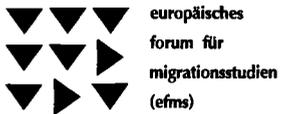


**Verónica Tomei**  

---

**Europäisierung nationaler  
Migrationspolitik**

**Para Dolores,  
Ernesto y  
Carmen**



**Forum Migration 6**  
**Europäisierung nationaler**  
**Migrationspolitik**

# **Europäisierung nationaler Migrationspolitik**

**Eine Studie zur  
Veränderung von Regieren in Europa**

**von**

**Verónica Tomei**



**Lucius & Lucius · Stuttgart · 2001**

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Tomei, Verónica: Europäisierung nationaler Migrationspolitik : eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa / Verónika Tomei. Europäisches Forum für Migrationsstudien (EFMS). - Stuttgart : Lucius und Lucius, 2001

(Forum Migration ; 6)

Zugl.: Bonn., Univ., Diss., 2000

ISBN 3-8282-0156-3

**europäisches forum für migrationsstudien (efms)**

Institut an der Universität Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

[www.uni-bamberg.de/efms](http://www.uni-bamberg.de/efms)

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2001

Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Design: Barbara Meyer, D-90542 Eckental

Satz: efms, D-96052 Bamberg

Druck und Einband: Rosch-Buch, Scheßlitz

Printed in Germany

ISBN 3-8282-0156-3

ISSN 0949-1960

---

## Vorwort

Die europäische Integration ist ein Prozess, der noch lange nicht abgeschlossen ist. Zu Beginn des neuen Jahrtausends stehen die Reform des Entscheidungsprozesses, die Herausbildung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik und eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik im Mittelpunkt des weiteren Integrationsbemühens. Die vorliegende Arbeit widmet sich dem Europäisierungsprozess im Bereich der Migrationspolitik. Sie verfährt – dem Thema angemessen – nach einer interdisziplinären Arbeitsweise und demonstriert hohe politikwissenschaftliche, juristische und sozialwissenschaftliche Kompetenz.

Die Arbeit kann zeigen, dass Europäisierung im Bereich der Migrationspolitik nicht (nur) ein „idealistisches“ politisches Ziel ist, sondern aus der Einsicht erwächst, dass die autonome Gestaltungsmacht des bisherigen Nationalstaats aufgrund des transnationalen Charakters des Wanderungsphänomens beschränkt ist. Europäisierung der Migrationspolitik bedeutet somit einerseits eine Begrenzung von Rechten des Nationalstaats, andererseits eine Erweiterung seiner Handlungsmöglichkeiten, so widersprüchlich das klingen mag. Das impliziert auch „eine Veränderung des Regierens in Europa“, wie der Untertitel sagt. Die vorliegende Studie ist damit auch eine Fallstudie über Europäisierung der Politik von allgemeinem, über den Bereich der Migrationspolitik hinausgehendem Interesse.

Das europäische forum für migrationsstudien an der Universität Bamberg, in dessen Arbeitszusammenhang die Untersuchung entstanden ist und an dem sie durchgeführt wurde, hat den Europäisierungsprozess von Anfang an zu einem seiner zentralen Interessenspunkte gemacht. Frau Tomei hat diesen Forschungsschwerpunkt mit großem Engagement und hervorragender Kompetenz bearbeitet und mit der vorliegenden Untersuchung ihre Arbeit in diesem Forschungsbereich am efms erfolgreich abgeschlossen. Dafür möchte ich Ihr herzlich danken.

Bamberg, im Dezember 2000



Prof. Dr. Friedrich Heckmann

---

## Danksagung

Die vorliegende Studie zur Veränderung von Regieren in Europa ist im Wintersemester 1999/2000 der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation vorgelegt worden. Doktoranden müssen häufig Einzelkämpfer sein, aber dennoch ist jeder für das Gelingen seiner Arbeit auf die Mitwirkung einer Vielzahl von Menschen angewiesen, denen an dieser Stelle gedankt sein soll.

Prof. Dr. Karl Kaiser, Universität Bonn (emeritiert), möchte ich recht herzlich dafür danken, daß er sich zur Betreuung dieser Arbeit bereit erklärt hat. Prof. Dr. Gerd Langguth hat dankenswerterweise die Zweitkorrektur übernommen.

Diese Arbeit ist am europäischen forum für migrationsstudien, Institut an der Universität Bamberg, entstanden, dessen Leiter, Prof. Dr. Friedrich Heckmann, ich für seine zahlreichen Kommentare und Anregungen zu Dank verpflichtet bin.

Einen besonders herzlichen Dank schulde ich Matthias Gehrke, Dr. Steffen Angenendt und Harald Lederer, mit denen ich in zahlreichen Gesprächen Analysen und Argumentationslinien der Arbeit durchsprechen durfte und damit so manches Mal den verlorengegangenen roten Faden wiederfinden konnte. Jeder, der sich einmal auf das Unternehmen Dissertation eingelassen hat, wird nachempfinden können, wie unschätzbar wertvoll eine solche Hilfestellung ist.

Die Arbeit hatte zum Ziel, die Europäisierung nationaler Migrationspolitik nachzuzeichnen; dafür waren Gespräche mit Akteuren und eigene Eindrücke unerlässlich. Ich bin daher den Verantwortlichen im Bundesministerium des Innern, und da insbesondere dem Leiter der Projektgruppe Europäische Harmonisierung, Dr. Friedrich Löper, außerordentlich dankbar, daß sie eine zweimonatige Hospitanz ermöglichten, mich nach Brüssel mitgenommen haben und jahrelang für zahlreiche Fragen zur Verfügung standen. Auch Dr. Otto Harnier vom Ratssekretariat der Europäischen Union hat dazu einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Danken möchte ich ebenfalls Viktor Foerster und Walter Weber für ihr Engagement für die Gründung und den Weiterbestand des europäischen forums für migrationsstudien, in dessen Rahmen die Arbeit entstanden ist. Ein herzliches Dankeschön geht auch an meine Kollegen vom efms, die mich in der einen oder anderen Weise bei der Erarbeitung der Dissertation unterstützt haben. Und schließlich sei jenen guten Freunden gedankt, deren Verständnis und Aufmunterung mir dabei geholfen haben, diese Arbeit überhaupt zu Ende zu führen.

Brüssel, im September 2000

Verónica Tomei

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Danksagung .....	6
<b>I. Einleitung .....</b>	<b>11</b>
1. Thema und Zielsetzung der Arbeit .....	11
2. Einordnung der Fragestellung in den Forschungsstand .....	11
3. Fragestellungen und theoretische Annahmen .....	14
4. Räumliche u. zeitliche Begrenzung der Arbeit, Methodik, Begriffsklärung	16
5. Aufbau der Arbeit .....	17
<b>II. Ausgangslage: Motive und Bedingungen der Kooperation im</b>	
<b>    Politikfeld Migration .....</b>	<b>19</b>
1. Problemdruck für die EU-Staaten im Politikfeld Migration zu	
Beginn der neunziger Jahre .....	19
1.1 Die migrationspolitische Situation Anfang der neunziger Jahre	
ist in einzelnen EU-Staaten von dem Gefühl der Krise geprägt ....	20
1.2 Die Wanderungskontrolle gehört zu den vitalen Interessen des	
Nationalstaates .....	24
1.3 Migrationspolitische Steuerungsproblematik: Die	
transnationalen Dimensionen .....	28
1.4 Migrationspolitische Steuerungsproblematik: Der europäische	
Integrationsprozeß .....	33
1.5 Fazit: Die migrationspolitische Gestaltungsmacht der EU-Staaten	
Anfang der neunziger Jahre ist beschränkt .....	36
2. Migrationspolitische Kooperation der EU-Staaten zur Erweiterung	
der Handlungsmöglichkeiten: Interessen und Schwierigkeiten .....	37
2.1 Ansätze zur migrationspolitischen Kooperation zwischen EU-Staaten	37
2.2 Die Souveränitätsrelevanz migrationspolitischer Kooperationsbereiche	40
2.3 Kooperationstheoretische Ausgangsüberlegungen .....	42
2.4 Migrationspolitische Kooperationsinteressen der EU-Staaten .....	44
2.5 Fazit: Spannungsverhältnis zwischen migrationspolitischen Kooperations-	
interessen und Bewahrung nationalstaatlicher Handlungsautonomie	48
3. Erstes Zwischenergebnis: Migrationspolitische Kooperation der EU-Staaten	
ist nötig und unter bestimmten Bedingungen möglich .....	49



<b>III. Europäisierung des Politikfeldes Migration</b> . . . . .	<b>51</b>
1. Institutionalisation der Migrationspolitik auf der europäischen Ebene: Die Entwicklung der vertraglichen Grundlagen in den neunziger Jahren . . . . .	52
1.1 Berücksichtigung nationaler Interessen: Kooperationsform . . . . .	52
1.1.1 Schengen . . . . .	52
1.1.2 Maastricht . . . . .	54
1.1.3 Amsterdam . . . . .	57
1.1.4 Fazit . . . . .	59
1.2 Berücksichtigung nationaler Interessen: Besondere Länderpositionen . . . . .	60
1.2.1 Vergemeinschaftung migrationspolitischer Bereiche . . . . .	60
1.2.2 Integration des Schengener Acquis . . . . .	62
1.2.3 Fazit . . . . .	63
1.3 Europäisierungstrend: Die Rolle der Gemeinschaftsinstitutionen . . . . .	64
1.4 Fazit: Europäisierung des Politikfeldes Migration durch die vertragliche Institutionalisierung auf der europäischen Ebene . . . . .	67
2. Politikfeld Migration und der europäische Integrationsprozeß . . . . .	68
2.1 Integrationspolitische Entwicklungen bewirken einen Funktionswandel der migrationspolitischen Kooperation . . . . .	69
2.2 Europapolitische und migrationspolitische Interessen . . . . .	73
2.3 Migrationspolitik und die Außenbeziehungen der EU . . . . .	76
2.4 Fazit: Europäisierung des Politikfeldes Migration durch Einbindung in den europäischen Integrationsprozeß . . . . .	80
3. Drei Fallbeispiele zur migrationspolitischen Kooperation der EU-Staaten . . . . .	81
3.1 Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien: Ein Fall für die migrationspolitische Kooperation der EU-Staaten? . . . . .	81
3.2 Migrationspolitische Kooperation im Test: Die kurdische Flüchtlingskrise 1997/1998 . . . . .	88
3.3 Verfeinerung des europäischen Asylzuständigkeitsystems: Das Eurodac-Übereinkommen . . . . .	94
3.4 Fazit: Europäisierung durch Nutzung der europäischen Ebene . . . . .	98



4. Die transnationale Verwaltungskooperation .....	99
4.1 Transnationale Arbeitsstrukturen im Bereich Migrationspolitik .	100
4.1.1 Hierarchische Struktur und Arbeitsbedingungen .....	100
4.1.2 Ausdifferenzierung und Spezialisierung .....	103
4.2 Informationsaustausch und praktische transnationale Verwaltungskooperation als Motor der Zusammenarbeit der EU-Staaten im Bereich Migrationspolitik .....	106
4.3 Elemente einer Institutionalisierung der migrationspolitischen Kooperation .....	113
4.3.1 Herausbildung einer migrationspolitischen Bürokratie europäischen Zuschnitts .....	113
4.3.2 Programmatische Kontinuität der migrationspolitischen Maßnahmen .....	116
4.3.3 Verrechtlichung der Zusammenarbeit .....	118
4.4 Fazit: Europäisierung durch transnationale Verwaltungskooperation	119
5. Auswirkungen der migrationspolitischen Kooperation auf die nationale Ebene .....	121
5.1 Institutionelle Anpassungen auf (sub)nationaler Ebene .....	121
5.2 Nationale Migrationspolitik im europäischen Kontext .....	127
5.3 Die europäische Ebene wird zum Bezugsrahmen nationaler Akteure	131
5.4 Fazit: Europäisierung durch Einbindung des nationalen Asyl- und Migrationssystems in das europ. Mehrebenensystem .....	133
6. Zweites Zwischenergebnis: Veränderung von Regieren in Europa am Beispiel Migrationspolitik .....	134
<b>IV. Europäisierung nationaler Migrationspolitik zwischen Demokratieerfordernissen und migrationspolitischen Herausforderungen .</b>	<b>141</b>
1. Europäisierung der Migrationspolitik und Demokratie .....	141
1.1 Demokratierelevante Problematik der Neukonstruktion des politischen Raumes im Politikfeld Migration .....	142
1.1.1 Europäische Inklusions- und Exklusionsprinzipien? .....	143
1.1.2 Rechtsstaatliche Problematik der Europäisierung nationaler Migrationspolitik .....	144
1.1.3 Migrationspolitikspezifische Legitimationslücken .....	146

1.2	Legitimation durch Beteiligung des Europäischen Parlaments . . .	148
1.2.1	Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Europäisierung nationaler Migrationspolitik . . . . .	148
1.2.2	Legitimationskraft des Europäischen Parlaments im Politikfeld Migration . . . . .	150
1.3	Indirekte Legitimation durch Beteiligung der nationalen Ebene .	152
1.4	Legitimation durch gesteigerte Problemlösungskompetenz? . . . .	158
1.5	Fazit: Notwendigkeit der begleitenden parlamentarischen Kontrolle im Europäisierungsprozeß nationaler Migrationspolitik . . . . .	160
2.	Europäisierung nationaler Migrationspolitik und die Migrationskrise . .	162
2.1	Krise des gegenwärtigen Asyl- und Migrationssystems . . . . .	162
2.2	Migrationspolitische Kooperation außerhalb des EU-Rahmens . .	166
2.3	Migrationspolitische Lösungsansätze der EU-Staaten . . . . .	170
2.4	Fazit: Migrationspolitische Lösungsansätze im Vergleich . . . . .	172
3.	Drittes Zwischenergebnis: Demokratische und migrationspolitische Vorteile der Europäisierung nationaler Migrationspolitik . . . . .	174
<b>V.</b>	<b>Zusammenfassung und Schluß . . . . .</b>	<b>177</b>
1.	Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	177
2.	Einordnung der Ergebnisse in die integrationstheoretische Literatur	182
3.	Schlußbetrachtungen . . . . .	185
<b>VI.</b>	<b>Anhang . . . . .</b>	<b>187</b>
<b>VII.</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis . . . . .</b>	<b>192</b>
<b>VIII.</b>	<b>Literaturverzeichnis . . . . .</b>	<b>194</b>
1.	Primärliteratur . . . . .	194
1.1	Verträge, Verordnungen und Beschlüsse des Rates der Europäischen Union . . . . .	194
1.2	Presseerklärungen, Drucksachen, Stellungnahmen, Tätigkeits- berichte, Selbstdarstellungen, Programme und Organigramme . .	197
2.	Sekundärliteratur . . . . .	201
3.	Periodika . . . . .	224

# 1. Einleitung

## 1. Thema und Zielsetzung der Arbeit

Wenn am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts über die Bedingungen nationaler Politik nachgedacht wird, bildet die Frage, wie der Nationalstaat mit den Herausforderungen umgeht, die sich aus der Zunahme transnationaler wirtschaftlicher, politischer, sozialer und kultureller Interdependenzbeziehungen ergeben, eines der Leitthemen (*Kaiser/Maull 1995; Kaiser 1995; Beck 1995*). Zu diesen Herausforderungen gehören auch die internationalen Wanderungsbewegungen. Die Staaten der Europäischen Union<sup>1</sup> sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu einer der größten Einwanderungsregionen der Welt geworden, wobei hier insbesondere die Bundesrepublik Deutschland als das bedeutendste Aufnahmeland hervorsteicht.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Strategien, die diese Staaten im Umgang mit internationalen Wanderungsbewegungen entwickeln. Es wird der Frage nachgegangen, wie sich die Bedingungen nationaler Politik durch eine multilaterale Kooperation im Politikfeld Migration verändern. Zielsetzung der Arbeit ist dabei, einen Beitrag zur Erforschung der Veränderung von Regieren in Europa zu leisten (*Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996*).

Die These der Arbeit ist folgende: Transnationale soziale Prozesse wie Wanderungsbewegungen stellen die untereinander eng verflochtenen EU-Staaten vor Herausforderungen an ihre Problemlösungsfähigkeit, deren Bewältigung zur Veränderung von Regieren selbst in Kernbereichen nationalstaatlicher Souveränität führt.

## 2. Einordnung der Fragestellung in den Forschungsstand

Die vorliegende Arbeit verfolgt mit der empirischen Untersuchung migrationspolitischer Kooperation der EU-Staaten in den neunziger Jahren das Ziel, die Eigendynamik des Europäisierungsprozesses nationaler Politik herauszuarbeiten, die bereits vor einer rechtlichen Vergemeinschaftung des entsprechenden Politikbereichs wirkt. Dabei knüpft sie unter anderem an die Erkennt-

---

<sup>1</sup> Zur Vereinfachung wird in der vorliegenden Arbeit bei den Mitgliedstaaten der heutigen Europäischen Union einheitlich von den EU-Staaten gesprochen, obwohl es sich dabei bis zum Inkrafttreten des Maastricht-Vertrags am 1. November 1993, der die Europäische Union begründet hat, um die EG-Staaten handelte.



nisse von *Kohler-Koch* und *Edler* aus deren Analyse der Veränderung des politischen Bezugsraums im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik an (*Kohler-Koch/Edler 1998*).

Die bisherige integrationspolitische Forschung zur Veränderung von Regieren in Europa beschäftigt sich vorwiegend mit Politikbereichen, in denen bereits eine Gemeinschaftskompetenz und supranationale Entscheidungsmechanismen bestehen (*Andersen/Eliassen 1993; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Kohler-Koch 1998*). Dabei stehen in empirischen Analysen insbesondere die Veränderungen des Regierens, die durch die Beteiligung gesellschaftlicher Interessenvertretungen und der Kommission verursacht werden, im Vordergrund (zum Beispiel im Rahmen der Netzwerkanalyse, *Héritier et al. 1994*). Auch die Veränderungen in den Strukturen des Regierens als Folge institutioneller Anpassungsleistungen des nationalen politischen Systems werden zunehmend untersucht (*Mény/Muller/Quermonne 1996; Wessels/Rometsch 1996a*). Eine weitere Frage zur Veränderung von Regieren in Europa betrifft allgemein die demokratischen Grundbedingungen von Regieren „jenseits des Staates“ (*hierzu Andersen/Eliassen 1996; Kielmanssegg 1996*).

Folgende Punkte unterscheiden die vorliegende Arbeit von den genannten Forschungsarbeiten: Sie bezieht sich auf einen Politikbereich, der erst seit verhältnismäßig kurzer Zeit auf der europäischen Ebene behandelt wird und für den erst mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag eine Gemeinschaftskompetenz vorgesehen ist. Das Politikfeld Migration ist ein stark hierarchisch geprägtes Politikfeld, eine kooperative Einbindung nicht-staatlicher Akteure in den Entscheidungs- und Implementationsprozeß findet nicht statt. Schließlich handelt es sich um einen Politikbereich, der zum Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität gehört; seine gesellschaftliche und grundrechtliche Relevanz ist sehr stark ausgeprägt.

Die europäische Zusammenarbeit in der Migrationspolitik rückt seit Anfang der neunziger Jahre zunehmend in das wissenschaftliche Forschungsinteresse. Bedingt durch die jahrelange Diskussion um eine Gemeinschaftskompetenz hat anfänglich die rechtswissenschaftliche Literatur zu der Thematik überwogen. Dabei lag der Schwerpunkt entsprechend der politischen Entwicklung im Bereich der Asylpolitik.<sup>2</sup> Die Analyse des Schengener Prozesses wird bislang ebenfalls von den Rechtswissenschaften dominiert (*Pauly 1993; Taschner 1997*). Zentrale Fragestellung hierbei ist das Verhältnis zwischen Schengen-Vertrag und Gemeinschaftsrecht.

Je weiter die Zusammenarbeit voranschreitet, um so stärker rückt neben den erwähnten normativen Fragen auch das integrationspolitische Interesse in den

---

<sup>2</sup> vgl. u.a. *Hailbronner 1989; Menke 1993*; siehe für die jüngste rechtswissenschaftliche Forschung, die die Entwicklungen der vergangenen Jahre aufgreift, auch: *Klos 1998; Schieffer 1998*.

Vordergrund. Das Forschungsinteresse richtet sich hier auf Motive und Ergebnisse migrationspolitischer Kooperation sowie auf Fragen der institutionellen Einordnung der Dritten Säule der Europäischen Union (*Korella/Twomey 1993; Monar/Morgan 1994; Bieber/Monar 1995; Papademetriou 1996; Tomei 1997*).

Die EU-Zusammenarbeit im Migrationsbereich spielt entsprechend ihrer gestiegenen Bedeutung darüber hinaus auch eine zunehmend stärkere Rolle in der migrationspolitischen Forschung. Diese ist in Europa vergleichsweise jüngeren Datums. Sie hat vor allem zugenommen, seitdem in den achtziger Jahren Migration zu einem gesellschaftspolitisch brisanten Thema wurde. Während davor das Migrationsphänomen und soziale Folgen des Migrationsprozesses die dominanten Untersuchungsobjekte waren, richtet sich das wissenschaftliche Interesse seit Mitte der achtziger Jahre auf staatliche Steuerungsversuche in diesem Bereich (*Hammar 1985; Angenendt 1992*). Dies gilt insbesondere, seitdem seit Anfang der neunziger Jahre Migrationspolitik in Europa vermehrt unter sicherheitspolitischen Vorzeichen gesehen wird, und die Suche nach geeigneten staatlichen Steuerungsmaßnahmen den Blick über nationale Grenzen hinweg öffnet. Dabei enthalten Sammelbände, in denen nationale Migrationspolitiken verglichen werden, zunehmend auch einen Beitrag zu den Entwicklungen auf europäischer Ebene (*Heinelt 1994; Heckmann/Bosswick 1995; Thränhardt 1996*). Studien, die sich mit dem Phänomen internationaler Migration in Europa beschäftigen, beziehen in neuerer Zeit die EU als Akteur ein (*Collinson 1993; Collinson 1994; Santel 1995; vgl. auch den Sammelband Angenendt 1997b*).

Diesen Arbeiten gemeinsam ist jedoch die relativ unverbundene Darstellung von nationaler und europäischer Ebene. Weniger Beachtung findet das sich entwickelnde Gesamtsystem Europäische Migrationspolitik, in dem nationale und europäische Entscheidungsprozesse und -strukturen zunehmend miteinander verflochten werden. Erst in jüngster Zeit beziehen neuere Länderstudien die europäische Perspektive mit ein, dies allerdings mehr in inhaltlicher Richtung, weniger im Hinblick auf die Frage nach den sich entwickelnden institutionellen Veränderungen (*Angenendt 1997a; Rey 1997*).<sup>3</sup>

In der vorliegenden Arbeit wird die migrationspolitische Kooperation der EU-Staaten als Fallbeispiel dafür gesehen, wie Nationalstaaten auf die Herausforderungen durch transnationale Prozesse reagieren<sup>4</sup> und wie sich dadurch selbst in Kernbereichen nationalstaatlicher Souveränität die Bedingungen nationalstaatlichen Regierens entscheidend verändern.

---

<sup>3</sup> Rey fragt in ihrer Studie der französischen Einwanderungspolitik nach den Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine europäische Harmonisierung. Die Beiträge in folgendem Sammelband und die diese zusammenfassende Analyse verfolgen diese Zielsetzung erstmals für die Gesamtheit der EU-Staaten: *Angenendt (1999)*.

<sup>4</sup> Grundlegend zur Kooperationsneigung interdependenter Nationalstaaten *Kaiser (1969)*.



### 3. Fragestellungen und theoretische Annahmen

Die vorliegende Arbeit fragt nach den Motiven, Formen und Auswirkungen migrationspolitischer Kooperation der EU-Staaten. Das Interesse an dieser Fragestellung liegt in der gesellschaftlichen Bedeutung und der Souveränitätsrelevanz des Politikfeldes Migration begründet. Die gesellschaftliche Relevanz dieses Politikfeldes bedingt zum einen den innenpolitischen Handlungsdruck, der die nationalen Regierungen zum Aufbau transnationaler Steuerungskompetenz zwingt. Zum anderen stellt sich aber auch wegen der gesellschaftlichen Relevanz dieses Politikfeldes die Frage nach der demokratischen Legitimation transnationalen Regierens auf besonders drängende Weise. Die Souveränitätsrelevanz des Politikfeldes Migration läßt diesen Bereich grundsätzlich als einen der Kooperation äußerst schwer zugänglichen Politikbereich erscheinen. Daher liegt ein besonderes Interesse in der Frage, wie unter diesen Bedingungen Kooperation gestaltet wird. Zum zweiten interessiert die Frage, ob diese Kooperation sich entwickelt und wenn ja, welche Dynamisierungsfaktoren zu identifizieren sind. Zusätzlich zu der allgemeinen politischen Bedeutung des Migrationsthemas im Europa der neunziger Jahre erscheint es schließlich von besonderem Interesse zu untersuchen, wie sich traditionell nach innen ausgerichtete institutionelle Strukturen des Nationalstaates an die Herausforderungen zunehmender Interdependenz anpassen.

Folgende Fragen sollen die Untersuchung der Europäisierung nationaler Migrationspolitik strukturieren: Es wird zunächst nach den Motiven gefragt, die zur zwischenstaatlichen Vereinbarung, in migrationsrelevanten Fragen zu kooperieren, führten. Dann wird die Kooperation im Zeitverlauf betrachtet. Welche Form der Zusammenarbeit ist vereinbart worden und wie hat sich diese im Laufe der Zeit verändert? Welche Dynamisierungsfaktoren lassen sich identifizieren? Welche Auswirkungen inhaltlicher und institutioneller Art sind auf nationaler Ebene zu beobachten? Im Anschluß daran stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit transnationaler Problembewältigung mit demokratischen Erfordernissen. Stellt sich die Europäische Union als die geeignete migrationspolitische Handlungsebene dar?

Folgende Arbeitshypothesen werden angenommen:

Migrationspolitik ist ein stark souveränitätsrelevantes Politikfeld, indem es zur (zögerlichen) Kooperation kommt, weil innenpolitischer Problemdruck in Folge transnationaler Prozesse nicht autonom gelöst werden kann und dadurch auch destabilisierende Effekte auf internationaler Ebene befürchtet werden.

Die einmal begonnene Zusammenarbeit entwickelt eine Eigendynamik, weil institutionelle und inhaltliche Anpassungsleistungen auf nationaler Ebene stattfinden und sich die Erwartungen der beteiligten Akteure zur europäischen Ebene hinwenden.

Im Vergleich erscheint die Europäische Union als der migrationspolitische Kooperationszusammenhang, in dem der Aufbau transnationaler Steuerungskompetenz migrationspolitischen und demokratischen Erfordernissen am ehesten gerecht werden kann.

Die Arbeit verknüpft mehrere integrationstheoretische Ansätze. Sie mißt nationalen Interessen insbesondere zur Erklärung von Kooperationsanfängen eine große Bedeutung bei. Dabei erscheinen Ansätze, die innenpolitische Faktoren zur Bestimmung nationaler Kooperationsinteressen hinzuziehen (*Bulmer 1983; Putnam 1988; Moravcsik/Nicolaidis 1999*), gerade in Anbetracht der gesellschaftlichen Relevanz des Politikfeldes Migration von besonderem Erklärungswert. Zur Erklärung der Dynamik des Integrationsprozesses wird der Blick auf den Alltag der Kooperation gewählt, in der Annahme, daß ständige Kommunikationsprozesse konsensfördernd sind und zur Neuformulierung von nationalen Interessen unter den Bedingungen bereits fortgeschrittener Interdependenz beitragen.<sup>5</sup> In Anlehnung an den Europäisierungsansatz von Andersen und Eliassen gilt daher das Interesse der vorliegenden Arbeit der Herausbildung des migrationsspezifischen Gesamtsystems ineinander verflochtener nationaler und europäischer Strukturen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> siehe hierzu die neofunktionalistischen, transaktionsanalytischen und regimetherotischen Ansätze von Haas, Deutsch, Keohane. Vgl. hierzu Keohane 1982; Cram 1997; Sandholtz/Stone Sweet 1998.

<sup>6</sup> Andersen/Eliassen (1993). Siehe hier auch insbesondere den Beitrag von Soysal, der die hier vorliegende Arbeit stark beeinflusst hat: Soysal (1993). Siehe auch das Plädoyer von Ebbinghaus (1996), mithilfe der Mehrebenenanalyse die Dynamik des Integrationsprozesses einzufangen.

#### 4. Räumliche und zeitliche Begrenzung der Arbeit, Methodik, Begriffsklärung

Die Untersuchung bezieht sich vornehmlich auf den Zeitraum zwischen Unterzeichnung der Schengener und Dubliner Übereinkommen im Juni 1990 und dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags am 1. Mai 1999, wobei aber insbesondere zur Erklärung der Kooperation auch auf die zweite Hälfte der achtziger Jahre eingegangen wird. Die Perspektive ist vornehmlich eine deutsche, europäische Vergleiche werden, soweit möglich, eingebunden.

Die wichtigste Arbeitsmethode bestand in der Auswertung von Primärliteratur (Verträge, Pressemitteilungen des Rates der Europäischen Union, Arbeitsprogramme, Ratsbeschlüsse und Empfehlungen, Tätigkeitsberichte, Organigramme). Als besonders ergiebig haben sich dabei die Presseerklärungen des Rates (Innen und Justiz) erwiesen. Ergänzend hierzu hat die Verfasserin Erkenntnisse aus der teilnehmenden Beobachtung im Rahmen eines Forschungsaufenthalts beim zuständigen Referat des Bundesministeriums des Innern und aus zahlreichen Experteninterviews mit beteiligten deutschen Akteuren gewonnen.<sup>7</sup> Die Forschungsbedingungen haben sich im Laufe des Arbeitsprozesses durch die Transparenzpolitik der Europäischen Union entscheidend verbessert. So sind viele der erwähnten Quellen mittlerweile über das Internet abrufbar.

Unter Europäisierung wird in Übereinstimmung mit der Literatur der Prozeß verstanden, durch den sich der Bezugs- und Handlungsrahmen der beteiligten Akteure vom rein nationalen Rahmen löst (*Kohler-Koch/Edler 1998: S. 171*). Unter Migrationspolitik wird hier allgemein die Regelung des Zugangs und Aufenthalts von Nicht-Staatsangehörigen, in der Regel Nicht-EU-Bürgern (sogenannten Drittausländern), verstanden.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Im Rahmen des Forschungsaufenthalts beim damaligen Referat A 6 Europäische Harmonisierung des Bundesministeriums des Innern im Herbst 1996 hatte die Verfasserin Gelegenheit, an Interessortbesprechungen zur Abstimmung der deutschen Position, sowie an EU- und Schengen-Arbeitssitzungen teilzunehmen. Die Verfasserin hat zwischen 1995 und 1999 zahlreiche und mehrmalige Interviews mit Beamten des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Justiz, des Auswärtigen Amtes, der ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, der Vertretungen des Freistaates Bayern und des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Europäischen Union, des Generalsekretariats des Rates und des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge geführt.

<sup>8</sup> Migrationspolitik wird daher in einem Sinne verstanden, der auch die Asyl- und Flüchtlingspolitik mit umfaßt. Die Begriffe Wanderungsbewegungen und Migration werden synonym verwandt.

## 5. Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit fragt in einem ersten Teil nach den Kooperationsmotiven und -bedingungen im Politikfeld Migration. Dafür wird zunächst die Ausgangslage für migrationspolitische Kooperation Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre dargestellt. Als erstes erfolgt hierbei eine Analyse der migrationspolitischen Situation in Deutschland und anderen EU-Staaten. Als zweites werden dann die grundsätzlichen Charakteristika des Politikfeldes Migration herausgearbeitet. Daraufhin werden Schwierigkeiten und Interessen der migrationspolitischen Kooperation identifiziert. Die diesen Teil abschließenden Überlegungen zu Kooperationsmotiven und -bedingungen sollen die empirische Analyse des Europäisierungsprozesses im zweiten Teil anleiten.

Der zweite Teil ist der Untersuchung des migrationspolitischen Kooperationsverlaufs, seiner Dynamik und seinen Auswirkungen für die Bedingungen nationaler Politik im Politikfeld Migration gewidmet. Hierbei werden zunächst die vertraglichen Grundlagen der migrationspolitischen Zusammenarbeit der EU-Staaten vergleichend analysiert. Dies erfolgt im Hinblick auf die Fragestellung, wie in den einzelnen Verträgen jeweils das Interesse an einer Erweiterung nationalstaatlicher Handlungsmöglichkeiten mit dem Interesse an möglichst weit verbleibender Handlungsautonomie in Einklang gebracht worden ist. Im Anschluß daran wird gefragt, inwieweit der europäische Integrationsprozeß der neunziger Jahre migrationspolitische und integrationspolitische Interessen miteinander verknüpft hat. Daraufhin wird anhand dreier Fallbeispiele der Frage nachgegangen, ob sich in den neunziger Jahren eine zunehmende Nutzung der europäischen Ebene zur migrationspolitischen Problembewältigung erkennen läßt. Dabei wird insbesondere die Identifizierung möglicher Einflußfaktoren von Interesse sein. Aufbauend auf diese Fallbeispiele erfolgt die Untersuchung der Praxis der transnationalen Verwaltungskooperation, mit Blick auf die Frage nach möglichen Dynamisierungsfaktoren. Abschließend werden institutionelle und inhaltliche Veränderungen, die sich auf nationaler Ebene feststellen lassen, untersucht. In einem zusammenfassenden Abschnitt werden die Ergebnisse der empirischen Studie im Hinblick auf die Veränderung von Regieren im Politikfeld Migration analysiert. Dafür werden einerseits die Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen nationalstaatlicher Handlungsautonomie und Einbindung in die europäische Handlungsebene dargelegt und andererseits wird der Frage nach den Europäisierungsfaktoren nachgegangen.

In einem dritten Teil widmet sich die vorliegende Arbeit der Frage, ob die transnationale Kooperation im Rahmen der Europäischen Union als geeignete Handlungsebene zur bestmöglichen Bewältigung migrationspolitischer Herausforderungen bei gleichzeitiger Berücksichtigung demokratischer Erfordernisse erscheint. Zur Beantwortung dieser Frage werden zunächst die demokratietheoretischen Probleme, die in der wissenschaftlichen Diskussion zur Ver-



änderung von Regieren in Europa aufgeworfen werden, für das hier untersuchte Politikfeld konkretisiert. Daraufhin werden vor dem Hintergrund der Krise des internationalen Asylregimes die Lösungsansätze von anderen migrationsbezogenen Kooperationsgremien in Europa mit jenen verglichen, die in der EU-Kooperation erarbeitet werden. Abschließend werden beide unter dem Gesichtspunkt der demokratischen und migrationspolitischen Anforderungen verglichen.

In einem abschließenden Teil werden die Ergebnisse dieser Arbeit zusammenfassend dargestellt und in den integrationstheoretischen Zusammenhang eingeordnet.



## **II. Ausgangslage: Motive und Bedingungen der Kooperation im Politikfeld Migration**

Im ersten Analyseschritt dieser Arbeit wird das Politikfeld Migration mit dem Ziel der Erklärung von transnationaler Kooperation in diesem Bereich untersucht.

Diese Erklärung ist auf den Moment der Kooperationsanfänge in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und den Anfang der neunziger Jahre konzentriert. Im vorliegenden Teil steht also die Analyse der Kooperationsituation zu einem spezifischen Zeitpunkt im Vordergrund. Im Anschluß daran wird der Kooperationsprozeß im zeitlichen Verlauf analysiert.

Erkenntnisleitende Frage im vorliegenden Teil ist demnach die nach den Möglichkeiten von Kooperation in Abhängigkeit von der Interessen- und Problemstruktur des Politikfeldes Migration. Die Untersuchung richtet sich dabei zunächst auf die Charakteristika, die das Politikfeld Migration Anfang der neunziger Jahre in den Staaten der Europäischen Union kennzeichnen (1). Darauf aufbauend werden ausgehend von kooperationstheoretischen Überlegungen Kooperationsmotive und -bedingungen identifiziert (2).

### **1. Problemdruck für die EU-Staaten im Politikfeld Migration zu Beginn der neunziger Jahre**

Das folgende Kapitel soll die Charakteristika des Politikfeldes Migration für die Staaten der Europäischen Union herausarbeiten. Zunächst geht es dabei um die Darstellung der Migrationssituation Anfang der neunziger Jahre. Fokussiert ist die Darstellung auf die deutsche Situation im europäischen Vergleich (1.1). Daraufhin wird der Frage nach der grundsätzlichen Bedeutung von Migrationskontrolle für den Nationalstaat nachgegangen (1.2). Im Anschluß daran werden die Schwierigkeiten des Nationalstaates identifiziert, sein Interesse an Migrationskontrolle durchzusetzen (1.3). Schließlich wird auf die besonderen Bedingungen eingegangen, die sich für die migrationspolitischen Steuerungsfähigkeiten der EU-Staaten aufgrund ihrer Mitgliedschaft zur Europäischen Union ergeben (1.4).

## 1.1 Die migrationspolitische Situation Anfang der neunziger Jahre ist in einzelnen EU-Staaten von dem Gefühl der Krise geprägt

Die Wanderungsgeschichte West-Europas in den viereinhalb Jahrzehnten zwischen Ende des Zweiten Weltkrieges und Ende des Kalten Krieges wurde von der Ansiedlung von Vertriebenen in der unmittelbaren Nachkriegszeit, der Anwerbung von Gastarbeitnehmern, der Zuwanderung aus ehemaligen Kolonien, der Familienzusammenführung und der Aufnahme von Asylbewerbern bestimmt.<sup>9</sup> Diese unterschiedlichen Wanderungsformen spiegeln sich einerseits in der Herkunft der ansässigen Ausländer wieder, andererseits auch in den Ausländerbestandszahlen der einzelnen EU-Staaten.

Von den ca. 17,5 Millionen Ausländern, die sich gegenwärtig in den EU-Staaten aufhalten, sind ein Drittel EU-Bürger, die nicht im Staat ihrer eigenen Staatsangehörigkeit leben, ein weiteres Drittel stammt aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, knapp 20% stammen aus Afrika, und ungefähr 10% aus Asien (*Council of Europe 1997: S. 8*. Die Zahlen beziehen sich auf 1995). Die EU-Staaten mit dem höchsten Dritt Ausländeranteil sind Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Österreich und Schweden. Deutlich mehr als die Hälfte der Dritt Ausländer, die ihren ständigen Wohnsitz in der EU haben, befinden sich in Deutschland und Frankreich (*Lederer 1997: S. 36ff.*).<sup>10</sup>

Deutschland gehört in Europa zu den Staaten, die in der Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg besonders intensiv Anwerbe politik betrieben haben. Mit zahlreichen südlichen und südosteuropäischen Staaten wurden Anwerbeabkommen geschlossen, aufgrund derer die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in den sechziger Jahren stetig anstieg. Als im Herbst 1973 im Zusammenhang mit der Ölkrise der Anwerbestop verhängt wurde, befanden sich über 2,5 Millionen ausländische Arbeitskräfte in

---

<sup>9</sup> vgl. zum historischen Überblick über die Wanderungsbewegungen in und nach Europa: *Fassmann/Münz 1996*.

<sup>10</sup> Notwendig erscheint an dieser Stelle der Hinweis, daß die statistische Größe Ausländerbestandszahl kein völlig adäquates Bild der Migrationssituation in einem Land wiedergeben kann. Aus den Ausländerstatistiken verschwinden beispielsweise die Migranten, die sich haben einbürgern lassen. Ein Blick auf die Einbürgerungszahlen verschiedener EU-Staaten zeigt, daß hier ganz erhebliche Unterschiede bestehen. Während beispielsweise Schweden in den Jahren von 1986 bis 1994 knapp 600 von 1000 Ausländern eingebürgert hat, die im Jahr 1985 ansässig waren, beläuft sich die Vergleichszahl für die Bundesrepublik Deutschland auf 50. Gleichzeitig gehen allerdings in Deutschland die 3,7 Millionen (Spät-)Aussiedler, die zwischen 1950 und 1996 in die Bundesrepublik einreisten und per Definition deutsche Staatsbürger sind, nicht in die Ausländerstatistik ein. *Lederer (1997: S. 81 und S. 235)*. Vgl. auch seine methodenkritischen Hinweise generell zur internationalen Vergleichbarkeit von migrationsrelevanten Statistiken (S. 198).



Deutschland, die ausländische Wohnbevölkerung war auf vier Millionen angestiegen (Santel 1995: S. 56f.).

In ihrem ersten Jahresbericht zur Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland betonte 1993 die damalige Ausländerbeauftragte Schmalz-Jacobsen:

*„Mit dem Tag, als der erste Anwerbevertrag zwischen der Republik Italien und der damals noch jungen Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet wurde, beginnt die neuere Geschichte unseres Landes als ‚Einwanderungsland‘. Das mag so nie beabsichtigt und noch weniger so geplant gewesen sein, Tatsache ist es dennoch. Die anfängliche Annahme, die Gastarbeiter würden nach einer gewissen Zeit und nach getaner Arbeit wieder in ihre Heimat zurückkehren, erwies sich für beide Seiten – und aus den unterschiedlichsten Gründen – rasch als Illusion.“ Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (1994: S. 11).*

Mit dieser Klarstellung stand die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung allerdings im Widerspruch zur offiziellen Stellungnahme der damaligen Bundesregierung, die bis 1998 die Ende 1981 beschlossene Position „Es besteht Einigkeit, daß die Bundesrepublik Deutschland kein Einwanderungsland ist und auch nicht werden soll“ wiederholt hat (vgl. z.B. *Bundesministerium des Innern 1998a: S. 10*). Während die Darlegung der Ausländerbeauftragten sich auf die Realität von gegenwärtig über 7,3 Millionen Ausländern bezieht, von denen jeder fünfte in Deutschland geboren wurde, ein Drittel seit zwanzig Jahren und länger in Deutschland lebt, und die Hälfte mehr als zehn Jahre,<sup>11</sup> stellt die Aussage der Bundesregierung die Position klar, „daß Deutschland keine aktive Politik der Aufnahme von Ausländern mit dem Ziel ihrer dauerhaften Niederlassung betreibt“.<sup>12</sup>

Dieser Widerspruch zwischen Migrationssituation und offizieller Politik wurde Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre besonders offensichtlich: Die Zuzugszahlen verdoppelten sich allein in den Jahren von 1987 (knapp 600 000) bis 1990 und erreichten 1992 einen Höchststand von knapp 1,5 Millionen

---

<sup>11</sup> Daten entnommen aus: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1999: Daten und Fakten zur Ausländersituation. Siehe hier (S. 10) auch den Hinweis darauf, daß die durchschnittliche Aufenthaltsdauer durch die naturgemäß niedrigen Aufenthaltszeiten von Migrantenkindern und die starke Zuwanderung in den neunziger Jahren gesenkt wird.

<sup>12</sup> Zitat entnommen aus: Bundesregierung 1996: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Cem Özdemir, Kerstin Müller (Köln), Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 13/2990, S. 2.



(Lederer 1997: S. 181).<sup>13</sup> Auch in anderen westlichen Industriestaaten wurde Anfang der neunziger Jahre die Lücke zwischen Politikzielen und sozialem Geschehen im Migrationsbereich immer größer (Cornelius/Martin/Hollifield 1994: S. 3). So verzeichnete die Mehrzahl der EU-Staaten in den Jahren von 1985 bis 1992 steigende Nettomigrationsraten.<sup>14</sup> Auch die traditionellen Auswanderungsländer des Südens wurden zu Einwanderungsländern (King/Fielding/Black 1997). Hier ragt vor allem Italien hervor, das Anfang der neunziger Jahre aufgrund seiner geographischen Nähe zu den Krisenregionen auf dem Balkan in den Mittelpunkt des europäischen Migrationsgeschehens rückte. Auch Griechenland liegt an einem der Hauptkreuzungspunkte für die nach dem Zusammenbruch des Ostblocks einsetzende Ost-West-Wanderung. Zudem befindet sich Griechenland nicht nur in direkter Nähe der Balkankrisenregion, sondern ist aufgrund seiner Geschichte und der transnational verschränkten Minderheitengruppen unmittelbar in die Konflikte involviert (Petrinioti 1994: S. 299).

Die massive Zuwanderung in die Länder der Europäischen Union fand in einer Zeit des gesellschaftlichen und politischen Umbruchs statt. Die Arbeitslosenzahlen waren hoch, der europäische Integrationsprozeß wurde zunehmend als Bedrohung der nationalen Identität perzipiert und der Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems im Osten Europas weckte Ängste vor Instabilität und vor allem vor weiterer massiver Zuwanderung.<sup>15</sup> In der Bevölkerung wurde die Lücke zwischen dem öffentlich erklärten Ziel der Zuwanderungsbegrenzung und der zunehmend auch sichtbaren Zuwanderung bewußt und führte zum Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit des Staates in diesem Bereich (Collinson 1993: S. 3f.).

In nur drei Jahren stieg der Anteil derjenigen in der Bevölkerung, die der Meinung waren, es gäbe zu viele Ausländer in ihrem Land, in den EU-Ländern von einem Drittel auf die Hälfte an. Ebenso erhöhte sich der Anteil derjenigen, die für eine strikte Zuwanderungsbegrenzung eintraten.<sup>16</sup> In Deutschland gehörte das Thema Asyl in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zu den wichtigsten innenpolitischen Themen. Trotz hoher Arbeitslosenquoten wurde die

---

<sup>13</sup> Hier finden sich auch detailliertere Daten zum Ausländerzuzug und vor allem zum Wanderungssaldo. Für die reale Migrationssituation in der Langzeitwirkung entscheidender sind die Daten zum Wanderungssaldo, aber erstens sind sie bei über 0,5 Mio. pro Jahr immer noch sehr hoch und zweitens wurde die politische Debatte in diesen Jahren vornehmlich von den reinen Zuzugszahlen bestimmt.

<sup>14</sup> Lederer (1997): Tab. 2.1.7. Die Nettomigrationsrate ist der Wanderungssaldo – Zuwanderung minus Abwanderung – pro 1000 Einwohner.

<sup>15</sup> Wie Callovi erinnert, kursierten Gerüchte von über 20 Millionen Personen, die in Osteuropa praktisch auf gepackten Koffern sitzen würden, siehe Callovi (1998: S. 188).

<sup>16</sup> Eurobarometer-Daten von 1988 und 1991, entnommen aus: Betz (1993: S. 198).



hohe Zahl der Asylbewerber von Ende 1991 bis Anfang 1993 in Umfragen als wichtigstes innenpolitisches Problem bezeichnet und in einigen Landtagswahlkämpfen instrumentalisiert.<sup>17</sup> Rechtsextreme Parteien feierten mit simplifizierenden xenophoben Slogans nicht nur in Deutschland, sondern auch in einigen anderen EU-Staaten Wahlerfolge, die den Vertrauensverlust der Bevölkerung in die migrationspolitische Kompetenz der etablierten Parteien dokumentierten.<sup>18</sup> Besonders besorgniserregend in Deutschland war die Welle der fremdenfeindlichen Gewalttaten, deren Zahl von knapp 2 500 im Jahr 1991 auf über 6000 in den darauffolgenden beiden Jahren hochschnellte (*Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen 1998: S. 16*).

Die etablierten Parteien gerieten durch die Wahlerfolge der rechtsextremen Parteien unter Handlungsdruck (*Heisler/Layton-Henry 1993: S. 165*). In Frankreich wurde das Thema Einwanderung seit den ersten Wahlerfolgen des **Front National** Mitte der achtziger Jahre zum „ideologischen Schlachtfeld der parteipolitischen Auseinandersetzung *par excellence*“ (*Rey 1997: S. 170*). In Deutschland konzentrierte sich die migrationspolitische Diskussion in der zweiten Hälfte der achtziger und Anfang der neunziger Jahre auf den Asylbereich. Die Zahl der Asylsuchenden stieg von rund 55 000 im Jahr 1985 auf den bislang einmaligen Höchststand von 438 000 im Jahr 1992 an.<sup>19</sup> Diese hohen Zahlen, die Teil des oben angesprochenen drastischen Anstiegs der Zuwanderungszahlen in relativ kurzer Zeit waren, führten – zusammen mit den angesprochenen Erfolgen rechtsextremer Parteien bei Landtagswahlen und der Zunahme fremdenfeindlicher Gewalttaten – nach jahrelangem Parteienstreit schließlich zum sogenannten Asylkompromiß von Dezember 1992.<sup>20</sup>

Der Versuch der damals im Bundestag vertretenen Parteien, mit dem Asylkompromiß migrationspolitische Gestaltungsmacht zurückzugewinnen, stellt in Europa keinen Einzelfall dar. Mitte der achtziger Jahre hatte eine vergleichende Studie zur Migrationspolitik einiger europäischer Aufnahmestaaten noch zu dem Ergebnis geführt, daß die Migrationspolitiken Frankreichs, Deutschlands, Schwedens, der Schweiz und der Niederlande eine **non-policy** seien und auf Gestaltung verzichten würden. Einzig dem Vereinigten Königreich wurde in dieser Studie attestiert, eine zielgerichtete restriktive Politik

---

<sup>17</sup> vgl. hierzu ausführlicher: *Staas (1994: S. 115ff)*.

<sup>18</sup> So z.B. die Fortschrittspartei in Dänemark, der Front National in Frankreich, in Belgien der Vlaams Blok und der Front National, in Italien die Lega Nord, in Schweden die Neue Demokratische Partei, in Österreich die FPÖ und in Deutschland die Republikaner und die DVU. *Betz (1993: S. 201ff)*.

<sup>19</sup> *Lederer (1997)*: vgl. insbesondere auch die methodenkritischen Hinweise zur Problematik der Mehrfachanträge S. 270.

<sup>20</sup> vgl. ausführlich zum Asylkompromiß und seiner Analyse *Angenendt 1997: S. 105ff*.