhandlungsführer nicht nur hinderlich. Bei nationalen Differenzen bot es ihnen eine zusätzliche Handlungsoption, über internationale Verhandlungsergebnisse nationalen Verhandlungen vorzugreifen und dadurch den nationalen Handlungsdruck, der u.a. aus den ansteigenden Asylbewerberzahlen und der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit resultierte, zu reduzieren.⁷⁰¹

Innerhalb der intergouvernementalen Verhandlungen orientierten sich die Regierungen nicht nur an den eigenen politischen Zielen, sondern auch an dem gegenwärtigen Stand der national gültigen Rechte. Diese umfaßten viele restriktive Maßnahmen, die Ende der achtziger Jahre in den einzelnen Mitgliedstaaten verabschiedet worden waren.⁷⁰² Laut der geführten Hintergrundgespräche wurde während der Verhandlungen schnell erkannt, daß eine vollständige Harmonisierung der Asylrechtgebung unmöglich war und die nationalen Verwaltungsregeln nicht zügig aneinander angeglichen werden konnten: Zum einen wäre dies einer Vergemeinschaftung unter Abgabe der nationalen Souveränität gleichgekommen, was von den meisten Mitgliedstaaten abgelehnt wurde. Zum anderen standen, wie auch im Palma-Dokument⁷⁰³ festgestellt worden war, die vielen unterschiedlichen Verwaltungsre-

⁶⁹⁸ Heisler, Martin/Layton-Henry, Zig, 1993: Migration and the Links between Social and Societal Security, in: Waever, Ole/Buzan, Barry/Kelstrup, Morten/Lemaitre, Pierre (Hrsg.): Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London, 148-166.

⁶⁹⁹ Ebd.

⁷⁰⁰ Bis heute, Anfang 2001, blieb aber die Frage nach einer europäischen Identität unbeantwortet. Wenn die Souveränität der Nationalstaaten nicht durch eine gemeinschaftliche überstaatliche Instanz beschnitten werden darf, dann kann auch eine europäische nicht an die Stelle einer nationalen Identität treten. Dies widerspricht jedoch der EU-Politik, die im Maastrichter Vertrag festgelegt wurde. Vgl. Papademetriou, Demetrios 1996, 5 f.

⁷⁰¹ Ausführlicher hierzu: Weidenfeld, Werner, 1989: Zur Handlungsfähigkeit Westeuropas in der internationalen Politik, in: Haungs, P. (Hrsg.): Europäisierung Europas, Baden-Baden, 109-120; Butterwege, Christoph, 1993: Europa am Scheideweg: Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur „Wohlfahrtsfestung“ oder zur multikulturellen Gesellschaft? in: Butterweg, Christoph/Jäger, Siegfried (Hrsg.): Europa gegen den Rest der Welt? Flüchtlingsbewegungen - Einwanderung - Asylpolitik, Köln, 17-32.

⁷⁰² Vgl. u.a. Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A., 1994; Papademetriou, Demetrios, 1996.

⁷⁰³ Vgl. Kap. 3.3.

geln der Mitgliedstaaten einer schnellen Harmonisierung im Wege. Dementsprechend kamen die Verhandlungsführer schnell zu dem Schluß, eine Harmonisierung des Asylrechtes nur an den Schnittstellen vorzunehmen, mit denen alle Regierungen politisch einverstanden waren.

Im Folgenden sollen die Verhandlungen auf europäischer Ebene näher erläutert werden. Dabei werden die Verhandlungen innerhalb der „Schengengruppe“ und der EG getrennt voneinander analysiert. Es muß jedoch im Auge behalten werden, daß die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ in ihrem Entscheidungsprozeß schneller voranschritten als in der EG, so daß ihre gemeinsamen Verhandlungsergebnisse als geschlossene Position der „Schengengruppe“ die Verhandlungen innerhalb der EG stärker beeinflussen konnten.

5.3.1 Die Verhandlungen zum Schengener Durchführungsübereinkommen⁷⁰⁴

Mit Öffnung des Eisernen Vorhanges und der damit verbundenen höheren Zuwanderungszahlen wurde den Unterzeichnern des Schengener Abkommens von 1985 immer stärker bewußt, daß trotz intensiver Arbeiten zwischen den fünf Staaten der „Schengengruppe“ die Abschaffung der Binnengrenzen bis zum 1. Januar 1990 nicht realisiert werden konnte. Dementsprechend wurden ab 1988 die Fragen, die zur Durchführung des Schengener Abkommens von 1985 noch offen waren, innerhalb der Schengener Vorbereitungsgruppe⁷⁰⁵ erörtert. Die Verhandlungen sollten in ein Übereinkommen münden, das alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzen enthielt.

Innerhalb dieser schwierigen und langwierigen Verhandlungen wurde das Politikfeld Asyl im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur „Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und Personenverkehr“ erörtert, die in Titel II konkretisiert wurden. Zur Wahrung ihrer eigenen nationalen Interessen achteten die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ darauf, daß nach Abschaffung der Binnengrenzen das *Verursacherprinzip* als Zuständigkeitskriterium für Asylanträge gelten sollte. Hierdurch sollte verhindert werden, daß die Mitgliedstaaten nicht zusätzlich zu ihren eigenen Asylverfahren mit Asylanträgen aus der BRD belastet wurden, die besonders hohe Zahlen an Asylbewerbern zu verzeichnen hatte. Während sich die bundesdeutsche Regierung von der Abschaffung der Binnengrenzen auch wirtschaftliche Vorteile versprach, konnte sie dementsprechend nicht mit der Verteilung von Asylverfahren innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes rechnen, so lange die bundesdeutsche Verfassungslage auf Art. 16 (2) 2 GG beruhte.

⁷⁰⁴ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, dokumentiert in: Der Bundesminister des Innern, 1996: Dokumentation des Bundesministeriums des Innern zum Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) anlässlich des ersten Jahrestages der Inkraftsetzung, Bonn (Im Folgenden: Schengen 1985). Siehe auch: Bundesanzeiger Nr. 217a vom 23.11.1990.

⁷⁰⁵ Vgl. Kap. 3.4.

Wie bereits ausgeführt, lag die deutsche Federführung in den intergouvernementalen Verhandlungen beim Bundeskanzleramt bzw. dem Bundesinnenminister, die beide von der CDU/CSU geleitet wurden. Laut der geführten Hintergrundgespräche beruhte ihre Strategie zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele nun darauf, sich die restriktivere Asylgesetzgebung der anderen Mitgliedstaaten zunutze zu machen. In diesem Zusammenhang bat sie sogar den französischen Kontrollausschuß, der mit der Untersuchung des Aufbaus und der Umsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens beauftragt war, um Unterstützung. Der Kontrollausschuß sollte darauf hinweisen, daß der gemeinsame Binnenmarkt Interdependenzen zwischen den Mitgliedstaaten hervorrufe, die eine Änderung des bundesdeutschen Asylgrundrechtes notwendig machen würden.⁷⁰⁶ Da diese Grundgesetzänderung jedoch weiterhin an der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat scheiterte, versuchte die CDU/CSU, über eine restriktive Angleichung der nationalen Asylpolitiken auf europäischer Ebene ihre politischen Ziele auf bundesdeutscher Ebene zu legitimieren. Aufgrund dieser politischen Haltung der bundesdeutschen Regierung waren die Regelungen des „Schengener„ Verhandlungsergebnisses ohne große Widerstände restriktiv ausgestaltet worden. Obwohl dabei das bundesdeutsche Asylgrundrecht unterlaufen wurde, blieb durch den nationalen Vorbehalt im Schengener Durchführungsübereinkommen⁷⁰⁷ das intergouvernementale Verhandlungsergebnis verfassungskonform - und dadurch die bundesdeutsche Ratifizierung des Verhandlungsabkommens gewahrt.⁷⁰⁸

Der Schachzug, die internationalen Verhandlungen für nationale politische Ziele zu nutzen, wird auch am Entscheidungsprozeß innerhalb der „Schengengruppe“ deutlich: Alle Regierungen verband die gleiche restriktive Einstellung gegenüber Flüchtlingen - und damit die Intention, die Zahl der Asylanträge zu verringern und doppelte Asylanträge zu vermeiden. Da eine generelle Harmonisierung der Asylrechte bereits ausgeschlossen worden war, sollte eine Angleichung darüber erfolgen, daß die national unterschiedlichen Asylanerkennungsverfahren als gleichwertig akzeptiert wurden und ein Asylantrag nur in einem der Mitgliedstaaten gestellt werden durfte.⁷⁰⁹ Unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen setzte sich die bundesdeutsche Regierung nun für eine zusätzliche Einschränkung ihrer eigenen „Drittstaatenregelung“ ein. Die Bestimmung des Bundesverwaltungsgerichtes, einem Asylberechtigten einen Antrag auf Asyl zu verweigern, wenn sich dieser *drei Mona-*

⁷⁰⁶ Siehe Sénat, 1991: Bericht erstellt des auf Grund einer Entschließung des Senats vom 26. Juni 1991 einberufenen und mit der Untersuchung des Aufbaus und der Erledigung der Durchführungsvereinbarung des Schengener Abkommens vom 14. Juni 1985 beauftragten Kontrollausschusses (1), Nummer 167, 12.12.1991 Hier heißt es: „Gewisse deutsche Gesprächspartner des Ermittlungsausschusses [..hätten..] sogar ausdrücklich den Wunsch geäußert, Frankreich möge dahingehend gegen ihr Land Druck ausüben.“ [Fehler mitzitiert]

⁷⁰⁷ Art. 29 (4) SDÜ.

⁷⁰⁸ Dörr, Oliver, 1993: Das Schengener Durchführungsübereinkommen: Ein Fall des Art. 24 Abs. 1 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung, 46/1993, 696-705.

⁷⁰⁹ Art. 31, 32, 33 SDÜ.

te in einem „sicheren“ Drittstaat aufgehalten hatte,⁷¹⁰ sollte durch eine strikte Einhaltung der im Schengener Durchführungsübereinkommen verhandelten Zuständigkeitsregelungen unterlaufen werden. Hiernach konnte ein Ausländer, der nach seiner Einreise einen Asylantrag in einem anderen Vertragsstaat als dem Einreisestaat stellen wollte, eine reine Transitrolle des zuerst betretenen Vertragsstaates nicht mehr geltend machen. Da diese restriktive Drittstaatenregelung nach damaligem bundesdeutschem Asylrecht die BRD mehr belastete als die übrigen Vertragsstaaten, setzte sich die bundesdeutsche Regierung mit dieser Forderung durch. Das im darauffolgenden Jahr unterzeichnete Rückübernahmeabkommen zwischen Polen und Schengen⁷¹¹ weitete diese Regelung auf Drittstaaten aus und ergänzte das Zuständigkeitsmodell, das auf europäischer Ebene entwickelt wurde und auf einer negativen Wahrnehmung von Flüchtlingen als Bedrohung für die Aufnahmegesellschaft beruhte.

Nachdem ein Durchbruch bei den Verhandlungen erzielt worden war, sollte das Schengener Durchführungsübereinkommen am 15. Dezember 1989 unterzeichnet werden.⁷¹² Infolge der anstehenden Wiedervereinigung bestand jedoch die FDP als kleiner Koalitionspartner der CDU/CSU auf Nachverhandlungen. Durch diese Nachverhandlungen verschob sich zwar die Unterzeichnung des Übereinkommens von November 1989 auf Juni 1990. Jedoch blieb dadurch die Option, daß die Mehrheit des deutschen Bundestages das Übereinkommen ratifizieren würde, gewahrt. An diesen Nachverhandlungen wird deutlich, daß die bundesdeutsche Regierung einen erheblichen Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß hatte, den sie für ihre politischen Ziele nutzte. Obwohl es den anderen Mitgliedstaaten widerstrebte, das Verhandlungsergebnis nachzubessern, wurden die Maßnahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens den bundesdeutschen Forderungen entsprechend ergänzt, so daß die ehemalige DDR im Übereinkommen berücksichtigt und der Datenschutz nachgebessert werden konnte.⁷¹³ Die Verhandlungsergebnisse, welche die im „Schengener Abkommen“ allgemein aufgeführten Maßnahmen konkretisierten, umfaßten auch Begriffsbestimmungen, die im Dubliner Übereinkommen aufgegriffen wurden und den Einfluß der „Schengengruppe“ auf die Verhandlungen innerhalb der EG verdeutlichen.

⁷¹⁰ Vgl. Kap. 2.3 und 2.4.

⁷¹¹ Übereinkommen zwischen den Regierungen der Schengener Staaten und der Regierung der Republik Polen betreffend die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt vom 29. März 1991, dokumentiert in: Der Bundesminister des Innern, 1996: Dokumentation des Bundesministeriums des Innern zum Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) anläßlich des ersten Jahrestages der Inkraftsetzung, Bonn (Im Folgenden: Schengen-Polen, 1991).

⁷¹² Nanz, Klaus Peter, 1994: Schengener Übereinkommen und Personenfreizügigkeit, in: ZAR 3/1994, 100-107.

⁷¹³ Vgl. Kap. 5.2.

5.3.2 Das Dubliner Übereinkommen als Folgeschritt zum Schengener Durchführungsübereinkommen und seine Auswirkungen auf den europäischen Entscheidungsprozeß

Die politischen und administrativen Überschneidungen zwischen der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ (EG) und der „Schengengruppe“ werden an den Verhandlungen innerhalb der EG offensichtlich. Auch die Verhandlungsergebnisse der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“, die durch die Koordinierungsgruppe dem Ministerrat unterbreitet wurden, zielten auf eine Beschleunigung des europäischen „Harmonisierungsprozesses“ bzw. der Koordination der nationalen Asylrechte ab. Da an den Verhandlungen in der EG jedoch auch Mitgliedstaaten wie Großbritannien und Dänemark beteiligt waren, die aufgrund nationaler Interessen eine fortschreitende Harmonisierung blockierten, gestalteten sich die Verhandlungen erneut komplizierter als in der „Schengengruppe“. Die Mitgliedstaaten der EG konnten sich auf keine gemeinsamen Maßnahmen zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen einigen und erteilten jeder Intention, die Gesetzgebung in den Politikfeldern Zuwanderungs- und Asylpolitik zu vergemeinschaften, eine Absage. Insofern wurde das Problem der Grenzüberschreitung zwischen den Mitgliedstaaten durch Zuständigkeitsregelungen aufgefangen, aber nicht gelöst. Gleichwohl nutzten die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ ihre Vorsitze innerhalb der EG, um ihren bereits gemeinsam erreichten Verhandlungsergebnissen auch in der Ad-hoc-Gruppe bzw. dem Ministerrat Nachdruck zu verleihen. Hierdurch erhöhte sich auch der Einfluß der bundesdeutschen Regierung, die an beiden Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene beteiligt war.

Das innerhalb der Ad-Hoc-Gruppe erzielte Verhandlungsergebnis wurde dem Ministerrat im Juni 1990 auf seinem Treffen in *Dublin* mit der „Konvention zur Überschreitung der Außengrenzen“ (Convention on the Crossing of External Frontiers - EFC) vorgelegt. In der Konvention wurde gefordert, die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zu verstärken und die Öffentlichkeit in den fortlaufenden Entscheidungsprozeß stärker einzubeziehen. Ferner wurden in der EFC Bedingungen für das Überqueren der EG-Außengrenzen festgelegt und Konditionen formuliert, unter denen in der EG ansässige Bürger aus Drittstaaten ohne Visum innerhalb der EG reisen konnten. Dieses Dokument berührte jedoch nicht die Frage, ob Bürgern aus Drittstaaten die Wahl des Wohnsitzes erlaubt werden sollte. Da eine solche Erlaubnis aber von vielen Mitgliedstaaten häufig als Voraussetzung zur Beseitigung der internen Grenzen gesehen wird, zeigt dies hierdurch den Unwillen der Mitgliedstaaten deutlich, zugunsten einer gemeinschaftlichen Regelung auf ihre Souveränitätsrechte zu verzichten.⁷¹⁴ Auch die These, daß die Regierungen die intergouvernementalen

⁷¹⁴ Hier zeigt sich insofern erneut der Widerstand der Mitgliedstaaten, das heikle Thema, welche Rechte Bürgern aus Drittstaaten generell zuerkannt werden sollen, zu behandeln. Dieses Thema wurde von der Europäischen Kommission Mitte der neunziger Jahre erneut aufgegriffen und 1998 dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament als Entwurf für den Vorschlag über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorgelegt; siehe Europäische Kommission, 1997.

Verhandlungen zur Erweiterung ihres nationalen Handlungsspielraums nutzen, wird durch das Verhalten der Regierungen gestützt, den Vorschlag der Ad-Hoc-Gruppe, die Öffentlichkeit in den fortlaufenden Entscheidungsprozeß einzubeziehen, nicht aufzugreifen.

Am 15.6.1990 wurde schließlich das Dubliner Übereinkommen von allen Mitgliedstaaten bis auf Dänemark unterzeichnet und läutete damit eine neue Ära im Politikfeld Asyl ein.⁷¹⁵ Durch die Zuständigkeitsregelungen im Dubliner Übereinkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen blieb den Asylbewerbern keine reelle Möglichkeit erhalten, ihr Aufnahmeland selbst zu bestimmen. Zwar waren die Zuständigkeitsregeln durch die nationale Vorbehaltsklausel nicht vorbehaltlos gültig. Jedoch war aufgrund der dynamischen Rahmenbedingungen sowie der Wertvorstellungen und politischen Ziele, die den Übereinkommen zugrunde lagen, davon auszugehen, daß jeder Mitgliedstaat versuchen würde, die Zahl der eigenen Asylbewerber zu reduzieren anstatt zusätzliche Asylanträge anderer Mitgliedstaaten zu übernehmen. Dementsprechend setzten die Zuständigkeitsregelungen das sog. Schneeballprinzip in Gang, nach dem jede restriktive Novellierung eines Mitgliedstaates zu restriktiveren Novellierungen in den anderen Mitgliedstaaten führt.

Die asylpolitischen Bestimmungen beider europäischer Übereinkommen erzeugten zusätzlichen politischen Handlungsdruck, das bundesdeutsche Asylgrundrecht und die deutschen Visabestimmungen restriktiv zu ändern. Durch ihre geographische Lage und ihr uneingeschränktes Asylgrundrecht hatte die BRD mit dem größten Zuwachs an Asylbewerbern unter den EG-Mitgliedstaaten zu rechnen. Zusätzlich wurden im Schengener Durchführungsübereinkommen strengere Außengrenzkontrollen gefordert, die zusammen mit verschärften Einreisebedingungen für „Bürger aus Drittstaaten“ den Wegfall der Binnengrenzkontrollen ausgleichen sollten. Diese Forderungen verpflichteten somit auch die BRD, neue Sanktionen für „Bürger aus Drittstaaten“ einzuführen und verstärkten damit die bundesdeutsche Debatte um Zuwanderungs- und Asylpolitik.

Im Laufe des Jahres 1990 wurde jedoch deutlich, daß die Mitgliedstaaten der EG - trotz ihrer langsamen politischen Annäherung - weiterhin über die zukünftige Struktur der Europäischen Gemeinschaft geteilter Meinung waren. Während Staaten wie Deutschland und die Niederlande eine föderalistische Gemeinschaftsstruktur anstrebten, bestanden zum Beispiel Großbritannien und Dänemark auf einer graduellen Angleichung, bei der die Entscheidungen so weit wie möglich den Mitgliedstaaten und Regionen überlassen werden sollten. Währenddessen plädierte das Europäische Parlament dafür, daß die nationalen Parlamente das Schengener Durchführungsübereinkommen und das Dubliner Übereinkommen nur ratifizieren sollten, wenn die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane gestärkt werden

⁷¹⁵ Dänemark unterzeichnete das Übereinkommen im darauffolgenden Jahr. Ferner fand auch in den Niederlanden und Irland keine sofortige Ratifizierung statt, so daß bis 1996 nur in zehn der damals zwölf Mitgliedstaaten das Dubliner Übereinkommen angenommen wurde. Das Übereinkommen konnte dementsprechend erst am 1.9.1997 in Kraft treten, nachdem *alle* Mitgliedstaaten unterzeichnet hatten. Dies sind mit Ausnahme von Großbritannien und Nordirland alle Mitgliedstaaten der EU sowie durch Zusatzabkommen (ohne Stimmrecht) Norwegen und Island.

würden. In diesem Zusammenhang forderte es, daß die Europäische Kommission gleichberechtigt mit den Mitgliedstaaten am Entscheidungsprozeß beteiligt, eine volle Transparenz hinsichtlich der Arbeit der verschiedenen intergouvernementalen Organisationen gewährleistet und die Sonderausschüsse des europäischen und der nationalen Parlamente und des UNHCR obligatorisch konsultiert werden müßten.⁷¹⁶

Die Forderung, daß mit Inkrafttreten des Binnenmarktes der Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik in die Zuständigkeit der Gemeinschaft überführt werden sollte, wurde wiederholt von der Europäischen Kommission sowie der deutschen und niederländischen Regierung unterstützt. Dieser gemeinsame politische Druck beeinflusste zwei Berichte, die unter Leitung der Koordinierungsgruppe für das Ministertreffen im *Dezember 1990 in Rom* vorbereitet wurden. Der erste Bericht wurde von einer Gruppe unabhängiger Experten formuliert, die von der Europäischen Kommission ernannt worden waren, und setzte sich mit der Integration von Zuwanderern in den Mitgliedstaaten der EG auseinander.⁷¹⁷ In diesem Bericht wurde betont, daß es notwendig sei, ausländische Mitbürger mit Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten gleich zu behandeln und dadurch zu integrieren - eine weitere Zuwanderung solle hingegen durch Zuwanderungskontrollen unterbunden werden.⁷¹⁸ Der zweite Bericht, der von der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ vorbereitet wurde, behandelte die Bedingungen, unter denen Bürger aus Drittstaaten in die Union einreisen und sich in ihr frei bewegen könnten.⁷¹⁹

Beide Berichte verband der Ratschlag an den Ministerrat, gesellschaftliche und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu veranlassen, die eine bessere Integration von Drittbürgern, die mit ihren Familien legal in der EG lebten, gewährleisten sollten. Gleichzeitig wurden verstärkte Außengrenzkontrollen gefordert, um einer unkontrollierten Zuwanderung besser vorbeugen zu können. Dabei legte die Koordinierungsgruppe Wert darauf, auch die Familienzusammenführung stärker zu kontrollieren und die asylrechtlichen und asylverfahrensrechtlichen nationalen Regelungen stärker zu koordinieren. Von besonderer Bedeutung war dabei, daß die Koordinierungsgruppe bei der Vorlage der Berichte die „*europäische Dimension*“⁷²⁰ unterstrich und trotz vorhandener Souveränitätsansprüche eine

⁷¹⁶ BT Drs. 11/7562 vom 11.7.1990. Das Europäische Parlament hatte die Entschließung am 14.6.1990 angenommen und an die nationalen Parlamente, den Europarat und den UNHCR weitergeleitet. Wie bereits erläutert, wurde durch die angeführten Gegenargumente verhindert, daß das Dubliner Übereinkommen bis 1.9.1997 in Kraft trat.

⁷¹⁷ Diese Initiative ging auf eine Aufforderung des Europäischen Rats zurück. Dieser beauftragte die Europäische Kommission zur Erstellung einer Studie, um die gesetzte Frist zum 1.1.1993 einhalten zu können. Vgl.: Bulletin of the European Communities Free Movement of Persons, 12/1990, Punkt 1.12.

⁷¹⁸ Europäische Kommission, 1990: Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community. Expert's Report Drawn up on behalf of the Commission of the European Communities, 23.11.1990, Brüssel (COM [90]552 final).

⁷¹⁹ Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 1990: Inventory on Migration, 7.11.1990, (CIRC 3645/1/90 REV.1.), Brüssel.

⁷²⁰ Ebd., 3.

Harmonisierung der Asylpolitiken für unerlässlich hielt. Dieser Hinweis zog sich als roter Faden durch die Vorschläge und verdeutlichte, daß nicht nur die Europäische Kommission, sondern auch die Koordinierungsgruppe eine Integration der bereits in der EG lebenden Bürgern aus Drittstaaten anstrebte, gleichzeitig aber eine restriktive Zuwanderungskontrolle verfolgte. Dabei unterstrich die Koordinierungsgruppe die Notwendigkeit, mit dem UNHCR auf der Basis der GFK und dem Zusatzprotokoll von 1967 zusammen zu arbeiten. Ferner forderte sie die Mitgliedstaaten auf, in den Herkunftsländern die Fluchtursachen stärker zu bekämpfen bzw. entsprechende Maßnahmen zu fördern. Um die Emigrationsfaktoren zu verringern, empfahl sie in ihren Berichten außerdem erhöhte finanzielle Hilfen und Wirtschaftsanreize für Herkunftsländer.

Dieses Zusammenspiel der intergouvernemental verankerten Koordinierungsgruppe und der gemeinschaftlich verankerten Europäischen Kommission kann auf die veränderten Rahmenbedingungen nach dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes zurückgeführt werden: Zwar waren die Mitglieder der intergouvernementalen Vorbereitungsgruppen (allen voran die Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ und die Koordinierungsgruppe) an nationale Gesetze und Anweisungen ihrer Minister gebunden. Da jedoch immer mehr erkannt wurde, daß das grenzüberschreitende Migrationsproblem mit nationalen Mitteln nicht zu lösen sei, forderten einige Mitgliedstaaten, allen voran die BRD und die Niederlande, verstärkt eine Harmonisierung der nationalen Asylrechte. Um die Forderung nach einer restriktiven Gemeinschaftspolitik mit der Forderung nach Souveränität vereinen zu können, suchten die Vorbereitungsgruppen nach Kompromissen. Die ausgehandelten Kompromisse scheiterten jedoch an dem Widerstand einzelner Mitgliedstaaten, so daß der Ministerrat diese Vorschläge und weitere Empfehlungen der Koordinierungsgruppe⁷²¹ und der Europäischen Kommission⁷²² nicht in Gemeinschaftsrecht umwandelte.

Um die bereits erreichte Verhandlungsbasis zwischen den Mitgliedstaaten jedoch nicht wieder in Frage zu stellen, wurden diese Kompromisse in den folgenden Übereinkommen berücksichtigt, die sich mit der *Koordinierung* von Asyl- und Zuwanderungspolitik be-

⁷²¹ Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 1991a: Report to the Luxembourg European Council from the Chairman of the Coordinators' Group on Free Movement of Persons, (CIRC 3640/91), Brüssel; Coordinators' Group on Free Movement of Persons, 1991b: Report to the European Council from the Chairman of the Coordinators' Group on Free Movement of Persons - Work Done during the first half of 1991, (CIRC 3640/91 ADD 1 REV1), Brüssel; Coordinators' Group on Free Movement of Persons 1991c: Report to the European Council in Maastricht from the Coordinators' Group on Free movement of Persons, (CIRC 3677/91), Brüssel.

⁷²² Europäische Kommission, 1990c: Completing the Internal Market: An Area without Internal Frontiers. Progress Report Required by Article 8b of the Treaty, (COM [90] 552 final), Brüssel; Europäische Kommission, 1991a: Population Trends and Europe (mandate of 21 June 1989), (Arbeitspapier, SEC [91] 1855 final), Brüssel; Europäische Kommission, 1991b: Communication to the Council and the European Parliament on Immigration, SEC [91] 1855 final), Brüssel; Europäische Kommission, 1991c: Communication to the Council and the European Parliament on the Right of Asylum, (SEC [91] 1857 final), Brüssel.

schäftigten.⁷²³ Auf dem Gipfel in *Rom* im Dezember 1990 beschloß der Rat, sich mit der Politischen Union auf einer eigens dafür einberufenen intergouvernementalen Konferenz zu befassen.⁷²⁴ Währenddessen wurde die Kritik der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes an der Intransparenz des intergouvernementalen Entscheidungsprozesses mit seinen vielen Gremien immer lauter. In diesem Zusammenhang forderten sie eine Vergemeinschaftung der bisher intergouvernemental verhandelten Politikfelder sowie Kompetenzerweiterungen für beide Organe. Dabei bestand besonders das Europäische Parlament auf der Erweiterung seiner eigenen Kompetenzen.⁷²⁵ Diese Forderungen wurden besonders von der bundesdeutschen und niederländischen Regierung unterstützt, so daß sie in die Überlegungen für den luxemburgischen Präsidentschaftsentwurf einfließen, der 1991 auf dem Luxemburger Gipfel präsentiert wurde.

5.4 Die Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag (1991)

Die Kritikpunkte der Koordinierungsgruppe und des Europäischen Parlaments⁷²⁶ fanden in dem Arbeitsplan der luxemburgischen Regierung Berücksichtigung, den sie im April 1991 auf dem *Luxemburger Gipfel* präsentierte. Dieser Arbeitsplan sah drei Säulen mit dem Rat als institutionellem Überbau vor. Die Säulen bestanden aus einer Säule für Gemeinschaftsaufgaben, einer intergouvernementalen Säule für Gemeinschafts- und Sicherheitspolitik und einer weiteren intergouvernementalen Säule für Justiz- und Innenpolitik. Für den Bereich der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik enthielt der Arbeitsplan vier Optionen:

- 1) eine Kooperation außerhalb der gemeinschaftlichen Kompetenz;
- 2) eine Festlegung auf eine Kooperation *außerhalb* der gemeinschaftlichen Kompetenz, aber mit der Auflage für den Rat, die Details hierzu später selber auszuarbeiten;
- 3) die Ausarbeitung verschiedener Optionen, nach welchen Entscheidungsmustern die entsprechenden Politikfelder unter bestimmten Voraussetzungen zu behandeln seien; oder

⁷²³ Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen und meiner Dokumenteneinsicht hervor.

⁷²⁴ Eine zweite intergouvernementale Konferenz befaßte sich mit der ökonomischen und monetären Union.

⁷²⁵ Hierunter fallen u.a.: Europäisches Parlament, 1989: Entschließung zur Unterzeichnung des Durchführungsübereinkommens zum Schengener Übereinkommen vom 23.11.1989, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 323 vom 27.12.1989, 274, Europäisches Parlament, 1990c: Entschließung vom 15. März 1990 zum freien Personenverkehr im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 96 v. 17.4.1990, 274, Strasburg.; Europäisches Parlament, 1990a; Europäisches Parlament, 1991: Entschließung vom 22. Februar 1991 zur Harmonisierung der Politiken betreffend den Zugang zu den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mit Blick auf die Freizügigkeit (Art. 8a des EWG-Vertrages) und die Ausarbeitung eines zwischenstaatlichen Übereinkommens zwischen den zwölf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 72 v. 18.3. 1991, 213. Vgl. auch Hix, Simon, 1995, 9.

⁷²⁶ Vgl. Kap 5.2.5.

4) die volle Integration der Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik in die gemeinschaftliche Kompetenz und die damit verbundene Anwendung von Gemeinschaftsrecht.⁷²⁷

Während die Niederlande, Belgien, Italien und Spanien für die letzte Option votierten, favorisierten Frankreich, Portugal und die BRD die dritte Option, nach der eine Überführung der Politikfelder in den Gemeinschaftspfeiler möglich war. Großbritannien, Irland und Griechenland votierten hingegen für die zweite Option und Dänemark wollte nur die erste oder zweite Option akzeptieren. Luxemburg selber schlug in seinem Präsidentschaftsentwurf eine Mischung aus der zweiten und dritten Option vor. Demnach sollten die intergouvernementalen Verhandlungen zwar als Bestandteil in die Europäische Union aufgenommen, aber institutionell und legislativ außerhalb des gemeinschaftlichen Rahmens verankert werden.⁷²⁸

Die unterschiedlichen Optionen der Mitgliedstaaten machen deutlich, ob und wie weit die einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik nationalen Interessen den Vorrang vor einer gemeinschaftlichen Lösung gaben. So nahmen die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ das Zuwanderungs- und Flüchtlingsproblem mehr als grenzüberschreitendes Problem wahr als die anderen EG-Mitgliedstaaten. Die Verhandlungsergebnisse, die bereits in der „Schengengruppe“ erzielt worden waren, beeinflussten zwar auch den Entscheidungsprozeß innerhalb der EG. Wegen des im Rat geltenden Einstimmigkeitsprinzips und des Widerstandes der EG-Mitglieder, die nicht der „Schengengruppe“ angehörten, wurde die Entscheidungsfindung jedoch nicht nur modifiziert, sondern auch verlangsamt. Dementsprechend geriet der Zeitplan zur Abschaffung der Binnengrenzen immer mehr in Gefahr, so daß auch negative Auswirkungen auf die politischen Ziele, die im Palma-Dokument gesetzt worden waren, befürchtet werden mußten.

In diesem Rahmen machte Bundeskanzler Helmut Kohl, nach der gewonnenen Bundestagswahl im Selbstbewußtsein gestärkt, einen unerwarteten Vorschlag: Er empfahl die Entwicklung einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik, um nach dem Wegfall der internen Grenzen Ende 1992 eine gemeinschaftliche Überwachung der Zuwanderung zu institutionalisieren. Laut der geführten Hintergrundgespräche trug ihn dabei die Erkenntnis, daß mit Hilfe restriktiver intergouvernementaler Verhandlungsergebnisse auch eine Änderung der verfassungsrechtlichen deutschen Situation im Sinne der politischen Ziele der CDU/CSU möglich wäre.⁷²⁹ Für die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und die eigenen

⁷²⁷ Europäischer Ministerrat, 1991a: Dutch Presidency Draft Treaty „Towards European Union“, 24.9.1991, Brüssel, 10.

⁷²⁸ Europäischer Ministerrat, 1991b: Luxembourg Presidency „Non-Paper“-Draft Treaty articles with a view to achieving political union, 12.4.1991, Brüssel.

⁷²⁹ Zusätzlich hatten die Bundesländer auf dem deutschen Innenministertreffen, das einige Tage vor dem Gipfel stattfand, politischen Druck auf Kohl ausgeübt, indem sie auf einer stärkeren Beteiligung an den Verhandlungen bestanden. Unter der Führung von Nordrhein-Westfalen und Bayern machten die Ländervertreter die Ratifizierung durch den Bundesrat von einer Beteiligung der Bundesländer an den europäischen Verhandlungen abhängig. Die Beteiligung der Länder durch den Bundesrat wurde dann später als

Verhandlungsführer⁷³⁰ kam der Vorschlag Helmut Kohls unerwartet. Bis dahin basierten die Verhandlungsergebnisse auf internen Abmachungen zwischen Frankreich, Großbritannien und der BRD, wonach nur eine *Angleichung*, aber keine *Vergemeinschaftung* der Asylpolitiken angestrebt werde.⁷³¹ Dementsprechend war die Ad-Hoc-Gruppe übereingekommen, über eine langsame Angleichung der Staatenpraxis einem Verlust der nationalen Souveränität vorzubeugen.⁷³² Weil Bundeskanzler Kohl seinen unerwarteten Vorschlag jedoch zuerst der Öffentlichkeit unterbreitete, wurde die Vision einer Vergemeinschaftung in die öffentliche Diskussion einbezogen, obwohl sie auf fachlicher Ebene von der Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt wurde. Kohl setzte somit die anderen Mitgliedstaaten unter öffentlichen Druck, eine Antwort auf den Vorschlag des deutschen Bundeskanzlers zu finden.

Um auf diesen unerwarteten Vorstoß zu reagieren, rief der Europäische Rat die für Zuwanderungsfragen zuständigen Minister auf, bis zum *Maastrichter Gipfel im Dezember 1991* einen Arbeitsplan zu entwerfen. In diesem sollte die Frage beantwortet werden, wie Asyl- und Zuwanderungspolitik auf europäischer Ebene institutionell verortet werden sollten. Durch Kohls Vorstoß unterstützt, legten die Niederlande, welche die Präsidentschaft im Ministerrat übernommen hatten, auf dem *Treffen der Außenminister* am 30. September 1991 einen Gegenentwurf zum luxemburgischen Präsidentschaftsvorschlag vor. Nach diesem Entwurf sollten alle intergouvernementalen Verhandlungsbereiche unter die Kompetenz gemeinschaftlicher Institutionen gestellt werden. Ferner sollten die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane erweitert werden, indem die Europäische Kommission das Initiativrecht erhalten und dem Europäischen Parlament die Überprüfung jedes Verhandlungsschrittes ermöglicht werden sollte. Des Weiteren sollte dem Europäischen Gerichtshof das Recht eingeräumt werden, über die Implementierung bzw. die Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten zu entscheiden.⁷³³

Frankreich, Großbritannien und Dänemark lehnten jedoch den niederländischen Entwurf vehement ab, da sie zu diesem Zeitpunkt ihre nationalen Souveränitätsrechte auf je-

Europaartikel in das Grundgesetz durch Änderung des Grundgesetzes aufgenommen. Siehe: BGBl. I 1992, 2086 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992).

⁷³⁰ Wie bereits erläutert, stellen das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz die Fachleute, die bei den Vorverhandlungen innerhalb der intergouvernementalen Gruppen der EG die bundesdeutsche Regierung vertreten. Laut der geführten Hintergrundgespräche wollte Kohl durch seine Geheimhaltung jede Opposition zu seinen eigenen politischen Zielen vermeiden.

⁷³¹ Diese Position wurde 1989 noch in Rom in einem Survey vertreten; hiernach blieb die Souveränität der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Rechtes auf die Gewährung von Zutritt und Aufenthalt gewahrt. Vgl. Lobkovicz, Wenceslas de, 1994: *L'union Européenne et le droit d'asile*, in Théron, Jean Pierre (Hrsg.): *Evolutions Recentes du droit du réfugié en Europe*, Toulouse, 17-79.

⁷³² Dieses Konzept wurde auch im Dubliner Übereinkommen gewahrt, wo innerhalb der Ad-Hoc-Gruppe die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates hinsichtlich eines Asylantrages verhandelt und dann vom Ministerrat in Dublin 1990 verabschiedet wurde.

⁷³³ Europäischer Ministerrat, 1991a, Kap. 10.

den Fall bewahren wollten. Um trotz des Einstimmigkeitsprinzips die im Palma-Dokument gesetzte Frist einzuhalten, entschied sich daraufhin der Ministerrat dafür, den luxemburgischen Vorschlag als Grundlage für die anstehenden Verhandlungen auf dem Maastrichter Gipfel zu nutzen.⁷³⁴

Auch die Europäische Kommission nutzte die Vorbereitungen zum Maastrichter Gipfel und reichte im Oktober 1991 beim Ministerrat Vorschläge zur Gestaltung der Zuwanderungs- und Asylpolitik ein. In ihrer Bestandsaufnahme stellte die Europäische Kommission fest, daß die Zulassung des Familiennachzuges, die Gewährung von Asyl, der Mißbrauch des Asylrechts und die illegale Zuwanderung zu einem ungewollten Anstieg der Zuwanderungszahlen geführt hatten. Ihre daran anschließenden Empfehlungen beruhten darauf, Bürger aus Drittstaaten, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat lebten, in die Gemeinschaft zu integrieren, den weiteren Zuzug aber zu begrenzen. In ihren Vorschlägen skizzierte sie eine Strategie zur Angleichung der nationalen Gesetze und schlug eine Ausgestaltung der Zuwanderungs- und Asylpolitik durch die Gemeinschaftsorgane vor. Ferner legte sie nahe, das Dubliner Übereinkommen zu ratifizieren, andere Nationen außerhalb der EG in ein Zuwanderungssystem einzubeziehen und gemeinschaftliche Kriterien zur Annahme und Bearbeitung sowie zur Verkürzung der Bearbeitungsdauer von Asylanträgen zu erstellen.⁷³⁵

Die Schlußfolgerungen der Europäischen Kommission zeigen, daß sie zwar die Interessen der Zugewanderten berücksichtigte, aber - im Gegensatz zum Europäischen Parlament - auch die staatlichen Restriktionen zur Reduzierung der Zuzugszahlen unterstützte. So griff sie in ihren Empfehlungen auf Maßnahmen zurück, die in der Ad-Hoc-Gruppe bereits diskutiert worden waren. Danach sollte die nationalen Verfahren bezüglich „offensichtlich unbegründeter Asylanträge“ aufeinander abgestimmt, abgewiesene Asylbewerber abgeschoben, die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber harmonisiert, die festgelegten Kriterien zur Bestimmung eines „Erstaufnahmeland“ angewandt und der Informationsaustausch zwischen den EG-Mitgliedstaaten institutionalisiert werden. Obwohl die Europäische Kommission diese bereits intergouvernemental entwickelten Vorschläge in ihren Empfehlungen aufgriff, unterschieden sich ihre Forderungen von denen der Ad-Hoc-Gruppe: Im Unterschied zu dieser legte die Europäische Kommission als Gemeinschaftsorgan verstärkt Wert darauf, daß ein *gemeinschaftliches* Rechtsschutzsystem etabliert, die

⁷³⁴ Vgl. u.a.: Murray, J/Niessen J., 1993: The Council of Europe and the Protection of the Rights of Migrants, Refugees and Minorities. CCME Briefing Paper Nr. 13, Brüssel; Hix, Simon, 1995; Phillip, Alan Butt, 1994: European Union Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact, in: Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Hrsg.), 1994: The Politics of Immigration in Western Europe, Portland, Oregon., 168-191; Bunyan, Tony/Webber, Frances, 1995; Papademetriou, Demetrios. G. 1996, 52 ff.

⁷³⁵ Vgl. Jong, Dennis C. de, 1994: European Immigration Policies in the 21st Century, Paper presented at the European Community Studies Association Workshop, Immigration into Western Societies: Implications and Policy Choices, 13.-14.5.1994, Charleston, South Carolina, USA; Lobkovicz, Wenceslas de, 1994, 50 ff. Die verschiedenen Vorschläge finden sich in den folgenden Dokumenten wieder: Europäische Kommission, 1991b; Europäische Kommission, 1991c.

nationalen Asylverfahren harmonisiert und „De-facto-Flüchtlinge“ von den Mitgliedstaaten gleich behandelt würden.

Die Europäische Kommission bot damit einen Mittelweg zwischen den verschiedenen Interessen der Mitgliedstaaten an, während sie gleichzeitig die in der Ad-hoc-Gruppe bereits diskutierten Vorschläge aufnahm. Dementsprechend wurden diese Kommunikés in den weiteren Verhandlungen der Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ berücksichtigt. Den Mitgliedern der Ad-hoc-Gruppe war dabei bewußt, daß die Mitgliedstaaten zwar langfristig eine Harmonisierung über eine *Angleichung* der Zuwanderungs- und Asylrechte anstrebten; die meisten Mitgliedstaaten der EG jedoch eine *Vergemeinschaftung* dieser Politikfelder ablehnten, um ihren politischen Einfluß auf die Zuwanderungs- und Asylpolitik zu bewahren. Zusätzlich war eine Harmonisierung aufgrund der vielfältigen nationalen Verwaltungsregeln nicht so schnell realisierbar, wie von Helmut Kohl vorgeschlagen. Um dennoch den bundesdeutschen und niederländischen Forderungen entgegenzukommen, schlug die Ad-Hoc-Gruppe in ihrem Bericht vor, sich als gemeinschaftliches Moment auf die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Normen zu beziehen. Ferner sollte die Option bestehen, die Asylpolitik zu einem späteren Zeitpunkt in den Befugnisbereich der Europäischen Gemeinschaft zu verschieben.⁷³⁶

Da zeitgleich mit diesen Vorschlägen die britische und französische Regierung innenpolitisch unter Handlungsdruck gerieten, die ansteigenden Zuwanderungszahlen zu begrenzen,⁷³⁷ waren beide gewillt, über restriktive gemeinsame Maßnahmen auf europäischer Ebene⁷³⁸ zu verhandeln. Um trotz dieser Entwicklungen einer institutionellen Vergemeinschaftung vorzubeugen und ihren nationalen politischen Einfluß auf die intergouvernementalen Verhandlungen zu wahren, bestanden die französische und britische Regierung jedoch darauf, daß sich die Vertragsstaaten auf rechtlich *nicht* bindende Regelungen einigten.

Laut der geführten Hintergrundgespräche suchte die Ad-Hoc-Gruppe dementsprechend erneut einen Kompromiß und kam überein, auf den von den Regierungen gemeinsam ver-

⁷³⁶ Siehe: EUV-Erklärung zur Asylfrage, in: Bundeszentrale für politische Bildung/Thomas Läufer (Bearbeiter und Hrsg.), 1997: Die Vertragsrechte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, 109. Bonn. Vgl. auch: Hix, Simon, 1995, 10 f.

⁷³⁷ So sollte z.B. die französische Regierung gesetzliche Wege zu finden, die illegale Zuwanderung zu begrenzen, da die sozialen Integrationsprobleme immer größer wurden. Ab den achtziger Jahren wurden dementsprechend Maßnahmen im Grenzschutz- und Beschäftigungsbereich ergriffen, um die illegale Zuwanderung einzuschränken. Vgl. Manfrass, Klaus, 1993: Zuwanderer und Asylanten in Frankreich und Deutschland, in: Dokumente 1/1993, 34-42; Kubat, Daniel, 1994: France: Balancing Demographic and Cultural Nationalism, in: ders. (Hg.): The Politics of Migration Policies, New York, 164-187; Wenden, Catherine Withol de, 1994: Immigrants as Political Actors in France, in: Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Hrsg.), 1994: The Politics of Immigration in Western Europe, Portland, Oregon, 91-109; Weil, Patrick/Crowley, John, 1994: Integration in Theory and Practice: A Comparison of France and Britain, in: Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Hrsg.), 1994: The Politics of Immigration in Western Europe, Portland, Oregon, 110-126.

⁷³⁸ Hierunter fallen restriktive Angleichungen der nationalen Beschleunigungsverfahren und der Drittstaatenregelung, die dann 1992 in den Londoner Entschließungen zum Ausdruck kamen.

folgten Restriktionen eine Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik anzustreben. In ihrem Bericht, der dem Ministerrat vorgelegt wurde und schließlich dem Europäischen Rat in Maastricht als Verhandlungsbasis diente,⁷³⁹ schlug sie fünf Politikfelder vor, die sie langfristig harmonisieren wollte: die „Zugangspolitik“, die „Kontrolle der illegalen Einwanderung“, die „Politik für Arbeitsmigration“, die „Situation der legalen Drittstaatsbürger“ und die „Ursachenbekämpfung“. Besonders hervorzuheben sind dabei ihre Aufforderungen, eindeutige Bedingungen für „unbegründete“ Asylanträge zu etablieren und gemeinschaftliche Regeln für die Bestimmung festzulegen und anzuwenden, nach denen das „Erstaufnahmeland“ sowie „sichere Herkunftsländer“⁷⁴⁰ bestimmt werden sollten. Diese Forderungen veranschaulichen die politischen Ziele der Mitgliedstaaten, jegliche Zuwanderung von Bürgern aus Drittstaaten einzuschränken. Ferner kann an den Schwerpunkten des Berichtes belegt werden, daß die CDU/CSU ihre eigenen restriktiven Ziele hervorragend in die Verhandlungen einbringen konnte, indem sie auf nationale Verhandlungsergebnisse⁷⁴¹ zurückgriff und diese in die intergouvernementalen Verhandlungen einbrachte.

Diese von der Ad-hoc-Gruppe erarbeiteten Vorschläge unterstützten den im Palma-Dokument anvisierten Zeitplan, so daß sie zu großen Teilen in das vom Europäischen Rat eingeforderte Arbeitsprogramm des Ministerrates einfließen. Dieses Arbeitsprogramm wurde vom Ministerrat in *Den Haag am 2./3. Dezember 1991* erstellt und dann auf dem *Maastrichter Gipfel am 9./10. Dezember 1991* vom Europäischen Rat angenommen. Als herausragende Gründe für die Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik wurden in dem Arbeitsprogramm der sich verstärkende „Zuwanderungsdruck“, der „Mißbrauch des Asylrechts“ und der entstehende Binnenmarkt genannt. Aufgrund der globalen Auswirkungen von Migration könne eine strikt nationale Politik keine gemeinschaftliche Kooperation und Harmonisierung in den betroffenen Politikbereichen ersetzen.⁷⁴²

Die Begründung, die der Ministerrat für eine Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik wählte, zeigt, daß der Flüchtlingsschutz nach den Richtlinien des UNHCR den Entscheidungsprozeß weniger beeinflusste als die nationalen Forderungen nach einer Zugangsbegrenzung. Trotz dieser Begründung des Ministerrates wurde im Arbeitsprogramm auf eine Stellungnahme ausdrücklich verzichtet.⁷⁴³ Dies läßt sich darauf zurückführen, daß die sehr unterschiedlichen politischen Schwerpunkte und politischen Interessen der Regie-

⁷³⁹ Ad-hoc-Gruppe für Immigration (AHIG), 1991c: Report from the Ministers Responsible for Immigration to the European Council Meeting in Maastricht on Immigration and Asylum Policy, 3.12.1991 (SN WGI 939 AS 101), Brüssel.

⁷⁴⁰ Ebd., 3-9.

⁷⁴¹ Das neue Ausländergesetz sowie die Verhandlungen zum Asylverfahrensgesetz in 1990/91; siehe Kap. 5.2.

⁷⁴² AHIG, 1991c, 12-17.

⁷⁴³ Vgl.: Der Bundesminister des Innern, 1991a: Bericht des Bundesministers des Innern über die Tagung der für Fragen der Einwanderung zuständigen Minister am 2./3. Dezember 1991 in Den Haag, Drucksache sg8lgd/pete12129190.

runge⁷⁴⁴ eine Einigung auf eine gemeinsame Strategie zur Harmonisierung von Zuwanderungs- und Asylpolitik verhinderten.

Im zweiten Teil seines Arbeitsprogrammes empfahl der Ministerrat eine Harmonisierung der Arbeitsrechte und zivilen Rechte für Bürger aus Drittstaaten, die längere Zeit in der EG wohnen. Im dritten Teil räumte der Ministerrat - wie bei der Vielfalt der nationalen Verfahrensregelungen zu erwarten - der Harmonisierung des materiellen Asylrechts Vorrang gegenüber der Harmonisierung des Asylverfahrensrechts ein. Dabei wurden im Arbeitsprogramm zwei Themen näher ausgeführt, die Behandlung „offensichtlich unbegründeter Asylanträge“ und die Festlegung des „Erstaufnahmelandes“. Auch hier zeigt sich, daß sich in den Verhandlungen nationale Interessen durchgesetzt hatten. So erreichte die bundesdeutsche Regierung, daß im Arbeitsbericht vorgeschlagen wurde, die Möglichkeit der Kontaktaufnahme im „Erstaufnahmeland“ und die Beachtung des Abschiebungsverbots als Definitionsbasis für die weiteren Verhandlungen zu benutzen. Frankreich bestand hingegen erfolgreich darauf, daß „De-facto-Flüchtlinge“ nicht im Arbeitsprogramm behandelt wurden. Ferner setzten sich die Niederlande damit durch, den UNHCR durch verstärkte Kontakte in die Verhandlungen einzubeziehen.⁷⁴⁵

Der Vorschlag des Ministerrates stellte somit einen Kompromiß dar: Um die erforderliche Einstimmigkeit zu bewahren, berücksichtigte er stark einzelne nationale Interessen. Zwar verhinderte der Widerstand Großbritanniens und Dänemarks eine schnelle Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik. Jedoch kam der Ministerrat Mitgliedstaaten entgegen, die sich für eine Vergemeinschaftung dieser Politikfelder ausgesprochen hatten. Im Arbeitsprogramm des Ministerrates wurden dabei die Entscheidungen, die bereits im Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen getroffen worden waren mit einbezogen. So empfahl der Ministerrat die Entwicklung eines Modells im Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitik, das als Arbeitsgrundlage auch die Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommen berücksichtigte. Hieran wird erneut deutlich, daß die „Schengengruppe“ durch ihre Vorreiterrolle einen erheblichen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß innerhalb der EG ausübte. Ferner macht der Bezug auf die beiden Übereinkommen deutlich, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten ihr politisches Zuwanderungskonzept auf Drittstaaten ausdehnen wollten: Mit dem Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes suchten sie für die auftretenden Zuwanderungsprobleme eine internationale Lösung, in das auch Drittstaaten einbezogen werden sollten.

⁷⁴⁴ Besonders Großbritannien und Dänemark wandten sich entschieden gegen die Einrichtung einer supranationalen Gerichtsinstanz.

⁷⁴⁵ Ebd., Auf Grund der Fragestellung ist es nicht möglich, auf die Gründe von Frankreich und den Niederlanden näher einzugehen. Für nähere Informationen siehe u.a.: Doornik, Jeroen/Penninx, Rinus/van Amersfoort, Hans, 1997: A Migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations, Brüssel; Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. 1994; Manfrass, Klaus, 1993.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß strategische Überlegungen den Ausschlag für die Entwicklung eines gemeinsamen Zuwanderungskonzeptes gaben, welches jedoch die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten nicht beschneiden sollte. Die völkerrechtlichen Verträge, die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention, wurden dabei restriktiv interpretiert, um die Zuwanderung zu begrenzen. Anstatt auf eine *Vergemeinschaftung* der Zuwanderungs- und Asylpolitik einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine *Angleichung* der nationalen Gesetze und eine Kooperation bei Zuwanderungs- und Flüchtlingsfragen im intergouvernementalen Rahmen. Der strategische Vorteil von nationalen Regierungen, die nationalen gegen die internationalen Entscheidungen ausspielen zu können, wurde höher bewertet als das Suchen nach einer gemeinschaftlichen Lösung für grenzüberschreitende Politikfelder, wie der Zuwanderungs- und Asylpolitik. Dabei eröffnete der durch die völkerrechtlichen Verträge gesetzte Verhandlungsrahmen den Regierungen die Möglichkeit, ihren nationalen Handlungsspielraum im Zuge von internationalen Verhandlungen zu erweitern.

So profitierte auch die CDU/CSU als federführender deutscher Koalitionspartner davon, daß im europäischen Entscheidungsprozeß restriktivere politische Maßnahmen im Politikfeld Asyl angestrebt wurden als ihre politischen Gegner auf nationaler Ebene zuließen. Zwar erreichte die CDU/CSU nicht ihr Ziel, die Politikfelder Zuwanderung und Asyl zu vergemeinschaften - und damit verbunden das Politikfeld Asyl von nationalen Entscheidungen unabhängig zu machen. Jedoch konnte sie durch ihre Stellung als zentraler Akteur - und die von ihr beeinflussten internationalen Verhandlungsergebnisse - ihren politischen Einfluß auf den nationalen Entscheidungsprozeß ausbauen.

5.5 Die Verhandlungen zum neuen Asylverfahrensgesetz (1991-1992)

Auf nationaler Ebene hatte der hart geführte Bundestagswahlkampf 1990, in dem die Lösungskonzepte für Asyl- und Zuwanderungspolitik mit der politischen Handlungsfähigkeit und die steigenden Asylbewerberzahlen mit dem politischen Versagen des Gegners gleichgesetzt wurden, zu einem immer stärkeren Einstellungswandel der Bevölkerung gegenüber Asylbewerbern geführt. Asylbewerber wurden immer mehr als sozioökonomische Belastung der Aufnahmegesellschaft wahrgenommen und ihnen zunehmend unterstellt, nicht aus politischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen um Aufnahme in Deutschland zu bitten. So sprachen sich laut einer SPIEGEL-Umfrage im Februar 1991 nur noch 27% der West- und 21% der Ostdeutschen dafür aus, das Asylgrundrecht uneingeschränkt zu lassen. 72% bzw. 77% der Befragten waren hingegen für eine Änderung.⁷⁴⁶ Sowohl die anhaltende hohe Arbeitslosigkeit (1990 sank sie geringfügig auf 1.883.147 Erwerbstätigen, dies entspricht 6,4% aller zivilen Erwerbspersonen,) als auch die steigenden Asylbewerberzahlen (1990 waren es 193.063 Anträge) und die Zunahme um ca. 500.000 Ausländer in Deutschland auf

⁷⁴⁶ Siehe: Nürnberger, Albrecht, 1991, 9. Vgl. auch: Geiger, Klaus, 1991; Winkler, Beate, 1992, 33-44.

über 5 Millionen⁷⁴⁷ schlugen sich in einem Anstieg der fremdenfeindlich motivierten Straf- und Gewalttaten nieder. Während es 1989 noch 178 Gewalttaten mit rechtsextremistischem Hintergrund waren, stieg die Zahl 1990 auf 309 und 1991 gar auf 1.492.

Um der zunehmenden Fremdenfeindlichkeit entgegenzuwirken, sahen sich die Parteien gezwungen, effektive Maßnahmen zur kurz- und langfristigen Zuwanderungskontrolle zu finden. Obwohl sich unter diesem politischen Handlungsdruck die Wahrnehmung von Asylbewerbern seitens der SPD und FDP langsam der der CDU/CSU angleich,⁷⁴⁸ blieben ihre politischen Ziele jedoch zu unterschiedlich, um sich auf politische Maßnahmen zu einigen. Die gegenseitigen Beschuldigungen der Parteien, eine politische Lösung zu blockieren, führten im Politikfeld Asyl dazu, daß der Ruf nach einer europäischen Lösung immer lauter wurde.⁷⁴⁹ Durch die Verhandlungsergebnisse auf europäischer Ebene begann sich jedoch abzuzeichnen, daß einige Mitgliedstaaten eine Vergemeinschaftung des Politikfeldes Asyl weiterhin vehement ablehnten. Eine europäische Lösung als Alternative zu einer nationalen rückte damit wieder in die Ferne. Um die sich weiterhin erhöhenden Zuwanderungszahlen⁷⁵⁰ dennoch kurzfristig zu senken, sahen sich die Akteure erneut vor dem Problem einer nationalen Einigung.

In diesem Zusammenhang steht die Aktion von Bundeskanzler Helmut Kohl, in aller Öffentlichkeit auf dem Luxemburger Gipfel eine Harmonisierung der nationalen Asylrechte zu fordern, obwohl er sich einer starken Gegnerschaft unter den EG-Mitgliedstaaten sicher sein konnte.⁷⁵¹ Auf der einen Seite kann diese Aktion als Versuch gesehen werden, eine europäische Lösung voranzutreiben, auf der anderen Seite verstärkte sie den politischen Druck auf die nationalen Gegner der CDU/CSU, den intergouvernementalen Verhandlungsergebnissen zuzustimmen. So nutzte die CDU/CSU die europäischen Verhandlungsergebnisse, um die SPD dafür verantwortlich zu machen, daß die BRD - aufgrund ihrer unvollständigen Teilhabe an den europäischen völkerrechtlichen Verträgen - die Fol-

⁷⁴⁷ Siehe Tabelle I, Tabelle und Grafik II, III und IV.

⁷⁴⁸ Vgl. u.a. BT PIPr. 12/43 vom 25.9.1991, 3565-3582; BT PIPr. 12/51 vom 18.10.1991, 4211-4268; siehe auch: „Der Streit ums Asylrecht geht quer durch die politischen Lager. Sogar in der FDP und bei den Sozialdemokraten gibt es inzwischen Befürworter einer Verfassungsänderung“, in: Die ZEIT vom 19.1.1991.

⁷⁴⁹ Vgl.: „In der EG Warnung vor Rechtsruck“, in: Kölner Stadtanzeiger vom 23.8.1991; Hippel, Eike von, 1991: Asylrecht in der Krise. Das Grundgesetz ändern - und den wirklich Bedrohten helfen, in: Die Zeit vom 19.9.1991.

⁷⁵⁰ Während 1990 ein Überschuß von 681.872 Zuzügen insgesamt bzw. 370.232 Zuzügen an Ausländern gezählt wurde, waren es 1991 600.687 bzw. 423.015 und 1992 788.025 bzw. 592.855 Zuzüge. Die Zugangszahlen von Asylbewerbern stiegen zusätzlich von 193.063 in 1990 auf 256.112 in 1991 und 438.191 in 1992 an. Siehe: Der Bundesminister des Innern, 1997d; Der Bundesminister des Innern, 1997e: Asylbewerberzugänge und Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Drucksache A5- 936 047/15, 25.8.1997.

⁷⁵¹ Vgl. Kap.5.4.

gen des Asylmißbrauchs im besonderen Maße zu tragen habe.⁷⁵² Die SPD sei insofern auch für die zunehmenden ausländerfeindlichen Ausschreitungen in der BRD zur Rechnung zu ziehen.

Der politische Handlungsdruck, der damit auf der SPD lag, wurde zusätzlich von den Befürchtungen der Kommunen vor einer „neuen Flüchtlingswelle“⁷⁵³ unterstützt. So begrüßte der Deutsche Städte- und Gemeindetag die Neuregelung des Ausländerrechtes von 1990, unterstrich jedoch, daß der Zuzug von Aussiedlern und ausländischen Flüchtlingen weiter begrenzt werden müsse. Ferner sei eine gerechtere Verteilung der Versorgungs- und Unterbringungsprobleme zugunsten der Kommunen zu erzielen.⁷⁵⁴ Diese kommunalen Forderungen wurden auch vom nordrhein-westfälischen Städtetag unterstützt.⁷⁵⁵ Da Nordrhein-Westfalen als SPD-Bastion galt und die dortigen Kommunen einen stärkeren Einfluß auf die SPD hatten, mehrten sich nun auch die Stimmen in der SPD, die eine Änderung des Art. 16 (2) 2 GG nicht mehr ausschließen wollten. So sprachen Anfang 1991 die Fraktionsmitglieder Otto Schily und Hans G. Bernrath in einer Fraktionssitzung über mögliche Alternativen und der nordrhein-westfälische Landesinnenminister Herbert Schnoor äußerte auf einer Bundesratssitzung:

*„Es gibt keinen Königsweg (...) Es fällt einem manchmal schwer, angesichts veränderter Situationen seine politischen Ansichten möglicherweise korrigieren zu müssen.“*⁷⁵⁶

Zusätzlich verdeutlichte der Bremer Landtagswahlkampf im Sommer 1991, daß die Kommunen auch bei den SPD-Mitgliedern zunehmend die Einstellung gegenüber Zuwanderern und Asylbewerbern beeinflussten, nach der Zuwanderern - allen voran Asylbewerbern - zugunsten der materiellen und sozialen Bedürfnisse der deutschen Bevölkerung die Aufnahme erschwert werden sollte.⁷⁵⁷ So kündigte der Bremer Senat unter Leitung des

⁷⁵² Vgl. u.a.: Erklärung des CDU-Generalsekretärs Volker Rühle vom 25.10.1991, graue Literatur; CSU-Pressemitteilungen, 1991; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 1991: Pressedienst vom 28.11.1991: Schäuble zur Asylpolitik, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 111 f; „CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Das Asylrecht schützen. Den Mißbrauch verhindern“, in: SZ vom 22.11.1991; BT PIPr. 12/51 vom 18.10.1991.

⁷⁵³ „Kommunen fürchten neue Flüchtlingswelle“, in: Kommunalpolitische Blätter 2/1991, 90; „Eine Grundgesetzänderung ist überfällig“, in: Kommunalpolitische Blätter 2/1991, 90; „Ein Schreckensmonat in der Ferienzeit. Roma-Ansturm macht Lebach das Leben schwer“, in: Kommunalpolitische Blätter 2/1991, 92 f.

⁷⁵⁴ Deutscher Städte- und Gemeindebund 1991, 61. Zur Verteilung in die neuen Bundesländer siehe auch: „Psychisch nicht zu verkraften. Wie sich Asylbewerber einer gerechten Verteilung auf die Bundesländer widersetzen“, in: Der Spiegel vom 9.9.1991. Hiergegen warf Caritas ein, daß Flüchtlinge nicht zum „Sündenbock für alles“ gemacht werden sollten, dies bringe den sozialen Frieden in Gefahr. Siehe: KLD-Brief ausländischer Flüchtlinge Nr. 20/1991.

⁷⁵⁵ Siehe „Klare Position zur geplanten Änderung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes Nordrhein-Westfalen. Die Lasten gerechter verteilen“, in: Kommunalpolitische Blätter 2/1991, 91.

⁷⁵⁶ BR PIPr. 634/91 vom 27.9.1991, 368. Während sich Herbert Schnoor in der Bundesratssitzung gegen eine Grundgesetzänderung ausspricht, überdachte er, laut der geführten Hintergrundgespräche, wegen des zunehmenden kommunalen Drucks seine Position.

⁷⁵⁷ Nürnberger, Albrecht, 1991, 9.

Bremer Bürgermeisters Wedemeier (SPD) während des Bremer Wahlkampfes an, daß er keine Asylanträge von Polen und Rumänen mehr annehme, sondern diese direkt an das Bundesamt weiterleiten würde.⁷⁵⁸

Der Bremer Wahlkampf wurde von vielen Politikern als Zäsur in der politischen Debatte um eine Änderung des Asylgrundrechtes gesehen, weil nun auch die SPD eine Aufnahmebeschränkung für Asylbewerber im Wahlkampf forderte.⁷⁵⁹ In den gegenseitigen Schuldzuweisungen für den Anstieg der Asylbewerberzahlen und der finanziellen Misere der Kommunen sah die Wahlbevölkerung jedoch nur die Unfähigkeit der Parteien, sich politisch zu einigen. Dementsprechend führte der Wahlkampf zu einem Anstieg rechtsradikaler Gruppen. Zwar schreckte die Tendenz in der Bevölkerung, rechtsextreme und fremdenfeindliche Politik zu unterstützen, alle Akteure auf. Anstatt jedoch dieser Tendenz gemeinsam entgegenzutreten, gaben sich die Akteure wieder gegenseitig die Schuld für die steigende Fremdenfeindlichkeit und trugen zu einer verstärkten Politikverdrossenheit in der Bevölkerung bei.⁷⁶⁰

Auch in der FDP nahmen die innerparteilichen Auseinandersetzungen um die Wertvorstellungen und politischen Ziele im Politikfeld Asyl zu. Durch die Bundestagswahl hatte die FDP an Bundestagsmandaten hinzu gewonnen, so daß die FDP-Fraktion gewachsen war und unter Leitung des Fraktionsvorsitzenden Herrmann O. Solms eine innerparteiliche Debatte um eine Einschränkung des Asylgrundrechtes anstrebte.⁷⁶¹ Laut der geführten Hintergrundgespräche stellte sich die FDP-Fraktion dabei zunehmend die Frage, ob die Zahl der Asylbewerber nur noch durch eine Grundgesetzänderung zu reduzieren sei. Diese Frage macht deutlich, daß auch in der FDP Asylbewerbern zunehmend wirtschaftliche Flucht motive unterstellt wurden, aus denen sich kein politisches Recht auf Asyl in der BRD ableiten ließ. Im Gegensatz zur innerparteilichen Debatte der SPD beeinflussten die Kommunen und die Interessengruppe die innerparteiliche Debatte der FDP dabei nur geringfügig.

⁷⁵⁸ Vgl. Prantl, Heribert, 1991: Ach, SPD, in: SZ vom 18.7.1991; Süskind, 1991: Ratlos vor dem brennenden Haus, in: SZ vom 23.9.1991.

⁷⁵⁹ Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor. Siehe auch: Däubler-Gmelin, Herta, 1994: Der Kampf um das Asylrecht, 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, 163-173 (167).

⁷⁶⁰ Vgl. auch Prantl, Heribert, 1994: Asyl: Debatte und Finale, in: Barwig, Klaus / Brinkmann, Gisbert / Huber, Berthold / Lörcher, Klaus/ Schumacher, Christoph (Hrsg.), 1994: Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes, Entwicklungen in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 135-164. Siehe auch: BT PIPr. 12/51 vom 18.10.1991; BT PIPr. 12/43 vom 25.9.1991.

⁷⁶¹ „Die FDP erwägt offenbar eine Grundgesetzänderung“, in: SZ vom 13.9.1991. Hier machte Solms seine Auffassung deutlich, nach der das Grundgesetz nicht Grundlage der asylpolitischen EG-Verhandlungen sein müsse. Lambsdorff äußerte hingegen, daß die FDP auf der Grundlage der nationalen Garantien ein für die gesamte EG einheitliches Asylrecht fordere, wohingegen die Fraktionsvorsitzenden der Landtage Düsseldorf und Stuttgart für eine Grundgesetzänderung eintraten.

Vor diesem Hintergrund beschloß das FDP-Präsidium im August 1991, daß die bisherigen politischen Maßnahmen nicht ausreichten und eine Kommission eingesetzt werden sollte,

*„(...) um kurzfristig die Verwaltungspraxis nach organisatorischen Schwachstellen und Vollzugsdefiziten zu durchforsten (...)“*⁷⁶²

Ferner forderte die FDP die Bundesregierung in diesem Beschluß auf,

*„(...) die im Jahre 1990 erarbeitete Flüchtlingskonzeption der Bundesregierung fortzuschreiben und auf ihrer Basis konkrete Maßnahmen zu entwickeln, um Flüchtlingsströme durch die Entwicklung von Lebensperspektiven in den Heimatländern schon im Ansatz zu verhindern.“*⁷⁶³

Zusätzlich unterbreitete das FDP-Präsidium einen Gesetzentwurf zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, das auf dem „Karlsruher Modell“ von 1989 aufbaute. Eine zentrale Unterbringung von Asylbewerbern, eine örtliche Zusammenarbeit der Ausländerbehörden und des Bundesamtes für die Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen sowie die weitgehende Einsetzung von Einzelrichtern sollten zusammen mit einer unverzüglichen Abschiebung dafür sorgen, daß ein *„Ausschluß der Mißbrauchsmöglichkeiten des Instanzenzuges“*⁷⁶⁴ und eine größere Abschreckung erzielt werde. Die Steuerung der Zuwanderungssteuerung sollte dadurch verbessert werden, daß das Schlepperunwesen bekämpft, das Strafrecht verschärft und die Überprüfung, welche Aussiedler unter Art. 116 GG fielen, strikter überprüft werden sollten. Gleichzeitig lehnte das FDP-Präsidium aber eine Änderung der Art. 16 (2) 2 GG, Art. 19 (4) GG und Art. 116 GG ab. Statt dessen sprach es sich für eine Koordinierung und Harmonisierung der Asylpolitiken auf europäischer Ebene aus.⁷⁶⁵

Diese Entwicklung der dynamischen Rahmenbedingungen und der sich ändernden Wertvorstellungen und politischen Ziele der Akteure führte dazu, daß sich die CDU/CSU, die FDP und die SPD auf ein Parteiengespräch beim Bundeskanzler einigten. Während des ersten Gespräches am 27.9.1991 wurde erneut deutlich, daß sich die Parteien auf keine Grundgesetzänderung verständigen konnten. Zwar hatte im Vorfeld Volker Rühle, als Generalsekretär der CDU, versucht, durch ein Rundschreiben an die kommunalen CDU-Vertreter zusätzlichen Druck auf die Gegner einer Änderung des Asylgrundrechtes zu erzeugen.⁷⁶⁶ Zu diesem Zeitpunkt weigerte sich die SPD jedoch noch, über eine Änderung

⁷⁶² Beschluß des FDP-Präsidiums vom 27.8.1991: Asylverfahren beschleunigen, in: freie demokratische korrespondenz (fdk) 219/91 vom 27.8.1991, 2. Siehe auch: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992, 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, St. Augustin, 61 ff;

⁷⁶³ Ebd.

⁷⁶⁴ Ebd.

⁷⁶⁵ Beschluß des FDP-Präsidiums vom 12.8.1991: Asylverfahren kürzen, Abschiebung beschleunigen, in: fdk 200/91 vom 12.8.1991.

⁷⁶⁶ Rundschreiben von Generalsekretär Volker Rühle vom 12.9.1991. In diesem Schreiben fordert Rühle eine Ergänzung des Grundgesetzes durch die Einführung einer Liste verfolgungsfreier Staaten. Der SPD wird

von Art. 16 (2) 2 GG zu verhandeln.⁷⁶⁷ So bestand zwar bei allen Parteien Konsens über eine Teilnahme der BRD an einer europäischen Regelung. Im Gegensatz zu Rühes Rundschreiben (CDU) stellten die Befürworter des uneingeschränkten bundesdeutschen Asylgrundrechtes aber heraus, daß wegen des nationalen Gesetzvorbehaltes bei dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen eine Grundgesetzänderung nicht notwendig sei.⁷⁶⁸

Statt einer restriktiven Änderung des Asylgrundrechtes forderte die SPD im Parteigespräch politische Maßnahmen zur Stabilisierung der Demokratien in Mittelost- und Südosteuropa sowie des Verhältnisses zur Türkei, um hiermit eine Zuwanderung über Asyl- oder Aussiedleranträge zu vermindern. Nach der SPD sollte ein notwendiger Entlastungseffekt für die Kommunen über eine Konzentration des Asylverfahrens in der Hand des Bundes sowie eine Beschleunigung des Verfahrens in Anlehnung an das „Karlsruher Modell“, die Einrichtung von Sammelunterkünften und die Durchsetzung des Sachleistungsprinzips erreicht werden⁷⁶⁹ - es handelte sich also insgesamt um politische Maßnahmen, die die SPD noch Mitte der achtziger Jahre abgelehnt hatte.⁷⁷⁰ Die CDU/CSU sprach sich hingegen verstärkt für eine - von der SPD weiterhin abgelehnte - restriktive Änderung des Asylgrundrechtes aus. Als Kompromißlösung einigten sich die drei Parteien letztendlich auf viele der o.g. Vorschläge des FDP-Präsidiums, um ihre politische Handlungsfähigkeit in der Öffentlichkeit unter Beweis zu stellen.

Auf diese Verhandlungen hatte die Interessenkoalition keinen nennenswerten politischen Einfluß. So wurde u.a. der Vorschlag der Humanistischen Union, bei den Asylverfahren die Anerkennung des Bleiberechtes nach der Genfer Flüchtlingskonvention oder „anderen ausländerrechtlichen Gründen“ einzuführen,⁷⁷¹ genauso wenig berücksichtigt wie der offene Brief an den SPD-Parteivorsitzenden Björn Engholm, in der die Gesellschaft für

vorgeworfen, „(...) sich aus ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung zu stehlen. Es geht nicht an, daß Kommunalpolitiker der SPD die unhaltbar gewordenen Zustände beklagen und die Bundesregierung auffordern, für Abhilfe zu sorgen, während die SPD-Führung im Bund gleichzeitig jede Mitwirkung an einer sachgerechten Lösung verweigert.“ Siehe auch: CDU-Dokumentation 31/1991: Das Grundrecht auf Asyl darf nicht durch Mißbrauch ausgehöhlt und gefährdet werden. Warum ist eine Änderung von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG notwendig?, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992, 105 ff.

⁷⁶⁷ Pressedienst der SPD, 1991a: Die SPD im Deutschen Bundestag, Wochenendtext 20/91 vom 27.9.1991: Hans Jochen Vogels Bericht, 1-7 (3).

⁷⁶⁸ Vgl.: BT Pl Pr 12/89 vom 30.4.1992, 7296-7302 und 7305-7346; Schraml, Alexander, 1991: Das Schengener Übereinkommen und Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, in: AWR-Bulletin, 27/1991, 65-71; Münch, Ulrike, 1994, 143.

⁷⁶⁹ Diese Informationen sind in einem unveröffentlichten Vorbereitungspapier der SPD enthalten. Vgl. auch: Pressedienst der SPD, 1991a: Die SPD im Deutschen Bundestag, Wochenendtext 20/91 vom 27.9.1991: Beschluß des Präsidiums vom 23.9.1991, 7 ff.

⁷⁷⁰ Vgl. Kap.2.

⁷⁷¹ Humanistische Union, 1991: Weniger Asylverfahren durch Verfahrensänderung, Brief vom 30.9.1991, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 164 f.

bedrohte Völker die Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber kritisierte.⁷⁷² Zwar zeigten sich sowohl die Interessenkoalition als auch die Parteien besorgt über die Zunahme an Gewalt gegen Ausländer, doch hielt die erhitzte Diskussion um das deutsche Asylgrundrecht weiterhin an.⁷⁷³ Die Akteure konzentrierten sich immer stärker auf die Asylpolitik als Lösung für eine Zuwanderungsbegrenzung, so daß der Symbolcharakter, der dem Politikfeld Asyl dabei zukam, immer offensichtlicher wurde.

Nach der ersten Gesprächsrunde im Bundeskanzleramt wurde unter dem Vorsitz von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) in der Arbeitsgruppe „Asyl“ weiter verhandelt.⁷⁷⁴ Dabei erweiterte sich der Handlungsspielraum der CDU/CSU aufgrund der internen Auseinandersetzungen innerhalb der SPD und FDP um die Frage, ob die bisherigen asylpolitischen Ziele nicht von der Wirklichkeit überholt worden seien. Dementsprechend spiegelten die Verhandlungsergebnisse des zweiten Parteiengesprächs einen Kompromiß wider, der den Forderungen der CDU/CSU weitgehend entsprach. Dieser Verhandlungskompromiß wurde von der Arbeitsgruppe „Asyl“ auf dem abschließenden Kanzlergespräch am 10.10. 1991 präsentiert und in gemeinsame Zielvorstellungen umgesetzt, die als Gesetzentwurf in den Bundestag eingereicht werden sollten.⁷⁷⁵

Der Kompromiß sah eine Begrenzung der Zuwanderung durch eine Beschleunigung und Verkürzung des Asylverfahrens sowie die Verschlechterung der sozialhilferechtlichen Stellung von Asylsuchenden durch den Vorrang des Sachleistungsprinzips vor finanzieller Unterstützung vor. Das noch 1989/90 umstrittene „Karlsruher Modell“ wurde als Basis für die Strukturierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern genommen. Dementsprechend wurden die Bundesländer verpflichtet, unter Mithilfe des Bundes für zentrale Gemeinschaftsunterkünfte sorgen. Überbelegungen in den zentralen Gemeinschaftsunter-

⁷⁷² Gesellschaft für Bedrohte Völker, 1991b: Presseerklärung vom 9.10.1991: Vorschläge zur Asylverfahrensbeschleunigung überdenken: Massenunterkünfte für Flüchtlinge schüren nur miese Stimmung, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 160.

⁷⁷³ Vgl. „Hilfsorganisationen fordern Ende der Asyldebatte. Ministerpräsident Eichel empört über die Plakation der hessischen CDU. FDP-Generalsekretärin sieht Deutschland als Einwanderungsland“, in: Rheinische Post vom 4.10.1991; „Länder über Asyl weiter uneins. Offener Bruch nur knapp vermieden/Mühsamer Kompromiß nach zehnstündiger Debatte“ in: Die Welt vom 18.10.1991; „Asylgesetzgebung weiterhin umstritten. Bundestag verurteilt Gewalt gegen Ausländer“, in: Das Parlament vom 1.11.1991.

⁷⁷⁴ Die Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe „Asyl“ am 7.10.1991 wurden von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble in einem unveröffentlichten Brief vom 8.10.1991 zusammengefaßt. In diesem Brief an seine Kollegen werden auch die im Bundesrat eingereichten verfassungsrechtlichen Änderungsvorschläge Bayerns und Baden-Württembergs diskutiert. Während Herta Däubler-Gmelin (SPD) eine sichere Drittstaatenregelung ohne verfassungsrechtliche Änderungen nach §§ 2, 7, 9 AsylVfG a.F. überprüfen lassen wollte, bat Burkhard Hirsch (FDP) darum, ein europäisches Gremium unter Beteiligung des UNHCR einzurichten, nach dem eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche Liste von „sicheren Herkunftsstaaten“ erstellt würde. Diese Vorstellungen wurden jedoch von Bundesjustizminister Klaus Kinkel (FDP) konterkariert, der darauf hinwies, daß jede Drittstaatenregelung ohne individuelle Prüfung das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16 (2) 2 GG abschaffen würde. Vgl. auch: Bannas, Günter, 1991: Die FDP ist keine Neinsager-Partei. Gespräch mit Klaus Kinkel über das Asylrecht, in: FAZ vom 17.9.1991.

⁷⁷⁵ Vgl. ZAR 4/1991: Nachrichten-Personalien.

künften sollten unter Zuhilfenahme eines computergestützten Systems über ein neues Verteilungsverfahren verhindert werden. Ferner einigten sich die drei Parteien darauf, daß über „offensichtlich unbegründete“ Asylanträge innerhalb von einem sechswöchigen Zeitraum⁷⁷⁶ entschieden und die Abschiebung im Anschluß daran vollzogen werden sollte. Dies sollte jedoch ohne eine Einschränkung des Asylgrundrechtes geschehen. Nach dem Parteienkompromiß sollten nicht nur die Grenzkontrollen zu Nicht-EG-Staaten verstärkt werden; es wurde auch in Erwägung gezogen, das Drittstaatenprinzip durch eine Änderung der §§ 2 und 9 AsylVfG a.F. auf Asylbewerber zu erweitern, die sich in einem Drittstaat aufgehalten oder über ihn eingereist seien.⁷⁷⁷ An der angedachten Erweiterung der Drittstaatenregelung wird deutlich, daß sich sowohl die SPD als auch die FDP infolge ihrer innerparteilichen Kontroversen vom Prinzip des uneingeschränkten Asylgrundrechtes entfernten. Ihr politischer Spagat, gleichzeitig auf dem deutschen Asylgrundrecht in Art. 16 (2) 2 GG zu bestehen, verdeutlicht dabei erneut ihre innere Zerrissenheit, die mir auch in den geführten Hintergrundgesprächen bestätigt wurde.

Der Parteienkompromiß wurde von den Befürwortern des uneingeschränkten Asylgrundrechtes sofort heftig kritisiert: Der Sprecher der Bundestagsgruppe Bündnis 90, Konrad Weiß, verurteilte die Verhandlungsergebnisse der Regierungskoalition und der SPD als Scheinlösungen.⁷⁷⁸ Amnesty International wertete die Ergebnisse als „faulen Kompromiß“⁷⁷⁹ und drängte in seinem Bericht „Argumente in der aktuellen Asyldebatte“⁷⁸⁰ darauf, daß eine Verfahrensbeschleunigung nicht zu einem „kurzen Prozeß“ führe. Caritas argumentierte, daß weitere Verschärfungen des Ausländer-, Asyl- oder Bundesvertriebenengesetzes an der tatsächlichen Ursache des Migrationsdruckes nichts ändern würden. Hierzu sei eine europäische Migrationspolitik notwendig, die auf den bestehenden internationalen Vereinbarungen zum Schutz der Grund- und Menschenrechte aufbaue und eine gemeinsa-

⁷⁷⁶ Höchstens zwei Wochen Verwaltungsverfahren, eine Woche Rechtsmittelfrist, zwei Wochen gerichtliches Eilverfahren und eine Woche Aufenthaltsbeendigung. Es wurde jedoch von den Verhandlungspartnern eingeräumt, daß bei Nichteinhalten der Fristen eine Verlängerung des Verfahrens und eine Erweiterung der Unterbringungskapazität entstehen könne.

⁷⁷⁷ Diese Informationen gehen aus einer Dokumenteneinsicht bei der SPD-Fraktion hervor.

⁷⁷⁸ Presseerklärung vom 11.10.1991: Was wir dringend brauchen, ist kein Papier zur Verkürzung des Asylverfahrens, sondern die humane Regelung der Zuwanderung, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen 273/1991; vgl. auch: Presseerklärung der Grünen vom 16.9.1991, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen, 183/1991.

⁷⁷⁹ Amnesty International, 1991a: Presseerklärung vom 11.10.1991. Amnesty International verurteilt Bonner Asylbeschlüsse als „faulen Kompromiß“, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 166.

⁷⁸⁰ Amnesty International, 1991b: Argumente in der aktuellen Asyldebatte, in ai-Info 11/1991: 25-28, ZDWF-Nummer 27490. Hier argumentiert Amnesty International, daß die Unterbringung in Sammellagern Konfliktpotential schüren, Anerkennungszahlen kein Kriterium für die Verfolgungsgefahr darstelle und eine Verfahrensbeschleunigung nicht zu einem „kurzen Prozeß“ führen dürfe.

me Ursachenbekämpfung als Bestandteil für eine ethisch verantwortbare Migrationspolitik beinhalte.⁷⁸¹

Diese Kritik macht erneut deutlich, daß sich infolge der Ereignisse nach dem Zusammenbruch der UdSSR die Einstellung von Zuwanderung generell verändert hatte und auch die Befürworter eines uneingeschränkten Asylgrundrechtes unkontrollierte Zuwanderung als Problem wahrnahmen - jedoch dieses Problem mit anderen Mitteln, die auf ihren unveränderten Wertvorstellungen beruhten, lösen wollten. So reichte die Bundestagsgruppe Bündnis90 einen Gesetzesvorschlag ein, in dem sie selbst zwischen „Wirtschaftsflüchtlingen“ und politisch Verfolgten indirekt unterschied: Um das Problem der unkontrollierten Zuwanderung zu lösen, sollte den Zuwanderern durch ein Einwanderungsgesetz die Möglichkeit gegeben werden, über andere Wege als das deutsche Asylverfahren eine Aufenthaltsgenehmigung in der BRD zu erlangen. Über eine Quotierung der Einwanderung könnten die Zuwanderungszahlen generell gesteuert und dadurch das Asylverfahren entlastet werden.⁷⁸²

Doch auch die CDU/CSU kritisierte den Parteienkompromiß, da er ihr politisches Ziel, eine restriktive Änderung des Asylgrundrechtes, nicht verwirklichte. So kommentierte sie das Verhandlungsergebnis mit der Bemerkung, als Lösung des Zuwanderungsproblems sei eine Sechs-Wochenfrist für Asylverfahren unrealistisch.⁷⁸³ Schon während der Verhandlungen äußerten Minister Stoiber aus Bayern und Minister Schlee aus Baden-Württemberg, daß die Probleme nur durch eine Verfassungsänderung zu lösen seien.⁷⁸⁴ Selbst der Bundesinnenminister, Wolfgang Schäuble (CDU), veröffentlichte nur einen Tag nach Abschluß der Verhandlungen einen Vorschlag zur Ergänzung von Art. 16 (2) 2 GG und Art. 24 GG. In diesem Vorschlag unterbreitete Schäuble eine Vorbehaltsregelung, nach der Asylrecht nicht gewährt werden sollte, wenn der Asylsuchende über einen sicheren Drittstaat eingereist sei. Diese Vorbehaltsregelung lag nahe, da laut der geführten Hintergrundgespräche die FDP schon innerhalb der Regierungskoalition eine Einschränkung des Asylgrundrechtes über eine Drittstaatenregelung unter der Bedingung in Erwägung zog, daß sich auch die

⁷⁸¹ Deutscher Caritasverband e.V., 1991: Erklärung des deutschen Caritasverbandes zur Migration von Ausländischen Arbeitnehmern, Flüchtlingen und Aussiedlern, ZDWF-Nummer 27533.

⁷⁸² Vgl. BT PIPr. 12/51 vom 18.10.1991, 4211-4268; Gesellschaft für bedrohte Völker, 1991a: Im Interesse der Menschenrechte. Das Grundgesetz sinnvoll ergänzen, Vorschläge der Gesellschaft für bedrohte Völker, Dezember 1991, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Dokumentation Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 161 ff; Prantl, Heribert, 1994, 140 ff.

⁷⁸³ Diese Aussage wurde auch von Stuttgarter Verwaltungsrichtern unterstützt. Siehe: „Richter nennen Sechs-Wochen-Frist für Asylverfahren unrealistisch. Stuttgarter Juristen fordern mehr Schreibpersonal und Sachmittel/In Zirndorf liegen 300 000 unbearbeitete Asylanträge“, in: FR vom 30.10.1991.

⁷⁸⁴ Die Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe „Asyl“ am 7.10.1991 wurden von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble in einem unveröffentlichten Brief vom 8.10.1991 zusammengefaßt. Vgl. auch die Aussage Bundesinnenminister Rudolf Seiters in der Bundestagsdebatte vom 20.2.1992, in der er festhält, daß eine politische Lösung ohne eine Grundgesetzänderung nicht möglich sei. Siehe: BT PIPr. 79/92, 6473.

SPD damit einverstanden erkläre.⁷⁸⁵ Dieses Entgegenkommen der FDP wurde dann bei den Parteiengesprächen durch die Überlegungen der SPD, eine Ergänzung zur geltenden Drittstaatenregelung ins Auge zu fassen, unterstützt.

Um den politischen Handlungsdruck auf die Befürworter des uneingeschränkten Asylgrundrechtes weiterhin zu erhöhen, verknüpfte Bundesinnenminister Schäuble in seinem Vorschlag erneut den europäischen mit dem deutschen Entscheidungsprozeß. Mit dem Hinweis, daß die Europäische Kommission für die Einschränkung des Asylmißbrauchs eine europäische Harmonisierung der Asylpolitiken für notwendig hielt,⁷⁸⁶ gab Bundesinnenminister Schäuble seinen politischen Forderungen eine „neutrale Note“. Die Möglichkeit gegenseitiger Asylanerkennungen, die im Dubliner Übereinkommen und Schengener Durchführungsübereinkommen enthalten sei, mache den nationalen Gesetzesvorbehalt der BRD bei beiden Übereinkommen hinfällig. Durch das Umformulieren von Art. 24 (2) GG stehe einer gleichberechtigten Teilnahme Deutschlands an den völkerrechtlichen Verträgen, die eine Harmonisierung des Asyl- und des Asylverfahrensrechtes der EG-Mitgliedstaaten zum Ziele hätten,⁷⁸⁷ nichts mehr entgegen.

Anhand dieser kritischen Anmerkungen und neuen Gesetzinitiativen wird deutlich, daß der Parteienkompromiß in der Öffentlichkeit sofort wieder in Frage gestellt wurde, so daß die politische Diskussion um die zukünftige Asylpolitik Deutschlands anhielt. Die Zunahme der Ressentiments gegen Ausländer und die Eskalation in Anschlägen auf Ausländer - und insbesondere Asylbewerberheime im Herbst 1991⁷⁸⁸ veranlaßten schließlich sogar die katholische und evangelische Kirche Deutschlands, die Parteien aufzufordern, nach einer

⁷⁸⁵ Vgl. auch: „Solms-Beitrag für die Eßlinger Zeitung“, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 76. Hier spricht sich Solms für eine „behutsame Verfassungsänderung“ aus. Konträr hierzu: Die FDP-Bundestagsfraktion informiert heute: 1066/1991: Hirsch: Verfassungsänderung löst keine Probleme, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992, 74 f. Wegen dieser internen Differenzen wurde voraussichtlich auch im Beschluß des 42. Ordentlichen Bundesparteitages der FDP in Suhl vom 1. bis 3. 11.1991 zwar auf die Integration und Gleichberechtigung der in Deutschland lebenden Ausländer eingegangen und sich zu unveräußerlichen Menschenrechten bekannt, doch keine Anmerkung zum uneingeschränkten Asylgrundrecht gemacht. Vgl.: „Parteitagsbeschlüsse. Beschluß des 42. Ord. Bundesparteitages der FDP in Suhl vom 1. bis 3. November 1991: Soziale Chancen durch liberale Marktwirtschaft“, in: Liberale Depesche 12/91, 25 ff.

⁷⁸⁶ Hier bezog sich Bundesinnenminister Schäuble auf folgende Dokumente: Europäische Kommission, 1991c; Bangemann, Martin: Für eine Europäisierung des Asylrechtes, in: EG-Nachrichten 38/1991 vom 23.9.1991. Siehe auch: CSU-Pressemitteilungen 379/1991 vom 9.10.1991, in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992, 110 (im Folgenden: CSU-Pressemitteilungen, 1991); Hauser, Erich, 1991: Asylrecht auf EG-Prüfstand. Kommission legt Grundsatzpapier vor/Gemeinsames Vorgehen, in: FR vom 10.10.1991.

⁷⁸⁷ Diese Informationen gehen aus der mir gewährten Dokumenteneinsicht hervor.

⁷⁸⁸ Besonders hervorzuheben sind 1991 die Anschläge in Hoyerswerda im September und Greifswald im November, die Schlagzeilen machten. Vgl. auch die Chronik der Asyldebatte in: SZ vom 10.11.1992; Hamburger Arbeitskreis e.V., 1996: Chronik der Asylpolitik und des Asylrechtes, in: Handbuch der Asylarbeit. Ein Vernetzungs-Handbuch für alle, die sich haupt- und ehrenamtlich für Flüchtlinge engagieren, Karlsruhe 1995/96/97: 03.003.001 - 03.060.001.

„gemeinsamen und wirksamen Lösung“⁷⁸⁹ zu suchen. Zusätzlich nahmen innerhalb der SPD die Auseinandersetzungen um eine politische Lösung der Asylfrage weiter zu und mündeten in der öffentlichen Forderung einiger SPD-Bürgermeister, das deutsche Asylgrundrecht zu ändern.⁷⁹⁰ Trotz dieser kommunalen Forderungen sprach sich die Mehrheit der SPD-Mitglieder weiterhin für die Aufrechterhaltung des Art. 16 (2) 2 GG aus, unterstützte aber gleichzeitig die Forderung nach gesetzlichen Einschränkungen für Asylbewerber. Den Verhandlungsvorschlag von Bundesinnenminister Schäuble lehnte die SPD-Fraktion dementsprechend aber ab.⁷⁹¹

Nachdem Bundesinnenminister Schäuble wegen eines folgeschweren Mordanschlages sein Amt niedergelegt hatte, legte sein Nachfolger, Bundesinnenminister Rudolf Seiters (CDU), am 30.11.1991 ein Arbeitspapier vor. Dieses bestand aus einem vollständig neuen Asylverfahrensgesetz, das restriktive Asylrechtsänderungen enthielt.⁷⁹² Da es sich bei diesem „Arbeitsentwurf“ jedoch nicht um einen durch den Bundesrat, die Bundesregierung oder eine Bundestagsfraktion eingereichten Gesetzesvorschlag, sondern um Zielvorstellungen des federführenden Bundesinnenministeriums handelte, vereinbarten die CDU/CSU, die FDP und die SPD, daß ihre Vertreter über dieses Arbeitspapier Anfang 1992 beraten würden.⁷⁹³

Dieser Verhandlungsfortschritt entlastete die SPD kurzfristig, da sie in der Neugestaltung des Asylverfahrens ein Ende der Asyldebatte - und damit ihrer innerparteilichen Auseinandersetzungen - erhoffte. Laut der geführten Hintergrundgespräche spaltete sich zu diesem Zeitpunkt die SPD-Fraktion und der Parteivorstand der SPD an der Frage, ob eine

⁷⁸⁹ „Beide Kirchen fordern die Parteien zur Lösung der Asylfrage auf. Unglaublicher Schaden angerichtet/Wieder Übergriffe gegen Ausländer/Tatverdächtige festgenommen“, in: FAZ vom 22.10.1991. Zwar sprach sich die Evangelische Kirche (EKD) für die Beibehaltung eines uneingeschränkten Asylgrundrechtes und eine Überprüfung einer europäischen Weiterentwicklung von Kontingentregelungen aus, doch betonte sie, daß sie ihre Grenzen sehe und zurückhaltend in ihren Äußerungen sein müsse. Siehe „Der Druck auf Europa wird zunehmen. EKD fordert Beibehaltung des Grundrechts auf Asyl“, in: FAZ vom 18.10.1992.

⁷⁹⁰ Vgl. u.a. die Erklärung des CDU-Generalsekretärs Volker Rühle vom 25.10.1991, daß immer mehr SPD-Politiker in den Städten und Kreisen erkannt hätten, daß an einer Grundgesetzänderung kein Weg vorbei führe. Siehe hierzu auch: BT PIPr. 12/79 vom 20.2.1992, 6485 (Ministerpräsident Erwin Teufel, CDU).

⁷⁹¹ Diese Informationen gehen aus einem unveröffentlichten Brief eines einflußreichen SPD-Fraktionsmitgliedes an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion vom 7.11.1991 hervor („Vorschlag von Bundesinnenminister Dr. Schäuble zur Ergänzung der Artikel 16 (Asylrecht) und 24 Grundgesetz.“) Hierin wird ausgeführt, daß Schäuble in seinen Vorschlägen zum Bundesgesetz undeutlich bleibe. Außerdem stehe die pauschale Aufenthaltsbeendigung nach Länderlisten und der vereinfachte Prüfungsmaßstab nicht in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention. Bezüglich Art. 24 GG wird auf den Souveränitätsverlust hingewiesen und in Frage gestellt, ob die von der Bundesregierung angestrebte Harmonisierung keine Aufweichung des deutschen Asylgrundrechtes zur Folge habe. Siehe auch: Pressedienst der SPD, 1991a: Die SPD im Deutschen Bundestag, Wochenendtext 20/91 vom 27.9.1991; Wilfried Penner: Schäuble drückt sich, 11.

⁷⁹² Der Bundesminister des Innern, 1991b: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens, Arbeitspapier vom 30.11.1991, Drucksache V II 3 - 125 415/9.

⁷⁹³ In diesem Zusammenhang fanden innerhalb der Bundestagsfraktionen und Parteivorstände Vorbereitungen statt, die auf dem o.g. Arbeitsentwurf von Bundesinnenminister Seiters basierten.

Grundgesetzänderung in Erwägung gezogen werden sollte.⁷⁹⁴ Diese Spaltung trug zu einem langsamen Umdenken an der Parteispitze, allen voran der Bundestagsfraktion, bei; dabei konnte sich die Parteispitze jedoch nicht auf die SPD-Basis stützen.

Um trotz dieser anhaltenden internen Auseinandersetzungen in den weiteren Verhandlungen mit der Regierungskoalition mehr politisches Gewicht zu haben, intensivierte die SPD ihr Policy-Netz zur Interessenkoalition. Zusätzlich wies sie darauf hin, daß es keine erforderliche parlamentarische Mehrheit „(...) für die Aushöhlung des Grundrechts auf Asyl für politisch Verfolgte (...)“ geben werde und begrüßte in diesem Zusammenhang in einer Pressemitteilung die Ankündigung der CDU/CSU, auf einen Antrag zur Änderung des Art. 16 (2) 2 GG vorerst zu verzichten.⁷⁹⁵ Ferner kündigte Cornelia Sonntag als Sprecherin des SPD-Vorstandes an, daß die SPD unter dem Vorsitz von Björn Engholm den Meinungs- und Informationsaustausch mit Amnesty International intensivieren wolle, um neue Kriterien für die Wahrung von Menschenrechten zu entwickeln. Der Umgang mit individuellen und sozialen Menschenrechten sei Basis für eine neue Politik zwischen Ost und West.⁷⁹⁶

Während sich die SPD, die FDP und die CDU/CSU auf neue Parteigespräche vorbereiteten, versuchte Bündnis90/Die Grünen zusammen mit der Interessenkoalition, sich aus der politischen Defensive zu befreien. Die Fraktionsmitglieder des Bündnis 90 wiesen dabei mehrfach darauf hin, daß sie weder eine Asylrechtsänderung, noch die Änderung des Asylverfahrensrechtes unterstützen würden.⁷⁹⁷ Statt dessen forderten sie zusammen mit der Interessenkoalition ein Einwanderungsgesetz. In diesem Zusammenhang veröffentlichte Konrad Weiß, als Sprecher der Bundestagsgruppe Bündnis 90, zwei Gesetzentwürfe, welche die Asyl- mit der Einwanderungspolitik verbinden sollten, um „(...) den Zuzug zugunsten aller Betroffenen human und sozial zu regeln.“⁷⁹⁸ Ferner sprachen sich pro asyl⁷⁹⁹ und die IG Metall öffentlich dafür aus, das uneingeschränkte Asylgrundrecht mit Hilfe eines Ein-

⁷⁹⁴ Dabei zogen nicht nur Oskar Lafontaine, Herbert Schnoor, Otto Schily, Hans Gottfried Bernrath und Gerd Wartenberg eine Grundgesetzänderung in Betracht, sondern auch Günther Jansen, der ein enger Mitarbeiter und Berater von Björn Engholm war.

⁷⁹⁵ Pressedienst der SPD, 1991b: Presseservice 586/91 vom 3. 12. 1991: Rückzugsgefecht der Union beim Asylrecht.

⁷⁹⁶ Pressedienst der SPD, 1991c: Presseservice 585/91 vom 3.12.1991: ohne Titel.

⁷⁹⁷ BT Drs. 12/2062 vom 12.2.1992; Pressemitteilung von Jürgen Trittin vom 7.1.1991: Asyl-Novelle des Bundes dient nicht der Verfahrensbeschleunigung, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 11/1992, 13; Pressemitteilung von Jürgen Trittin vom 17.1.1992: Humane und rechtsstaatliche Straffung von Asylverfahren durch Schönreden des Seiters-Gesetzentwurfs nicht erreichbar, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 11/1992, 12; Presseerklärung von Konrad Weiß vom 12.2.1992: CDU mißbraucht das Asylrecht, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992, 3.

⁷⁹⁸ Presseerklärung von Bündnis 90/Die Grünen 310/91 vom 12.11.1991: Gesetzliche Regelung zu Asyl und Einwanderung vorgelegt, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen, 1991.

⁷⁹⁹ pro asyl, 1991: Die Fluchtursachen bekämpfen. Aspekte zur gegenwärtigen Asyldiskussion, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 150-153.

wanderungsgesetzes beizubehalten.⁸⁰⁰ Diese Forderung nach einem Einwanderungsgesetz trug jedoch zur Eigendynamik im Politikfeld Asyl bei, da sie die politische Diskussion um eine generelle Quotierung von Zuwanderern ohne einklagbaren Rechtsanspruch betraf und somit auch die Frage nach einer allgemeinen Zugangsbeschränkung für Flüchtlinge - und damit auch Asylbewerber - erneut aufwarf.⁸⁰¹

Unter diesen Rahmenbedingungen setzten sich die Vertreter der SPD, FDP und der CDU/CSU am 8.1.1992 wieder an einen Tisch, um über das o.g. Arbeitspapier zu beraten, das von Bundesinnenminister Seiders vorgelegt worden war. Bei dieser Verhandlungsrunde kamen die Verhandlungspartner darin überein, auf der Grundlage dieses Arbeitspapiers einen gemeinsamen Gesetzentwurf der Regierungskoalition und der SPD in den Bundestag einzubringen. Dementsprechend wurde das Bundesinnenministerium damit beauftragt, seinen inoffiziellen Gesetzentwurf zu überarbeiten. Dieser neue Entwurf⁸⁰² führte im folgenden Parteiengespräch vom 21.1.1992 jedoch zu keiner Einigung, so daß Bundesinnenminister Seiders am 31.1.1992 den Verhandlungspartnern einen dritten Arbeitsentwurf⁸⁰³ übermittelte. Obwohl zwischen der SPD, der FDP und der CDU/CSU weiterhin Differenzen bestanden, einigten sich die drei Parteien darauf, diesen Gesetzentwurf als letzten Versuch „(...) *alle legislatorischen und administrativen Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung auszuschöpfen(...)*“,⁸⁰⁴ am 12.2.1992 in den Bundestag einzubringen.

Trotz der Widerstände der SPD und FDP, einer restriktiven Asylgrundrechtsänderung zuzustimmen, verdeutlicht dieses Zitat, daß sich unter dem Einfluß der Rahmenbedingungen und der politischen Aktionen der CDU/CSU die Wertvorstellungen und politischen Ziele der SPD und FDP immer weiter an die der Kommunen und der CDU/CSU anglichen. Da jedoch weiterhin keine Zweidrittelmehrheit zur Änderung des deutschen Asylgrundrechtes zustande kam, setzte sich die politische Diskussion um das Asylrecht fort.⁸⁰⁵ Selbst

⁸⁰⁰ Industriegewerkschaft Metall-Vorstand 1991: Asylrecht und Einwanderungspolitik. Positionen - Erläuterungen - Begründungen, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 137 ff. Konträr hierzu: Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) 1991: Pressemitteilung, dokumentiert in: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), 1992: Europäische Ausländer- und Asylpolitik, 144 f. Hier teilte der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. die Bedenken der CDU/CSU, falls das Asylgrundrecht nicht eingeschränkt würde. Spürbare Verbesserungen seien nicht ohne eine Präzisierung des Grundrechtes auf Asyl zu erreichen.

⁸⁰¹ Vgl. Prantl, Heribert, 1994, 140 f. Vgl. auch Geißler, Heiner, 1991: Kein Grund zur Angst. Ein Plädoyer für eine multikulturelle Gesellschaft, in: Der Spiegel vom 7.10.1991.

⁸⁰² Der Bundesminister des Innern, 1992c: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 22.1.1992, Drucksache -V II 3 - 125 415/9.

⁸⁰³ Der Bundesminister des Innern, 1992d: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 31.1.1992, Drucksache -V II 3 - 125 415/9.

⁸⁰⁴ BT Drs. 12/2062 vom 12.2.1992.

⁸⁰⁵ Siehe auch: „Innenminister Seiders soll Entwurf zum Asylrecht korrigieren. Eindeutige Zuständigkeit des Bundes bei künftigen Verfahren verlangt/Klose bleibt Treffen der Fraktionschefs fern“, in: SZ vom 24.1.1991; Schuler, Hans, 1992: Das Asylrecht aus den Angeln heben. Die Union will die übrigen Parteien zu einer Grundgesetzänderung nötigen, in: Die ZEIT vom 31.1.1992, „Über das Asylrecht weiter uneins. Kinkel deutet Einlenken der FDP bei europäischer Regelung an“, in: FAZ vom 30.1.1992.

die Sachverständigen kritisierten den von den Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP eingereichten Gesetzentwurf. So zweifelten einige Sachverständige an der Verfassungskonformität, die Rechtsmittel- und Begründungsfristen zu kürzen,⁸⁰⁶ andere an der erhofften Verkürzung des Verfahrens generell.⁸⁰⁷

Ferner brachten die CDU/CSU und die SPD zusätzlich zum gemeinsamen Gesetzentwurf weitere eigene Gesetzentwürfe im Bundestag ein, um ihren politischen Forderungen, die in den Verhandlungen nicht durchgesetzt werden konnten, Nachdruck zu verleihen. Die CDU/CSU forderte dabei erneut die Änderung des Asylgrundrechtes.⁸⁰⁸ Da sich die SPD jedoch einer erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat weiterhin verschloß, war auch diese Initiative zum Scheitern verurteilt. Die SPD forderte wiederum eine finanzielle Entlastung der Bundesländer und schlug vor, daß das Bundesamt für die Anerkennung von ausländischen Flüchtlingen auch für alle aufenthalts- und paßrechtlichen Maßnahmen zuständig sein sollte. Durch diese Zentralisierung des Asylverfahrens solle eine Doppelarbeit von Ausländerbehörden und Bundesamt vermieden werden.⁸⁰⁹ Die Regierungskoalition lehnte jedoch diesen Vorschlag mit der Begründung ab, daß eine solche Zentralisierung gegen die grundgesetzlich verankerte Kompetenzverteilung verstoße und eine flächendeckende Bundesverwaltung erforderlich mache,⁸¹⁰ so daß auch hier keine Bundestagsmehrheit zustande kam.

Aufgrund der rechtsextremistischen Ausschreitungen und der anhaltenden kommunalen Forderungen nach einer *„umfassende(n) Konzeption für eine deutsche und europäische*

⁸⁰⁶ BT Innenausschuß 12/Protokoll 29, Stenographisches Protokoll über die 29. Sitzung des Innenausschusses am Mittwoch, 18.3. 1992, Vorsitz: Bernrath, Hans G./Lüder, Wolfgang, graue Literatur. (Im Folgenden: BT Innenausschuß 12/Protokoll 29) Hierunter zählten nicht nur Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und pro asyl, sondern auch der UNHCR, der Vorsitzende Richter des hessischen Verwaltungsgerichtshof, Günter Renner, und der Rechtsanwalt Hubert Heinold. Siehe auch: Erklärung der Asylbeauftragten der Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zur Neuregelung der Asylverfahren, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 13/1992, 15.

⁸⁰⁷ BT Innenausschuß 12/Protokoll 29. Hierunter zählten u.a. Kay Hailbronner, Professor der Juristischen Fakultät Konstanz, Horst Rapp, Vizepräsident des Regierungspräsidium Stuttgart, Ingo Heuser, Verwaltungsdirektor des Amtes für Einwohnerwesen der Landeshauptstadt Düsseldorf und Everhardt Franßen, Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes Berlin. Franßen, Hailbronner und Heuser betonten jedoch auch verfassungsrechtliche Bedenken.

⁸⁰⁸ BT Drs. 12/2112 vom 18.2.1992.

⁸⁰⁹ BT Drs. 12/2100 vom 14.2.1992. Siehe auch: SPD im Deutschen Bundestag vom 13.2.1992: SPD-Antrag: Vereinbarung vom 10. Oktober 1991 endlich vollständig umsetzen, dokumentiert in: Infodienst der Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992, 18.

⁸¹⁰ BT PIPr. 12/79 vom 20.2.1992, 6465-6517; BT PIPr. 12/96 vom 5.6.1992, 7887-7911. Hier wurde auch unter Leitung von Konrad Weiß über die Gesetzentwürfe der Bundestagsgruppe Bündnis90/Die Grünen zur „Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern“ sowie zur „Rechtstellung von Flüchtlingen“ und den Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Gruppe PDS/Linke Liste zur „Vollständige(n) Wiedereinführung der Genfer Flüchtlingskonvention als rechtliche Grundlage in das Asylrecht“ diskutiert. Vgl. BT Drs. 12/1714 (neu); BT Drs. 12/2089 vom 13.2.1992; BT Drs. 12/2097 vom 14.2.1992.

Flüchtlings- und Asylpolitik”⁸¹¹ sahen sich die Parteien dennoch gezwungen, der deutschen Bevölkerung so schnell wie möglich eine politische Lösung zu präsentieren. Laut der geführten Hintergrundgespräche wurden die Bedenken der Sachverständigen dementsprechend nur wenig von den drei Parteien berücksichtigt, so daß der Gesetzentwurf leicht verändert⁸¹² als Beschlußempfehlung durch den Innenausschuß am 2.6.1992⁸¹³ an den Bundestag zurück überwiesen wurde.

Betrachtet man den Zeitraum zwischen 1991 und 1992, stellt man also fest, daß die Mehrheit der Aufnahmegesellschaft die Motive der Asylsuchenden zunehmend in Frage stellte und sich gegen die generelle Aufnahme von Asylbewerbern aussprach. Laut einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen e.V. gingen Anfang 1992 Zweidrittel der Deutschen davon aus, daß die meisten Asylbewerber das Asylrecht mißbrauchen würden. Dementsprechend favorisierte dieses Zweidrittel eine Aufnahmebeschränkung für Asylbewerber, um die Zuwanderung generell besser steuern zu können.⁸¹⁴ Dieser Einstellungswandel wurde durch die in der Asyldebatte benutzte Terminologie beschleunigt, die auch SPD-Politiker anwandten,⁸¹⁵ und trug dazu bei, daß die politischen Ziele der CDU/CSU und der Kommunen auch in der SPD und der FDP zunehmend Unterstützung fanden.

Ferner wirkte sich die Verbindung des deutschen Entscheidungsprozesses mit den europäischen Verhandlungen zugunsten des Handlungsspielraumes der CDU/CSU doppelt günstig aus: Auf der einen Seite nutzte sie ihre Position als zentraler Akteur, um die europäischen Verhandlungsergebnisse gemäß ihrer politischen Ziele zu beeinflussen. Dabei bildeten die völkerrechtlichen Verträge einen relativ unverbindlichen Verhandlungsrahmen, in dem sich zusammen mit der CDU/CSU auch die anderen Regierungen der Mitgliedstaaten für eine generelle Zuwanderungsbeschränkung und restriktivere Asylgesetze einsetzten. Auf der anderen Seite konnte die CDU/CSU auf nationaler Ebene die von ihr mitentwickelten Zuständigkeitsregelungen des Schengener Durchführungsübereinkommen und des Dubliner Übereinkommen sowie die im Maastrichter Vertrag angestrebte Harmonisierung der nationalen Asylrechte zur Unterstützung ihrer politischen Ziele anführen. Durch die

⁸¹¹ Deutscher Städte- und Gemeindebund, 1991, 59 f.

⁸¹² So wurden Einzelrichter nicht - wie im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehen - auch dann grundsätzlich eingesetzt, wenn der Asylantrag vom Bundesamt als „unbeachtlich“ oder „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde. Vgl. BT Drs. 12/2718 vom 2.6.1992, 62; BT PIPr. 12/96 vom 5.6.1992. Diese Einsetzung von Einzelrichtern erfolgte jedoch in Zusammenhang mit der Umsetzung des „Asylkompromisses“; vgl. Kap. 5.1.

⁸¹³ BT Drs. 12/2178.

⁸¹⁴ Forschungsgruppe Wahlen e.V., 1992: Politikbarometer 02/92, Mannheim.

⁸¹⁵ So hatte Bremen schon 1991 im Bundesrat eine Gesetzinitiative eingereicht, die zwar keine Gesetzesänderung wie Bayern und Baden-Württemberg befürwortete, jedoch eine „Reduzierung des Zustroms von Asylbewerbern und Verhinderung des Asylmißbrauchs durch Bestimmung von Staaten, in denen keine politische Verfolgung besteht“. Siehe: BR Drs. 536/91 vom 18.9.1991. Dieser Gesetzesvorschlag wurde in derselben Bundesratssitzung behandelt wie der Antrag Baden-Württembergs, in Zusammenhang mit der Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene eine Änderung des Art. 16 (2) 2 GG vorzunehmen. Vgl. BR PIPr. 634/1991 vom 27.9.1991, 364-389 und BR Drs. 530/91 vom 6.9.1991.

europäischen Verhandlungsergebnisse stellte die CDU/CSU somit ihre eigene politische Handlungsfähigkeit unter Beweis und vergrößerte dadurch den politischen Handlungsdruck auf ihre nationalen politischen Gegner.

Der Versuch der CDU/CSU, über eine europäische Vergemeinschaftung des Politikfeldes Asyl die nationalen Rahmenbedingungen zu umgehen, schlug jedoch infolge der Opposition der anderen EG-Mitgliedstaaten fehl.⁸¹⁶ Da die CDU/CSU insofern weiterhin an die nationalen Rahmenbedingungen und die Mitwirkung ihrer politischen Gegner am deutschen Entscheidungsprozeß gebunden war, blieb der Handlungsspielraum der CDU/CSU zu klein, um eine Restriktion des bundesdeutschen Asylgrundrechtes durchsetzen zu können. Die dynamischen Rahmenbedingungen veränderten sich jedoch zunehmend zugunsten ihrer Wertvorstellungen und politischen Ziele.

Trotz der strukturellen Rahmenbedingungen hatte sich also der politische Einfluß der CDU/CSU auf nationaler Ebene vergrößert, wohingegen ihre politischen Gegner an Einfluß verloren.⁸¹⁷ Dementsprechend wurde der nationale Entscheidungsprozeß immer stärker von den politischen Zielen der CDU/CSU geprägt. Aufgrund der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat blieb ihr aber die Realisierung eines restriktiveren Asylgrundrecht weiterhin versagt. Da die CDU/CSU jedoch darauf bestand, daß einzig durch eine Änderung des Asylgrundrechtes die Zuwanderungsproblematik gelöst werden könne, war auch das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens kein endgültiges Verhandlungsergebnis. Statt dessen wurde der Entscheidungsprozeß auf europäischer und deutscher Ebene durch die andauernde politische Debatte, die anhaltende Zuwanderung und die Angst der Bevölkerung vor „Überfremdung“⁸¹⁸ weiter vorangetrieben.

5.6 Die Verhandlungen zu den Londoner EntschlieÙungen

Die Strategie der CDU/CSU, ihre nationalen Ziele so weit wie möglich in intergouvernementalen Verhandlungsergebnissen zu verwirklichen, spiegelt sich auch in den Londoner EntschlieÙungen wider. Laut der geführten Hintergrundgespräche erwartete die deutsche Verhandlungsdelegation, daß über die europäischen Verhandlungsergebnisse das von der CDU/CSU verfolgte restriktive Asylgrundrecht auf nationaler Ebene weiter an Legitimation gewinnen würde.

Auf europäischer Ebene hatten die Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ wiederholt gemeinsam Einfluß auf den Entscheidungsprozeß in der EG genommen. So hatten sie auch mit dem Maßnahmenkatalog des Schengener Durchführungsübereinkommens Vorgaben zur Angleichung der nationalen Asylverfahren gemacht, die in die Verhandlungen der Ad-

⁸¹⁶ Schmid, Klaus-Peter, 1991: Kohl in der Klemme. Solange Bonn am deutschen Asylrecht festhält, wird es keine europäische Lösung geben, in: Die ZEIT vom 15.11.1991; Hauser, Erich, 1991.

⁸¹⁷ Dies spiegelte sich auch deutlich in den letzten Parteigesprächen wider, wo sowohl Herta Däubler-Gmelin als auch Burkhard Hirsch eine restriktivere Drittstaatenregelung in Erwägung zogen.

⁸¹⁸ Vgl. Kap.2.

Hoc-Gruppe „Einwanderung“ einfließen. Laut der geführten Hintergrundgespräche visierte die Ad-Hoc-Gruppe „Einwanderung“ die *Angleichung* der nationalen Asylverfahren auf der Basis des Maastrichter Vertrages und eine *Verfahrensentslastung* auf der Grundlage der nationalen Verfassungen an. In diesem Zusammenhang suchte sie nach Möglichkeiten, die Anzahl der Einzelverfahren zu reduzieren und dadurch die Asylverfahrenszeit zu verkürzen. Eine restriktive Angleichung der nationalen Asylverfahren stimmte dabei mit den politischen Interessen der deutschen Verhandlungsführer überein.

Da Großbritannien kein Mitglied der „Schengengruppe“ war und um seinen politischen Einfluß fürchtete, nutzte es seinen Vorsitz in der EG, um eigenen politischen Zielsetzungen erneut Nachdruck zu verleihen. Mit Übernahme der Präsidentschaft am 1.7.1992 legte Großbritannien eine Initiative zur Drittstaatenregelung vor, die auf dem Dubliner Übereinkommen aufbaute und die Arbeitsgrundlage für die folgenden Verhandlungen darstellte. Die britischen Vorschläge, die eine Reduzierung der Asylanträge über eine Drittstaatenregelung vorsahen, wurden von den Regierungen der Mitgliedstaaten allgemein begrüßt. Laut der geführten Hintergrundgespräche sahen besonders die deutsche und die niederländische Regierung in den britischen Vorschlägen eine Möglichkeit, die nationalen Rahmenbedingungen zu unterlaufen und den eigenen politischen Zielen Nachdruck zu verleihen. Darüber hinaus wurde die deutsche Regierung von allen deutschen Akteuren in ihrer Forderung unterstützt, die Aufnahme von *Bürgerkriegsflüchtlingen* über eine Lastenverteilung zu regeln. Die anderen Regierungen steuerten jedoch dieser deutschen Forderung massiv entgegen, da sie in einer Lastenverteilung keine eigenen nationalen Vorteile sahen. Mit der Begründung, daß die deutsche Gesetzgebung zu liberal und die finanziellen und sozialen Belastungen durch die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen ein „*deutsches Problem*“⁸¹⁹ seien, lehnten sie die Forderung nach präventiven Maßnahmen für Bürgerkriegsflüchtlinge ab.

Obwohl auch die Menschenrechtsorganisationen und der UNHCR auf die Misere der Bürgerkriegsflüchtlinge hinwiesen, verständigten sich die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister wegen des o.g. Dissenses nur auf allgemeine Empfehlungen für die Behandlung von „displaced persons“, deren Zahl sich infolge des Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien erhöht hatte.⁸²⁰ Von den Policy-Netzen zwischen den Menschenrechtsorganisationen und den Akteuren des niederländischen Parlamentes beeinflusst, forderte die niederländische Regierung jedoch eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit dem UNHCR auf europäischer Ebene und konnte sich durchsetzen.⁸²¹ Somit wurde diese

⁸¹⁹ Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor. Vgl.: Schmid, Klaus-Peter, 1991.

⁸²⁰ Europäischer Ministerrat, 1992c: Results of the Meeting of Ministers responsible for Immigration, [Annex III], (10579/92 IMMIG2), Brüssel.

⁸²¹ Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor.

Aufforderung in den Londoner Entschliefungen in der Zusammenarbeit des Ministerrates mit dem UNHCR gemaf Art. 35 GFK berucksichtigt.⁸²²

Wahrenddessen hatte die veranderte Wahrnehmung von Asylbewerbern in der Aufnahmebevölkerung auch einen Einstellungswandel bei der Mehrheit der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes bewirkt, so daB sie sich von den Forderungen der Menschenrechtsorganisationen im Politikfeld Asyl distanzierte. Diese veranderte politische Haltung spiegelt sich besonders in den Berichten wider, die vom Europäischen ParlamentsausschuB „AusschuB für Bürgerliche Rechte und Innere Angelegenheiten“ in Auftrag gegeben worden waren. Hier sprach sich das Europäische Parlament zwar wiederholt für mehr demokratische Kontrolle und eine Zuständigkeit der Union für alle in Art. K.1 EWGV genannten Politikfelder aus.⁸²³ Jedoch lehnte es zum Beispiel nicht mehr das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ generell ab, sondern forderte nur, daB dieses Konzept Einzelüberprüfungen zulieBe und dadurch in Einzelfällen widerlegbar sei.⁸²⁴ Zuwanderer, die sich „ungerechtfertigt“ auf den Flüchtlingsstatus berufen würden, wurden somit zu diesem Zeitpunkt von der Mehrheit der Aufnahmebevölkerung innerhalb der EG sowie den europäischen Gemeinschaftsorganen als finanzielle und soziale Belastung der Aufnahmegesellschaft abgelehnt.⁸²⁵

Aufgrund dieser Konstellation blieb der politische EinfluB der Menschenrechtsorganisationen auf den EntscheidungsprozeB auf europäischer Ebene minimal. Statt dessen waren die Regierungen daran interessiert, die Zahl der Asylanträge über restriktiv ausgestaltete Asylverfahren zu reduzieren. Dementsprechend einigten sie sich während der britischen Präsidentschaft darauf, die Begriffe „offensichtlich unbegründete Asylanträge“, „sichere Herkunftsländer“ und „sichere Drittstaaten“ als Basis für eine Koordination der nationalen Asylverfahren zu nehmen. Laut der geführten Hintergrundgespräche nutzte dabei die deutsche Verhandlungsdelegation den deutschen EntscheidungsprozeB, um Textpassagen, die im Zuge der national ähnlich gelagerten Verhandlungen bereits zwischen den Koalitionspartnern diskutiert worden waren, in die internationalen Verhandlungen einzubringen. Ihr besonderes Augenmerk lag dabei auf der präzisen Formulierung von „sicheren Herkunftsländern“ und „sicheren Drittstaaten“. Obwohl Frankreich keinen Nutzen aus den Verhandlungsergebnissen zog und national weiterhin Einzelfallprüfungen durchführte, unterstützte sie die bundesdeutsche Regierung aus „kollegialen Gründen“ in ihrem Vorhaben. Ungeachtet der politischen Ziele, die die federführende Regierungspartei CDU/CSU im europäi-

⁸²² Auf diese Entschliefungen wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

⁸²³ Europäisches Parlament, 1992a; Europäisches Parlament, 1992b. Sehr deutlich wird dies auch in einem Bericht von Panayotis Lambrias vom Dezember 1993: Europäisches Parlament, 1993.

⁸²⁴ Vgl. Europäisches Parlament, 1992e: Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitik in der Europäischen Gemeinschaft A3-0337/92 Teil A und B (5.11.1992), Berichterstatter: Patrick Cooney, Brüssel.

⁸²⁵ Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A., 1994, 6 ff; Geiger, Klaus, 1991, 31 ff.

schen Entscheidungsprozeß verfolgte, mußte sie jedoch wegen der nationalen Rahmenbedingungen weiterhin darauf bestehen, daß ein nationaler Gesetzvorbehalt in die Entschlüsse eingefügt wurde. Zwar gab es zu diesem Zeitpunkt auf deutscher Ebene erste Anzeichen, daß die SPD und die FDP eine Änderung des deutschen Asylgrundrechtes mittragen würden, doch hatten sich die nationalen Akteure noch nicht auf die entsprechenden Konditionen geeinigt.⁸²⁶

Die europäischen Verhandlungsergebnisse stellten insofern einen *Vorgriff* auf eine Verfassungsänderung dar, die bereits zwischen der SPD und der Regierungskoalition diskutiert wurde. Dies wird auch daran deutlich, daß der nationale Gesetzvorbehalt in den „Londoner Entschlüssen“ die einzige nationale Einschränkung war, auf der die deutsche Verhandlungsdelegation bestand. Abgesehen von dieser Einschränkung konnten sich durchgehend alle Regierungen darauf einigen, restriktive Maßnahmen im Politikfeld Asyl gemeinsam umzusetzen. Da alle deutschen Akteure eine europäische Harmonisierung gegenüber einer nationalen Einzellösung favorisierten, wurden die politischen Ziele der CDU/CSU durch das europäische Verhandlungsergebnis erneut unterstützt und ihr Handlungsspielraum auf nationaler Ebene vergrößert. Zwar stand die restriktive Zuwanderungssteuerung, die im europäischen Entscheidungsprozeß anvisiert wurde, nicht in Einklang mit der deutschen Verfassung. Jedoch wurden die deutschen strukturellen Rahmenbedingungen durch einen Gesetzvorbehalt in den europäischen Verhandlungsergebnissen ausreichend berücksichtigt.

Die Strategie der CDU/CSU, über intergouvernementale Verhandlungsergebnisse ihren Handlungsspielraum auf nationaler Ebene zu vergrößern, wird auch deutlich an der Drittstaatenregelung, die von der CDU/CSU als zentraler Akteur maßgeblich mitgestaltet wurde. Wie im folgenden aufgezeigt wird, präsentierte die CDU/CSU die „Londoner Entschlüsse“ auf nationaler Ebene als Gesamtergebnis und benutzte damit die Drittstaatenregelung und die von ihr geprägten Begriffe der „sicheren Herkunftsländer“ und „sicherer Drittstaaten“ innerhalb der abschließenden Verhandlungen auf nationaler Ebene für die Durchsetzung ihrer eigenen politischen Ziele.

5.7 Die Verhandlungen zum „Asylkompromiß“ (1992-1993)

Durch den Verlauf der Verhandlungen auf europäischer und deutscher Ebene fühlte sich die CDU/CSU in ihren politischen Zielen bestärkt. Dementsprechend kündigte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Januar 1992 erneut das Einbringen einer Gesetzinitiative zur Änderung des Asylgrundrechtes an, obwohl sie wegen der Beratungen zum neuen Asylverfahrensrecht im Dezember 1991 darauf verzichtet hatte. Dabei verwies die CDU/CSU verstärkt auf die europäischen Verhandlungsergebnisse, die Regeln für eine Zuwanderungsbeschränkung von Asylbewerbern beinhalteten.

⁸²⁶ Vgl. Kap. 5.5 und 5.7.

In diesem Zusammenhang drang Bundesinnenminister Rudolf Seiters schon am 7.1.1992 darauf, mit der Ratifizierung des Schengener Durchführungsübereinkommens eine Grundgesetzänderung zu verbinden, obwohl über das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens noch in der zweiten und dritten Lesung⁸²⁷ diskutiert wurde. Um das Übereinkommen, das zwischen den Mitgliedstaaten der „Schengengruppe“ abgeschlossen worden sei, gleichberechtigt erfüllen zu können, sei eine Anpassung der deutschen Verfassungslage an die anderen Mitgliedstaaten nicht mehr von der Hand zu weisen.⁸²⁸ Wenngleich sowohl die SPD und Bündnis 90 als auch die FDP vehement dagegen opponierten, die Ratifizierung des Schengener Durchführungsübereinkommen mit einer Asylgrundrechtsänderung zu verbinden,⁸²⁹ reichte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion einen entsprechenden Gesetzentwurf am 18.2.1992 in den Bundestag ein.⁸³⁰ In diesem Gesetzentwurf forderte die CDU/CSU, das deutsche Asylgrundrecht durch die Einführung einer Vorbehaltsregel für Asylsuchende aus Nichtverfolgerstaaten einzuschränken. Die Nichtverfolgerstaaten seien vom Gesetzgeber zu bestimmen. Im Gegensatz zum bayerischen Gesetzentwurf von 1990⁸³¹ verzichtete dieser Gesetzentwurf auf die Abschaffung der in Art. 19 (4) GG verankerten Rechtsschutzgarantie für Asylbewerber. Statt dessen sollte eine Einschränkung des Asylrechtes über eine Länderliste „sicherer Drittstaaten“ erfolgen.⁸³² Eine Änderung des Art. 24 GG sollte dem Gesetzgeber zusätzlich ermöglichen, das deutsche materielle Asylrecht über völkerrechtliche Verträge zu ändern - was dem zentralen Akteur den Weg geebnet hätte, europäischen Abkommen, wie den „Londoner Entschließungen“, ohne nationalen Gesetzbereich beizutreten.⁸³³

⁸²⁷ BT PIPr. 12/96 vom 5.6.1992.

⁸²⁸ Vgl. Jach, Michael, 1992: Seiters will FDP beim Asyl zum Schwur bringen. Union dringt auf die Verabschiedung von Schengen, in: Die Welt vom 7.1.1992; Der Bundesminister des Innern, 1992e: Der Bundesinnenminister teilt mit: Bundesinnenminister Seiters: 'Mit neuen Programmen in Ost- und Südosteuropa Fluchtursachen bekämpfen', Drucksache vom 3.1.1992; Der Bundesminister des Innern, 1992f: Der Bundesinnenminister des Innern teilt mit: Asylbewerberzahlen 1991, Drucksache vom 5.1.1992; BT PIPr. 12/79 vom 20.2.1992, 6475 f.

⁸²⁹ „SPD und FDP lehnen Asylplan von Seiters ab. Harter Widerstand gegen Änderung des Grundgesetzes“, in: Die Welt vom 16.1.1992; „Hirsch erkennt 'Wahlkampftheater'“, in: Die Welt vom 27.1.1992; Presseerklärung von Konrad Weiß vom 12.2.1992: CDU mißbraucht das Asylrecht, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992, 3.

⁸³⁰ BT Drs. 12/2112 vom 18.2.1992.

⁸³¹ BR Drs. 175/90 vom 1.3.1990.

⁸³² Dies wurde von Bertold Huber, der zu diesem Zeitpunkt auch Richter am Frankfurter (M.) Verfassungsgericht war, als verfassungsrechtlich brisant bewertet, da der Wesensgehalt des Asylgrundrechtes durch die sofortige Zurückweisung bzw. Abschiebung des Asylsuchenden angetastet werde. Siehe: Huber, Bertold, 1992b: Verfassungsrechtliche Aspekte einer Asylrechtsharmonisierung, in: ZRP 4/1992, 123-126 (124).

⁸³³ Ebd., 125 f. Auch diese Grundgesetzänderung hält Huber für brisant, da zum einen die asylrechtlich festgelegte Verpflichtung der Asylantragüberprüfung durch deutsche Behörden unter Umständen nicht nachgekommen würde. Zum anderen stehe sowohl das Schengener Durchführungsübereinkommen als auch das Dubliner Übereinkommen auf Grund der Drittstaatenregelung nicht in Einklang mit dem Flüchtlingsbegriff, der in Art. 1 A Nr. 2 und C GFK festgelegt wurde.

Die erhitzte Debatte um das Asylrecht, die steigenden Asylbewerberzahlen⁸³⁴, die zunehmenden fremdenfeindlich motivierten Gewalttaten⁸³⁵, die gegenseitigen Schuldzuweisungen seitens der Parteien sowie die Berichterstattung der Medien⁸³⁶ trugen dazu bei, daß die Bevölkerung immer weniger von der politischen Handlungsfähigkeit der im Bundestag vertretenen Parteien überzeugt war.⁸³⁷ Um dieser Auffassung innerhalb der Bevölkerung entgegenzutreten, betonten die Parteien in den Landtagswahlen von Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, April 1992, verstärkt die eigenen politischen Ziele und bezichtigten den politischen Gegner erneut des unkooperativen Verhaltens.

Da sich die Parteien jedoch über den gerade beschlossenen Parteienkompromiß hinwegsetzten und einen harten Wahlkampf lieferten, ging diese Taktik nicht auf, sondern trug zur weiteren Eskalation der Situation bei. Insofern erhielten die rechtsradikalen Parteien „Deutsche Volksunion“ (DVU) und „Die Republikaner“ nach einer scharfen Wahlkampfkampagne mehr Stimmen als die traditionelle Rechte je zuvor. In Zusammenhang mit der ansteigenden Gewalt gegen Ausländer ließen diese Wahlergebnisse die Bundestagsparteien befürchten, daß die rechtsextremistischen Parteien auch langfristig an Wählerschaft gewinnen könnten. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, vergrößerte sich die Zahl moderater Politiker, die über weitere Restriktionen im Asylrecht bzw. eine Änderung des Asylgrundrechtes nachzudenken begann und dadurch die innerparteilichen Auseinandersetzungen um die politischen Ziele verstärkten.⁸³⁸ So sprach unter anderem Ulrich Klose als Fraktionsvorsitzender der SPD in seiner Bundestagsrede vom 30.4.1992 davon, daß die Kommunen und der Emotionshaushalt breiter Bevölkerungskreise überfordert seien,⁸³⁹ und Daniel Cohn-Bendit (Die Grünen) plädierte in der Süddeutschen Zeitung dafür, Art. 16 (2) 2 GG bei gleichzeitiger Zuwanderungserleichterung durch ein Einwanderungsgesetz einzuschränken.⁸⁴⁰

⁸³⁴ 1992 belief sich der Asylbewerberzugang auf 438.191 Personen. Siehe Tabelle II.

⁸³⁵ 1992 waren es 2.639. Siehe Grafik und Tabelle VI.

⁸³⁶ Vgl. u.a.: „Sie kommen, ob wir wollen oder nicht“, in: Der Spiegel vom 6.4.1992; Finkenzeller, Roswin, 1992a: Die Last ungewöhnlicher Zustände. Asylbewerber auf der Wies'n. Ein Krisenstab soll Probleme lösen, in: FAZ vom 29.2.1992; Finkenzeller, Roswin, 1992b: Mitunter bleibt nur der Zwang. Wie bei der Abschiebung von Asylbewerbern verfahren wird, in: FAZ vom 20.3.1992; „Asylmißbrauch Thema Nr. 1 in allen Ländern“, Leserbrief in: SZ vom 19.2.1992; „Im Streit um Asylpolitik ist CSU lachender Dritter. Christsoziale nehmen den OB vor Kritik aus eigenen Reihen in Schutz“, in: SZ vom 5.3.1992; „Das Ziel abgetauchter Asylbewerber ist die Großstadt. Bundesländer stehen dem Schwund hilflos gegenüber - Nur wenig Interesse am Zählappell - Ließ Seiters wichtige Unterlagen vernichten?“, in: Die Welt vom 13.7.1992.

⁸³⁷ Vgl. u.a. Roth, Dieter, 1993: Volksparteien in Crisis? The Electoral Successes of the Extreme Right in Context - The Case of Baden-Württemberg, in: German Politics 1/1993, 1-20.

⁸³⁸ Münch, Ulrike, 129 ff; Söllner, Alfons, 1992: Asylpolitik im „deutschen Herbst“: eine zeitgeschichtliche Momentaufnahme, in: Vorgänge 5/1992, 31-44.

⁸³⁹ BT PIPr. 89/92 vom 30.4.1992, 7317 f.

⁸⁴⁰ „Beide Seiten sind Gefangene einer Art Stalin-Mentalität“. Der Frankfurter Grüne plädiert für die Einschränkung des Grundgesetzartikels 16, wenn Flüchtlingen zugleich die Einwanderung erleichtert wird“, in: SZ vom 10.4.1992.

Obwohl sich der SPD-Parteirat und der innen- und rechtspolitische Arbeitskreis der FDP weiterhin gegen eine Einschränkung des Asylgrundrechtes stellten,⁸⁴¹ mehrten sich also innerhalb ihrer Parteien die Stimmen, die Verfahrensregelungen alleine für unzureichend hielten und eine substantielle Änderung des Asylgrundrechtes in Erwägung zogen. Die Verknüpfung der internationalen mit den nationalen Verhandlungen zeigte nun erste Früchte bei den politischen Gegnern der CDU/CSU, welche die europäischen Verhandlungsergebnisse weiterhin zur Legitimierung ihrer nationalen politischen Ziele einsetzte. So hoben nun auch moderate Politiker hervor, daß die Harmonisierung des materiellrechtlichen Asylrechtes auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention für eine gemeinschaftliche Asylpolitik und die Abnahme von Asylbewerberanträgen notwendig sei. Die völkerrechtlichen Verträge würden zwar kein Recht *auf* Asyl, aber ein Recht *im* Asyl sowie eine Einzelfallprüfung statuieren und damit einer Einschränkung des deutschen Asylgrundrechtes nicht widersprechen.⁸⁴²

Auch innerhalb der Grünen, die kurz darauf mit dem Bündnis 90 zu einer Bundespartei fusionierten, wurde im Frühjahr 1992 über die von der Bundestagsgruppe Bündnis 90 vorgeschlagene Flüchtlingspolitik kontrovers diskutiert. Auf der Berliner Tagung der Grünen im Mai 1992 lehnte zwar die Mehrheit der Stimmberechtigten eine Änderung des Asylgrundrechtes mehrheitlich ab, doch sprachen sich trotzdem die Vertreter der Landesverbände Hessen, Bayern, Saarland und Baden-Württemberg für eine differenzierte Asyl- und Einwanderungspolitik aus. Art. 16 (2) 2 GG sollte demnach durch ein Einwanderungsgesetz und eine „realitätsorientierte Kontingentflüchtlingsregelung“⁸⁴³ ergänzt und die Kommunen dadurch entlastet werden.⁸⁴⁴

⁸⁴¹ Vgl. auch: „SPD-Parteirat gegen eine Änderung des Grundgesetzes im Asylrecht. Forderung nach europäischer Harmonisierung/An der Einzelfallprüfung soll festgehalten werden“, in: FAZ vom 15.4.1992; „Die FDP-Fraktion streitet um die Asylpolitik. Kritik am Beschluß des Parteivorstands/Hirsch spricht von Verstoß gegen das Völkerrecht“, in: FAZ vom 17.6.1992.

⁸⁴² Diese Informationen gehen aus den geführten Hintergrundgesprächen hervor und werden von Dokumenten, die ich einsehen durfte, unterstützt. Vgl. auch: „Es hat wenig Sinn, sich jetzt abstrakt festzulegen“, Interview mit Gerd Wartenberg in: Parlamentarischer Politischer Pressedienst vom 30.4.1992; Fuhr, Eckhard, 1992: Sie bewegt sich ächzend. Langsam setzt sich in der SPD eine realistische Asylpolitik durch, in: FAZ vom 2.5.1992. Die hier relevanten völkerrechtlichen Verträge wurden bereits in Kap.3.2. dargestellt.

⁸⁴³ Pressemitteilung des Landesvorstandes der Grünen-Hessen vom 20.5.1992, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 16/1992, 6. Die Grünen - Diskussion über eine Fusion der Grünen mit dem Bündnis 90, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 16/1992, 5; Pressemitteilung der Grünen im Landtag von Baden-Württemberg vom 18.5.1992, in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 16/1992, 7 Brief des Stadtrates Daniel Cohn-Bendit vom 19.5.1992, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 16/1992, 9.

⁸⁴⁴ Diese Idee war schon 1991 von Bündnis 90 und den Grünen verfolgt wurden. Vgl. Kap. 5.5.

Gleichzeitig protestierte die Interessenkoalition mit Hilfe von Initiativen und Aufrufen gegen die Ausländerfeindlichkeit in Deutschland.⁸⁴⁵ Zwar wurde sie bei diesen Initiativen und Aufrufen von der Bevölkerung und vielen Politikern unterstützt, ihre Befürwortung des uneingeschränkten Asylgrundrechtes⁸⁴⁶ fand jedoch immer weniger Resonanz.⁸⁴⁷ Statt dessen versuchten die SPD und die FDP, den innerparteilichen Differenzen durch eine von der Regierungskoalition und der SPD unterstützte moderate Asylrechtsreform ein Ende zu setzen, um ihren Handlungsspielraum gegenüber der CDU/CSU zu behaupten.

In diesem Zusammenhang wurde im Juli 1992 eine interfraktionelle Übereinkunft erzielt: Nach der Sommerpause sollte eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesministeriums des Innern eingerichtet werden, die mit einer moderaten Asylrechtsreform beauftragt worden wäre. In die Verhandlungen dieser Arbeitsgruppe sollte der Katalog an Mindestanforderungen einfließen, der vom Bundesfachausschuß der FDP erstellt worden war. In diesem Katalog forderte der Bundesfachausschuß der FDP eine europäische Harmonisierung unter Mindeststandards, wie zum Beispiel der Einzelfallprüfung, dem Abschiebeverbot sowie einem Aufenthalts- und Anhörungsrecht für Asylbewerber während des Asylverfahrens.⁸⁴⁸

Innerhalb der Vorgespräche zur Errichtung der Arbeitsgruppe sprach sich auch die SPD-Führung dafür aus, die Einzelfallprüfung auf europäischer Ebene beizubehalten, nahm jedoch gleichzeitig Bezug auf das Konzept eines „sicheren Drittstaates“ bzw. „sicheren Herkunftslandes“, das in der Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ verhandelt wurde.⁸⁴⁹ Zwar wurde das intergouvernementale Konzept mit seinen anvisierten bilateralen Abkommen (Polen, ehem. Tschechoslowakei, Schweiz und Österreich) als Machwerk der Bundesregie-

⁸⁴⁵ Siehe u.a. „Gemeinsamer Aufruf aller gesellschaftlichen Kräfte in Berlin und Brandenburg zur Wiederherstellung des inneren Friedens und zur Wahrung der Würde aller Menschen“ vom 16.10.1991, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 13/1992; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), 1992: Presse- und Informationskampagne „HALT! keine Gewalt“, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992; pro asyl, 1992a: Flüchtlinge brauchen eine Lobby, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992; Aktion Gemeinsinn e.V., 1992: Die neuen Nachbarn. Was wissen wir über Flüchtlinge?, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992; Firma Schmincke Farben, 1992: Ausländerfreundliches Unternehmen, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 12/1992.

⁸⁴⁶ Siehe u.a.: „Das Boot ist voll. Nein, wir sitzen alle in einem Boot“, in: Caritas aktuell, Freiburg 1/1992; „Vorschläge der Caritas zur Asylpolitik. Entschließung der europäischen Organisationen/Die Harmonisierung“, in: FAZ vom 5.2.1992; „Abschotten ist keine Lösung. Zur Asyl- und Einwanderungssituation in der Bundesrepublik“, in: Herder Korrespondenz, Freiburg i. BR. 7/1992, 324-329; „Amnesty International gegen Grundgesetzänderung“, in FAZ vom 29.9.1992.

⁸⁴⁷ Anfang 1992 sprachen sich Zweidrittel der Bevölkerung gegen die Beibehaltung des deutschen Asylgrundrechtes aus - Tendenz steigend. Vgl. Forschungsgruppe Wahlen e.V., 1992: Politikbarometer 01/92-12/92, Mannheim; Hamburger Arbeitskreis e.V. 1996.

⁸⁴⁸ Diese Informationen gehen aus der mir gestatteten Dokumenteneinsicht bzw. den geführten Hintergrundgesprächen hervor.

⁸⁴⁹ Vgl. Kap. 5.6.

nung skeptisch beurteilt. Mit Hinweis auf die Entwicklung Deutschlands zum „Asylreserve-land“ schloß die SPD-Spitze eine Asylgrundrechtsänderung zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht mehr aus.⁸⁵⁰

Bevor sich die Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einer moderaten Asylrechtsreform befassen konnte, eskalierten jedoch die fremdenfeindlich motivierten Ausschreitungen Ende August 1992 in Rostock-Lichterhagen. Hier eskalierte die Fremdenfeindlichkeit vieler An-sässiger und zugereister rechtsradikaler Gruppen, die Asylbewerber und ausländische Arbeiter für ihren wirtschaftlichen und sozialen Abstieg verantwortlich machten, und entlud sich an einer Zentralen Anlaufstelle (ZAST) für Asylbewerber und dem Nebenhaus, in dem vietnamesische Arbeiter wohnten.⁸⁵¹ Die Angriffe rechtsradikaler Gruppen, die aus der ganzen BRD anreisten und sich Gefechte mit der Polizei und dem Bundesgrenzschutz lieferten, konnten erst nach einer Woche unter Kontrolle gebracht werden und führten im In- und Ausland zu Bestürzung.⁸⁵² Die Reaktion auf diese Eskalation war kontrovers: Während die Befürworter des uneingeschränkten Asylgrundrechtes die Gelegenheit wahrnahmen, eine integrative Ausländerpolitik sowie die Beibehaltung des uneingeschränkten Asylgrundrechtes zu fordern, argumentierten ihre politischen Gegner, daß nur mit Hilfe einer restriktiven Änderung des Asylgrundrechtes diese fremdenfeindlich motivierten Straf- und Gewalttaten beendet werden könnten.

So verurteilte Pro asyl in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit „Buntes Deutschland“, „SOS Rassismus“ und dem „Netzwerk Friedenskooperative“ die „*Krawalle als Mittel zur Asylrechtsverschärfung*“⁸⁵³ und initiierte eine Unterschriftenaktion unter dem Motto „Prominente für Artikel 16“.⁸⁵⁴ Währenddessen unterbrach der Bundesvorstand der Grünen

⁸⁵⁰ Diese Informationen gehen aus der mir gestatteten Dokumenteneinsicht bzw. den geführten Hintergrundgesprächen hervor. Vgl. auch: Chimelli, Rudolph, 1992: Im Falle einer europäischen Harmonisierung. Paris gegen Grundrecht auf Asyl. Frankreich will Artikel 16 des Grundgesetzes nicht akzeptieren, in: SZ vom 9.7.1992.

⁸⁵¹ Einen sehr guten Überblick zu den Ausschreitungen in Rostock-Lichterhagen gibt die SPIEGEL TV-Reportage SPEZIAL, die am 28.8.1997 um 22.30 Uhr vom Fernsehsender VOX wiederholt wurde. Während hier eine Bürgerin äußerte: „Solange es mir nicht besser geht, warum soll es den Asylanten besser gehen?“, teilte der Rostocker Bürgermeister mit, daß es sich in Rostock-Lichterhagen um ein „*Bürgerkriegsgebiet*“ handle, wo sich die Politik verabschiedet hätte und die Polizisten den Kopf für eine Riege kopfloser Politiker erhalten müßten.

⁸⁵² So nannte Bundeskanzler Helmut Kohl die Krawalle „*eine Schande für unser Land*“ und die Grünen im nordrhein-westfälischen Landtag erstatteten (erfolglos) Anzeige gegen Bundesinnenminister Rudolf Seiters, Landesinnenminister Lothar Kupfer und den Rostocker Innensenator Peter Magdanz wegen Beihilfe zur Volksverhetzung, unterlassener Hilfeleistung, Strafreitelung im Amt und Beihilfe zum schweren Landfriedensbruch. Siehe: Hamburger Arbeitskreis Asyl e.V. 1996, 03.019.001.

⁸⁵³ pro asyl, 1992b: Pro Asyl-Pressemitteilung vom 26.8.1992, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 20/1992. Vgl. auch: pro asyl, 1992b: Pro Asyl-Pressemitteilung vom 26.8.1992, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 20/1992.; „Katholische Bischöfe halten am individuellen Recht auf Asyl fest. Politiker zum Handeln aufgefordert/Angriffe verurteilt“, in: FAZ vom 26.9.1992.

⁸⁵⁴ pro asyl, 1992c: Pressemitteilung vom 26.8.1992, graue Literatur.

seine Sitzung und fuhr nach Rostock, um gegen die gewalttätigen Ausschreitungen zu demonstrieren.⁸⁵⁵ Außerdem kündigte die Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen an, eine Sperrminorität gegen jede Änderung des Asylgrundrechtes zu mobilisieren.⁸⁵⁶

Der Parteivorstand der SPD argumentierte hingegen, daß die Kommunen und Teile der Bevölkerung von der Asylbewerberzahl überfordert und dementsprechend eine Beschränkung des Asylgrundrechtes erforderlich sei. Der Entwurf eines Sofortprogrammes, der Ende August von der SPD-Führung als „Petersberger Beschlüsse“ präsentiert wurde, stellte die Gestaltung der deutschen Einheit in den Mittelpunkt. Um eine Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung zu erreichen, forderte die SPD-Führung nicht nur ein Einwanderungsgesetz, sondern auch die Einschränkung des Asylgrundrechtes bei gleichzeitiger Harmonisierung auf europäischer Ebene.⁸⁵⁷ Unter dem nachhaltigen Eindruck der fremdenfeindlich motivierten Ausschreitungen in Rostock-Lichterhagen ergänzte der SPD-Parteivorstand nach einer zweitägigen Klausur am 12. und 13.9.1992 den Entwurf des Sofortprogrammes durch die Option einer Verfassungsänderung. Fernerhin forderte er im Entwurf die Schaffung eines Einwanderungsgesetzes und eines vorübergehenden Aufnahmerechtes für Bürgerkriegsflüchtlinge.⁸⁵⁸ Trotz massiver Kritik seitens der Landesverbände⁸⁵⁹ blieb der Parteivorstand bei seinem Entwurf - damit eine „*sachliche Diskussion*“ möglich sei, sollte eine Arbeitsgruppe die bestehenden innerparteilichen Kontroversen für den außerordentlichen Parteitag im November aufarbeiten.⁸⁶⁰

Als Reaktion auf die Eskalation in Rostock-Lichterhagen versuchte auch die FDP, ein Alternativkonzept zu dem ihres Koalitionspartners zu entwickeln, um eigene politische Handlungsfähigkeit zu beweisen und die innerparteilichen Auseinandersetzungen zu beschwichtigen. Hierzu wurde von dem FDP-Bundesfachausschuß ein Maßnahmenkatalog

⁸⁵⁵ Presseerklärung von Bündnis 90/Die Grünen 185/92 vom 25.8.1992: Zu der Argumentation gegen Ausländerfeindlichkeit, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 20/1992. Zu der Argumentation gegen Fremdenfeindlichkeit vgl. auch: Beschluß der 14. ordentlichen Bundesversammlung der GRÜNEN in Berlin, 16.5.1992, dokumentiert in: Chrambach, Eva/Fink, Willibald (Hrsg.), 1992: Asyl in Deutschland. Berichte und Kommentare der deutschen Presse zur Ausländer- und Asylrechtspolitik, München, 215 ff.

⁸⁵⁶ Vgl. u.a.: „Bündnis 90 gegen eine Grundgesetzänderung. Beim Asylrecht eine 'Sperrminorität mobilisieren', in: FAZ vom 4.9.1992.

⁸⁵⁷ SPD-Sofortprogramm vom 24.8.1992, dokumentiert in: SPD-Bundestagsfraktion 1993a: Wochenendtext 2/ 22.1.1993, Bonn, 15 ff.

⁸⁵⁸ Diese Informationen gehen aus der mir gestatteten Dokumenteneinsicht hervor. Vgl. auch: „Der SPD-Vorstand zu einer Grundgesetzänderung beim Recht auf Asylberei. Unterstützung für Engholms 'Petersberger Wende'/Klausurtagung/Sonderparteitag im November“, in: FAZ vom 14.9.1992.

⁸⁵⁹ Vgl. u.a.: „Genossen kämpfen ums Asylrecht. Führende Politiker im Freistaat wollen 'alle innerparteilichen Kräfte mobilisieren'“, in: SZ vom 15.9.1992; „Immer mehr SPD-Verbände gegen eine Asylrechtsänderung. Auch Koalition findet zu keiner gemeinsamen Linie“, in: SZ vom 12.10.1992 Beschluß des SPD-Landesparteitages vom 19.9.1992, graue Literatur.

⁸⁶⁰ Vgl. u.a.: „Der SPD-Parteirat folgt mit Mehrheit den Vorstellungen Engholms zum Asylrecht. Arbeitsgruppe soll 'kontroverse Positionen' aneinander annähern/Gegen eine große Koalition“ in: FAZ vom 30.9.1992.

entwickelt, der jedoch innerhalb der FDP kontrovers diskutiert wurde. Statt dessen verabschiedete die Mehrheit der FDP-Bundestagsfraktion bereits Anfang September, am 4.9.1992, ein 10-Punkte-Programm. In diesem sprach sie sich für ein Einwanderungsgesetz aus und korrigierte ihre bisherige Ablehnung gegen eine Asylgrundrechtsänderung.⁸⁶¹

Selbst innerhalb der CDU/CSU führte die Eskalation in Rostock-Lichterhagen zu Auseinandersetzungen um mögliche Varianten einer Asylgrundrechtsänderung. Da nun die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und die Zustimmung des Bundesrates in greifbare Nähe rückte, brach der Konflikt um die Reichweite der Restriktionen im Asylgrundrecht auf. Während die CDU das Individualrecht auf Asyl erhalten wollte, favorisierte die CSU eine institutionelle Garantie des Asylgrundrechtes, mit der die Aufnahme politisch Verfolgter „(...)zur Verhinderung schwerwiegender Beeinträchtigungen des Gemeinwohls nach Zahl und Herkunftsgebieten (...)“ beschränkt werden kann.⁸⁶² Zwar beharrten die Schwesterparteien gemeinsam auf der Einschränkung des Asylgrundrechtes, um den „(...) Nährboden für Gewalt gegen Ausländer auszutrocknen.“⁸⁶³ Gleichzeitig forderte der CSU-Parteivorstand jedoch, daß die CDU einen konservativeren Kurs einschlagen solle, um mit Positionen „rechts von der Mitte“ die Bundestagswahlen 1994 zu gewinnen.⁸⁶⁴ Diese Debatte zwischen den Schwesterparteien mündete in einem Unionsantrag, der an die Stelle von Art. 16 (2) 2 GG eine „(...) institutionelle Asylrechtsgarantie auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention treten (...)“⁸⁶⁵ ließ und als „europapolitisches Paket“⁸⁶⁶ von der Union für weitere Verhandlungen angeboten wurde.

⁸⁶¹ Diese Informationen gehen aus der mir gestatteten Dokumenteneinsicht bzw. den geführten Hintergrundgesprächen hervor. Vgl. auch: Hamburger Arbeitskreis Asyl e.V., 1996.

⁸⁶² Bayern hatte bereits am 1.3.1990 einen entsprechenden Entwurf in den Bundestag eingebracht. Siehe BR Drs. 175/90 vom 1.3.1990. Dieser wurde in der Bundesratssitzung BR PIPr.646/90 vom 25.9.1992 abgelehnt; Vgl. auch: Pressemitteilung des Bundesrates 167/92 vom 25.9.1992, Bonn, graue Literatur; Bannas, Günter, 1992: Individualrecht oder Garantie? Auch die CDU hat in der Asyldebatte einen Kurswechsel vollzogen, in: FAZ vom 14.9.1992

⁸⁶³ Dieses Argument wurde von Kanzleramtsminister Friedrich Bohl (CDU) in Zusammenhang mit den Rostocker Krawallen Ende August 1992 hervorgebracht. Siehe: Hamburger Arbeitskreis Asyl e.V. 1996; Stoiber, Edmund, 1992: Asylrechtsänderung. Wer verzögert, wird schuldig, in: Bayernkurier vom 3.10.1992.

⁸⁶⁴ Vgl. Münch, Ulrike 1994, 130.

⁸⁶⁵ CDU-Informationsdienst, Union in Deutschland -Bonn 24.9.1992, dokumentiert in: Chrambach, Eva/Fink, Willibald (Hrsg.), 1992: Asyl in Deutschland. Berichte und Kommentare der deutschen Presse zur Ausländer- und Asylrechtspolitik, München, 136. Siehe auch: CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Stichworte der Woche vom 25.9.1992, dokumentiert in Chrambach, Eva/Fink, Willibald (Hrsg.), 1992: Asyl in Deutschland. Berichte und Kommentare der deutschen Presse zur Ausländer- und Asylrechtspolitik, München, 137 f; Pressedienst CDU/CSU, 1992: Pressemitteilungen 4104 vom 23.9.1992: Marschewski: Unionsantrag zum Asyl im Innenausschuß, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 20/1992.

⁸⁶⁶ „Sozialdemokratische Juristen warnen vor einem `Ausverkauf des Grundgesetzes`. Gegen die SPD-Führung/CDU will individuelles Asylrecht abschaffen“, in: FAZ vom 16.9.1992.

Auch die Kommunen reagierten auf Rostock-Lichterhagen und sprachen sich wiederholt gegen die fremdenfeindlich motivierten Straf- und Gewalttaten aus. Gleichzeitig wiesen sie jedoch darauf hin, daß

„(...) die wachsende Zahl von Asylbewerbern, insbesondere aber von abgelehnten aber nicht abgeschobenen Asylbewerbern (de-facto-Flüchtlinge) und sonstigen Zuwanderern (...) die Leistungskraft der Städte und Gemeinden(...)“

überfordere.⁸⁶⁷ Das geltende Asylgrundrecht erfülle nicht mehr seine Funktion, *„(...) wirklich politisch Verfolgten in der Bundesrepublik Deutschland Schutz zu gewähren.“*⁸⁶⁸

Da sie über den europäischen Entscheidungsprozeß eine soziale und finanzielle Entlastung in Reichweite rücken sahen, forderten sie zusätzlich den Bundesverfassungsgeber und die Bundesregierung dazu auf, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die bundesrepublikanische Vollteilnahme an den europäischen Übereinkommen von Dublin und Schengen zu schaffen und eine Lastenverteilung der Flüchtlinge innerhalb der europäischen Staaten durchzusetzen. Das Konzept des „sicheren Herkunftslandes“, der „willkürlichen Herbeiführung von Nachfluchtgründen“ und der „schuldhaften Versäumung gesetzlicher Fristen im Anerkennungsverfahren“ sollten nach Meinung der Kommunen für die Ablehnung eines Asylantrages ausreichen.⁸⁶⁹ Diese rigorose Haltung gegenüber Asylbewerbern macht deutlich, daß der Schwerpunkt der politischen Ziele der Kommunen weiterhin nicht an einem Flüchtlingsschutz, sondern einer finanziellen Entlastung ihrer Haushalte ausgerichtet war.

Indem die Kommunen ihre Forderungen erneut über ihre Netzwerke auch in die Parteien trugen, stärkten sie den politischen Einfluß der Befürworter eines restriktiven Asylgrundrechtes. So schrieb ein einflußreicher Bundestagsabgeordneter der SPD, daß

*„(...) diese beiliegenden Positionen von Gremien gewählter Personen verfaßt sind, die auch der SPD angehören und durch Voten von Bürgern und Bürgerinnen in politische Verantwortung gestellt worden sind. Für uns sollte das bedeuten, daß solche Voten den gleichen Stellenwert wie Parteitagsbeschlüsse in der Sache haben.“*⁸⁷⁰

Diesen wachsenden kommunalen Einfluß konnte die Interessenkoalition nicht mehr stoppen. Sowohl die Erklärungen, daß für eine europäische Harmonisierung der Maßstab gelten müsse, wie er *„(...) durch das Grundgesetz erstmals in einer nationalen Verfassung kodifiziert worden sei“*⁸⁷¹, als auch die Demonstrationen gegen „Rassismus und Fremden-

⁸⁶⁷ Beschluß des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindetages am 28.9, graue Literatur; vgl. auch: Präsidiumsbeschluß des Deutschen Städtetages vom 9.8.1992, graue Literatur.

⁸⁶⁸ Beschluß des Deutschen Landkreistages vom 13.10.1992.

⁸⁶⁹ Ebd. Vgl. auch: „Kommunalpolitiker für Asylrechtsänderung. SPD-Bundestagsfraktion vor Ort“, in: Demokratische Gemeinde 10/1992.

⁸⁷⁰ Dieses Zitat geht aus einem Brief hervor, der am 20.10.1992 geschrieben wurde; eine weitere Zuordnung des Dokumentes wurde mir untersagt. Die Hervorhebungen sind vom Original übernommen.

⁸⁷¹ pro asyl, 1992d: Medieninformation von pro asyl vom 14.10.1992, in: Demokratische Gemeinde 10/1992. Siehe auch: pro asyl, 1992b: pro asyl, 1992e: Medieninformation von pro asyl vom 22.10.1992, dokumen-

feindlichkeit⁸⁷² beeinflussten die Volksparteien nur noch geringfügig. Statt dessen spaltete sich infolge der dynamischen Rahmenbedingungen auch die Interessenkoalition aus Menschenrechtsorganisationen, der katholischen und evangelischen Kirche Deutschlands und dem UNHCR. So erklärten die katholischen Bischöfe auf ihrer Herbstvollversammlung in Fulda, daß es sich bei dem deutschen Asylgrundrecht um ein Vermächtnis aus den Erfahrungen der deutschen Geschichte handle, daß es jedoch auf die

„(...)komplexe Situation keine einfache Antwort und keine glatten Lösungen gibt, zumal auch Christen darüber legitimerweise sehr unterschiedliche Meinungen haben können.“⁸⁷³

Auch der evangelische Bischof Klaus Engelhard erklärte vor der EKD-Synode in Suhl, daß das individuelle Recht auf Asyl zwar Bestand haben müsse, eine Ergänzung des Art. 16 (2) 2 GG aber „erwägenswert“ sei, falls der Artikel einer Angleichung des europäischen Asylrechts im Weg stehe. Außerdem solle die evangelische Kirche Deutschlands Asylmißbrauch beim Namen nennen und im Ausland abgelehnte Asylbewerber nicht mehr zum deutschen Asylverfahren zulassen.⁸⁷⁴ Diese Äußerungen wurden von den Kirchenräten verurteilt, führten aber innerhalb der Kirchen zu politischen Auseinandersetzungen um die Asylfrage. Dabei änderten sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele der Kirchen insoweit, daß der generelle Schutz von Flüchtlingen auf den Erhalt des Individualrechtes auf Asyl reduziert und eine Einschränkung des deutschen Asylgrundrechtes nicht mehr ausgeschlossen wurde.⁸⁷⁵

tiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 20/1992; Amnesty International 1992.

⁸⁷² pro asyl, 1992f: Medieninformation von pro asyl, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 21/1992. Vgl. auch: Mitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vom 29.10.1992, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 21/1992.

⁸⁷³ „Beschämt über Gewalttätigkeiten“: Bischöfe verabschieden Erklärung zum Asylrecht“, in: Katholische Nachrichten Agentur vom 26.9.1992, in: KLD-Brief für ausländische Flüchtlinge 17/1992. Vgl. auch: „Katholische Bischöfe halten am individuellen Recht auf Asyl fest. Politiker zum Handeln aufgefordert/Angriffe verurteilt“, in: FAZ vom 26.9.1992; „Fragen an Kardinal Friedrich Wetter zur Asylproblematik. `Es sind immer Menschen, die zu uns kommen`. Der Erzbischof von München und Freising verlangt von den Politikern eine `sorgfältige Wortwahl`, in: SZ vom 2./3./4.10.1992; „Gemeinsame Erklärung der deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelische Kirche in Deutschland zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Asylrecht“, in: KLD-Brief für ausländische Flüchtlinge 22/1992.

⁸⁷⁴ „Ein neuer Akzent belebt die Diskussion in der Kirche. EKD soll Asylmißbrauch beim Namen nennen“, in: Nürnberger Zeitung vom 28.10.1992, ZDWF-Nummer 32004; Baum, Karl-Heinz, 1992: Evangelische Kirche hält am Individualrecht auf Asyl fest: Bekenntnis zum Grundgesetz vor der Synode/Gewalt gegen Flüchtlinge angeprangert/Ratsvorsitzender stärkt Stolpe den Rücken, in: Frankfurter Rundschau vom 2.11.1992.

⁸⁷⁵ Siehe hierzu auch: Just, Wolf-Dieter, 1993a: „Was hat den Rat zu seiner asylpolitischen Wende bewogen?“ Der Streit über die Position der Evangelischen Kirche in Deutschland zum Asylrecht. Wolf-Dieter Just zeichnet einen Konflikt nach, in: FR vom 8.11.1993; Just, Wolf, Dieter (Hrsg.), 1993c: Neuregelung des Asylrechts: Unterschiede in den Positionen der EKD und ihrer Gliedkirchen: Auswahl kirchlicher Stellungnahmen und Erklärungen, Frankfurt/ M. .

Diese Veränderungen gingen an der FDP nicht spurlos vorüber. Nachdem ihre Bundestagsfraktion bereits Anfang September das o.g. 10-Punkte-Programm verabschiedet hatte, betonte die FDP auch auf ihrem Bundesparteitag am 2. und 3. 10.1992, daß sie aufgrund des „sozialen Unfriedens“ den „Mißbrauch des Asylrechtes“ bekämpfen wolle. Dementsprechend sei sie bereit, an einer Änderung von Art. 16 (2) 2 GG mitzuwirken. Um jedoch eine Entzweiung der Partei zu vermeiden, wurden im Parteitagsbeschluß „Liberaler Forderungen an eine Ausländer- und Asylpolitik“⁸⁷⁶ auch die politischen Ziele der Befürworter des alten Asylgrundrechtes berücksichtigt: Die im Bundesfachausschuß entwickelten Forderungen, das *Individualrecht* auf Asyl beizubehalten und die Verwaltungsentscheidung weiterhin durch mindestens eine Gerichtsinstanz zu überprüfen, sind somit im Parteitagsbeschluß genauso wiederzufinden wie die Forderung, die Drittstaatenregelung konsequent umzusetzen. Durch die Einführung von Länderlisten befürwortete die FDP somit zwar eine Einschränkung des deutschen Asylgrundrechtes, stellte sich aber gegen den Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion, das Asylgrundrecht über eine institutionelle Asylrechtsgarantie einzuschränken.

Um diese Differenzen innerhalb der Regierungskoalition beizulegen, einigten sich die FDP und CDU/CSU auf einen Kompromiß, den sie am 15.10.1992 - vor dem Sonderparteitag der SPD - in den Bundestag einbrachten. Dieses „Gesprächs- und Verhandlungsangebot“⁸⁷⁷ an die SPD beinhaltete zwar eine Grundgesetzänderung und die Aufforderung, das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz umzusetzen, garantierte jedoch das individuelle Asylgrundrecht für „wirklich politisch Verfolgte“ und stellte ein Einwanderungsgesetz in Aussicht.⁸⁷⁸ Zwar ließ der Begriff eines „wirklich politisch Verfolgten“, offen, wie weit das deutsche Asylgrundrecht eingeschränkt werden sollte, doch ging dieser gemeinsame Vorschlag der Regierungskoalition das erste Mal über Asylfragen hinaus und betrachtete die Einschränkung des Asylgrundrechtes nicht als Lösung aller mit der unkontrollierten Zuwanderung verbundenen Probleme. Beides läßt darauf schließen, daß der CDU/CSU bewußt war, daß sie ohne dieses Entgegenkommen für eine Änderung des Asylgrundrechtes keine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat erhalten würde.

Währenddessen nahmen die Auseinandersetzungen zwischen rechts- und linksextremistischen Gruppen zu und eskalierten in Straßenschlachten⁸⁷⁹, so daß in der Öffentlichkeit

⁸⁷⁶ Beschluß des 43. Ord. Bundesparteitag der FDP, Bremen, 2./3. 10.1992: Liberaler Forderungen an eine Ausländer- und Asylpolitik, dokumentiert in: 43. Ord. Bundesparteitag der FDP, Bremen, 2./3. 10.1992, St. Augustin.

⁸⁷⁷ BT PIPr. 15/92 vom 15.10.1992, 9576.

⁸⁷⁸ BT Drs. 12/3428 vom 14.10.1992. Siehe auch: „Der Entschließungsantrag der Koalition. Zugang zu einem geordneten Verfahren mit rechtlichem Gehör“, in: FAZ vom 15.10.1992; „Koalition einigt sich auf Entschließungsantrag zum Asylrecht. Nach langen Auseinandersetzungen/Engholm droht der SPD verhüllt mit Rücktritt“ in: FAZ vom 14.10.1992.

⁸⁷⁹ Während 1990 noch 309 rechtsextremistische und 587 linksextremistische Gewalttaten begangen wurden, lagen die Ziffern 1992 bei 2.639 rechtsextremistischen und 980 linksextremistischen Gewalttaten. Siehe: Bundesamt für Verfassungsschutz, 1999, 33 und 40.

die Angst vor „*Weimarer Zuständen*“⁸⁸⁰ laut wurde. Mit Zunahme der fremdenfeindlichen Ausschreitungen und den Reaktionen der autonomen linken Szene setzten sich die Parteien immer stärker gegenseitig unter politischen Druck, eine sofortige Lösung im Politikfeld Asyl zu finden. Anstatt der Entschließungsanträge zur Verurteilung der Gewaltanwendung gegen Ausländer⁸⁸¹ rückte so am 15.10.1992 die Änderung des deutschen Asylgrundrechtes in den Mittelpunkt der Bundestagsdebatte. In dieser Debatte verwies die Regierungskoalition auf ihr Verhandlungsangebot an die SPD und betonte gleichzeitig, daß die SPD dafür verantwortlich sei, wenn kein Gesetz zur Zuwanderungskontrolle zustande käme. Zwar hob die SPD mehrfach hervor, daß sie sich nicht von dem Entschließungsantrag der Regierungskoalition vor ihrem Sonderparteitag unter Druck setzen lasse.⁸⁸² Dennoch erreichte die Vision einer „*Staats- und Verfassungskrise*“, wie sie Wolfgang Schäuble (CDU) heraufbeschwor,⁸⁸³ und die Zielsetzung der Regierungskoalition, eine „*(...) einheitliche europäischen Asylrechtskonvention, an der alle europäischen Staaten mit allen Rechten und Pflichten teilnehmen*“⁸⁸⁴ zu etablieren, genau dieses Ziel.

In diesem Zusammenhang betonte der SPD-Vorsitzende Björn Engholm in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau vom 24.10.1992: „*Wir werden neue Grenzen um Deutschland ziehen müssen. Das weiß doch jeder.*“⁸⁸⁵ Die Petersberger Beschlüsse, die ein politisches Angebot für den Sonderparteitag darstellten, so der SPD-Vorsitzende, würden nicht nur auf das Asylgrundrecht, sondern auch auf ein Zuwanderungsrecht, die Steuerung der Aussiedlerzuwanderung, einen veränderten Status für Bürgerkriegsflüchtlinge, die Integration von Ausländern über Einbürgerung und Doppelstaatsbürgerschaften sowie die europäischen Abkommen eingehen. Die politische Debatte habe sich jedoch auf „*die Frage Artikel 16*“ als „*Bekennnisposition*“ zugespielt. Hier sei es nötig,

„*(...) eine Position zu schaffen, die im Bundestag mehrheitsfähig werden muß*“, da „*(...) der eine nicht ohne den anderen eine vernunftbedingte Lösung zustandekriegen (...können)*“.⁸⁸⁶

⁸⁸⁰ Ausspruch in der SPIEGEL TV-Reportage SPEZIAL, die am 28.8.1997 um 22.30 Uhr vom Fernsehsender VOX wiederholt wurde.

⁸⁸¹ BT Drs. 12/3465 vom 15.10.1992 (Bündnis 90/Die Grünen) und BT Drs. 12/ 3467 vom 15.10.1992 (PDS /Linke Liste).

⁸⁸² Siehe u.a. den Redebeitrag des SPD-Fraktionsvorsitzenden Ulrich Klose: BT PIPr. 15/92 vom 15.10.1992, 9574 ff.

⁸⁸³ Siehe den Redebeitrag des Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble, in: BT PIPr. 15/92 vom 15.10.1992, 9573. Vgl. auch den Ausspruch Bundeskanzler Helmut Kohls, ein Staatsnotstand sei zu erwarten, wenn sich im Jahr 1993 700.000 Asylbewerber in Deutschland aufhielten und „nichts geschehe“; nach: FAZ vom 15.10.1992.

⁸⁸⁴ Siehe den Redebeitrag des FDP-Fraktionsvorsitzenden Herrmann Otto Solms, in: BT PIPr. 15/92 vom 15.10.1992, 9579.

⁸⁸⁵ „Menschen gehen weg, wegen und mit der neuen Freiheit. Der SPD-Vorsitzende Björn Engholm zum Grundrecht auf Asyl und dem Mißtrauen gegenüber den Politikern“, in: FR vom 24.10.1992.

⁸⁸⁶ Ebd.

Während des Herbstes 1992 kristallisierte sich also der Sonderparteitag der SPD immer mehr zum entscheidenden Ereignis im deutschen Entscheidungsprozeß um das Asylrecht heraus. Zwar lag die eigentliche Entscheidung bei der SPD-Fraktion, die für eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag benötigt wurde. Jedoch sollte auf dem *Sonderparteitag* über die Petersberger Beschlüsse entschieden werden, die bereits im September vom SPD-Parteivorstand zur Diskussion gestellt worden waren. Hierdurch sollten die veränderten Wertvorstellungen und politischen Ziele nicht nur von der Fraktion, sondern auch von der SPD-Basis legitimiert werden. Letztendlich war jedoch ungewiß, ob sich bei den innerparteilichen Auseinandersetzungen, die auch die Netzwerke mit den Kommunen und der Interessenkoalition berührten, die Befürworter oder die Gegner einer Asylgrundrechtseinschränkung durchsetzen würden.

Dementsprechend versuchte die CDU/CSU weiterhin, die SPD-Mitglieder von einer Asylgrundrechtsänderung zu überzeugen, indem sie die Entscheidungsschwierigkeiten innerhalb der SPD für das Anwachsen der rechtsextremen Gewalttaten und des rechtsextremen Wählerpotentials verantwortlich machte. In diesem Sinne ist sowohl Bundeskanzler Helmut Kohls Rede auf dem Düsseldorfer Parteitag der CDU, der vom 26. bis 28.10.1992 stattfand, als auch die bundesweite Anzeigen- und Plakataktion der CDU, „Liebe SPD-Mitglieder“, zu verstehen. Während Bundeskanzler Kohl in seiner Rede „(...) *mit Bedacht von einem Staatsnotstand (...)*“ sprach und eine Einschränkung des deutschen Asylgrundrechtes „(...) *im Rahmen gemeinsamer europäischer Anstrengungen auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention*“⁸⁸⁷ forderte, wandte sich CDU-Generalsekretär Peter Hinze am 5.11.1992 in einem öffentlichen Brief an die Mitglieder der SPD. Hier forderte er sie auf, „(...) *auf die SPD-Führung einzuwirken, daß sie JA sagt zur Änderung des Grundgesetzes*“⁸⁸⁸.

Auch die Schwesterpartei der CDU, die CSU, bekräftigte auf ihrem Parteitag vom 6. bis zum 7. 11.1992 ihre politischen Ziele, obwohl diese bereits 1990 vom Bundesrat abgelehnt worden waren.⁸⁸⁹ Dadurch, daß sich die CSU erneut für eine Abschaffung des Individualrechtes auf Asyl und die Einschränkung der Rechtsweggarantie für Asylbewerber nach französischem Vorbild aussprach,⁸⁹⁰ wurden die möglichen Verhandlungsoptionen um einen sehr restriktiven Änderungsvorschlag erweitert. Infolge der Eigendynamik, die sich in der Asylpolitik entwickelt hatte, war die politische Haltung der Wahlbevölkerung nicht voraussehbar. Laut der geführten Hintergrundgespräche befürchteten nun die SPD und FDP, daß die Partei mit den restriktivsten Vorschlägen zur Einschränkung des deutschen

⁸⁸⁷ 3. Parteitag der CDU Deutschlands, Düsseldorf, 26.-28.10.1992, 29.

⁸⁸⁸ Pressemitteilung der CDU 303/92 vom 4.11.1992, graue Literatur. Hervorhebungen sind vom Original übernommen. Vgl. auch: SZ vom 5.11.1992;

⁸⁸⁹ BR Drs. 175/90 vom 1.3.1990; sein Ablehnungsbeschluß in: BR Drs. 627/92.

⁸⁹⁰ Bielmeier, Josef/Stein, Gottfried, 1992, 17 f; „Ausschuß ersetzt das Gericht. Die drei Mitglieder sollen über Beschwerden frei entscheiden“, in: SZ vom 26./27.9.1992.

Asylgrundrechtes bei den nächsten Wahlen an Wahlstimmen gewinnen und sie selber dadurch an politischem Einfluß - und damit an Handlungsspielraum gegenüber der CDU/CSU – verlieren würden. Gleichzeitig hatten sich ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele so weit gewandelt, daß sie sich von der Einschränkung des geltenden Asylgrundrechtes eine Angleichung an den europäischen Standard und eine Abnahme des „Asylmißbrauchs“ versprachen.

Zusätzlich hatten sowohl die Regierungskoalition als auch die SPD bei der Verabschiedung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes Anfang 1992 darauf hingewiesen, daß dieses Gesetz „(...) *alle legislatorischen und administrativen Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung (...)*“⁸⁹¹ ausschöpfe: Dementsprechend wollte die SPD vor ihrem Sonderparteitag die Befürchtungen der Sachverständigen überprüfen, daß das im Juli 1992 in Kraft getretene Gesetz den Zuwachs an Asylbewerberzahlen nur wenig reduzieren würde. Ein Besuch von SPD-Abgeordneten beim Bundesamt in Nürnberg ergab, daß die Bundesländer die Kapazitäten bei den Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichten, die für die Aufenthaltsbeendigung benötigt wurden, nicht schnell genug aufstocken konnten.⁸⁹² Für ein Mißlingen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes von 1992 zeichnete jedoch hauptsächlich die SPD verantwortlich, da sie die Mehrheit der verantwortlichen Landesregierungen stellte. Insofern befürchtete die SPD-Führung auch hier, daß sie ohne eine von der Regierungskoalition mitgetragenen politischen Lösung an Wählerstimmen einbüßen würde.

Diese Überlegungen beeinflussten die heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen auf dem Sonderparteitag der SPD, der vom 16. bis 17.11.1992 in Bonn stattfand. Während die stellvertretende Vorsitzende der SPD, Herta Däubler-Gmelin betonte:

„Das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte einschließlich Anhörung und richterlicher Nachprüfung gehörte und gehört zur Identität der Sozialdemokraten, die wir gemeinsam weitertragen (...)“⁸⁹³

äußerte Norbert Gansel, der dem Parteivorstand angehörte:

*„Was richtig war, als 10 000 Asylbewerber jährlich kamen, muß nicht richtig sein, wenn 100 000 kommen. (...) Deshalb müssen wir den Mut haben, unseren Kurs zu revidieren. (...) Es geht um die Wiederherstellung des sozialen Konsenses in der Bundesrepublik.“*⁸⁹⁴

⁸⁹¹ BT Drs. 12/2062 vom 12.2.1992.

⁸⁹² Diese Informationen gehen u.a. aus einem Brief eines einflußreichen SPD-Fraktionsmitgliedes vom 11.11.1992 an die Mitglieder seiner Bundestagsfraktion hervor. Dieser hatte sich zusammen mit anderen SPD-Fraktionsmitgliedern am 9.11.1992 im Bundesamt in Nürnberg über den damaligen Sachstand unterrichten lassen. Vgl. auch: Der Bundesminister des Innern, 1992g: Bericht über den Ausbaustand des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) und die Entwicklung des Asylverfahrens vom 5.11.1992, Drucksache Z 6 - 006 101 - 033/5a. Vgl. auch: BR PIPr. 644/92 vom 26.6.1992.

⁸⁹³ Protokoll vom Außerordentlichen Parteitag der SPD, Bonn, 16.-17.11.1992, 20 (Im Folgenden: Außerordentlicher Parteitag, 1992).

⁸⁹⁴ Ebd., 223 f.

Der Bruch zwischen den Befürwortern und Gegnern des liberalen deutschen Asylgrundrechtes, der hier deutlich zutage trat, wurde nur dadurch begrenzt, daß im Antrag des Parteivorstandes, den sog. Petersberger Beschlüssen, Wert darauf gelegt wurde, daß politisch Verfolgte weiterhin ein individuelles Asylrecht genießen sollten. An dem Zusatz, dieses Individualrecht auf Asyl werde an die europäischen Zuständigkeitsregelungen und die Einführung der Drittstaatenregelung angeglichen,⁸⁹⁵ wird jedoch deutlich, daß sich die SPD-Spitze für die kommenden Verhandlungen mit der Regierungskoalition eine Hintertür offen lassen wollte.

Betrachtet man den Zeitraum des Jahres 1992, stellt man fest, daß sich durch den Anstieg der fremdenfeindlich motivierten Straf- und Gewalttaten und die Auswirkungen der europäischen Verhandlungen auf den deutschen Entscheidungsprozeß der Handlungsspielraum der Gegenspieler der CDU/CSU verkleinerte. Während die CDU/CSU ihre Position als zentraler Akteur dazu nutzen konnte, auf internationaler Ebene ein restriktives Asylkonzept mitzuentwickeln, sah sich besonders die SPD - als zweite „Volkspartei“ und Hauptgegner der CDU/CSU - immer stärker mit dem Einstellungswandel in der Aufnahmegesellschaft konfrontiert. Ihre Beziehungen zu den Kommunen einerseits und der Interessenkoalition andererseits führten zu innerparteilichen Auseinandersetzungen, welche die politische Handlungsfähigkeit der SPD lähmten und den politischen Einfluß der Interessenkoalition - als Gegenspieler zu den Kommunen - reduzierten. Indem Parteien und Medien das Politikfeld Asyl als symbolische Lösung für alle Zuwanderungsfragen und damit verbundenen Probleme hochstilisierten, setzte die Bevölkerung die politische Handlungsfähigkeit der Parteien mit ihren politischen Erfolgen zur Reduktion der Zuwanderungszahlen gleich. Da jedoch 1992 die Zahl der Asylbewerberanträge auf fast 500.000 anstieg, wurden die bisherigen politischen Konzepte zunehmend für untauglich erklärt. Weil die SPD jedoch kein Alternativmodell zu dem der CDU/CSU anbieten konnte, akzeptierte die Parteibasis der SPD mit der Paketlösung der Petersberger Beschlüsse das Konzept, über Länderlisten („sichere Drittstaaten“ und „sichere Herkunftsländer“) zwischen Flüchtlingen aus Verfolger- und Nichtverfolgerstaaten zu unterscheiden. Die Parteibasis bestand jedoch darauf, daß nur auf der Grundlage dieses Sofortprogramms mit der Regierungskoalition verhandelt werden könne und der Parteirat das Verhandlungsergebnis annehmen müsse, bevor im Bundestag entschieden werde.⁸⁹⁶ Durch die Annahme der Petersberger Beschlüsse unter Beachtung der genannten Verhandlungsaufgaben sollte nicht nur die politische Handlungsfähigkeit der SPD gewahrt bleiben. Gleichzeitig sollte auch versucht werden, mit den Petersberger Beschlüssen der Bevölkerung ein Alternativprogramm zu dem der CDU/CSU zu präsentieren. Die Verhandlungseckpunkte der SPD-Führung stellten jedoch indirekt auch ein Zugeständnis an die CDU/CSU dar, da die intergouvernementalen Übereinkommen von Schengen und Dublin als Verhandlungsgrundlage akzeptiert wurden.

⁸⁹⁵ Ebd., 152 ff (Gerhard Schröder), ebd., 64 f (Oskar Lafontaine), ebd., 39 (Björn Engholm).

⁸⁹⁶ Außerordentlicher Parteitag, 1992, Antrag 515 (Bezirk Hannover).

Hierdurch hatte die CDU/CSU eine strategisch günstige Verhandlungsposition, da sie als zentraler Akteur die Begriffsbestimmungen für „sichere Drittstaaten“, „sichere Herkunftsländer“ und „offensichtlich unbegründete Asylanträge“ sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Verhandlungsebene entscheidend beeinflussen konnte.

5.7.1 Der „Nikolauskompromiß“

Die anstehenden Verhandlungen zwischen der SPD, der CDU/CSU und der FDP wurden in der Klausur vom 27.11.1992 vorbereitet. Als Verhandlungsgrundlage für die anschließenden Verhandlungen wurden der Kompromiß der Regierungskoalition vom 15.10.1992, der Beschluß des SPD-Bundesparteitages zu Zuwanderung und Asyl sowie ein Eckwertepapier des Bundesinnenministers vom 19.11.1992⁸⁹⁷ bestimmt. Ferner einigten sich die an den Verhandlungen beteiligten Akteure darauf,

*„ (...) daß sich die Verhandlungen nicht auf die Asylproblematik beschränken, sondern sich auf sämtliche Aspekte der Zuwanderung erstrecken sollen (Aussiedler, Vertragsarbeitnehmer, Bürgerkriegsflüchtlinge, Finanzielle Leistungen an Asylbewerber, Einbürgerungsrecht und Fluchtursachenbekämpfung). (...)”*⁸⁹⁸

Diese Einigung zwischen den Verhandlungspartnern ist auf der Grundlage der verschiedenen Verhandlungsinteressen zu verstehen: Eine gemeinsame Verhandlungsbasis konnte nur dadurch gewährleistet werden, daß die unterschiedlichen politischen Ziele der drei kollektiven Akteure berücksichtigt wurden. Das Entgegenkommen der CDU/CSU, sämtliche Aspekte der Zuwanderung zu verhandeln, wird dabei vor dem Hintergrund verständlich, daß der SPD-Sonderparteitagsbeschluß Teil der Verhandlungsgrundlage war. Da die SPD-Führung hierin verpflichtet wurde, bei den Verhandlungen alle Zuwanderungsaspekte zu berücksichtigen, hätte eine Mißachtung dieser politischen Forderung zu einem Abbruch der Verhandlungen geführt.

Während der Verhandlungen vom 3. bis zum 6.12.1992 zeichnete sich jedoch ab, daß die CDU/CSU auf ihren politischen Zielen weitgehend beharrte. Der Beschluß des Sonderparteitages der SPD, die BRD ohne Gesetzesvorbehalt an den europäischen Abkommen teilhaben zu lassen, ermöglichte es der CDU/CSU, ihre Position als zentraler Akteur in beiden Entscheidungsprozessen vollends zu nutzen. Als zentraler Akteur gestaltete sie die Begriffsbestimmungen und Zugangsregelungen zum Asylverfahren maßgeblich mit und nutzte

⁸⁹⁷ In diesem Eckwertepapier hatte das Bundesministerium des Innern, bei dem innerhalb der deutschen Verhandlungsdelegation die Federführung lag, auf der Basis der internen Koalitionsverhandlungen die für die Verhandlungen entscheidenden Begriffsbestimmungen vorgenommen. Unter die Begriffsbestimmungen fielen der „sichere Drittstaat“, der „sichere Herkunftsstaat“, die „Listen sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten“, „Zurückweisung“, „Zurückschiebung“, „Unzulässige Asylanträge“, „Offensichtlich unbegründete Asylanträge“, „Unbeachtliche Asylanträge“, „Präklusion bei verspäteter Asylantragstellung“, „Folgeanträge“, „Ermittlungsgrundsatz“, „Straftäter“, sowie „Gerichtliches Verfahren“. Siehe: Der Bundesminister des Innern, 1992h: Dokument sg8gd/kno271192123 vom 19.11.1992.

⁸⁹⁸ Vermerk über die Klausur zwischen SPD, CDU, CSU und FDP zu Zuwanderung und Asyl vom 27.11.1992, graue Literatur.

ihren politischen Einfluß auf die europäischen Verhandlungen nun auch für den deutschen Entscheidungsprozeß.

Ende 1992 waren sich die drei Akteure darin einig, mit Hilfe einer frühzeitigen Unterscheidung zwischen den verschiedenen Zuwanderungsgruppen die Zuwanderung nach Deutschland zu begrenzen. Hingegen verliefen die Verhandlungen, welche die Ausgestaltung der *gesetzlichen Regelungen* für die unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen betrafen, sehr angespannt. So herrschte zwar Einvernehmen darüber, daß ein sog. B-Status für Bürgerkriegsflüchtlinge geschaffen werden sollte, um die Anzahl der Asylanträge zu vermindern. Jedoch war die Verhandlungsführung der CDU/CSU nur dazu bereit, den Bund an den finanziellen Kosten für die Verfahren, Kost und Logis zu beteiligen, wenn sich die Akteure bei den Zuwanderungs- und Asylfragen insgesamt einigen könnten. Da jedoch die anderen Verhandlungspartner kein Alternativmodell zu dem europäischen Asylkonzept vorweisen konnten, war die CDU/CSU im Verhandlungsvorteil: Im Gegensatz zur CDU/CSU konnten die SPD und die FDP der deutschen Bevölkerung ihre politische Handlungsfähigkeit ohne einen Verhandlungskompromiß mit der CDU/CSU nicht unter Beweis stellen.

Aufgrund dieser Verhandlungskonstellation einigten sich die Verhandlungsführer im „Nikolauskompromiß“ am 6.12.1992 darauf, daß „(...) ein Einvernehmen im Zuge der Beratungen über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen angestrebt (...)“⁸⁹⁹ werden sollte - und verschoben damit die finanziellen Auseinandersetzungen auf einen späteren Zeitpunkt. Analog zur Genfer Flüchtlingskonvention wurde Flüchtlingen aus Bürgerkriegsgebieten ein gesicherter Rechtsstatus gewährt, der jedoch einen gleichzeitigen Zugang zum Asylverfahren ausschloß. Nach den Vereinbarungen wurde der B-Status jedoch nur erteilt, wenn der Flüchtling aus einem Herkunftsgebiet kam, das vom Bundesministerium des Innern und den Landesministerien des Innern festzulegen war. Das befristete Recht auf Aufnahme bis zur Beendigung des Bürgerkriegsstatus beinhaltete die Auflage, daß ein Asylantrag während dieser Zeit nicht gestellt werden konnte. Um die Bürgerkriegsflüchtlinge von einer späteren Antragstellung abzuhalten, einigten sich die Verhandlungspartner zusätzlich darauf, einen solchen Antrag nach den restriktiveren Bedingungen eines Folgeantrages zu bewerten.

Die Strategie, Zugeständnisse vom Gesamtverhandlungsergebnis abhängig zu machen, setzte die Verhandlungsführung der CDU/CSU auch bei den Regelungen zu Vertragsarbeitnehmern ein. Hier bestand zwar Einvernehmen darüber, daß die illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer erheblich reduziert werden und das Kontingent der Vertragsarbeitnehmer eine Höchstgrenze von 100.000 haben sollte. Jedoch widersetzte sich die CDU/CSU erneut der Forderung der sozialdemokratischen Verhandlungsführung, den Ver-

⁸⁹⁹ Punkt I der Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Einwanderungspolitik vom 6. Dezember 1992, abgedruckt in: Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef, 1993, 225-229.

tragsarbeitnehmern der ehemaligen DDR einen gesicherten Aufenthaltsstatus zuzusichern. Da sich die Verhandlungspartner in diesem Punkt nicht einig wurden, fand sich dieser Punkt im „Nikolauskompromiß“ nicht wieder.

Wegen ihrer Bindung an den Sonderparteitagbeschuß bestand die sozialdemokratische Verhandlungsführung im Rahmen der Gesamtverhandlungen jedoch auf einer restriktiveren Neuregelung des Aussiedlerzuzuges und auf Integrationserleichterungen für ausländische Mitbürger. Damit die Verhandlungen wegen dieses Teilbereiches nicht platzten, kam die CDU/CSU der SPD hier geringfügig entgegen. So einigten sich die Verhandlungspartner darauf, die Einbürgerung von Ausländern „gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage“ zu erleichtern und bei fehlendem Bezug zum Staatsgebiet die automatische Vererbbarkeit der deutschen Staatsangehörigkeit einzuschränken.⁹⁰⁰ Ferner forderte die SPD, eine Einreisequote entsprechend der Integrationsfähigkeit der Länder sowie der Eingliederungsleistungen im Bundesvertriebenengesetz vorzunehmen. Diese Forderungen wurden von der CDU/CSU jedoch strikt abgelehnt, so daß die Verhandlungspartner auch in diesem Punkt keine Einigung erzielten. Statt dessen wurde in Punkt IV des Verhandlungskompromisses festgelegt, daß das Bundesverwaltungsamt grundsätzlich pro Jahr nicht mehr Aufnahmebescheide erteilen sollte, als Aussiedler im Durchschnitt der Jahre 1991 und 1992 zugezogen sind. Die Verhandlungen hinsichtlich der Eingliederungsleistungen für Aussiedler wurden auf das laufende Gesetzgebungsverfahren zum Kriegsfolgenbereinigungsgesetz vertagt.⁹⁰¹

Den Vorschlag der SPD, einen Antragsausschlußtermin für Aussiedler festzulegen, lehnte die CDU/CSU ab, da sie befürchtete, daß diese Fristsetzung zu einem unkontrollierbaren Anwachsen der Aussiedlerzahlen führen würde. Weil aber auch die CDU/CSU Bedenken hatte, daß die Aussiedlerzugänge unkontrollierbar ansteigen könnten, wurde dem Bundesverwaltungsamt die Option einer möglichen restriktiven Abweichung der Aufnahmeentscheide um 10% zur Verfügung gestellt. Auch die Forderung der SPD, eine Begrenzung der Aussiedlerzuzugszahlen über eine restriktive Definition des Spätaussiedlers (erforderlicher Nachweis der deutschen Volkszugehörigkeit und des Kriegsfolgenschicksals) vorzunehmen, lehnte die CDU/CSU erfolgreich ab.⁹⁰² Letztendlich setzte sich die CDU/CSU bei der Zuwanderungsregelung ebenfalls durch, da der politische Handlungsdruck wegen der internationalen Verhandlungsergebnisse mehr auf ihren Verhandlungspartnern als der CDU/CSU lag. Statt einer neuen Regelung des Staatsangehörigkeitsgesetzes wurde nur eine Überprüfung der „Möglichkeiten einer Regelung zur Begrenzung und

⁹⁰⁰ Punkt III der Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Einwanderungspolitik vom 6. Dezember 1992, abgedruckt in: Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef, 1993, 225-229.

⁹⁰¹ Diese Informationen gehen aus der mir gestatteten Dokumenteinsicht hervor.

⁹⁰² Nur Antragsteller aus anderen Ländern als der ehemaligen UdSSR mußten nach Punkt IV das Kriegsfolgenschicksal glaubhaft machen. Die Definition des Spätaussiedlers wurde auf das Geburtsdatum nach dem Inkrafttreten des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes festgelegt.

Steuerung der Zuwanderer auf nationaler Ebene" vereinbart.⁹⁰³ Diese diplomatische Formulierung konnte nur unzureichend verdecken, daß die SPD in diesem Punkt ihre eigenen politischen Forderungen des Sonderparteitags zugunsten eines gemeinsamen Verhandlungsergebnisses im Asylrecht zurückstellte.

Die Verhandlungen zum Kern des „Nikolauskompromisses“, dem Asylrecht, befaßten sich dabei nicht mehr mit der Frage, *ob*, sondern *wie* das deutsche Asylgrundrecht eingeschränkt werden sollte. Bereits bei der Festlegung der Verhandlungsgrundlage, den o.g. Eck- und Grundsatzpapieren, hatten sich die Akteure auf eine Änderung von Art. 16 (2) 2 GG verständigt. Laut der geführten Hintergrundgespräche und der Dokumenteneinsicht sollte aufgrund interner Absprachen zwischen den Fraktionsvorsitzenden das Asylgrundrecht nur über Vorbehaltsregelungen eingeschränkt werden. Hierdurch sollte der Kern des SPD-Sonderparteitagsbeschlusses, der Erhalt des Individualrechtes auf Asyl, gewahrt bleiben. Die Fraktionsvorsitzenden, denen die Führung innerhalb der Verhandlungen oblag, waren sich darüber im Klaren, daß sich die SPD-Spitze nicht über diesen Kern hinwegsetzen konnte, ohne die Partei zu entzweien und handlungsunfähig zu machen. Mit einer Spaltung der SPD hätte kein Zusammenhalt der SPD-Fraktion garantiert werden können, so daß die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Bundestagsabgeordneten zur Änderung des Grundgesetzes in Gefahr geraten wäre. Um dies zu vermeiden, kam die Regierungskoalition der SPD in ihren politischen Forderungen bei diesem Punkt entgegen.

Trotz dieser Absprache wurde die von Bundesinnenminister Rudolf Seiters vertretene Option, anstelle eines Individualrechtes eine *institutionelle* Asylrechtsgarantie einzuführen, erneut als strategisches Druckmittel gegenüber den Gegnern einer Asylgrundrechtsänderung eingesetzt. Dieser taktische Zug wurde in den Hintergrundgesprächen damit begründet, daß die CDU/CSU die Beibehaltung des Individualrechtes in 16a (1) GG als risikoreich einstufte, da das Verhältnis des ersten zu den übrigen Absätzen erst durch das Bundesverfassungsgericht geklärt werden würde. Diese Strategie hatte Erfolg, weil, wie bereits erläutert, die SPD und die FDP auf einen Verhandlungskompromiß mit der CDU/CSU angewiesen waren.

Der Vorschlag der SPD, den Zuständigkeitsmechanismus des Dubliner Übereinkommens auf die Anrainerstaaten Deutschlands zu erweitern, wurde von der CDU/CSU positiv aufgenommen, da er ihren eigenen politischen Zielen entsprach, im europäischen Entscheidungsprozeß eine Zuwanderungsbeschränkung für Deutschland zu erreichen. Die SPD stimmte wiederum der Drittstaatenregelung der „Londoner Entschließungen“ und der Regelung zum „sicheren Herkunftsland“, die vom Bundesinnenminister vorgelegt worden waren, ohne Vorbehalte zu. Weiterhin bestand zwischen den Verhandlungspartnern Einvernehmen darüber, daß Asylbewerber von einer Antragstellung in Deutschland durch die

⁹⁰³ Punkt III der Ergebnisse der Verhandlungen zu Asyl und Einwanderungspolitik vom 6. Dezember 1992, abgedruckt in: Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef, 1993, 225-229.

Senkung der finanziellen Leistungen zusätzlich abgeschreckt werden sollten. Nur bei dem Punkt der „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträge konnte sich die SPD gegen die CDU/CSU durchsetzen: Ihre vorgeschlagenen Verfahrensregelungen, nach denen Art. 19 (4) GG eine vorzeitige Abschiebung verhindert, Asylverfahren jedoch erneut gekürzt werden sollten, erhielten den Rechtsschutz für Asylbewerber mit „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen.

Daß sich die CDU/CSU mit ihren politischen Vorstellungen auch bei den Vorbehaltsregelungen für Asylbewerber fast durchgehend durchsetzte, zeigt nicht nur die Kompromißbereitschaft der beiden anderen Akteure; es macht auch den allgemeinen Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern deutlich, der dazu geführt hatte, daß sich 1992 bereits Zweidrittel der Bevölkerung für eine Einschränkung des Grundrechts auf Asyl aussprachen.⁹⁰⁴

Die CDU/CSU setzte sich also mit ihrer Strategie, die Verhandlungen auf deutscher und europäischer Ebene stärker miteinander zu verknüpfen und Zugeständnisse vom Gesamtverhandlungsergebnis abhängig zu machen, im „Nikolauskompromiß“ erfolgreich durch: Alle drei Verhandlungspartner wollten zu einem gemeinsamen Ergebnis gelangen, um den rechtsextremistischen Parteien den Nährboden zu entziehen. Da der „Nikolauskompromiß“ jedoch als letzte Möglichkeit galt, politische Handlungsfähigkeit gegenüber der Bevölkerung zu beweisen, waren die SPD und die FDP auf einen Verhandlungskompromiß mit der CDU/CSU angewiesen. Durch das von ihr mitentwickelte intergouvernementale Konzept der Drittstaatenregelung hatte die CDU/CSU ihre politische Handlungsfähigkeit als zentraler Akteur hingegen schon unter Beweis gestellt. Die Akzeptanz dieses politischen Konzepts auf nationaler Ebene beweist, daß die anderen Akteure auf kein Alternativkonzept zurückgreifen konnten, das unter den veränderten dynamischen Rahmenbedingungen Bestand gehabt hätte. Daraus folgt, daß zu diesem Zeitpunkt der Handlungsspielraum der SPD und FDP zu klein war, um diesen Asylkompromiß abzulehnen.

5.7.2 Die abschließenden Verhandlungen zur Änderung des deutschen Asylgrundrechtes in 1993

Das Verhandlungsergebnis vom 6.12.1992 wurde in der Öffentlichkeit differenziert bewertet. Während sich sowohl die CDU/CSU⁹⁰⁵ als auch die Kommunen⁹⁰⁶ und die FDP-

⁹⁰⁴ Forschungsgruppe Wahlen e.V., 1992: Politikbarometer 02/92, Mannheim.

⁹⁰⁵ Der bayerische Ministerpräsident Stoiber meinte z.B. daß die Vereinbarung weiter gehe „(...) als es die CSU mit der Forderung nach einem Beschwerdeausschuß gewollt habe (...)“; siehe: ddp vom 7.12.1992.

⁹⁰⁶ Der Deutsche Städte- und Gemeindebund befürwortete die geplante Asylregelung, da sie nach Aussage ihres Präsidenten, Hans Gottfried Bernrath (SPD), den Haushalt der Kommunen um ca. jährlich 5 Mia. DM entlasten würde. Siehe: Berliner Zeitung vom 11.12.1992.

Spitze⁹⁰⁷ mit dem Ergebnis zufrieden zeigten, hatte die Verhandlungsführung der SPD Schwierigkeiten, den „Nikolauskompromiß“ innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion zu verteidigen. Dementsprechend warnte sie davor, die Diskussion auf einzelne Begriffe wie „sichere Drittstaaten“ oder „Länderlisten“ zu verengen. Gleichzeitig stellte sie in den Vordergrund, daß nicht nur alle Zuwanderungsbereiche, die auf dem Sonderparteitag der SPD vereinbart worden waren, in den Parteienkompromiß eingeflossen, sondern auch das Individualrecht auf Asyl erfolgreich erhalten worden sei. Dennoch räumte die Verhandlungsführung ein, daß im Verhandlungsbereich „Zuwanderung und Integration“ zu vage formuliert worden seien und weiterhin darauf geachtet werden müsse, die Anrainerstaaten - allen voran Polen - nicht zum „*Schuttladeplatz für unsere Flüchtlingsprobleme*“⁹⁰⁸ zu machen.

Ein 24-seitiges Papier, das die stellvertretende SPD-Vorsitzende Herta Däubler-Gmelin als Sitzungsvorlage für die Beratungen innerhalb des Parteirates vorbereitet hatte, macht die Spaltung innerhalb der SPD zwischen dem Parteivorstand und dem Parteirat, der sich mehrheitlich gegen den „Asylkompromiß“ aussprach,⁹⁰⁹ besonders deutlich.⁹¹⁰ Darin kritisierte die stellvertretende Parteivorsitzende den „Nikolauskompromiß“ heftig. Sie ging dabei nicht nur auf die von der Verhandlungsführung eingeräumten Schwächen des „Asylkompromisses“ ein, sondern stellte auch Fragen zur Identifizierung und Behandlung von Bürgerkriegsflüchtlingen, zur Fluchtursachenbekämpfung sowie zum Asylrecht. Bei letzterem kritisierte sie besonders, daß der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention nicht explizit übernommen worden sei. Ferner ließe der neue Art. 16 a GG nicht erkennen, ob über die Einführung der Drittstaatenregelung das Individualrecht auf Asyl erhalten bliebe und die Mindeststandards des Asylverfahrens eingehalten würden. Außerdem vermutete Däubler-Gmelin, daß der Flüchtlingsbegriff, der in Art 16 a GG vorgesehen war, über die Vereinbarungen im Schengener Durchführungsübereinkommen und Dubliner Übereinkommen hinaus verengt würde.

Diese Kritik verschärfte nicht nur die innerparteilichen Auseinandersetzungen innerhalb der SPD, sondern trug auch zur allgemeinen Konfrontation zwischen den Befürwortern und Gegnern des Art. 16 (2) 2 GG bei. Dabei wurde die Kritik der stellvertretenden

⁹⁰⁷ Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion vom 10.12.1992, Nr. 1341: Solms: Für ein einheitliches europäisches Asylrecht, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 22/1992. Gegenteilig hierzu: Äußerung der Jungen Liberalen vom 5.1.1993: Durch Asylkompromiß wird Inanspruchnahme auf Asyl verhindert, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 23/1993.

⁹⁰⁸ Diese Informationen gehen aus meiner Dokumenteneinsicht und den geführten Hintergrundgesprächen hervor.

⁹⁰⁹ Laut Hintergrundgesprächen sprach sich z.B. Hertha Däubler-Gmelin zwar auch für eine Reduzierung der Asylbewerberzahlen und befürwortete sogar zeitweise die Drittstaatenregelung. Gleichzeitig wollte sie jedoch den weitgefaßten Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskommission in nationales Recht übernommen wissen.

⁹¹⁰ „Der konkrete Hinweis auf die Einhaltung der Menschenrechte fehlt“. Die Aufarbeitung und Darstellung der kontroversen Positionen/Der ‚Asylkompromiß‘ und die Fragen von Herta Däubler-Gmelin“, in: FR vom 14.12.1992.

SPD-Vorsitzenden von den Akteuren geteilt, die Flüchtlinge generell schützen wollten. So sprach u.a. der rechtspolitische Sprecher von Bündnis90/Die Grünen, Wolfgang Ullmann, vom „Asylkompromiß“ als einem „*Asylrecht nach dem St.-Floriansprinzip*“, bei dem das individuelle Grundrecht auf Asyl in der BRD abgeschafft würde.⁹¹¹ Die Menschenrechtsorganisation pro asyl betitelte den „Asylkompromiß“ sogar als „*Niederlage des Rechtsstaates*“⁹¹².

Trotz dieser harschen Kritik stimmte die Mehrheit der SPD-Bundestagsfraktion dem Parteienkompromiß mit Vorbehalt zu. Diese Zustimmung beweist, daß die SPD zu diesem Zeitpunkt mehrheitlich besonders daran interessiert war, der Bevölkerung ein gemeinsames Verhandlungsergebnis als politische Lösung präsentieren zu können und dadurch ihre politische Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Wäre der „Nikolauskompromiß“ von der SPD-Bundestagsfraktion nicht akzeptiert worden, hätte die Regierungskoalition die SPD für den weiteren Anstieg der Asylbewerberzahlen und der fremdenfeindlich motivierten Straf- und Gewalttaten verstärkt verantwortlich gemacht. Zum Beweis ihrer eigenen politischen Handlungsfähigkeit hätte die Regierungskoalition indes die europäischen Verhandlungsergebnisse heranziehen können. Damit wäre die Wahrscheinlichkeit für die Regierungskoalition gestiegen, die nächsten Wahlen in 1994 zu gewinnen und ihren eigenen Handlungsspielraum weiter auszubauen.

Wegen ihrer besseren Verhandlungsposition erklärten sich die CDU/CSU und die FDP auch nicht bereit, auf die Zusatzforderungen einzugehen, die von der SPD-Bundestagsfraktion nun gestellt wurden.⁹¹³ Statt dessen legte Bundesinnenminister Rudolf Seiters den Verhandlungspartnern am 29.12.1992 einen Gesetzentwurf vor, der den „Nikolauskompromiß“ sogar restriktiv auslegte. Dies führte nicht nur zu neuen Disputen zwi-

⁹¹¹ Presseerklärung von Bündnis90/Die Grünen 284/92 vom 8.12.1992: Individuelles Asylrecht - in der Bundesrepublik abgeschafft, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 22/1992. Vgl. auch: Presseerklärung von Bündnis90/Die Grünen vom 12.1.1993: „Oberfaul“: Der Asyl-„Kompromiß“ der Regierungsparteien und der SPD (Stellungnahme von Bündnis90/Die Grünen, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 23/1993; Pressemitteilung der Jusos in der SPD vom 14.12.1992, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 22/1992.

⁹¹² pro asyl, 1992g: Medieninformation von pro asyl vom 7.12.1992: Asylkompromiß. Niederlage des Rechtsstaates, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 22/1992. Vgl. auch pro asyl, 1992h: Medieninformation vom 8.12.1992: Wie kann die Katholische Kirche dem Asylkompromiß zustimmen?, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 23/1993; pro asyl, 1992i: Medieninformation vom 9.12.1992: Asylkompromiß. Abschied von der internationalen Rechtsgemeinschaft, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 23/1992.

⁹¹³ Meyer, Christian, 1993: Das Grundrecht auf Asyl erhalten - außerhalb der Bundesrepublik. Kommentar zur geplanten Grundgesetzänderung, Berlin. Die Zusatzforderungen enthielten die Einstufung von Vergewaltigung als Verfolgungsmerkmal, Möglichkeit für Zuwanderer auf ein doppeltes Staatsbürger- und kommunales Wahlrecht und die Vorlage der Rückübernahmeverträge mit Polen und der ehemaligen Tschechoslowakei im Bundestag.

schen den Verhandlungspartnern, sondern heizte auch die Diskussion um die Ausgestaltung des Rechtes auf Asyl innerhalb der SPD an.⁹¹⁴ Laut der geführten Hintergrundgespräche rührte dabei diese innerparteiliche Diskussion der SPD an ihrer Parteiidentität. Um jedoch das Vertrauen der Bevölkerung in die politische Handlungsfähigkeit der SPD zu stärken, mußte die SPD-Führung ihre Mitglieder soweit von der Notwendigkeit eines restriktiveren Asylrechtes überzeugen, daß der Parteienkompromiß mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden konnte. Diese Zweidrittelmehrheit war aber, wie sich an den politischen Disputen zeigt, im Januar 1993 noch nicht gesichert.

Trotz der heftigen Auseinandersetzungen waren sich die Verhandlungspartner darin einig, daß sie gemeinsam eine mögliche Lösung schnell finden mußten, um die fremdenfeindlichen Ausschreitungen einzudämmen und das in der Bevölkerung vorhandene Gewaltpotential gegenüber Ausländern zu entschärfen. Infolgedessen einigten sich die drei Akteure am 15.1.1993 darauf, einen gemeinsamen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 16 (2) 2 GG in den Bundestag einzubringen. Dieser sollte auf dem „Asylkompromiß“ basieren und der Bevölkerung als politische Lösung für Zuwanderungsfragen und damit verbundenen Probleme präsentiert werden.⁹¹⁵ Von heftigen Auseinandersetzungen zwischen den Befürwortern und Gegnern des „Asylkompromisses“ begleitet, wurde dieser interfraktionelle Gesetzentwurf bereits am 21.1.1993 im Bundestag in erster Lesung behandelt.⁹¹⁶ Die Befürworter des Gesetzentwurfes stellten dabei heraus, daß die bisherigen asylverfahrensrechtlichen Novellierungen nicht den erwünschten Erfolg gezeigt hätten. Dementsprechend bewiese dieser Gesetzentwurf der Bevölkerung trotz parteiex- und interner Differenzen

*„(...)Handlungsfähigkeit und Verantwortungsbewußtsein, (...) damit das Asylproblem noch in diesem Jahr eine deutliche und für jedermann erkennbare Milderung erfährt.“*⁹¹⁷

Hingegen betonten die Kritiker des Gesetzentwurfes wiederholt, daß das in Art. 16a (1) GG beibehaltene Individualrecht durch die nachfolgenden Sätze de facto weitgehend eingeschränkt werde und demzufolge abzulehnen sei.⁹¹⁸

Die Nachverhandlungen zu den geplanten Änderungen im Asylverfahrens-, im Ausländer- und im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz verliefen sehr angespannt. Zwischen den Koalitionspartnern und der SPD gab es noch harte Konfrontationen, da die zu treffenden Änderungen darüber entschieden, wie restriktiv die Grundgesetzänderung letzt-

⁹¹⁴ Hamburger Arbeitskreis e.V. 1996, 03.022.001.

⁹¹⁵ BT Drs. 12/4512 vom 19.1.1993.

⁹¹⁶ BT PlPr. 12/134 vom 21.1.1993, 11595-11628.

⁹¹⁷ Ebd., 11605 (Bundesinnenminister Rudolf Seiters; CDU). Vgl. auch: ebd., 11599 (Hans Ulrich Klose; SPD); ebd., 11611 (Herbert Schnoor; SPD); ebd., 11600 (Jörg van Essen; FDP).

⁹¹⁸ Ebd., 11603 (Konrad Weiß; Bündnis 90/Die Grünen); ebd., 11609 (Burkhard Hirsch; FDP); ebd., 11617 (Detlef von Larcher; SPD). Siehe auch: SPD-Bundestagsfraktion Wochenendtext 2/ 22.1.1993, 15.

endlich ausfallen würde.⁹¹⁹ In diesen Nachverhandlungen einigten sich die Verhandlungspartner u. a. darauf, daß Asylbewerbern vor ihrer Zurückweisung explizit nachgewiesen werden muß, über welchen sicheren Drittstaat sie in die BRD eingereist sind. Die sozialdemokratischen Forderungen setzten sich auch in der gesetzlichen Bestimmung durch, den Rechtsschutz für abgelehnte Asylbewerber in der BRD zu verlängern, bis über ihren rechtzeitig beim Verwaltungsgericht gestellten Eilantrag entschieden wird.⁹²⁰ Obwohl sich auch die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP), für eine Zuwanderungsregelung öffentlich einsetzte,⁹²¹ opponierte die CDU/CSU weiterhin jegliche Vorschläge bezüglich einer Zuwanderungsregelung sowie einer Option für Doppelstaatsangehörigkeit. Auch die Verbesserungsvorschläge von Walter Koisser, dem Vertreter des UNHCR in Deutschland, lehnte die CDU/CSU ab. Dieser hatte sich für einen sensiblen Umgang mit „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen und der Definition eines „sicheren Drittstaates“ eingesetzt. Seiner Meinung nach sollte der deutsche Flüchtlingsbegriff durch die Übernahme der Flüchtlingsdefinition in der Genfer Flüchtlingskonvention erweitert werden.⁹²² Da die völkerrechtlichen Konventionen jedoch nicht bindend waren, konnte die CDU/CSU von ihren politischen Zielen abweichende Verpflichtungen, wie die Übernahme des weiter gefaßten Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention, ablehnen.

Um die erforderliche Zweidrittelmehrheit zur Grundrechtsänderung im Bundestag und Bundesrat zu ermöglichen, kam die Regierungskoalition bei den Nachverhandlungen der SPD in asylrechtlichen Punkten also geringfügig entgegen. Weitere Zugeständnisse machte sie jedoch mit Verweis auf den „Nikolauskompromiß“ nicht. Im Anschluß an diese Nachverhandlungen reichten die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, der SPD und FDP einen leicht veränderten Gesetzentwurf am 2.3.1993 im Bundestag ein.⁹²³ Währenddessen versuchten die Gegner des „Asylkompromisses“, Bundestagsabgeordnete der SPD und FDP zur Ablehnung des Reformwerkes zu bewegen und dadurch eine Sperrminorität zu organisieren. So versuchte z.B. der Sprecher des Bundesvorstandes der Grünen in der Bundestagsdebatte am 4.3.1993⁹²⁴, die Fraktionsmitglieder der SPD zu einer Ablehnung des Verhandlungskompromisses zu bewegen, indem er erklärte, daß

⁹¹⁹ Diese Informationen gehen aus meiner Dokumenteneinsicht hervor. Vgl. auch: Münch, Ulrike, 1994, 155.

⁹²⁰ Diese Informationen gehen aus einem unveröffentlichten Brief eines einflußreichen SPD-Fraktionsmitgliedes an die Mitglieder der SPD-Fraktion vom 10.2.1993 hervor.

⁹²¹ Mitteilung der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer vom 7.12.1993, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 22/1992. Vgl. auch: Münch, Ulrike, 1993, 228.

⁹²² „Asylharmonisierung der EG unterlaufen: UN-Kommissar Koisser fordert Nachbesserung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, in: Berliner Zeitung vom 11.1.1993. Siehe auch: Feld, Hans, 1993: Eine umfassende Flüchtlingspolitik ist an der Zeit: Flucht und Asyl aus der Sicht des UNHCR, ZDWF-Nummer 32166.

⁹²³ BT Drs. 12/4450 vom 2.3.1993.

⁹²⁴ In dieser Bundestagsdebatte wurden die Begleitgesetze zur Änderung des deutschen Asylgrundrechtes behandelt. Siehe: BT PIPr. 12/143 vom 4.3.1993, 12282-12322.

„(...) die vorgelegten Asylbegleitgesetze (...) das Grundrecht auf Asyl (abschaffen), noch bevor der Artikel 16 geändert ist. (...) Die sozialdemokratische Mehrheit erweist sich als willige Helfershelferin der Extremisten der Mitte, die den Nährboden für die offenen und verkappten Rassisten und Deutschnationalen bereiten. Sie könnte sich diese blamable Anstrengung ersparen, wenn sie noch auf eine rot-grüne Reformalternative nach der nächsten Bundestagswahl setzte. Denn die Grünen werden die Nicht-Umsetzung des jetzt ausbaldowerten Gesetzentwurfes zum mitentscheidenden Punkt von Koalitionsvereinbarungen machen. (...)”⁹²⁵

Dieses Zitat macht deutlich, daß die Kritiker des „Asylkompromisses“ versuchten, die Identitätskrise der SPD zu nutzen, um durch die Betonung ihrer eigenen moralischen Werte das eingeschränkte Asylgrundrecht zu verhindern. Als die Bundesregierung die Rückübernahmeverträge mit Polen,⁹²⁶ Ungarn⁹²⁷ und Rumänien⁹²⁸ vorlegte, stellten die Kritiker des „Asylkompromisses“ zusätzlich in Frage, ob es sich bei den Anrainerstaaten wirklich um „sichere Drittstaaten“ handle und die Zuständigkeitsübertragung von Asylverfahren auf Anrainerstaaten mit Hilfe der Drittstaatenregelung moralisch vertretbar sei.⁹²⁹

Auch die Sachverständigen kritisierten die vorgelegte Drittstaatenregelung in ihrer Anhörung vom 24.3.1993⁹³⁰, in der sie auf die allgemeinen Formulierungsschwächen des Reformwerkes eingingen. An der Kritik der einzelnen Sachverständigen wurde dabei sehr deutlich, ob sie Flüchtlinge weiterhin als generell zu schützende Menschen wahrnahmen oder ob sich ihre Kritik an der veränderten Wahrnehmung von Asylbewerbern als sozio-ökonomische Belastung der Aufnahmegesellschaft ausrichtete. Grundsätzlich wurde jedoch von beiden Seiten die Drittstaatenregelung als falsches Mittel zur Senkung der Asylbewerberzahlen kritisiert. So warf z.B. der Sachverständige Hailbronner (Universität Konstanz) den Verhandlungsparteien vor, daß die Drittstaatenregelung für die notwendige Reduzierung von Asylanträgen ungeeignet sei, da ihre Anwendung auf einer Prüfung von Tatbe-

⁹²⁵ pro asyl, 1992g: Medieninformation von pro asyl vom 7.12.1992: Asylkompromiß. Niederlage des Rechtsstaates, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 22/1992 [Hervorhebungen im Original]. Siehe auch: ‚Wir wollen nicht schweigend und tatenlos zusehen‘. Rechtsextreme Gewalt und die geplante Asylrechtsänderung haben viele Menschen im In- und Ausland arlarmiert/24 Stellungnahmen, in: FR vom 23.1.1993.

⁹²⁶ BT Drs. 12/4275.

⁹²⁷ BT Drs. 12/4274.

⁹²⁸ BT Drs. 12/4273.

⁹²⁹ Vgl. u.a. BT PIPr. 12/143 vom 4.4.1993, 12294 ff (Konrad Weiß); Pressemitteilung vom 4.3.1993: Hirsch: Keine unehrlichen Gesetze machen, in: dokumentiert Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 24/1993; Pressemitteilung der SPD Bundestagsfraktion vom 4.3.1993: Bundesregierung bestätigt geplante Abschottung Deutschlands, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 24/1993; ‚Caritas. Wirksamen Schutz erhalten‘, in: KLD-Brief ausländischer Flüchtlinge 4/1993.

⁹³⁰ BT Innenausschuß 12/Protokoll 56, Stenographisches Protokoll über die 56. Sitzung des Innenausschusses am Mittwoch, dem 24.3.1993, Vorsitz: Hans Gottfried Bernrath/Wolfgang Lüder, graue Literatur. (Im Folgenden: BT Innenausschuß 12/Protokoll 56)

standsvoraussetzungen basiere, dem Asylbewerber jedoch nach Art. 16 (2) 1 GG eine Einzelprüfung zustehe.⁹³¹

Die Kritik der Sachverständigen Koisser (UNHCR) und Graf (Amnesty International) stellte hingegen den Schutz von Flüchtlingen in den Mittelpunkt. Diese Sachverständigen kritisierten das Konzept des „sicheren Herkunftslandes“, da der Asylbewerber einen *Verfolgungsnachweis* erbringen müsse. Ferner sei die Prognose, daß ein Staat nie gegen das Abschiebeverbot verstoße, nicht haltbar.⁹³² Dementsprechend schlugen sie vor, daß nicht der *Fluchtweg*, sondern der *Fluchtgrund* auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention für die Anerkennung von politischem Asyl ausschlaggebend sein solle.⁹³³

Im Anschluß an diese Sachverständigenanhörung wurden die Ratschläge der Sachverständigen in vier weitere Verhandlungsrunden zwischen den Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP ausgiebig diskutiert. Die Verhandlungspartner kamen jedoch öffentlich zu dem Ergebnis, daß trotz Kritik der Sachverständigen die Regelungen, die auf europäischer Ebene getroffen worden seien, in dem Reformwerk genügend berücksichtigt worden wären. Wie von den Sachverständigen gewünscht, könne die BRD nach der Änderung des deutschen Asylgrundrechtes nicht nur an europäischen Zuständigkeitsvereinbarungen teilnehmen, sondern auch ein europäisches Verteilungs- und Lastenverteilungsverfahren anstreben.⁹³⁴

Der Einfluß der Sachverständigen auf den Entscheidungsprozeß war also gering. Der Raum für Verhandlungsoptionen, die vom „Nikolauskompromiß“ abwichen, war hierfür zu klein, da zur Verhinderung einer Sperrminorität sowohl den innerparteilichen Differenzen in der SPD und FDP als auch den Querelen zwischen den Schwesterparteien der CDU und CSU Tribut gezollt werden mußte.⁹³⁵ So war die politische Gesamtkonzeption des „Asylkompromisses“ zwar an den veränderten dynamischen Rahmenbedingungen ausgerichtet. Jedoch ließ der „Asylkompromiß“ den Kern der alten Wertvorstellungen bestehen, indem er den Schutz des einzelnen Flüchtlings in Art. 16a (1) GG - und dadurch das individuelle Asylrecht - sicherte. Der Verweis auf die Harmonisierung der nationalen und internationa-

⁹³¹ BT Innenausschuß 12/Protokoll 56, 31-35 und 355-380 (Hailbronner, Kay). Vgl. auch den Sachverständigen Theuersbacher, Paul, in: ebd., 17-25 und 511-524.

⁹³² Ebd., 57-63 und 253-278 (Renner, Günter); 63-65 (Leuninger, Herbert/pro asyl).

⁹³³ Ebd., 203-226 und 15-17 (Koisser, Walter/UNHCR); ebd., 107-113 und 227-240 (Graf, Jutta/Amnesty International).

⁹³⁴ Diese Informationen gehen aus meinen Hintergrundgesprächen und der mir gestatteten Dokumenteneinsicht hervor. Vgl. auch: BT PlPr. 12/160 vom 26.5.1993, 13502-13710 [13504, Wolfgang Schäuble (CDU); 13507, Hans Ulrich Klose (SPD); 13510, Herrmann Solms (FDP); 13520, Rudolf Seiters (Bundesinnenminister); 13534, Gerd Wartenberg (SPD)].

⁹³⁵ Diese Informationen gehen aus meinen Hintergrundgesprächen und der mir gestatteten Dokumenteneinsicht hervor. Dabei wird betont, daß die Richtschnur allein der Parteienkompromiß vom 6.12.1992 und die entsprechenden Parteitagsbeschlüsse sein konnten und demzufolge die Ablehnung der politischen Gesamtkonzeption seitens der Sachverständigen nur wenig Einfluß auf die abschließenden Verhandlungen hatte. Zu den einzelnen Verhandlungsdifferenzen siehe u.a. auch Pressedienst der SPD, 1993b: SPD-Bundestagsfraktion: Fraktion-Aktuell 4/1993 vom 4.6.1993, Bonn.

len Regelungen sollte hingegen die neuen Wertvorstellungen und politischen Ziele als zukunftsorientierte Politik legitimieren und dadurch den politischen Einfluß der Reformgegner schwächen.

Während die Drittstaatenregelung auf europäischer Ebene bereits als politisches Mittel zur Senkung der Flüchtlingszahlen angewandt und über Verträge auf Anrainerstaaten erweitert wurde,⁹³⁶ mobilisierten die nationalen Gegner des „Asylkompromisses“ weiterhin gegen das nationale Reformwerk. Um die Sperrminorität im Bundestag doch noch zu erreichen, kündigten Menschenrechtsorganisationen und außerparlamentarische Aktionsgruppen Aktionen am Abstimmungstag gegen die *„faktische Abschaffung des Grundrechts auf Asyl“*⁹³⁷ an. Ferner erklärten Mitglieder des Bundestages, daß sie dem „Asylkompromiß“ aus moralischen und rechtlichen Gründen nicht zustimmen würden. Durch diese Aktionen und politischen Kundgebungen sollten genügend Bundestagsabgeordnete von der Amoralität der interfraktionellen Gesetzinitiative überzeugt und dadurch seine Bestätigung durch den Bundestag und Bundesrat verhindert werden.⁹³⁸

Wegen dieser heftig geführten Kontroverse, die ganz Deutschland erfaßte, setzte die SPD noch einmal eine fraktionsinterne Debatte an, die einen Tag vor der Bundestagsabstimmung stattfand. Nach dieser Aussprache beschloß die Mehrheit der SPD-Fraktion, dem „Asylkompromiß“ zuzustimmen. Gleichzeitig reichte sie jedoch noch einen Änderungsantrag ein, um eine Abschiebung in einen „sicheren Drittstaat“ über ein deutsches Gericht in Ausnahmefällen anhalten zu können.⁹³⁹ Dieses Verhalten zeigt, daß die SPD als kollektiver Akteur trotz ihres Entschlusses, dem „Asylkompromiß“ zuzustimmen, den internen Differenzen mit Hilfe kleiner gesetzlicher Änderungsvorschläge Rechnung trug. Trotz der

⁹³⁶ Am 7.5.1993 wurde das Rückübernahmeabkommen mit Polen unterzeichnet, nach dem Polen zur technischen auch eine Finanzhilfe von 120 Mio. DM erhielt. Diesem Abkommen folgten als nächstes das Abkommen mit Bulgarien am 10.4.1994 und das Abkommen mit der Tschechischen Republik am 3.11.1994.

⁹³⁷ Siehe: Flugblatt „Asyl ist Menschenrecht!“, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 24/1993. Vgl. auch: pro asyl, 1993a: Medieninformation von pro asyl vom 27.4.1993: Aktion für uneingeschränktes Asylrecht. Bundestagspräsidentin nimmt Unterschriften entgegen/bis heute mehr als 100.000 UnterzeichnerInnen, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik: 25/1993; Presseerklärung Referendum Doppelte Staatsbürgerschaft vom 28.4.1993, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik: 25/1993; Regenbogen Innenpolitik, Heft von Bündnis 90/Die Grünen, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik: 25/1993; Leuninger, Herbert, 1995/96/97: Auf dem Weg nach rechts. Asyl - ein wachsender Markt, in: Handbuch der Asylarbeit. Ein Vernetzungshandbuch für alle, die sich haupt- und ehrenamtlich für Flüchtlinge engagieren, Karlsruhe: 03.049001-03.060.001.

⁹³⁸ So kündigte z.B. Hans Jochen Vogel (SPD) an, wegen des umstrittenen §34a AsylVerfG n.F. dem Gesetzentwurf nicht zuzustimmen, da hiernach die Abschiebung in einen „sicheren Drittstaat“ nicht durch einen Gerichtsbeschuß verhindert werden könne. Vgl. Hamburger Arbeitskreis Asyl e.V. 1996, 03.024.001.

⁹³⁹ BT Drs. 12/5019 vom 25.5.1993. Hier sollte der zwischen den Verhandlungspartnern festgelegte Passus §34a (2) AsylVfG so geändert werden, daß über diese Klausel in Ausnahmefällen die Abschiebung von Asylbewerbern in den entsprechenden „sicheren Drittstaat“ nicht stattgefunden hätte. Diese Änderung wurde jedoch von der CDU/CSU und der FDP mit dem Argument abgelehnt, daß hierdurch eine Verwässerung der Drittstaatenregelung einhergehe. Diese Informationen gehen aus dem Brief eines einflußreichen SPD-Fraktionsmitgliedes an seine Fraktionsmitglieder vom 6.5.1993 hervor.

(mehrheitlich) gewandelten negativen Wahrnehmung von Asylbewerbern blieb der Schutz des politischen Flüchtlings Teil ihrer Parteiidentität.

Während am Abstimmungstag eine Demonstration im Regierungsviertel untersagt und die Demonstranten von NATO-Stacheldrahtzäunen und ca. 4000 Polizisten außerhalb der Bannmeile gehalten wurde, prallten in der abschließenden, emotional geprägten Bundestagsdebatte vom 26.5.1993⁹⁴⁰ noch einmal die kontroversen asylpolitischen Ziele und Wertvorstellungen der verschiedenen Akteure aufeinander.⁹⁴¹ So forderte Konrad Weiß (Bündnis 90/Die Grünen) „*Verständnis für die Not von Flüchtlingen und Asylbewerbern*“,⁹⁴² und auch die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Cornelia Schmalz-Jacobsen (FDP) erklärte:

*„Das Asylrecht ist seit 1949 eine Zierde, ein Qualitätsmerkmal unserer bundesdeutschen Verfassung. (...) Der Asylweg muß wieder für tatsächlich politisch Verfolgte - und ausschließlich für sie - reserviert sein. (...) Auf Dauer werden wir an einem ergänzenden Zuwanderungs(begrenzungs)gesetz nicht vorbeikommen. (...) Das Asylrecht ist immer eine Frage der Generosität, und wenn man generös sein will, dann muß man riskieren, sich gegebenenfalls in der Person geirrt zu haben.“*⁹⁴³

Der Verlauf der Bundestagsdebatte bestätigte jedoch, daß der einmal zwischen der SPD, der CDU/CSU und der FDP geschlossene „Asylkompromiß“ die einzige Basis für die erforderliche Zweidrittelmehrheit darstellte. Jedes Aufschnüren des „Verhandlungspaketes“ hätte den Kompromiß zwischen den Verhandlungspartnern zu Fall gebracht und die Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat gefährdet: Während einigen Fraktions-

⁹⁴⁰ BT PIPr. 12/160 vom 26.5.1993, 13502-13710. Hier wurde nicht nur über das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16 und 18)“ in Verbindung mit dem von der CDU/CSU-, SPD- und FDP-Fraktionen eingebrachten Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften“ und dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP eingebrachten Entwurfs des „Gesetzes über Leistungen der Sozialhilfe an Ausländer“ diskutiert. Gleichzeitig standen auch der von Abgeordneten der CDU/CSU eingebrachte, und bereits für erledigt erklärte Entwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16 und 24)“, der von Bündnis90/Die Grünen eingebrachte Entwurf eines „Gesetzes zur Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern“, der von Bündnis90/Die Grünen eingebrachte Entwurf des „Gesetzes über die Rechtstellung von Flüchtlingen (Flüchtlingengesetz) und die Beschlußempfehlung des Innenausschusses hinsichtlich der Unantastbarkeit des Grundrechts auf Asyl in Zusammenhang mit den jüngsten ausländerfeindlichen Ausschreitungen zur Debatte. Zu den Drucksachen siehe: BT Drs. 12/4152 vom 19.1.1993 mit Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT Drs. 12/4984 vom 18.5.1993; BT Drs. 12/4450 vom 2.3.1993 mit Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT Drs. 12/4996 vom 18.5.1993 und Änderungsantrag der SPD-Fraktion BT Drs. 12/5019 vom 25.5.1993; BT Drs. 12/2112 vom 18.2.1993 zusammen mit BT Drs. 12/4984 vom 18.5.1993 und dem Bericht des Haushaltsausschusses BT Drs. 12/4995 vom 21.5.1993; BT Drs. 12/1741 (neu); BT Drs. 12/2089 vom 13.2.1992 mit der Beschlußempfehlung und Bericht BT Drs. 12/4984 vom 18.5.1993; BT Drs. 12/3235 vom 10.9.1992; BT Drs. 12/1216 vom 27.9.1991 und Beschlußempfehlung und Bericht BT 12/4984 vom 18.5.1993.

⁹⁴¹ Vgl. u.a. die verschiedenen Erklärungen und Reden, die zu Protokoll gegeben wurden: BT PIPr. 12/160 vom 26.5.1993: Nachtrag zum Stenographischen Bericht (Im Folgenden: Nachtrag zum Stenographischen Bericht).

⁹⁴² Ebd., 13517.

⁹⁴³ Ebd., 13691. BT PIPr. 12/160 vom 26.5.1993, 13545 (Burkhard Hirsch; FDP).

mitgliedern der CDU/CSU der „Asylkompromiß“ nicht weit genug ging,⁹⁴⁴ forderten die dem Reformwerk *zustimmenden* Fraktionsmitglieder der SPD und FDP, daß sich die CDU/CSU auch hinsichtlich der Bürgerkriegsflüchtlinge und einer generellen Zuwanderungsregelung mit ihnen verständigte. Ihrer Meinung nach sollte dem „Asylkompromiß“ eine Pilotfunktion zukommen, über die eine europäische Lastenverteilung erreicht werden sollte.⁹⁴⁵

Durch diese Forderung wurde hervorgehoben, daß die restriktive Asylpolitik erst ihren Symbolcharakter für eine Zuwanderungskontrolle erhalten habe, weil Zuwanderungsfragen (besonders von der CDU/CSU) auf das Politikfeld Asyl zugespielt worden seien. Nach dieser Argumentation wurde der „Asylkompromiß“ nicht angezweifelt, seine Reichweite jedoch bemängelt. Diese zusätzlichen politischen Ziele der SPD und FDP standen jedoch im Widerstreit zu denen der CDU/CSU. Diese hatte sich bereits in den Verhandlungen zum „Nikolauskompromiß“ erfolgreich durchgesetzt und ihre politischen Ziele größtenteils verwirklicht. Dementsprechend sah sie keinen Anlaß, diesen politischen Erfolg als „Etappe“ zu deklarieren, sondern wollte ihn der Bevölkerung als symbolischen „Gesamt-sieg“ präsentieren - und damit weitere Zugeständnisse an ihre Verhandlungspartner vermeiden.

Obwohl die politischen Differenzen zwischen der CDU/CSU, der FDP und der SPD also fortbestanden, sprach sich die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Bundestagsabgeordneten⁹⁴⁶ für eine Änderung des deutschen Asylgrundrechtes aus. Die Begründung der Bundestagsabgeordneten basierte dabei auf dem Einstellungswandel in der Aufnahmegesellschaft, nach dem Flüchtlinge nun in erster Linie eine soziale und finanzielle Belastung darstellten und eine politische Gesamtlösung nur im europäischen Entscheidungsprozeß erreicht werden könnte. So äußerte zum Beispiel Cornelia Sonntag (SPD):

„Sie (die CDU/CSU, d. Verfasserin) haben ein sehr vielschichtiges Problem, nämlich die gegenwärtige Migrationspolitik unzulässig lange auf das Pro und Contra zum Artikel 16 verengt. (...) Nehmen Sie und nehmen wir Abschied von der Vorstellung, wir Deutschen allein könnten in Europa ein humanes Asylverfahren gewährleisten. Es ist ein Zeichen von Hochmut. Niemand und nichts gibt uns das Recht auf den Alleinvertretungsanspruch bei der Wahrung von Menschenrechten. (...) Die vielen Bürgermeister, die Kommunalpolitiker,

⁹⁴⁴ Sie forderten weiterhin eine institutionelle Garantie anstatt des eingeschränkten Individualrechtes in Art. 16 a (1) GG, obwohl in der Drucksache BT Drs. 12/4984 vom 18.5.1993 dieser Entwurf für erledigt erklärt worden war. Vgl. u.a. Nachtrag zum Stenographischen Bericht.

⁹⁴⁵ BT PIPr. 12/160 vom 26.5.1993 [15310 f, Herrmann Solms; FDP); 13507, Hans Ulrich Klose (SPD); 13525, Jürgen Schmude (SPD)].

⁹⁴⁶ Für die „Änderung des Grundgesetzes (Art. 16 und 18) GG“, BT Drs. 12/4152, 12/4984 Nr. 1 votierten von 654 anwesenden Bundestagsabgeordneten 521 mit Ja, 132 mit Nein und ein Bundestagsabgeordneter enthielt sich. Für den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften“ votierten von 655 Abgeordneten 496 mit Ja, 158 mit Nein und einer enthielt sich.

die Sozialdezernenten, die die jetzige Lage für untragbar hielten, sind keine rechtsgerichteten Schreihälse. Sie verdienen unser Verständnis und sie verdienen unsere Solidarität."⁹⁴⁷

Auch der dazugehörige Entwurf eines „Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen der Asylbewerber“⁹⁴⁸ konnte mit über Zweidrittel der Bundestagsabgeordneten verabschiedet werden.⁹⁴⁹ Hingegen wurde der Änderungsantrag der SPD-Fraktion mit Hilfe der Stimmen der Regierungskoalition abgelehnt.⁹⁵⁰ Einen Tag später beschloß auch der Bundesrat mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze,⁹⁵¹ so daß die Änderungen ab 1.7.1993 in Kraft treten konnten.⁹⁵²

Obgleich die Gesetze im Bundestag und Bundesrat von der erforderlichen Zweidrittelmehrheit verabschiedet wurden, hielten die Gegner des Reformwerkes an ihrer Kritik fest und riefen das Bundesverfassungsgericht mehrfach an.⁹⁵³ Um auf die Entscheidungen des obersten deutschen Gerichtes zum neuen Asylgrundrecht Einfluß zu nehmen, nutzten sowohl die Gegner als auch die Befürworter des Reformwerkes die Möglichkeit, mittels einer mündlichen Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht ihre Wertvorstellungen und politischen Ziele zu begründen - und damit die Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit des neuen Asylgrundrechtes. Dabei machte die Regierungskoalition von ihrer Position als gewählte Regierung Gebrauch, um die Legitimität ihrer politischen Ziele zu unterstreichen. Dementsprechend ließ sie den „Asylkompromiß“ - mit besonderem Augenmerk auf der Flughafenregelung - durch Manfred Kanther in seiner Rolle als Bundesinnenminister per-

⁹⁴⁷ BT PIPr. 12/160 vom 26.5.1993 [13603, Cornelia Sonntag-Wolgast (SPD)]. Vgl. auch: ebd., 13621 ff, Hans Gottfried Bernrath (SPD); 13611, Otto Schily (SPD).

⁹⁴⁸ BT Drs. 12/4451, 12/5008 Nr. 1.

⁹⁴⁹ Von 651 abgegebenen Stimmen votierten 540 mit Ja, 98 mit Nein und 13 Bundestagsabgeordnete enthielten sich.

⁹⁵⁰ Von 655 abgegebenen Stimmen votierten 233 mit Ja, 391 mit Nein und 31 Bundestagsabgeordnete enthielten sich.

⁹⁵¹ 12 Bundesländer stimmten zu, Bremen und Niedersachsen stimmten dagegen, Brandenburg und Hessen enthielten sich. Diese Enthaltungen bzw. negative Voten lassen sich darauf zurückführen, daß die Grünen bzw. Bündnis90/Die Grünen durch ihre Beteiligung an den Landesregierungen in diesen Bundesländern größeren politischen Einfluß hatte.

⁹⁵² Das Asylbewerberleistungsgesetz trat im Gegensatz zur Grundgesetzänderung Art. 16 a GG und der Novellierung des Asylverfahrensgesetzes erst am 1.11.1993 in Kraft.

⁹⁵³ Vgl. u.a. pro asyl, 1993b, Medieninformation vom 27.5.1993: Artikel 16 Grundgesetz. Bundespräsidentin soll Unterschrift verweigern, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 26/1993; pro asyl 1993c, Medieninformation vom 31.5.1993: Solinger Mord und Brandanschlag. Asylbeschuß des Bundestages das falsche Signal, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 26/1993; Bündnis90/Die Grünen, 1993: Flugblatt: Asylrecht ist Menschenrecht. Auch nach dem Tag X: Ja zum individuellen Grundrecht auf Asyl!, dokumentiert in: Infodienst der Bundestagsgruppe Bündnis 90/Die Grünen zur Einwanderungs- und Asylpolitik 26/1993; Pfaff, Victor, 1993: Ergebnisse von Verhandlungen zu Asyl und Zuwanderung: Dokumentation und Stellungnahme von Pro Asyl und dem DGB-Vorstand, in: Informationsdienst zur Ausländerarbeit 1993, 89-95.

sönlich verteidigen. Die Gegenseite bat hingegen Professor Walter Kälin, als renommierter Sachverständiger mündlich kritisch Stellung zum „Asylkompromiß“ zu beziehen.⁹⁵⁴

Schon im Juli 1993 bewertete das Bundesverfassungsgericht - mit einem abweichenden Mindestvotum einiger Richter - die Flughafenregelung als verfassungsgemäß, formulierte jedoch Mindeststandards für das entsprechende Verwaltungsverfahren.⁹⁵⁵ Die Gerichtsentscheidung vom 14.5.1996⁹⁵⁶ fiel erneut zugunsten des neuen Asylgrundrechtes aus.⁹⁵⁷ In seiner Gerichtsentscheidung von 1993 und der Entscheidung von 1996 machte das Bundesverfassungsgericht zwar bestimmte verfahrenstechnische und inhaltliche Vorgaben zur Bestimmung „sicherer“ Dritt- und Herkunftsstaaten. Das Kernstück des „Asylkompromisses“, die Drittstaatenregelung, sowie die Bestimmungen zu „sicheren Herkunftsländern“ und die Flughafenregelung wurden jedoch für verfassungsgemäß erklärt.⁹⁵⁸ Die Taktik der Bundesregierung, das neue Asylgrundrecht mit der von der Bevölkerungsmehrheit geteilten neuen Wahrnehmung von Asylbewerbern als soziale und finanzielle Belastung der Aufnahmegesellschaft zu begründen, hatte sich damit bewährt.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Kommunen und die CDU/CSU das deutsche Asylgrundrecht, das als Reaktion auf die faschistische Vergangenheit liberal ausgestaltet worden war, wegen der veränderten dynamischen Rahmenbedingungen zunehmend in Frage stellten. Die wachsende Arbeitslosigkeit, der steigende Ausländeranteil an der Bevölkerung und die zunehmende finanzielle und soziale Belastung der Kommunen verstärkten die Angst in der Bevölkerung vor sozialem Abstieg. Dabei unterstützten die Medien durch ihre Berichterstattung, daß besonders der Anstieg der Asylbewerberzahlen von der Mehrheit der Bevölkerung als soziale und finanzielle Bedrohung gesehen wurde.

Die Akteure, deren Wertvorstellungen und politischen Ziele im Politikfeld Asyl emotional mit der deutschen Vergangenheit verknüpft waren, reagierten auf die ansteigenden Zuwandererzahlen und den Einstellungswandel der Bevölkerungsmehrheit gegenüber A-

⁹⁵⁴ Zu Einzelfragen äußerten sich außerdem Vertreter des UNHCR und Amnesty International, der EKD, des Deutschen Caritas-Verbandes und Bedienstete des BAFI. Siehe BVerfG 94, 49 (71), 33 ff.

⁹⁵⁵ BVerfG 2 BvR 1475/93 vom 16.7.1993; 2 BvR 1476/93 vom 19.7.1993; 2BvR 1492/93 vom 21.7.1993. In den hier vorliegenden Entscheidungen über Anträge aus Indien und Ghana erklärte das Bundesverfassungsgericht, daß die Einreise über einen Flughafen nach §18a AsylVfG nur verweigert werden darf, wenn die Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen, die Anträge der Asylbewerber als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden oder die Asylbewerber keinen gültigen Paß bzw. Paßersatz vorweisen können. Lediglich, wenn angezweifelt werden kann, ob ein Antrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden kann, muß dem Antragsteller die Einreise gestattet werden.

⁹⁵⁶ BVerfG 94, 49 vom 14.5.1996.

⁹⁵⁷ BVerfG 94, 49 (71), 23 ff.

⁹⁵⁸ Siehe hierzu u.a.: Renner, Günther, 1996: Was ist vom deutschen Asylrecht geblieben?, in: ZAR 3/1996, 103-109; Angenendt, Steffen, 1997a, 116 ff; Fliegau, Harald, 1993: Anmerkungen zum Asylkompromiß, in: Öffentliche Verwaltung 46/93, 984-993; Hailbronner, Kay, 1993c: Die Asylrechtsreform im Grundgesetz, in: ZAR 13/93, 107-117; Hehl, Susanne 1993: Die Neuregelung des Asylrechts, in ZRP, 8/93, 301-308.

sylbewerbern unterschiedlich. Während sich bei der CDU/CSU und den Kommunen die neue Wahrnehmung von Asylbewerbern als sozioökonomische Belastung der Aufnahmegesellschaft konsolidierte, führten die veränderten dynamischen Rahmenbedingungen in der SPD und FDP zu internen Debatten um die politischen Ziele im Asylrecht. Dabei wurde besonders die SPD durch ihre Netzwerke zur Interessenkoalition einerseits, und den Kommunen andererseits zunehmend vor eine Zerreißprobe gestellt. Allein Bündnis90/Die Grünen und die Interessenkoalition beharrten trotz der veränderten Rahmenbedingungen darauf, daß Flüchtlinge generell zu schützen seien, und hielten damit an ihren Wertvorstellungen und politischen Zielen fest.

Mit dem Zusammenbruch der UdSSR, dem Zerfall des Warschauer Paktes und der Wiedervereinigung Deutschlands entwickelte sich eine Eigendynamik im Entscheidungsprozeß, welche die Akteure nicht mehr kontrollieren konnten. Die zunehmende Unzufriedenheit in der Aufnahmegesellschaft machte sich in fremdenfeindlich motivierten Straf- und Gewalttaten sowie den Wahlerfolgen rechtsextremistischer Parteien bei Landtagswahlen bemerkbar. Infolgedessen gerieten die Bundestagsparteien unter politischen Handlungsdruck, der deutschen Bevölkerung eine Lösung zur Senkung der Zuwanderungszahlen zu präsentieren. Da jedoch Zuwanderung über die Aufnahme von Asylbewerbern am einfachsten zu kontrollieren war, forderte die CDU/CSU eine Einschränkung des Asylgrundrechtes als politische Lösung für Zuwanderungsfragen. Auf europäischer Ebene wurde sie dabei durch die anderen Regierungen unterstützt. Dies hatte wiederum Auswirkungen auf den deutschen Entscheidungsprozeß, da sich die politische Diskussion auch auf nationaler Ebene immer stärker auf das Politikfeld Asyl konzentrierte. Selbst die Entscheidungsträger der katholischen und evangelischen Kirche in Deutschland begannen 1992, den Einstellungswandel in der Aufnahmegesellschaft zu akzeptieren und verstärkten hierdurch den politischen Einfluß der Befürworter eines eingeschränkten Asylgrundrechtes.

Um eine weitere Eskalation der links- und rechtsextremistischen Straf- und Gewalttaten zu verhindern, suchten die beiden Volksparteien, die SPD und die CDU/CSU, zusammen mit dem kleinen liberalen Koalitionspartner der Union nach einer politischen Lösung, welche die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat erhalten würde. Das einzige politische Konzept, das sowohl auf den veränderten dynamischen Rahmenbedingungen basierte als auch auf europäischer Ebene bereits akzeptiert worden war, war intergouvernemental entwickelt und von der CDU/CSU maßgeblich mitgestaltet worden. Da jedoch die politischen Gegner der CDU/CSU kein Alternativmodell vorweisen konnten, wurde dieses intergouvernementale Modell von der SPD und FDP übernommen. Somit konnte die CDU/CSU ihre Position als zentraler Akteur nutzen, um ihren Handlungsspielraum zu erweitern und die europäischen Verhandlungsergebnisse als Beweis ihrer eigenen politischen Handlungsfähigkeit zu präsentieren. Die anderen Akteure waren hingegen zu diesem Zeitpunkt davon abhängig, einen Verhandlungskompromiß mit der CDU/CSU zu erzielen, um ihre politische Handlungsfähigkeit zu beweisen.

Durch diese Verhandlungskonstellation beeinflusste die CDU/CSU auch die nationalen Verhandlungen maßgeblich, so daß der Kern des „Asylkompromisses“ auch hauptsächlich asylrechtliche Regelungen zur Einschränkung des deutschen Asylgrundrechtes enthielt. Jede Forderung nach einer darüber hinausgehenden Zuwanderungsregelung konnte hingegen von der CDU/CSU erfolgreich abgewiesen werden, da sie der SPD als ihrem Hauptgegner drohte, diese für das Nichtzustandekommen einer gemeinsamen Lösung und das Ansteigen fremdenfeindlich motivierter Straf- und Gewalttaten verantwortlich zu machen. Weil die SPD und FDP aber befürchteten, daß sich ohne ein gemeinsames Verhandlungsergebnis der Handlungsspielraum der CDU/CSU weiter vergrößern könne, gaben sie den politischen Forderungen der CDU/CSU größtenteils nach.

Die Verbindung der nationalen mit den internationalen Verhandlungen trug somit zu einer Änderung der dynamischen Rahmenbedingungen bei, die sich zugunsten der politischen Ziele des zentralen Akteurs wandelten. Da die anderen europäischen Mitgliedstaaten kein Individualrecht auf Asyl in ihren Verfassungen verankert hatten, legitimierte diese Verbindung den Einstellungswandel gegenüber Asylbewerbern in der deutschen Aufnahmegesellschaft trotz faschistischer Vergangenheit - und damit die restriktive Änderung des liberalen deutschen Asylgrundrechtes. Die Strategie der CDU/CSU, als zentraler Akteur die beiden Verhandlungen enger miteinander zu verbinden und ihr Policy-Netz mit den Kommunen zu verstärken, war also erfolgreich. Durch diese Strategie konnten die nationalen Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum der CDU/CSU beschränkten, unterlaufen werden. Dies führte zu einer verbesserten Verhandlungsposition gegenüber ihren politischen Gegnern. Im Laufe der Verhandlungen konnte die CDU/CSU somit ihre politischen Ziele trotz der strukturellen Rahmenbedingungen, die eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat erforderlich machten, größtenteils durchsetzen. Die anderen Fragen, die eine Zuwanderungsregelung betreffen, wurden zwar im „Nikolauskompromiß“ berücksichtigt, doch sind sie wegen der unterschiedlichen Zielsetzungen der Akteure bis heute noch auf deutscher und europäischer Ebene politisch und wissenschaftlich umstritten.⁹⁵⁹

⁹⁵⁹ Siehe hierzu u.a.: Wischer, Christine, 1997: Zusammen leben: Die Integration der Migranten als zentrale kommunale Zukunftsaufgabe, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46/97, 29-38; Hailbronner, Kay/Martin, David/Motomura, Hiroshi (Hrsg.), 1997: *Establishing Migration Controls. The Search for Workable Policies in Germany and the United States*, Providence; Münz, Rainer/Seifert, Wolfgang/Ulrich, Ralf, 1997; Münz, Rainer/Weiner, Myron (Hrsg.), 1997: *Migration and Refugees. U.S. and German Policies Towards Countries of Origin*, Providence; Fritsch-Oppermann, Sybille, 1997: *Konkretionen für eine europäische Einwanderungsgesetzgebung. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 27. bis 29. November 1996*, Loccum; Klos, Christian, 1997: *German Integration Policy. Current Developments in the Legal Discussion*, Paper Presented at the Conference „Managing Migration in the 21st Century“ vom 10. und 11.10.1997, unter: <http://migration.ucdavis.edu/cc/Klos.html>; Schuck, Peter/Bade, Klaus/Münz, Rainer (Hrsg.), 1997: *Opening the Door. U.S. and German Policies on the Adsorption and Integration of Immigrants*, Providence.