

Zusammenarbeit der EU im Bereich der Asylpolitik

Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten und der

Autonomie der Kommission

Zwischen Europäisierung und mitgliedstaatlicher

Kontrolle

Tomokazu Nambu

Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Sozialwissenschaften der Universität Mannheim

Dekan Prof. Dr. Michael Diehl
Gutachter Prof. Dr. Beate Kohler-Koch
Gutachter Prof. Dr. Jan van Deth
Tag der Disputation 26.11.2014.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
1 Einleitung	12
1.1 Leitende Fragestellung	12
1.2 Forschungsentwurf	13
1.3 Der Aufbau der Arbeit	14
2 Stand der Forschung	19
2.1 Die Struktur der Asylpolitik und ihre Entwicklung.....	19
2.2 Integrationsprozess der Asylpolitik	20
2.3 Einfluss der Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit	21
3 Integrationstheorien und ihre Erklärungen in Bezug auf die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten	23
3.1 Die neofunktionalistische Erklärung	23
3.2 Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen des neofunktionalistischen Ansatzes 27	
3.3 Die liberale intergouvernementalistische Erklärung	28
3.4 Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen des liberalen intergouvernementalistischen Ansatzes.....	33
3.5 Der rational choice institutionalistische Erklärung	34
3.6 Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen des rational choice institutionalistischen Ansatzes.....	37
4 Untersuchung des Problemdrucks	40
4.1 Objektiver Indikator des Problemdrucks- Anzahl der Asylbewerber nach Größe der Einwohnerzahl	42
4.2 Subjektive Indikatoren des Problemdrucks	45
4.2.1 Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern	46
4.2.2 Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU	50

4.2.3	Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration	56
4.3	Die Zusammenhänge zwischen den Indikatoren des Problemdrucks.....	61
4.3.1	Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern 61	
4.3.2	Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik	66
4.3.3	Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik.....	72
4.3.4	Allgemeine Einstellung zur EU-Integration und zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik	78
4.4	Zusammenfassende Bewertung - Zusammenhänge zwischen den Faktoren des Problemdrucks	83
5	Die Untersuchung der Beziehung zwischen dem Problemdruck und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten.....	85
5.1	Die Verhandlungspositionen auf der Regierungskonferenz von Maastricht....	85
5.2	Die Verhandlungspositionen auf der Regierungskonferenz von Amsterdam ..	87
5.3	Die Verhandlungspositionen auf der Regierungskonferenz von Nizza.....	89
5.4	Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Problemdruck und Verhandlungspositionen	91
5.4.1	Die Anzahl der Asylbewerber und die Verhandlungspositionen	91
5.4.2	Die Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und die Verhandlungspositionen	95
5.4.3	Die Einstellung zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik und die Verhandlungspositionen	100
5.4.4	Die Einstellung gegenüber der EU-Integration und die Verhandlungspositionen 105	
5.5	Gesamtauswertung.....	110
6	Die Vertragsänderungen von Maastricht bis Nizza.....	112
6.1	Der Vertrag von Maastricht	112
6.1.1	Das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit	112
6.1.2	Die Struktur der Zusammenarbeit	113

6.2	Der Vertrag von Amsterdam	117
6.2.1	Das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit	117
6.2.2	Die Struktur der Zusammenarbeit	119
6.2.3	Die Nicht-Teilnahme/der Opt-out und die Verstärkte Zusammenarbeit	122
6.3	Der Vertrag von Nizza.....	125
6.3.1	Das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit	125
6.3.2	Die Struktur der Zusammenarbeit	126
6.4	Fazit	127
7	Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik...	129
7.1	Der Ministerrat	129
7.2	Die Kommission	133
7.3	Das Europäische Parlament	136
7.4	Der Europäische Rat.....	137
7.5	Fazit	138
8	Umsetzung der Bestimmungen der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza im Bereich der Asylpolitik	140
8.1	Die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht.....	140
8.2	Das Tampere Programm	144
8.3	Das Haager Programm.....	156
8.4	Fazit	161
9	Kontrollmechanismen in der Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen	163
9.1	Komitologie	164
9.2	Die Teilnahme der Kommission an der Durchführung der Maßnahmen	170
9.3	Regulierungsagentur	174
9.4	Fazit	181
10	Das Gesamtfazit	184
	Literaturverzeichnis.....	191
	Monographien.....	191

Artikel.....	192
Dokumente.....	197

Verzeichnis der Tabellen, Grafiken und Schaubild

Tabelle 1 Einteilung der Zeiträume.....	42
Tabelle 2 Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz von Maastricht.....	86
Tabelle 3 Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz von Amsterdam	88
Tabelle 4 Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz von Nizza.....	90
Tabelle 5 Haushalt der EU im Bereich der Asylpolitik (in Millionen ECU/EUR).....	135
Tabelle 7 Beteiligung der Akteure an der Vorbereitung der Vorschläge.....	149
Tabelle 8 Gesamtanzahl der Komitologieausschüsse	166
Tabelle 9 Komitologieausschuss für den Europäischen Flüchtlingsfonds.....	170
Tabelle 10 Budget des Unterstützungsbüros	180
Grafik 1 Anzahl der Asylbewerber pro Million Bewohner (Maastricht).....	44
Grafik 2 Anzahl der Asylbewerber pro Million Bewohner (Amsterdam)	44
Grafik 3 Anzahl der Asylbewerber pro Million Bewohner (Nizza).....	45
Grafik 4 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern: Anteil von ProAsyl (Maastricht).....	48
Grafik 5 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern: Anteil von ContraAsyl (Maastricht).....	48
Grafik 6 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern: Anteil von ProAsyl (Amsterdam)	49
Grafik 7 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern: Anteil von ContraAsyl (Amsterdam)	49

Grafik 8 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern: Anteil von ProAsyl (Nizza).....	50
Grafik 9 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern: Anteil von ContraAsyl (Nizza).....	50
Grafik 10 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ContraEUKompetenz (Maastricht)	53
Grafik 11 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ProEUKompetenz (Maastricht).....	54
Grafik 12 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ContraEUKompetenz (Amsterdam).....	54
Grafik 13 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ProEUKompetenz (Amsterdam)	55
Grafik 14 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ContraEUKompetenz (Nizza)	55
Grafik 15 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ProEUKompetenz (Nizza)	56
Grafik 16 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ProEU (Maastricht)	58
Grafik 17 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ContraEU (Maastricht)	59
Grafik 18 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ProEU (Amsterdam).....	59
Grafik 19 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ContraEU (Amsterdam).....	60
Grafik 20 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ProEU (Nizza).....	60
Grafik 21 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ContraEU (Nizza).....	61
Grafik 22 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ProAsyl (Maastricht).....	64

Grafik 23 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern:ContraAsyl (Maastricht)	64
Grafik 24 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ProAsyl (Amsterdam)	65
Grafik 25 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ContraAsyl (Amsterdam).....	65
Grafik 26 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern:ProAsyl (Nizza)	66
Grafik 27 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern:ContraAsyl (Nizza)	66
Grafik 28 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ProEUKompetenz (Maastricht)	69
Grafik 29 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ContraEUKompetenz (Maastricht).....	70
Grafik 30 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ProEUKompetenz (Amsterdam).....	70
Grafik 31 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ContraEUKompetenz (Amsterdam)	71
Grafik 32 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ProEUKompetenz (Nizza).....	71
Grafik 33 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ContraEUKompetenz (Nizza).....	72
Grafik 34 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraAsyl und ProEUKompetenz (Maastricht)	75
Grafik 35 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProAsyl und ContraEUKompetenz (Maastricht)	76

Grafik 36 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraAsyl und ProEUKompetenz (Amsterdam).....	76
Grafik 37 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProAsyl und ContraEUKompetenz (Amsterdam).....	77
Grafik 38 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraAsyl und ProEUKompetenz (Nizza).....	77
Grafik 39 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProAsyl und ContraEUKompetenz (Nizza).....	78
Grafik 40 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProEU und ProEUKompetenz (Maastricht)	80
Grafik 41 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraEU und ProEUKompetenz (Maastricht)	81
Grafik 42 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProEU und ProEUKompetenz (Amsterdam).....	81
Grafik 43 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraEU und ContraEUKompetenz (Amsterdam).....	82
Grafik 44 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProEU und ProEUKompetenz (Nizza) .	82
Grafik 45 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik:ContraEU und ContraEUKompetenz (Nizza).....	83
Grafik 46 Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen (Maastricht)	94

Grafik 47 Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen (Amsterdam)	94
Grafik 48 Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen (Nizza).....	95
Grafik 49 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ProAsyl und Verhandlungspositionen (Maastricht)	97
Grafik 50 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ContraAsyl und Verhandlungspositionen (Maastricht)	97
Grafik 51 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ProAsyl und Verhandlungspositionen (Amsterdam).....	98
Grafik 52 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ContraAsyl und Verhandlungspositionen (Amsterdam).....	98
Grafik 53 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ProAsyl und Verhandlungspositionen (Nizza).....	99
Grafik 54 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ContraAsyl und Verhandlungspositionen (Nizza).....	99
Grafik 55 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ProEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Maastricht)	102
Grafik 56 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ContraEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Maastricht)	103
Grafik 57 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ProEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Amsterdam).....	103

Grafik 58 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ContraEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Amsterdam).....	104
Grafik 59 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ProEUKompetenz und Verhandlungspositionen (Nizza)	104
Grafik 60 Zusammenhang zwischen Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen : ContraEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Nizza)	105
Grafik 61 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüberder allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ProEU und Verhandlungspositionen (Maastricht)	107
Grafik 62 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ContraEU und Verhandlungspositionen (Maastricht)	108
Grafik 63 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ProEU und Verhandlungspositionen (Amsterdam).....	108
Grafik 64 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ContraEU und Verhandlungspositionen (Amsterdam).....	109
Grafik 65 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ProEU und Verhandlungspositionen (Nizza)	109
Grafik 66 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ContraEU und Verhandlungspositionen (Nizza)	110
Schaubild 1 Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus in der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems.....	172

Abkürzungsverzeichnis

AStV: Ausschuss der Ständigen Vertreter.

CIREA: Das Zentrum für Information, Reflexion und Austausch in Asylfragen

CIREFI: Das Zentrum für Information, Reflexion und Austausch im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und Einwanderung

EPZ: die Europäische Politische Zusammenarbeit.

EGV: Vertrag der Europäischen Gemeinschaft.

EURASIL: the EU network for asylum practitioners.

EUV: Vertrag der Europäischen Union.

Frontex: der Europäischen Agentur für die operative an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

GDISC : the General Directors' Immigration Services Conference

Trevi: Action contre Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence International.

UNHCR: der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge

SCIFA: Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz-, und Asylfragen

1 Einleitung

1.1 Leitende Fragestellung

Die Zusammenarbeit im Rahmen der EU nimmt in einer breiten Palette von Politikbereichen einen zunehmend vorrangigen Platz ein. Die Asylpolitik wurde dagegen relativ spät im Rahmen der Europäischen Union (EU) thematisiert. Zwar gibt es enge inhaltliche Beziehungen dieses Politikbereichs mit einem der Kernbereiche der europäischen Integration, nämlich dem des freien Verkehrs von Personen innerhalb des Binnenmarktes, aber die Koordinierung der Asylpolitik fand zunächst in unterschiedlichen intergouvernemental strukturierten Rahmen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft statt, wie z.B. im Rahmen des Schengener Abkommens. Im Vertrag von Maastricht wurde dieser Politikbereich erstmals Gegenstand der EU, und er wurde in einer neu geschaffenen dritten Säule der EU in den „Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“ (Titel VI des EUV) institutionell verankert. Obwohl der Politikbereich nun Teil des EU-Vertrages wurde, unterschied sich die gewählte Form der Zusammenarbeit deutlich von der Form der Kooperation in den bisherigen Gemeinschaftsverträgen. Insbesondere machten das Verfahren der Zusammenarbeit und die vertraglichen Zuständigkeiten der supranationalen EU-Organe diese Unterschiede zwischen der ersten Säule, die auf dem EG-Vertrag beruht, und dritten Säule, die neu durch den EU-Vertrag eingeführt wurde, deutlich. In der Folgezeit wurden allerdings weitreichende Änderungen in der Asylpolitik vorgenommen. Mit dem Vertrag vom Amsterdam wurde die Asylpolitik in die erste Säule verlagert. Durch diese Reform näherte sich die Form der Zusammenarbeit in der Asylpolitik der üblichen Gemeinschaftsmethode an. Die Dynamik im weiteren Integrationsprozess in der Asylpolitik, die von der lockeren intergouvernementalen Koordinierung zur vergemeinschafteten Zusammenarbeit in der ersten Säule und daraufhin zur Entwicklung von gemeinsamen Politiken führte, rückte die Asylpolitik in der EU dann immer mehr in den Vordergrund der EU-Forschung. In den bisherigen Untersuchungen stand die schrittweise Kompetenzübertragung von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene im Vordergrund, denn es galt als erklärungsbedürftig, dass ausgerechnet in diesem Politikbereich, der als ein Kernbereich der nationalen Souveränität gilt, eine so weitreichende Integration stattfinden konnte. Entsprechend haben die bisherigen Untersuchungen herauszuarbeiten versucht, welche wesentlichen treibenden Kräfte und förderlichen Rahmenbedingungen für die Übertragung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten sind. In der Literatur argumentierte man oft, dass die Abschaffung der Grenzkontrolle innerhalb Binnenmarktes und Zunahme der Anzahl von Asylbewerbern als wesentliche Erklärungsgröße galten. Offensichtlich galten diese Erklärungen als so plausibel, dass sie bisher nicht systematisch untersucht wurde. Dieses Defizit gleicht die hier vorliegende Arbeit aus. Es war aber eine weitere ebenfalls vernachlässigte Frage, die von Anfang an im Mittelpunkt der Arbeit stand. Es blieb in der Forschung nämlich unbeleuchtet, ob es den Mitgliedstaaten angesichts der Entwicklung der Zusammenarbeit im Rahmen der EU noch möglich war, den Integrationsprozess in der gemeinsamen Asylpolitik nach ihren Präferenzen zu steuern und welche Faktoren entscheidend für den eventuellen Verlust der Kontrollfähigkeit sind. Obwohl ansonsten die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten ein wichtiges Untersuchungsthema in der EU-Forschung ist, gibt es bisher nur wenige integrationstheoretische und empirische Forschungen über die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich deshalb auf die Untersuchung eben dieser Frage.

Es ist wissenschaftlich bedeutsam, die Dynamik der Entwicklung der Zusammenarbeit und

die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich zu untersuchen. Auf der einen Seite versuchten die Mitgliedstaaten bisher die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene voranzutreiben. Auf der anderen Seite ist die Kontrolle der inhaltlichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit für die Mitgliedstaaten von Interesse. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene basiert auf dieser Abwägung zwischen diesen zwei Faktoren, nämlich zwischen der Kompetenzübertragung und der Kontrolle der inhaltlichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Da die Asylpolitik als der Kern der Souveränität bezeichnet werden kann, ist das Problem der Kontrolle besonders sensible für die Mitgliedstaaten. Die Frage ist, über welche Mittel Mitgliedstaaten für die Kontrolle verfügen. In der Literatur geht man oft davon aus, dass die Auswahl der institutionellen Rahmenbedingung ein ausschlaggebend für die Kontrollmöglichkeit ist. Deshalb nimmt die Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingung der einzelnen Politikbereiche einen vorrangigen Platz ein. Wie oben erwähnt, wurde zwar die Asylpolitik in der Anfangsphase im lockeren intergouvernementalen Rahmen außerhalb der EU behandelt, dieser Politikbereich wurde aber schrittweise in die erste Säule der EU eingebettet. Keine anderen Politikbereiche erfuhren solche sukzessive Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen von der lockeren intergouvernementalen Zusammenarbeit zur Zusammenarbeit in der ersten Säule der EU. Da die Asylpolitik diese ständige Veränderung der institutionellen Rahmenbedingung erfuhr, ist dieser Politikbereich geeignet, empirisch zu prüfen, ob die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich durch die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen erweitert oder eingeschränkt wurde.

1.2 **Forschungsentwurf**

In der vorliegenden Arbeit zuerst die treibende Kraft der europäischen Asylpolitik untersucht. Die Frage ist, welche Faktoren die Entwicklung der europäischen Asylpolitik von der lockeren intergouvernementalen Zusammenarbeit zur vergemeinschafteten Zusammenarbeit gegen anfänglichen Widerstand aus den Reihen der Mitgliedstaaten ermöglichten. Zwar beschäftigten bereits viele Forscher diese Frage zuvor, die Erklärungen für den Entwicklungsprozess beruhen aber häufig auf impliziten Thesen und stützen sich auf plausible Annahmen. In der Literatur geht man oft davon aus, dass die Belastung, die aus der Aufnahme von Asylbewerbern entsteht, der treibende Faktor für die Entwicklung der Zusammenarbeit ist, und dass sich diese Belastung die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten erklären lässt. In der vorliegenden Arbeit wird die Zusammenhänge zwischen der Belastung und den Verhandlungspositionen geprüft.

Bei der Untersuchung der Belastung der Mitgliedstaaten konzentrierten sich die bisherigen Untersuchungen nur auf die Anzahl von Asylbewerbern konzentrierten und andere Faktoren vernachlässigten. Man kann aber argumentieren, dass das Ausmaß der Belastung in einem Mitgliedstaat nicht allein durch die Anzahl von Asylbewerbern eingeschätzt werden kann. Es kann nur dann eingeschätzt werden, wenn man verschiedene mögliche Faktoren berücksichtigt. In der vorliegenden Arbeit wird deshalb zuerst das Erklärungsmodell gebaut, in dem mögliche Faktoren für die Belastung und die Zusammenhänge zwischen diesen Faktoren verdeutlicht werden können. Aus den statistischen Daten vom Eurostat und Eurobarometer werden dann die Indikatoren für die einzelnen Faktoren gebildet, und das Ausmaß der Belastung in den Mitgliedstaaten wird auf der Grundlage dieser Indikatoren verglichen. Im Unterschied zur Analyse der Belastung in den einzelnen Mitgliedstaaten basiert die Untersuchung der Verhandlungspositionen auf die Dokumente von den Mitgliedstaaten, die auf den Regierungskonferenzen vorgelegt wurden. Durch die Analyse dieser Dokumente wird gezeigt, wie sich die Verhandlungspositionen der einzelnen

Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen veränderten.

In der vorliegenden Arbeit wird dann die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik analysiert. Die Frage ist, inwieweit die Mitgliedstaaten trotz der Kompetenzübertragung an die Kommission die inhaltliche Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik kontrollieren konnten. Da es bisher nur wenige integrationstheoretische Forschungen über die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik gibt, wird in der vorliegenden Arbeit die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Integrationstheorien untersucht. Jede Integrationstheorie bietet aber verschiedene und manchmal gegenläufige Erklärung. Deshalb muss der passende theoretische Ansatz für das Forschungsthema ausgewählt werden. Zur Auswahl des geeigneten theoretischen Ansatzes werden in der vorliegenden Arbeit die Erklärungsmodelle über die Kontrollmöglichkeit im Bereich der Asylpolitik unter Rückgriff auf die vorherrschenden Integrationstheorien gebildet und kritisch verglichen.

Die Hypothese, die auf das ausgewählte Erklärungsmodell basiert, wird anschließend der empirischen Analyse unterzogen. Die bisherigen Untersuchungen der Kontrollmöglichkeit im Bereich der Asylpolitik konzentrierten sich auf die institutionelle Rahmenbedingung, insbesondere konstitutionellen Rahmenbedingung. Dabei wurden untersucht, welche die vertraglichen Zuständigkeiten die einzelne Akteure besaßen, und welchen Beschlussfassungsregeln die Zusammenarbeit unterlag. Zwar gilt die institutionelle Rahmenbedingung als der wesentliche Faktor für die Kontrollmöglichkeit, die institutionelle Rahmenbedingung genügt aber als die Erklärung der Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten nicht. In der vorliegenden Arbeit wird dieses Defizit durch die eingehende Untersuchung des Entscheidungsprozesses der konkreten gemeinsamen Maßnahmen ergänzt. Diese Untersuchung basiert auf die Analyse der offiziellen Dokumente der EU-Organe. Vor dem Schengener Abkommen war die Informationen über dem Entscheidungsprozess im Bereich der Innen- und Justizpolitik einschließlich der Asylpolitik nur schwer zugänglich, weil die Zusammenarbeit in diesem Politikbereich auf die informellen intergouvernementalen Rahmen beruhte. Nach der Einbeziehung des Rahmens der Zusammenarbeit in die EU können die offiziellen Dokumente, z.B. das Amtsblatt, jedoch im Register der einzelnen EU-Organe gesucht werden. Anhand dieser Dokumente kann man insbesondere die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten gegenüber den Vorschlägen der Kommission, die als der wesentliche Faktor für die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten bezeichnet werden kann, verdeutlichen.

1.3 Der Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit zielt auf die Verknüpfung der integrationstheoretischen Analyse mit der empirischen Analyse der Veränderung der Struktur der Zusammenarbeit in der Asylpolitik und der darauf folgenden Veränderung der Kompetenzverteilung zwischen den supranationalen EU-Organen und den Regierungen der Mitgliedstaaten ab.

Nach der Beschreibung des Forschungsstands zur Entwicklung der europäischen Asylpolitik (Kapitel 2) wird in Kapitel 3 untersucht, wie diese Entwicklung unter Rückgriff auf die Integrationstheorien erklärt werden kann. Dabei werden die Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen der drei dominanten Integrationstheorien, nämlich des

Neofunktionalismus, des liberalen Intergouvernementalismus und des rational choice Institutionalismus vergleichend herausgearbeitet. Auf der Grundlage dieses Vergleichs komme ich zu dem Ergebnis, dass das Modell des rational choice Institutionalismus eine stärkere Erklärungskraft für die Entwicklung der Asylpolitik als die anderen Integrationstheorien verspricht. Ausgehend von dieser These wird die Entwicklung der europäischen Asylpolitik und die dabei auftauchende Kontrollproblematik in den folgenden Kapiteln untersucht.

Da – auf einen Punkt gebracht – der rational choice Institutionalismus davon ausgeht, dass Institutionen nicht die Interessen der Akteure ändert, sondern lediglich Weichen für die Verfolgung von Interessen stellt, müssen die Interessen der Mitgliedstaaten als wesentlicher Faktor für die Entwicklung der europäischen Asylpolitik betrachtet werden. Eine in der Literatur immer wiederkehrende Annahme ist, dass der vorhandene und der zukünftig zu erwartende Problemdruck die Mitgliedstaaten veranlasst, eine Koordinierung ihrer Asylpolitik anzustreben. Diese These ist zwar sehr plausibel, wurde aber bisher nicht systematisch geprüft. Im Kapitel 4 werden der Problemdruck und dessen Veränderung über Zeit in den einzelnen Mitgliedstaaten empirisch untersucht, um sowohl das gemeinsame Interesse als auch die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten abzuschätzen. Hier kann die Anzahl der Asylbewerber in einem Mitgliedstaat als der Faktor des objektiven Problemdrucks benutzt werden. Die Anzahl der Asylbewerber ist jedoch keine hinreichende Erklärung für den gesamten Problemdruck, weil der Zustrom der Asylbewerber darüber hinaus einen subjektiven Problemdruck, nämlich über die Wahrnehmung des Problems bei den Bürgern, verursachen kann. Eine weitergehende Hypothese ist, dass der Problemdruck sich nicht linear in die politische Bereitschaft zur Kompetenzübertragung umsetzt, sondern dass die Regierungen auf die Einstellung der Bürger zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik Rücksicht nehmen. Eine noch weitergehende, ja sogar gegenläufige Hypothese ist, dass die allgemeine Einstellung zur Integration ein wichtiger erklärender Faktor ist. Folglich werden in diesem Kapitel die Einstellung der EU-Bürger nicht nur zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik, sondern auch die allgemeine Einstellung zur EU-Integration untersucht und die Zusammenhänge zwischen diesen Größen analysiert.

Im Kapitel 5 wird untersucht, ob und wie sich der in Kapitel 4 untersuchte Problemdruck auf die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten niederschlägt. Analysiert werden dazu die nationalen Verhandlungspositionen in den Regierungskonferenzen, bei denen Vertragsänderungen anstanden. Man kann davon ausgehen, dass die Mitgliedstaaten entsprechend ihres Problemdrucks unterschiedliche Verhandlungspositionen in Bezug auf die Form der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik beziehen. Die These lautet, dass die

Mitgliedstaaten, die einem insgesamt starken Problemdruck ausgesetzt sind, die Vergemeinschaftung der Asylpolitik unterstützen, weil sie sich von der Kompetenzübertragung an die EU einen Entlastungseffekt versprechen. Im Gegensatz dazu würden die Mitgliedstaaten, die nur unter einem geringen Problemdruck stehen, sich für die intergouvernementale Zusammenarbeit entscheiden, weil die Vergemeinschaftung der Asylpolitik ihnen eine spürbare Einbuße an Souveränität abverlangt. Wie oben gezeigt, ist „Problemdruck“ jedoch eine komplexe Größe und so ist der Einfluss der unterschiedlichen Faktoren zu überprüfen. Folglich wird gezeigt werden, welche Faktoren signifikant mit den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten korrelieren.

Die Konstellation der Interessenlagen und die daraus erwachsenden Präferenzen genügen jedoch nicht zur Erklärung der Dynamik und der spezifischen Form der Zusammenarbeit. Vielmehr ist hierfür bedeutsam, wie der jeweils gewählte institutionelle Rahmen die Problemlösungsfähigkeit und Handlungsfreiheiten der Mitgliedstaaten beeinflusst. Die Zusammenarbeit wurde zwar in die bereits bestehende Ordnung der institutionellen Zusammenarbeit eingebettet, doch dieses Ordnungssystem wurde mit der Einführung der neuen Politik nicht unwesentlich verändert. Zunächst durch die Schaffung einer dritten, intergouvernementalen Säule und in der Folgezeit durch die stetige Weiterentwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen sowohl in Form von Vertragsänderungen als auch durch institutionelle Änderungen unterhalb der Vertragsebene. Dementsprechend werden in Kapitel 6 die Vorgaben für die Zusammenarbeit in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza untersucht, mit denen die grundlegende Struktur und die wegweisenden Änderungen in den institutionellen Bedingungen der Zusammenarbeit in der Asylpolitik zu festgelegt wurden. Dabei stehen das Ziel der Zusammenarbeit, das Entscheidungsverfahren, die Zuständigkeiten der EU-Organe im Mittelpunkt.

Die oben genannte vertragliche Struktur der Zusammenarbeit schreibt die Kompetenzen der Akteure fest, deren Handlungsmöglichkeiten wurden aber auch durch die sich immer weiter institutionalisierende Arbeitsstruktur der EU-Organe verändert. Im Kapitel 7 wird deshalb die Institutionalisierung der Arbeitsstruktur der EU-Organe in der Asylpolitik untersucht.

Im Kapitel 8 geht es dann um die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen durch die Umsetzung der Bestimmungen der Verträge. Da in den Verträgen nur die grundlegenden Strukturen der Zusammenarbeit festgelegt wurden, war ein konkretes Programm für die Umsetzung erforderlich. Für die Asylpolitik wurden zwei Mehrjahresprogramme, das Tampere Programm (1999) und das Haager Programm (2004) zur Umsetzung der vertraglichen Bestimmungen angenommen. In diesem Kapitel wird zunächst verdeutlicht,

inwieweit die institutionellen Rahmenbedingungen durch diese beiden Programme verändert wurden. Im Zentrum stehen dabei die Konkretisierung der notwendigen Maßnahmen durch die Programme und die Festlegung (bzw. die Erweiterung) der Aufgaben der EU-Organe bei der Programmumsetzung. In einem folgenden Untersuchungsschritt wird die Umsetzung der Programmmaßnahmen untersucht. Hier wird insbesondere beachtet, wie die Kommission ihre Einflussmöglichkeiten bei der Umsetzung der in den Mehrjahresprogrammen vorgesehenen Maßnahmen nutzte.

Im Kapitel 9 geht es um die Durchführung der verabschiedeten Maßnahmen auf nationaler Ebene. Um eine möglichst einheitliche Umsetzung der EU-Ebene angenommenen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten zu erreichen, übertrugen die Mitgliedstaaten bestimmte Durchführungsbefugnisse an die Kommission. Gleichzeitig war nach dem Ansatz des rational choice Institutionalismus zu erwarten, dass sie diese Durchführungsbefugnisse der Kommission durch institutionelle Mechanismen zu kontrollieren suchten. Dabei spielen die sogenannten Komitologieausschüsse eine wichtige Rolle. Die Effizienz der Kontrolle durch die Komitologieausschüsse unterscheidet sich jedoch von einem zum anderen Politikbereich. Im Kapitel 9 wird anhand der offiziellen Berichte der EU über die Komitologieausschüsse verdeutlicht, inwieweit sich die Komitologieausschüsse am Durchführungsprozess im Bereich der Asylpolitik aktiv beteiligten. Dabei können die Anzahl der Komitologieausschüsse, die Komitologieverfahren, die Anzahl der Sitzungen und der Stellungnahmen als die wesentlichen Faktoren für die Aktivitäten der Komitologieausschüsse betrachtet werden.

Schließlich wird die Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Kommission an der praktischen Zusammenarbeit untersucht. In der Anfangsphase der Zusammenarbeit in der Asylpolitik konzentrierten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission hauptsächlich auf die legislative Harmonisierung der nationalen Asylpolitik. Die praktische Zusammenarbeit nahm dann einen zunehmend wichtigen Platz ein. Im Zentrum steht das Unterstützungsbüro für Asylfragen. Dieses Büro wurde in Form der Regulierungsagentur eingerichtet, die eine gewisse Eigenständigkeit besitzt. Dabei kann die Gefahr des Kontrollverlusts sowohl der Mitgliedstaaten und als auch der Kommission entstehen. Hier wird analysiert, wie die Mitgliedstaaten und die Kommission die Aktivitäten dieses Büros kontrollierten.

Im Kapitel 10 werden die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zusammengeführt. Hier wird gezeigt, dass die Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten auf der einen Seite der Aufrechterhaltung ihrer Kontrollmöglichkeiten dienten, auf der anderen Seite die verschiedenen Akteure wahrnahmen, dass diese Mechanismen den Fortschritt der Zusammenarbeit verhinderten. Im Laufe der Zusammenarbeit kam es dementsprechend zu

einer schrittweisen Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen, die insgesamt betrachtet zur Verstärkung der Einflussmöglichkeiten der Kommission führte.

2 Stand der Forschung

In diesem Abschnitt soll der Stand der Forschung zur Asyl- und Einwanderungspolitik der EU erläutert werden, um den Beitrag dieser Arbeit zur wissenschaftlichen Diskussion zu verdeutlichen.

2.1 Die Struktur der Asylpolitik und ihre Entwicklung

Da die Zusammenarbeit vor dem Vertrag von Maastricht einen informellen Charakter hatte und die Informationen über diese Zusammenarbeit nur beschränkt zugänglich waren, blieb die Entwicklung der Innen- und Justizpolitik als Forschungsgegenstand zunächst weitgehend unberücksichtigt (Knelangen 2001).

Kurz nach ihrer Einbeziehung in die EU durch den Vertrag von Maastricht (1993) rückte die Analyse der Innen- und Justizpolitik dann in den Fokus der EU-Forscher. Bei der Untersuchung dieses neuen Politikbereichs lag der Schwerpunkt der Forschungen auf der Struktur, die von der üblichen Gemeinschaftsmethode abwich. Man untersuchte, durch welche konstitutionellen Eigenschaften die Asylpolitik im Vertrag von Maastricht gekennzeichnet war und welche institutionellen Probleme sie hatte. In der Literatur (Gimbal 1994; Müller-Graff 1996) wurden die mangelhafte demokratische und justizielle Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof und die Ineffizienz der Entscheidungsverfahren, die auf die schwache vertragliche Position der Kommission und die Einstimmigkeitsregel zurückgeführt werden konnte, kritisiert.

Aufgrund dieser institutionellen Probleme beschäftigten sich viele Beiträge mit der Reform der Innen- und Justizpolitik, wodurch die Vertragsänderungen in den Vordergrund rückten (Anderson/Den Boer/Miller 1994; Bieber 1995; Monar 1996). Die Forschungen über die Reform der Innen- und Justizpolitik im Vertrag von Amsterdam (Müller-Graff 1997; Twomey 1999; Gimbal, 1998; Monar 2000a) heben hervor, dass das demokratische und justizielle Defizit und die ineffizienten Entscheidungsverfahren nicht vollständig beseitigt wurden, weil zumindest während der Übergangszeit die intergouvernementalen Elemente dieses Bereichs teilweise beibehalten wurden. In ähnlicher Weise nahm man sich bei der Analyse des Vertrags von Nizza die Struktur der Innen- und Justizpolitik in Augenschein, die weiterhin auf einer Mischform zwischen intergouvernementaler Zusammenarbeit und Gemeinschaftsmethode basierte, obwohl sich der Bereich, in dem das qualifizierte Mehrheitsentscheidungsverfahren angewendet werden konnte, erweiterte (Pleuger 2001; Wessels 2001).

Während die oben genannten Forschungen sich auf die vertragliche Struktur der Zusammenarbeit in der Asylpolitik konzentrierten, wurde dann im Laufe der Entwicklung der Zusammenarbeit der Blick auch auf die Entwicklung der Arbeitsstruktur der EU-Organe gelenkt. In der Literatur wurde oft die komplexe Arbeitsstruktur des Ministerrates (Niemeier 1995; Nilsson/Siegel 2010) betont. Im Gegensatz dazu besaß die Kommission nur eine bescheidene Arbeitsstruktur in der Anfangsphase der Zusammenarbeit (Myers 1995; Uçarer 2001; Lewis/Spence 2010). Die Forschungen (Uçarer 2001; Lewis/Spence 2010) zeigten jedoch, dass seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam die Kommission ihre interne Arbeitsstruktur schrittweise entwickelte.

2.2 Integrationsprozess der Asylpolitik

Weitere Untersuchungen beschäftigten sich mit dem einzigartigen Integrationsprozess der Asylpolitik, der von der losen intergouvernementalen Zusammenarbeit außerhalb der EG/EU in die erste Säule der EU im Vertrag von Amsterdam übernommen wurde. Hierbei stand die Frage im Mittelpunkt, warum die Asylpolitik auf EU-Ebene behandelt und schrittweise vergemeinschaftet wurde, obwohl dieser Politikbereich den Kern der Souveränität der Mitgliedstaaten berührt.

In der bisherigen Literatur werden zwei Faktoren im Vordergrund gerückt. Der erste Faktor ist die Entwicklung der wirtschaftlichen europäischen Integration, insbesondere die Abschaffung der Binnengrenzkontrolle. Im Einklang mit dem neofunktionalistischen Ansatz geht die vorliegende Forschung oft davon aus, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrolle flankierende Maßnahmen einschließlich der Immigrations- und Asylpolitik, der Zusammenarbeit im Bereich des Zolls, der Polizeizusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit auf EU-Ebene notwendig machte (Philip 1994; Koslowski 1998; Uçarer 1997; Turnbull/Sandholtz 2001; Niemann 2006; Monar 2001b). Der Zustrom von Asylbewerbern gilt als der andere wesentliche Faktor für die Erklärung der Entwicklung der europäischen Asylpolitik. Im Einklang mit dem liberalen intergouvernementalistischen Ansatz wurde argumentiert, dass die Zunahme der Anzahl von Asylbewerbern seit Ende der achtziger Jahre die Dringlichkeit zur Zusammenarbeit auf europäischer Ebene verstärkte (Convey/Kupiszewski 1995; Turnbull/Sandholtz 2001; Givens/Luedtke 2004; Monar 2001b; Guiraudon 2004).

Ein darüber hinaus gehender Ansatz wurde von Guiraudon (Guiraudon 2000; Guiraudon

2001; Guiraudon 2003) vertreten, nach deren Auffassung diese zwei Faktoren keine ausreichende Erklärung für den Integrationsprozess der europäischen Asylpolitik sind. Sie lenkte die Aufmerksamkeit auf die Strategie der für die innere Sicherheit zuständigen nationalen Beamten, die durch diese Politik ihren Spielraum erweitern wollten. Auf der Grundlage des Venue-Shopping Ansatzes argumentierte sie, dass die für die innere Sicherheit zuständigen nationalen Beamten die Einrichtung eines neuen intergouvernemental strukturierten Raums auf EU-Ebene unterstützten, um sich von den Einschränkungen auf nationaler Ebene zu befreien.

Stetter (Stetter 2000) stützte seine Erklärung des Prozesses der Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik auf den rational choice institutionalistischen Ansatz und argumentierte, dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz an die EU übertragen haben, um die Ineffizienz der früheren intergouvernementalen Zusammenarbeit zu überwinden, und dass sie mit dem Vertrag von Amsterdam gleichzeitig eine vertragliche Arbeitsstruktur entwickelt haben, mit der sie ihre Kontrollfähigkeit im Entscheidungsprozess aufrechterhalten konnten.

2.3 Einfluss der Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit

Die immer weitergehende Ausgestaltung der Strukturen der Zusammenarbeit seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht führte dazu, dass auch inhaltlich immer mehr Maßnahmen gemeinsame auf EU-Ebene verabschiedet wurden. Damit rückte die Frage nach dem Einfluss dieser Entwicklung auf die Gestaltung der europäischen Asylpolitik in den Vordergrund (Guiraudon/Lahav 2000; Geddes 2001).

In der Literatur wurde oft argumentiert, dass die Entwicklung der intergouvernementalen Struktur die so genannte *Securitization der europäischen Asylpolitik* förderte. Da die vertraglichen Befugnisse der supranationalen EU-Organe durch die intergouvernementalen Organisation der Innen- und Justizpolitik beschränkt waren, konnten Mitgliedstaaten, insbesondere die für die innere Sicherheit zuständigen nationalen Beamten, die Asylfrage nach ihrem Interesse als ein inneres Sicherheitsproblem definieren und den Schwerpunkt der Asylpolitik auf die restriktiven Maßnahmen legen (Kostakopoulou 2000; Huysmanns 2000; Bigo 2001).

In den letzten Jahren nahm die Untersuchung der externen Dimension der europäischen Asylpolitik einen zunehmend wichtigen Platz ein. Gegenstand der Untersuchungen waren die Bemühungen der EU, die Zusammenarbeit mit Drittländern zu entwickeln. Dabei wurde oft

der Zusammenhang zwischen der Einbeziehung der Drittländer mit der Entwicklung hin zu einem zunehmend restriktiven EU-Regime diskutiert (Guiraudon/Lahav 2000; Boswell 2003; Lavenex 2006a). Man argumentierte, dass die Ausweitung des Regimes auf Drittstaaten zur Folge hatte, dass die EU eine restriktive Politik aufrechterhalten konnte. Wesentlich dafür war die Einbettung der ehemaligen osteuropäischen Kandidatenländer in die EU (Monar 2001a; Lavenex 2001a). Dies ermöglichte der EU, die Lasten der Asylpolitik mit den Drittländern zu teilen (Byrne/Noll/Vedsted-Hansen 2002).

Allerdings wurde in der Literatur aufgearbeitet, dass die ehemaligen osteuropäischen Kandidatenländer sich nur schwer dem EU-Regime anpassen konnten. Monar zeigte, dass die Politik mit der Gefahr verbunden war, dass sich eine weitere Kluft zwischen den Mitgliedstaaten in der Übernahme des EU-acquis auftat (Monar 2001a; Monar 2004).

Wie in diesem Kapitel gezeigt, wurde die Entwicklung der Innen- und Justizpolitik und speziell der Asylpolitik aus verschiedenen Perspektiven untersucht. Die bisherigen Untersuchungen stimmen dahin gehend überein, dass sich die institutionellen Rahmenbedingungen in der Innen- und Justizpolitik ständig veränderten und dass sie sich diesbezüglich von anderen Bereichen der EU-Innenpolitik deutlich unterscheiden. Eine offene Frage ist jedoch, welcher Faktor für die Entwicklung dieser einzigartigen institutionellen Rahmenbedingungen entscheidend war. Wie oben erwähnt, bezeichnete man bisher den Problemdruck, den der Zustrom von Asylbewerbern verursachte, als der wichtige Faktor. Nach dieser Annahme bewerteten die Mitgliedstaaten ihren Problemdruck und wählten auf der Basis dieser Bewertung die institutionellen Rahmenbedingungen sorgfältig. In der vorliegenden Arbeit wird zunächst diese These systematisch überprüft. Nach dem rational choice institutionalistischen Ansatz können die Mitgliedstaaten jedoch ihren Kontrollfähigkeit trotz der sorgfältigen Auswahl der institutionellen Rahmenbedingungen verlihen, wenn ihre Agent, z.B. die Kommission, ihre eigenen Interessen verfolgt. Deshalb wird auch untersucht, inwieweit die Mitgliedstaaten den Integrationsprozess im Bereich der Asylpolitik kontrollieren konnten. Diese Frage gilt als der zentrale Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Die bisherigen Forschungen konzentrierten sich auf die vertraglichen Rahmenbedingungen. Durch die Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen der untervertraglichen Ebene zielt die vorliegende Arbeit ab, diese Lücke der Forschungen zu schließen.

3 Integrationstheorien und ihre Erklärungen in Bezug auf die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten

Der zentrale Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik. Unter der Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten verstehe ich das Vermögen der Mitgliedstaaten, den Umfang der Aktivitäten der supranationalen EU-Organe einzugrenzen, die inhaltliche Ausrichtung der Politik der supranationalen EU-Organe zu steuern und demgemäß sie zu überwachen und zu kontrollieren, und wenn nötig, durch Sanktionen die Verantwortlichkeit der supranationalen EU-Organe einzufordern (Pollack 1997a:108f.). Mit anderen Worten, es wird danach gefragt, inwieweit und aufgrund welcher institutionellen Bedingungen es den Mitgliedstaaten möglich ist, den Integrationsprozess mit den eigenen Präferenzen in Einklang zu bringen. Obwohl die Frage der Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten generell ein wichtiges Thema in der EU-Forschung ist, wurde die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik bisher kaum analysiert und es wurde auch dementsprechend nicht geprüft, welche der bekannten Integrationstheorien hierfür einen überzeugenden Erklärungsansatz bietet.

In der vorliegenden Arbeit werden drei Integrationsansätze herangezogen, nämlich der neofunktionalistische Ansatz, der liberale intergouvernementalistische Ansatz und der Ansatz des rational choice Institutionalismus. Alle drei Theorieansätze finden in der Literatur zur europäischen Asylpolitik Berücksichtigung und alle drei erscheinen grundsätzlich geeignet, generelle Aussagen zu den Grundlagen und Bedingungen für die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten zu generieren. In diesem Kapitel sollen ihre Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen herausgearbeitet werden. Die Ansätze wurden ausgewählt, weil der neofunktionalistische Ansatz und der liberale intergouvernementalistische Ansatz grundsätzlich konkurrierende Erklärungen bezüglich der Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten bieten, und der rational choice Institutionalismus, der sich mit dem Mechanismus der Übertragung der Souveränität der Mitgliedstaaten (principals) auf die supranationalen EU-Organe (agents) beschäftigt, eine alternative theoretische Sichtweise bietet.

3.1 Die neofunktionalistische Erklärung

Der Neofunktionalismus, der in den späten 1950er und 1960er Jahren entwickelt worden war

(Haas 1968; Lindberg 1963; Schmitter 1969) und damals als überzeugendste Theorieerklärung des europäischen Einigungsprozesses angesehen wurde, verlor mit der Ende der 1960er einsetzenden Stagnation der Integration an Bedeutung. Dies wurde durch das breite Echo deutlich, das die Veröffentlichung von Ernst B. Haas mit dem sprechenden Titel „The Obsolescence of Regional Integration Theory“ (Haas 1975) fand. Daran änderten auch die Bemühungen um eine Modifizierung der Theorieaussage, insbesondere um eine Ergänzung des „funktionalen spill-over“ durch einen „politischen spill-over“ wenig (Schmitter 1971: 242). Mit der Vereinbarung des Binnenmarktprogramms in den 1980er Jahren erfuhr der Neofunktionalismus eine Wiederbelebung. Allerdings wurde der Neofunktionalismus dabei nicht als *grand theory* herangezogen, sondern auf den jeweiligen spezifischen Forschungsgegenstand zugeschnitten (Jensen 2003: 83). Autoren, die den Vergemeinschaftungsprozess auf der Grundlage der neofunktionalistischen Theorie zu erklären versuchen, greifen in der Regel auf die Kernaussage des Neofunktionalismus, nämlich den durch die Sachlogik der jeweiligen politischen Tätigkeitsbereiche bedingten *spill-over*, zurück. Sie gehen davon aus, dass eine Zusammenarbeit in einem politischen Handlungsfeld aufgrund des Sachzusammenhangs mit verwandten Politikbereichen die Zusammenarbeit in diesen anderen funktional miteinander zusammenhängenden Politikbereichen erforderlich macht, da ohne eine solche Zusammenarbeit das gesetzte Ziel nicht erreicht werden kann (funktionaler spill-over Effekt) (Knelangen 2001: 82). Schmitter hat diese Dynamik auf den Punkt gebracht:

Spillover refers... to the process whereby members of an integration scheme- agreed on some collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals- attempt to resolve their dissatisfaction by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the scope of mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the level of mutual commitment), or both (Schmitter 1969:162).

Damit wird der funktionale *spill-over* Effekt als eine zentrale treibende Kraft der Integration angesehen. Sie entfaltet ihre eigene Dynamik insofern als sie die Vergemeinschaftung in eine Richtung oder auch in einem Tempo vorantreibt, die von den Mitgliedstaaten ursprünglich nicht beabsichtigt wurde und damit kann gleichzeitig auch angenommen werden, dass der Verlauf der Integration von den Mitgliedstaaten nicht vollständig kontrolliert werden kann.

Entsprechend der Logik des funktionalen *spill-overs* ist die Integration im Bereich der Asylpolitik eine Folge der wirtschaftlichen Integration, die erneut durch das Binnenmarktprogramm vorangetrieben wurde. Die Einheitliche Europäische Akte (1986) sah

die Abschaffung aller Hindernisse der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten, einschließlich des freien Verkehrs von Personen vor, um den Binnenmarkt bis Ende 1992 zu verwirklichen. Der unbegrenzten Ausdehnung der Personenfreizügigkeit folgte die Abschaffung der Binnengrenzkontrolle in den achtziger Jahren, wodurch die faktische Freizügigkeit von Personen weiter befördert wurde (Monar 2001b: 754). Diese Abschaffung der Binnengrenzkontrolle erzeugte aber ein politisches Dilemma. Die engere wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital waren erwünscht, aber der Abbau der Grenzkontrollen hatte gleichzeitig den unerwünschten Nebeneffekt, dass die Mitgliedstaaten den Übertritt von Asylanten, illegalen Migranten und der organisierten Kriminalität auf das eigene Staatsgebiet nicht mehr an ihren Außengrenzen kontrollieren konnten. Dieser Nebeneffekt zwang die Mitgliedstaaten, in der Asyl-, der Einwanderungspolitik und bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität zusammenzuarbeiten.

Auch wenn die Autoren überzeugt waren, dass der neofunktionalistische Ansatz bestens geeignet sei, den Integrationsprozess auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik, einschließlich der Asylpolitik zu erklären, so erkannten sie doch an, dass diese Politiken den Kernbereich der Souveränität der Mitgliedstaaten berühren und damit stärkere Beharrungskräfte der Mitgliedstaaten als in anderen Politikbereichen gelten (Zellentin 1992:70; Knelangen 2001: 49; Müller 2003: 79). Damit konnte erklärt werden, dass die ersten Ansätze der Zusammenarbeit in der Asyl- und Einwanderungspolitik in einem intergouvernemental strukturierten Rahmen, wie z.B. im Schengen-Rahmen, organisiert waren. Das bedeutet, dass zwar der enge funktionale Zusammenhang zwischen dem Binnenmarktprogramm und der Innen- und Justizpolitik als wichtiger Faktor für die Entwicklung der Asylpolitik gelten kann, aber daraus weder die Form noch die Intensität der Zusammenarbeit abgeleitet werden konnte. Es wurde allgemein betont, dass eine solche Weiterentwicklung der Integration politische Entscheidungen der beteiligten Akteure voraussetzt (Knelangen 2001: 48). Dabei wird der Lernprozess der Akteure in den Vordergrund gerückt. Es wird dargelegt, dass die nationalen Akteure im Laufe der intensivierten Zusammenarbeit erfahren, dass sie ihre Interessen durch Integration besser als durch einzelstaatliche Maßnahmen verfolgen können. Diese Sicht bestätigt eine Grundannahme der neofunktionalistischen Theorie, wonach infolge von Lernprozessen die beteiligten Akteure ihre Aktivitäten und Erwartungen auf die europäische Ebene ausrichten und schrittweise ihre Loyalität auf das neu errichtete supranationale Zentrum transferieren (Haas 1968: xxxi-xxxii; Knelangen:49).

Die Übertragung auf das Politikfeld der Innen- und Justizpolitik und insbesondere der Asylpolitik ist allerdings nicht unproblematisch, weil in der neofunktionalistischen Theorie vor allem wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessengruppen diesen Lernprozess tragen und als Befürworter der supranationalen Integration aktiv werden. In der Innen- und Justizpolitik sind aber nur wenige nicht-staatliche Akteure aktiv, so dass die Vertiefung der Zusammenarbeit auf einen Lernprozess der für diesen Politikbereich zuständigen nationalen Beamten zurückgeführt werden muss. Die Annahme eines Lernprozesses ist als solche plausibel und kann auch empirisch bestätigt werden. Danach haben die beteiligten Beamten im Laufe der Zusammenarbeit immer deutlicher erfahren, dass aufgrund der zunehmenden Freizügigkeit ihre Partner in anderen Mitgliedstaaten mehr oder weniger mit den gleichen Problemen konfrontiert waren, wie z.B. mit dem Zustrom von Asylbewerbern, und somit ein gemeinsames Handeln in diesem Politikbereich deutlich Vorteile bringen würde (Monar 2001b:755). Folglich förderten die nationalen Beamten einen weiteren Integrationsprozess (Haas 1968: 312f.).

Der Verweis auf den Lernprozess der beteiligten Akteure ist allerdings noch nicht ausreichend, um zu erklären, warum es den weisungsabhängigen nationalen Beamten gelingen konnte, allfällige Widerstände in ihren Ministerien zu überwinden und vor allem warum schließlich eine supranationale anstelle einer intergouvernementalen Kooperation in der Asylpolitik gewählt wurde.

Im Gegensatz zu dem liberalen Intergouvernementalismus schreiben die Vertreter des neofunktionalistischen Ansatzes den supranationalen EU-Organen, insbesondere die Kommission, eine bedeutende politische Rolle zu. Sie sehen ihre Leistung darin, dass sie die verschiedenen, manchmal gegenläufigen Interessen der nationalen Akteure bündelt und es ihr so gelingt, die nationalen Akteure zu einer stärkeren Integration zu bewegen (Tranholm-Mikkelsen 1991; Stephanson 2010). Dies bedeutet, dass die supranationalen Organe nicht nur als Vermittler der verschiedenen Interessen, sondern auch als politische Unternehmer eine wichtige Rolle im Integrationsprozess spielen. Man kann jedoch davon ausgehen, dass es für die Kommission sehr schwer ist, in der Asylpolitik die Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Integration zu bewegen, weil ihre vertraglichen Zuständigkeiten eingeschränkt wurden. Die tatsächlichen Kompetenzen der supranationalen EU-Organen wurden jedoch nicht nur durch die in den Verträgen verankerten Zuständigkeiten bestimmt. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam errichtete die Kommission eine neue Abteilung für die Innen- und Justizpolitik und versuchte dadurch ihre Fähigkeit zu verbessern, erfolgversprechende Vorschläge in diesem Politikbereich auszuarbeiten (Uçarer.2001:12f.) Damit erbrachte sie

schrittweise den Nachweis ihrer funktionalen Nützlichkeit und Vertrauenswürdigkeit und legte die Grundlage für die Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule. Nachdem die Asylpolitik in die erste Säule im Vertrag von Amsterdam verlagert worden war, nutzte sie ihre teilweise verstärkte Kompetenzen, um der Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justiz einen neuen Impulse zu geben. Sie unterbreitete die Mehrjahresprogramme für diesen Politikbereich und brachte zudem auf der Grundlage dieser Mehrjahresprogramme einzelne Vorschläge ein. Durch diese Aktivitäten eröffnete die Kommission die Möglichkeit, den Integrationsprozess nach ihren Interessen zu steuern.

3.2 Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen des neofunktionalistischen Ansatzes

Der neofunktionalistische Ansatz erscheint auf den ersten Blick sehr plausibel, weil er eine Erklärung dafür bietet, dass die Zusammenarbeit in der Asylpolitik trotz ihres Charakters als *high-politics* von einem intergouvernemental strukturierten Rahmen außerhalb der EU in die erste Säule der EU schrittweise verlagert wurde. Für diese langfristige Tendenz zur Vergemeinschaftung bietet der Neofunktionalismus ein Erklärungsmuster: Mit dem spill-over Effekt wird erklärt, dass das Binnenmarkprogramm und die darauf folgende Abschaffung der Binnengrenzkontrolle einen politischen Handlungszwang im Bereich der Asylpolitik auslöste, dem mit einer Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Kooperation außerhalb des Gemeinschaftsvertrages entsprochen wurde. Das Konstrukt Lernprozess dient dann dazu, den Übergang von der Zusammenarbeit in einem intergouvernemental strukturierten Rahmen zur Einbindung der Asylpolitik in den EU-Vertrag zu erklären. Der bedeutenden Rolle der supranationalen EU-Organisationen, vor allem der Kommission, wird dadurch Rechnung getragen, dass ihre Fähigkeit zur Ausarbeitung erfolgversprechender Vorschläge als ausschlaggebend für die Vergemeinschaftung der Asylpolitik auf der Grundlage des supranationalen EG-Vertrags betrachtet wird. Diese Vergemeinschaftung der Asylpolitik brachte die oben genannte Verstärkung der Zuständigkeiten der supranationalen EU-Organe mit sich. Durch die Ausarbeitung der Mehrjahresprogramme und der darauf beruhenden Vorschläge versuchte die Kommission einen stärkeren Einfluss auf die allgemeine Ausrichtung der europäischen Asylpolitik und den Inhalt der einzelnen Maßnahmen auszuüben.

Wie oben bereits erwähnt, fehlt allerdings eine genaue Analyse und Erklärung, wie weit die Eigenständigkeit der supranationalen Organe bei der Übertragung der Asylpolitik jeweils

verstärkt wurde und wie weit die Kontrolle der Mitgliedstaaten über die Inhalte der Politik dabei verloren ging oder nicht. Um diese Frage zu beantworten, muss die komplexe Struktur der Zusammenarbeit in der Asylpolitik genauer analysiert werden. Dabei ist zu prüfen, ob und wie in den einzelnen Phasen der Institutionalisierung der Zusammenarbeit die Mitgliedstaaten trotz der Übertragung von Zuständigkeiten vor allem an die Kommission trotz allem noch, wenn auch bedingt, ihre Kontrollfähigkeit erhielten. Gerade der schrittweise Ausbau der supranationalen Kooperation lässt darauf schließen, dass Interessenunterschiede zwischen den nationalen Akteuren und auch zwischen diesen und den supranationalen Akteure bestehen, was dann insgesamt zu einer komplexen Struktur der Zusammenarbeit führte. Der neofunktionalistische Ansatz widmet dieser komplexen Struktur und damit den für diese Arbeit interessanten Fragen zu wenig Aufmerksamkeit, weil diese Theorie auf den Vergemeinschaftungsprozess und auf den Gegensatz zwischen nationalen und supranationalen Akteuren fixiert ist und das Kontrollbedürfnis, das nicht zuletzt auch aus den Interessenunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten resultiert, vernachlässigt (Stetter 2000: 81).

3.3 Die liberale intergouvernementalistische Erklärung

Der intergouvernementalistische Ansatz wurde in den sechziger Jahren als der konkurrierende Ansatz des Neofunktionalismus entwickelt. Im Gegensatz zum neofunktionalistischen Ansatz, der die Rolle der supranationalen EU-Organe im Integrationsprozess betont, stehen die Regierungen der Mitgliedstaaten im Mittelpunkt des intergouvernementalistischen Ansatzes.

Der klassische intergouvernementalistische Ansatz von Stanley Hoffmann und der liberale intergouvernementale Ansatz von Andrew Moravcsik bieten jedoch unterschiedliche Erklärungen für die Möglichkeit zur Entwicklung der europäischen Integration. Die klare Grenze zwischen *high politics*, d. h. der Politikfelder, welche die Souveränität der Mitgliedstaaten berühren, und *low politics*, nämlich den Politikfeldern, die hauptsächlich zu wirtschaftlichen Bereichen gehören, war kennzeichnend für den klassischen intergouvernementalistischen Ansatz von Stanley Hoffmann. Nach dem Ansatz von Hoffmann ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf die *low politics* begrenzt (Hoffmann 1995:84). Ausgehend von dieser starken These bietet dieser Ansatz keine Erklärung für die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, im Bereich der Asylpolitik, die in der Literatur durchgängig

als Kernbestandteil der Souveränität diskutiert wurde (Koslowski 1997; Freeman 1998; Geddes 2008) und somit der *high-politics* zugeordnet wurde, zusammenzuarbeiten. Dagegen kann der liberale intergouvernementalistische Ansatz eine Erklärung des Integrationsprozesses in der Asylpolitik bieten, weil er großen Wert auf die genaue Untersuchung der Präferenzbildung der Mitgliedstaaten, die Bedingungen für den Verlauf der zwischenstaatlichen Verhandlungen und den institutionellen Rahmen der Kooperation legt. Hier soll deshalb die Fragestellung der Arbeit aus der Perspektive des liberalen intergouvernementalistischen Ansatzes von Moravcsik aufgegriffen werden.

Wie oben erwähnt, können nach dem liberalen intergouvernementalistischen Ansatz die Regierungen der Mitgliedstaaten als die wichtigsten Akteure im Integrationsprozess bezeichnet werden. Nach diesem Ansatz aggregieren die Regierungen der Mitgliedstaaten konkurrierende Interessen auf nationaler Ebene und vertreten diese auf europäischer Ebene im Sinne der Nutzenmaximierung. Die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist folglich mit dem Nutzengewinn zu erklären, den die Staaten durch andere Optionen, z.B. unilaterales Handeln, nicht erreichen könnten. Das Interesse an Zusammenarbeit ergibt sich aus dem hohen Grad der Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten, und die Voraussetzung für ein Gelingen der Zusammenarbeit ist die Vereinbarkeit von Interessen und Präferenzen. Für Andrew Moravcsik ist der Verlauf der europäischen Integration somit umfassend zu erklären, wenn man die Präferenzen der Mitgliedstaaten erhebt, dann untersucht durch welche Faktoren das Ergebnis der zwischenstaatlichen Verhandlungen bestimmt wird und schließlich die Vorteile aufdeckt, welche die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, Teile ihrer Souveränität auf die supranationalen EU-Organen zu übertragen (Moravcsik 1998).

In Bezug auf die Präferenzbildung geht Moravcsik davon aus, dass vor allem die wirtschaftliche Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten *negative Externalitäten* verursacht, die durch eine kollektive Zusammenarbeit beseitigt werden sollten; dies gilt nicht nur für die Verflechtung der Märkte, sondern auch dann, wenn eine nationale Politik in einem Mitgliedstaat die Handlungsoptionen in anderen Mitgliedstaaten beeinflusst und dadurch die Zielerreichung anderer Mitgliedstaaten behindert (Moravcsik 1993: 485). Aufgrund dieser *negativen Externalität* nähern sich die Präferenzen der Staaten an. Übertragen auf den Bereich der Asylpolitik kann man argumentieren, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen eine *negative Externalität* der unterschiedlichen nationalen Asylpolitiken verursachte: Aufgrund der unkontrollierten Bewegungsfreiheit beeinflusste nun die Asylpolitik eines Mitgliedstaates in erheblichem Maße die Rahmenbedingungen für die Asylpolitik eines anderen Mitgliedstaates, was sich unmittelbar auf die Anzahl der Asylbewerber auswirkte.

Folglich war es für die Mitgliedstaaten nur rational, durch Zusammenarbeit diese *negative Externalität* zu beseitigen.

Obwohl die *negative Externalität* die grundsätzliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit fördert, beseitigt sie nicht unterschiedliche Präferenzen zwischen den Mitgliedstaaten. Folglich muss im Sinne von Moravcsik die Bildung der nationalen Präferenzen empirisch untersucht werden. In Abgrenzung zum klassischen Intergouvernementalismus, der davon ausgeht, dass die nationalen Präferenzen vornehmlich durch sektorübergreifende Sicherheits- und Machtinteressen der Staaten bestimmt werden (Hoffmann 1995), werden die nationalen Präferenzen nach dem liberalen Intergouvernementalismus von den konkurrierenden Interessen der jeweils dominierenden gesellschaftlichen Gruppen geprägt (Moravcsik 1993:481). Im Unterschied zu wirtschaftlichen Politikbereichen sind aber nach Moravcsik die Nutzen und Kosten der Zusammenarbeit in den nicht-wirtschaftlichen Politikbereichen (political co-operation) für private Interessengruppen diffus, nicht eindeutig und nur schwer kalkulierbar. Die Interessengruppen verfolgen dementsprechend in diesen Politikbereichen selten konkrete Präferenzen und üben lediglich geringen Druck auf die Regierungen aus (Moravcsik 1993: 486-496). Für Moravcsik und Nicolaidis gilt, dass die nationalen Präferenzen durch themenspezifische Interdependenzen (issue-specific patterns of substantive interdependence) geprägt werden. Dementsprechend wird ein Mitgliedstaat, der effektiv seine Ziele durch unilaterale Politik verfolgen kann, der Zusammenarbeit skeptisch gegenüber stehen, während ein Mitgliedstaat, der nur durch Einflussnahme auf die Politik der Partnerstaaten deren negative Auswirkungen eindämmen kann, die Zusammenarbeit bevorzugen (Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 61).

So kann für die Asylpolitik die relative Unabhängigkeit der Regierungen von Interessengruppen und die themenspezifische Interdependenz als entscheidender Faktor für die nationale Präferenzbildung angenommen werden. Seit den achtziger Jahren war zwar die Zunahme von Asylbewerbern ein großes Problem in den europäischen Ländern, alle Mitgliedstaaten waren jedoch vom Zustrom von Asylbewerbern nicht in gleichen Maßen betroffen. Nach dem liberalen intergouvernementalistischen Ansatz prägen diese Unterschiede die Präferenzen der Mitgliedstaaten. Man kann argumentieren, dass ein Mitgliedstaat, der vom Zustrom von Asylbewerbern stark betroffen war, auf die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten angewiesen ist. Im Gegensatz dazu kann ein Mitgliedstaat, der nur wenig vom Zustrom von Asylbewerbern betroffen war, durch eine unilaterale Asylpolitik dieses Problem eigenständig bearbeiten. Aus dieser Sicht ist es nicht weiter verwunderlich, dass Deutschland, das einen großen Teil der Asylbewerber aufnahm und die Freizügigkeit nach dem Schengen

Abkommen akzeptierte, die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik in der EU unterstützte, wohingegen das Vereinigte Königreich und Irland, die weiterhin über eine strenge einzelstaatliche Grenzkontrolle verfügten, sich gegen die supranationalen Zusammenarbeit in der EU aussprachen (Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 63).

Der zweite analytische Schritt ist die Untersuchung der zwischenstaatlichen Verhandlungen (Moravcsik 1993: 496). Nach Moravcsik ist das Ergebnis solcher Verhandlungen von der *asymmetrischen Interdependenz* zwischen den Verhandlungspartnern abhängig (Moravcsik 1998: 62; Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 73). D.h. ein Mitgliedstaat, der stark auf die Zusammenarbeit in der EU angewiesen ist, hat nur eine geringe Verhandlungsmacht und ist somit kompromissbereiter. Institutionelle Faktoren spielen insofern eine Bedeutung als der jeweils geltende Entscheidungsmodus Machtpositionen beeinflusst. So gewinnt bei zwischenstaatlichen Verhandlungen, die der Einstimmigkeit unterliegen, der Mitgliedstaat, der am skeptischsten der Zusammenarbeit gegenüber steht, einen überdurchschnittlichen Einfluss (Moravcsik 1998: 62). So hatte das Vereinigte Königreich eine starke Machtposition in den Verhandlungen der Regierungskonferenz von Amsterdam in Bezug auf die Politik des freien Verkehrs von Personen, einschließlich der Asyl- und Einwanderungspolitik, weil es durch seine eigene nationale Politik den Zustrom der Asylbewerber relativ effektiv kontrollieren konnte. Dies hat zur Folge, dass von den Verhandlungsführern oft ein Ergebnis auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erwartet wird, das allerdings nicht so eintreffen muss (Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 73). Moravcsik verweist darauf, dass das Ausscheiden aus den Verhandlungen eine ernstzunehmende Alternative sein muss, um den Verlauf der Verhandlungen zu beeinflussen (Moravcsik 1991: 49; Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 74f.). In der Regierungskonferenz von Amsterdam hätte die britische Regierung, die die stärkste Machtposition hatte, die Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule blockieren können. Bei dieser Option kann man jedoch erwarten, dass das Vereinigte Königreich nur schwer die Unterstützung der übrigen Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen für andere wichtige Politikbereiche auf der Regierungskonferenz bekommen kann. Folglich erlaubte das Vereinigte Königreich die Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule, es konnte jedoch eine privilegierte Position, nämlich einen opt-out aus diesem Bereich, erhalten (McDonagh 1998: 178; Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 75).

Das letzte Element in der Theorie von Moravcsik ist die Erklärung für die Übertragung der Souveränität der Mitgliedstaaten auf die supranationalen EU-Organe. Nach dem liberalen intergouvernementalistischen Ansatz kann die Übertragung der Souveränität auch auf die rationale Kostenrechnung der Mitgliedstaaten zurückgeführt werden. Moravcsik war der

Meinung, dass die Mitgliedstaaten beabsichtigen, durch die Übertragung ihrer Souveränität auf die EU-Organe die Effizienz der Zusammenarbeit zu verbessern (Moravcsik 1993:503ff.). Durch das exklusive Initiativrecht der Kommission in der Gemeinschaftsmethode können die Mitgliedstaaten z.B. das kostspielige „cycling“ von Vorschlägen vermeiden (Moravcsik 1993: 511f.). Ein weiterer wichtiger Punkt sind die *credible commitments* (Moravcsik 1998: 3f.). Er argumentierte, dass die Mitgliedstaaten ihre Souveränität auf die supranationalen EU-Organe übertragen, um der vereinbarten Selbstverpflichtung Glaubwürdigkeit zu verleihen und damit die Berechenbarkeit des politischen Verhaltens im Umgang miteinander zu erhöhen (Moravcsik 1995: 621; Moravcsik 1998: 3; Moravcsik/Nicolaïdis 1999:76-81.). Die Mitgliedstaaten verliehen dabei der Kommission die Zuständigkeit zur Kontrolle der Anwendung des Primärrechts und Sekundärrechts als „Hüterin der Verträge“. Moravcsik bietet eine theoretische Erklärung, warum nicht alternative Formen zur Kontrolle, Überwachung und Sanktionierung abweichenden Verhaltens, sondern gerade das Instrument der Übertragung der Souveränität gewählt wird:

If governments seek credible commitments, why do they pool and delegate sovereignty instead of promulgating precise rules in advance? The answer lies in uncertainty about the future. Pooling and delegation can be viewed as solutions to problem of “incomplete contracting,” which arises when member governments share broad goals but find it too costly or technically impossible to specify all future contingencies involved in legislating or enforcing those goals (Moravcsik 1998:73).

Aus dieser Sicht ist die Ausdehnung der supranationalen Zusammenarbeit davon abhängig, wie viel Zuverlässigkeit und Flexibilität durch die Übertragung der Kompetenzen auf die supranationalen EU-Organe gewonnen werden kann und wie groß die Gefahr der Regelverletzung durch einzelne Staaten ist: Je größer der Gewinn durch die Übertragung ist, und je größer die Gefahr der Regelverletzung durch einen anderen Mitgliedstaat in einem Politikbereich, desto größer ist die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer teilweisen Übertragung ihrer Souveränität (Moravcsik 1998: 9).

Aus dieser Logik heraus lässt sich auch der Prozess der Vergemeinschaftung in der Asylpolitik erklären. Zwar arbeiteten die Mitgliedstaaten zunächst im intergouvernemental strukturierten Rahmen zusammen, aber die intergouvernementale Struktur der Zusammenarbeit behinderte die Entwicklung einer kohärenten Politik. Abgesehen vom Einstimmigkeitserfordernis fehlte ein unabhängiger Agenda-Setzer (die Kommission); man war auf die Vorschläge der Mitgliedstaaten angewiesen, und auch wenn die jeweilige Präsidentschaft Vorschläge im gemeinschaftlichen Interesse einzubringen versuchte, so trugen

diese doch meist die Handschrift des betreffenden Mitgliedstaates. Auch wenn eine Vereinbarung schließlich getroffen wurde, so handelte es sich um rechtlich unverbindliche Aktionen, deren Umsetzung nicht garantiert war, vor allem wenn Mitgliedstaaten die damit verbundenen politischen Kosten scheuten. Die Mitgliedstaaten waren so mit dem klassischen Problem kollektiven Handelns konfrontiert, was erklärt, warum nur wenige gemeinsame Politiken in diesem intergouvernemental strukturierten Rahmen vereinbart und selbst diese nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Das erklärt die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Souveränität an die EU zu übertragen.

Allerdings wurde bei der Überführung der Asylpolitik der besonderen Sensibilität der Mitgliedstaaten mit besonderen institutionellen Regelungen Rechnung getragen, weil die Mitgliedstaaten unterschiedliche Positionen in Bezug auf die Struktur der Zusammenarbeit in diesem Bereich vertraten. Auch Moravcsik und Nicolaïdis verwiesen darauf, dass in all jenen Fällen, in denen es den Mitgliedstaaten daran gelegen war, eine weitgehende Kontrolle der Politikgestaltung aufrecht zu erhalten, „*newhybride procedures and institutions*“ zwischen der intergouvernementalen Struktur und der Gemeinschaftsmethode gesucht und gefunden wurden (Moravcsik/Nicolaïdis 1999: 78). So wurde in der Asylpolitik im Vertrag von Amsterdam sowohl die Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Zusammenarbeit als auch die Aufrechterhaltung des einzelstaatlichen Einflusses erreicht.

3.4 Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen des liberalen intergouvernementalistischen Ansatzes

Nach dem liberalen intergouvernementalistischen Ansatz verhandeln die Mitgliedstaaten gemäß ihren Präferenzen, sie arbeiten dann zusammen, wenn ihnen die Zusammenarbeit den Nutzen bringt, den die Mitgliedstaaten durch unilaterales Handeln nicht erreichen können. Die EU-Organe sind vornehmlich ein Instrument zur Verbesserung der Effizienz der Zusammenarbeit und die Entscheidungsverfahren sind so angelegt, dass die Mitgliedstaaten weiterhin die Kontrolle über die wesentlichen Politikinhalte ausüben können.

Anhand dieses Ansatzes lässt sich erklären, warum die Asylpolitik schrittweise in die erste Säule verlagert wurde, und warum die Struktur der Asylpolitik weder rein intergouvernemental blieb, noch in die traditionelle Gemeinschaftsmethode überführt wurde. Nach diesem Ansatz arbeiteten die Mitgliedstaaten zunächst in einem intergouvernemental strukturierten Rahmen zusammen, um *die negative Externalität* der wirtschaftlichen

Zusammenarbeit zu beseitigen. Diese intergouvernementale Struktur war aber ineffizient und konnte die Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen nicht garantieren. Zur Verbesserung der Effizienz und der Glaubwürdigkeit der Zusammenarbeit verlagerten die Mitgliedstaaten deshalb die Asylpolitik in die erste Säule. Bei der Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule wählten die Mitgliedstaaten die Institution so aus, dass sie ihre Kontrollmöglichkeit im Bereich der Asylpolitik aufrechterhalten können, aber gleichzeitig bis zu einem gewissen Grad flexibel gemeinsame Maßnahme vereinbaren können. Zu den institutionellen Vorkehrungen gehörte vor allem, dass für eine Übergangsfrist von fünf Jahren Einstimmigkeit vorgesehen war und dass der Ministerrat sowohl auf Vorschlag der Kommission als auch auf Initiative eines Mitgliedstaates handeln konnte (Artikel 67 (1) EGV vom Vertrag von Amsterdam).

Dieser Ansatz blendet aber die Frage aus, wie sich die von den Mitgliedstaaten errichteten Institutionen in der Praxis auf die Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auswirken. Dieser blinde Fleck erklärt sich daraus, dass diese Theorie die supranationalen EU-Organe im Wesentlichen nur als ein Mittel zur Verbesserung der Effizienz und der Glaubwürdigkeit der Zusammenarbeit einstuft. Folglich kann ihnen nicht der Status eines selbstständigen Akteurs zugemessen werden. Es wird unterstellt, dass die von den Mitgliedstaaten errichteten Institutionen in ihrem Dienste stehen und die Einflussmöglichkeiten der supranationalen EU-Organe effektiv beschränkt bleiben. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist es ohne Interesse wie die neuen Institutionen genau beschaffen sind. Allerdings widerspricht diese Sicht den Grundannahmen des Institutionalismus, der davon ausgeht, dass Institutionen sehr wohl einen gestaltenden Einfluss haben und folglich je nach den Unterschieden der Institutionen die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten unterschiedlich ist (Pollack 1997a). Deshalb soll der rational choice institutionalistische Ansatz im nächsten Abschnitt eingehend dargestellt werden.

3.5 Der rational choice institutionalistische Erklärung

Der rational choice Institutionalismus, ursprünglich eine Theorie, die sich aus einer Studie über den amerikanischen Kongress entwickelte (Pollack 2004:138), wurde von Fritz Scharpf (Schapf 1988), George Tsebelis und Geoffrey Garrett (Tsebelis/Garret 1997) auf die EU-Politik angewendet (Pollack 2004). Nach diesem Ansatz versuchen die Akteure den unter den gegebenen institutionellen Handlungsbedingungen zu erreichenden Nutzen zu kalkulieren und

entsprechend ihre Präferenzen zu maximieren. Demnach beeinflussen die *Institutionen* die Definition der zu lösenden Probleme, die Auswahl der Methode der Problemlösung, die Konstellation der Konflikte sowie den Inhalt der Politiken (Lavenex 2001b:853). Die Vertreter des Institutionalismus definieren die *Institutionen* unterschiedlich (Schneider, Gerald/Aspinwall 2001: 7; Jupille./Caporaso/Checkel 2003:9-13). March und Olsen definierten die *Institutionen* in weitesten Sinne als „a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations.“ (March/Olsen 1998: 948) Die Vertreter des rational choice Institutionalismus dagegen verstehen *Institutionen* in einem engeren Sinne. Für sie bedeuten die *Institutionen* „formal legalistic entities and sets of decision rules that impose obligations upon self-interested political actors“, wie z.B. die Entscheidungsverfahren im Ministerrat (Rosamond 2000:115) . In der EU-Forschung bezeichneten die Vertreter des rational choice Institutionalismus die Akteure in der Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und den supranationalen EU-Organen als *principals* und *agents*, und stellen zunächst die Frage, warum die Mitgliedstaaten (*principals*) ihre Kompetenzen auf die supranationalen EU-Organen (*agents*) übertragen. Sie teilen die Grundannahme mit den Vertretern des liberalen Intergouvernementalismus, dass die Übertragung der Souveränität der Mitgliedstaaten an die supranationalen EU-Organen erfolgt, um die Effizienz der Zusammenarbeit zu verbessern und auch um der vereinbarten Selbstverpflichtung Glaubwürdigkeit zu verleihen (Majone 1993; Pollack 1997a; Tallberg 2002). Mit anderen Worten, die in der Literatur gebotenen theoretischen Erklärungen zur Vergemeinschaftung der Asylpolitik stimmen weitgehend überein. So wurde nach Stetter die Asylpolitik zunächst in verschiedenen Foren außerhalb der EU behandelt, um die negative *Externalität* zu vermeiden, die aus der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen entstand. Diese Zusammenarbeit in verschiedenen Foren außerhalb der EU war jedoch ineffizient, weil es ihr an der klaren rechtlichen und institutionellen Grundlage fehlte. Im Vertrag von Maastricht wurde die Asylpolitik in den Rahmen der EU zur Verbesserung der Effizienz der Zusammenarbeit eingebettet. Der intergouvernementale Charakter der dritten Säule im Vertrag von Maastricht- Einstimmigkeit der Entscheidungen und begrenzte Zuständigkeiten der supranationalen Organe – führte dazu, dass nur wenige gemeinsame verbindliche Maßnahmen angenommen wurden und zur mangelhaften Glaubwürdigkeit der Zusammenarbeit. Folglich wählten die Mitgliedstaaten eine stärkere supranationale Lösung für die Asylpolitik im Vertrag von Amsterdam, um die Effizienz und die Glaubwürdigkeit dieser Zusammenarbeit zu verbessern (Stetter 2000).

Im Unterschied zum liberalen Intergouvernementalismus beschäftigen sich die Vertreter des

rational choice Institutionalismus explizit mit der Frage nach den Kontrollfähigkeiten und dem Kontrollverlust (agency losses) der Mitgliedstaaten, der aus der Wahl der gemeinsamen Institutionen resultiert. Die Übertragung der Kompetenzen verursacht einen Kontrollverlust, der dadurch entsteht, dass die Kommission (agent) andere Präferenzen als die Mitgliedstaaten (principals) entwickeln kann und dementsprechend die Kommission geneigt sein könnte, die übertragenen Kompetenzen zur Verfolgung ihrer eigenen Präferenzen zu nutzen (Pollack 1997a: 108). Um einen solchen Kontrollverlust zu vermeiden, sind die Mitgliedstaaten an institutionellen Vorkehrungen zur Überwachung und Sanktionierung interessiert (Pollack 1997b: 111f.). Hierzu gehören Verwaltungsverfahren (administrative procedures) und Überwachungsverfahren (oversight procedures) (Pollack 1997a: 108; Tallberg 2007: 200). Verwaltungsverfahren definieren *ex ante* den Umfang der Aktivität der agents, die verfügbaren Rechtsinstrumente und die Entscheidungsverfahren, denen die agents folgen müssen (Pollack 1997a: 108). Überwachungsverfahren beinhalten hingegen *ex post* institutionelle Mechanismen, die die Überwachung des Verhaltens der agents und die Sanktionen ihnen gegenüber ermöglichen (Pollack 1997a: 109). Hierzu zählen die Komitologie, die die exekutiven Kompetenzen der Kommission überwachen und kontrollieren.

Allerdings kann nicht schlicht davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedstaaten nur an einer effizienten Kontrolle der exekutiven Kompetenzen der Kommission interessiert wären. Die Anwendung eines strengen Kontrollmechanismus kann nämlich kostspielig sein, weil es die Gefahr birgt, effiziente Entscheidungen zu verhindern. Folglich sind die Mitgliedstaaten bei der Wahl des Kontrollmechanismus darauf bedacht, die Einflussmöglichkeit der Kommission zwar zu beschränken aber die Effizienz der Zusammenarbeit nicht zu gefährden. Aus dieser Sicht argumentierte Pollack, dass die Autonomie der agencies nicht konstant ist, sondern sich je nach Wirksamkeit der Kontrollmechanismen veränderte. Die Frage ist, welche Kontrollmechanismen in einen Politikbereich eingerichtet wurden und wie effektiv sie funktionierten (Pollack 1997a: 110).

Für Stetter ist bereits die komplexe in den Verträgen der EU verankerte Struktur der wichtigste Kontrollmechanismus in der Asylpolitik. Nach Stetter einigten sich die Mitgliedstaaten zwar darauf, die Asylpolitik in die erste Säule zu übertragen, sie errichteten jedoch eine Struktur für die Zusammenarbeit, die von der Gemeinschaftsmethode abwich, um den Kontrollverlust zu reduzieren (Stetter 2000). In der Literatur wurden jedoch auch die verschiedenen Komitologieverfahren in einzelnen Politikbereichen als die wesentlichen Kontrollmechanismen bezeichnet (Schmidt 1996; Falke 2000; Pollack 2003: 148). Die drei

zur Auswahl stehenden Verfahren für die Komitologie bieten den Mitgliedstaaten unterschiedliche Möglichkeiten zur Überstimmung der Vorschläge der Kommission. Im Beratungsverfahren haben die Komitologieausschüsse keine Möglichkeit, die Vorschläge der Kommission zu überstimmen, so dass dieses Verfahren der Kommission die größte Autonomie gewährt. Im Verwaltungsverfahren kann die Kommission Maßnahmen erlassen, es sei denn, dass sich der Ausschuss mit qualifizierter Mehrheit gegen die Vorschläge der Kommission ausspricht. In diesem Verfahren haben Mitgliedstaaten Einflussmöglichkeiten, wenn sie mehrheitlich nicht mit den Vorschlägen der Kommission übereinstimmen. Im Regelungsverfahren kann die Kommission Maßnahmen nur dann erlassen, wenn die Komitologieausschüsse mit qualifizierter Mehrheit den Vorschlägen der Kommission zustimmen, d. h. bereits eine Minderheit der Mitgliedstaaten kann die Politik der Kommission verwerfen. Demgemäß ist bei diesem Verfahren die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten am stärksten. Die Untersuchungen von Rogan (Dogan 2000) und Pollack (Pollack 2003) ergaben, dass die Akteure tatsächlich die Komitologieverfahren strategisch auswählen, um sowohl die Kontrolle des Verfahrens zu sichern als auch ihren Nutzen in Bezug auf die Durchsetzung ihrer eigenen inhaltlichen Präferenzen zu maximieren.

3.6 Erklärungsstärken und Erklärungsschwächen des rational choice institutionalistischen Ansatzes

Sowohl die Vertreter des neofunktionalistischen Ansatzes als auch die Vertreter des liberalen intergouvernementalistischen Ansatzes konzentrierten sich hauptsächlich auf die Frage, warum die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen im o. g. Politikbereich auf die supranationalen EU-Organe übertragen. Die Vertreter des Neofunktionalismus legen großen Wert auf die Rolle der supranationalen EU-Organe, während die Vertreter des liberalen Intergouvernementalismus die Regierungen der Mitgliedstaaten als Hauptakteure betrachten. Es lässt sich aber anhand den beiden Theorien nicht erklären, unter welchen Bedingungen die supranationalen EU-Organe die übertragenen Kompetenzen effektiv nutzen können und den Entscheidungsprozess beeinflussen können. Im Gegensatz zu diesen zwei Ansätzen legt der rational choice institutionalistische Ansatz großen Wert auf die Fragen, wie die speziell auf einen Politikbereich abgestimmten institutionellen Rahmenbedingungen die Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten beeinflussen. Deshalb trifft er genau die Fragestellung, auf die sich die vorliegende Arbeit konzentriert. Nach diesem Ansatz

übertragen die Mitgliedstaaten, wie oben gezeigt, zwar ihre Kompetenzen an die supranationalen EU-Organe, sie richten jedoch gleichzeitig verschiedene Kontrollmechanismen ein, um den Kontrollverlust zu vermeiden. Dabei ist die Auswahl der Kontrollmechanismen ausschlaggebend, weil die Mitgliedstaaten nicht nur die Kontrolle der Kommission, sondern auch die Effizienz der Zusammenarbeit berücksichtigen müssen.

Aus der Perspektive des konstruktivistischen Institutionalismus kritisierten Joerges und Neyer jedoch diese Annahme des rational choice institutionalistischen Ansatzes (Joerges/Neyer 1997a). Sie argumentierten, dass die Vertreter des rational choice institutionalistischen Ansatzes die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen als Aufgabendelegation vom principal auf den agent betrachten und die Möglichkeit zur argumentativen Interaktion zwischen ihnen bestreiten (Joerges/Neyer 1997a). In Anlehnung an dieser Annahme boten sie eine ganz andere Erklärung für die Funktion der Komitologieausschüsse. Im Gegensatz zu der oben ausgeführten Interpretation vertraten sie in ihrer Fallstudie zur Komitologie im Bereich der Lebensmittelregulierung die Meinung, dass sie in erster Linie kein Kontrollmechanismus der Mitgliedstaaten, sondern ein Forum des „deliberativen Supranationalismus“ sei (Joerges/Neyer 1997a; Joerges/Neyer 1997b). Der Grundgedanke ihrer Überlegung ist, dass die Mitgliedstaaten nicht immer eindeutige Präferenzen haben und die Konsequenz ihrer politischen Entscheidung meist nicht einfach zu kalkulieren ist. Entsprechend geht es bei der Komitologie nicht in erster Linie um die Kontrolle der Kommission bzw. um die Optimierung von Kontrolle und Entscheidungseffizienz. In einigen Politikfeldern, wie in dem von ihnen untersuchten Bereich der Lebensmittelkontrolle haben sie aufgezeigt, dass für die Mitgliedstaaten die Konsequenzen ihrer politischen Entscheidungen nur schwer zu kalkulieren und deshalb ihre Präferenzen nicht eindeutig waren. Folglich trat die Funktion der Komitologie als Kontrollmechanismus der Mitgliedstaaten in den Hintergrund. Vielmehr gewann sie an Bedeutung als ein Forum, in dem nationale und supranationale Experten effiziente Lösungen gemeinsamer Probleme in der EU durch deliberative Interaktionen suchen.

Diese abweichende Interpretation der Komitologie hat eine wissenschaftliche Kontroverse ausgelöst. Vertreter des rational choice Institutionalismus haben anhand von Fallstudien ihrerseits gezielt die Funktionsleistungen der Komitologie geprüft. Schmidt untersuchte die Komitologie in den Bereichen der Telekommunikation und Elektrizität (Schmidt 1996). Pollack analysierte die Komitologie im Bereich des Finanzmarkts (Pollack 2003). Falke analysierte verschiedene Komitologieausschüsse in den Bereichen der Lebensmittelkontrolle, des Maschinen- und des Bauwesens sowie der Sicherheit, der Arbeitshygiene und des

Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (Falke 2000). Außer diesen auf Fallstudien gestützten Analysen wurden auch quantitative Untersuchungen in Bezug auf die Funktion der Komitologie vorgenommen (Dogan 1997; Dogan 2000; Franchino 2000; Franchino 2002; Franchino 2004). Die Autoren dieser Untersuchungen kommen ihrerseits zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten die Komitologie vornehmlich als Kontrollmechanismus einsetzen und die Komitologieverfahren strategisch auswählen, um sowohl die Kontrolle des Verfahrens zu sichern als auch ihren Nutzen in Bezug auf die Durchsetzung ihrer eigenen inhaltlichen Präferenzen zu maximieren (Pollack 2004:142). In der vorliegenden Arbeit wird die Funktion der Komitologieausschüsse in der Asylpolitik empirisch geprüft (Siehe Kap.9).

4 Untersuchung des Problemdrucks

In diesem Kapitel werden die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Faktoren für den Problemdruck untersucht, der sich aus der Aufnahme von Asylbewerbern ergibt. Die Untersuchung des Problemdrucks ist wichtig, weil nach Annahme der bisherigen Untersuchungen (Philip 1994; Stetter 2000; Turnbull/ Sandholtz 2001; Monar 2001b) im Bereich der Asylpolitik der Problemdruck ausschlaggebend für die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen für die Vertragsänderungen ist, die im Kapitel 5 untersucht werden.

Der Problemdruck hat unterschiedliche Facetten. Direkt geht es um die politische Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Steuerung des Zustroms von Asylbewerbern und um die administrativen und finanziellen Lasten, die durch eine hohe Zahl von Asylbewerbern entstehen. Indirekt geht es um politische Folgekosten, die Regierungen und politische Parteien zu tragen haben, wenn sich in der Öffentlichkeit Unmut über die finanziellen und sozialen Kosten der Aufnahme einer hohen Zahl von Asylanten regt. Solcher politische Unmut kann verstärkt werden, wenn die Lasten zwischen den europäischen Ländern ungleich verteilt sind und einige Länder sogar gezielt durch ihre nationale Asylpolitik zu dieser ungleichen Lastenverteilung beitragen. Eine Entspannung des Problemdrucks kann über eine Koordinierung der Asylpolitik erreicht werden, wenn sie eine effektive Steuerung der Asylströme ermöglicht sowie zu einer Lastenreduzierung und zu einer gerechteren Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten beitragen kann.

Seit den neunziger Jahren wurden die Mitgliedstaaten vom Zustrom der Asylbewerber aus Ex-Jugoslawien, Osteuropa und Afrika stark betroffen. Die Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten war jedoch höchst ungleich. Insbesondere in Deutschland mit seiner vergleichsweise liberalen Asylpolitik, bewarben sich überdurchschnittlich viele Asylbewerber. In der Literatur (Reermann 1997; Uçarer 1997; Koslowski 1998; Monar 2001b) wurde argumentiert, dass in den Mitgliedstaaten, die besonders viele Asylbewerber auf sich zogen, die zuständigen Behörden den Zustrom nach den bestehenden nationalen Asylverfahren nicht mehr effektiv handhaben konnten. Die administrative Überforderung führte zu Problemen, welche die kritische Haltung der Bürger gegenüber der nationalen Asylpolitik und die Forderung nach einer effektiveren Kontrolle der Asylströme verstärkte. Übergriffe auf Asylbewerber und eine zunehmende Unterstützung der Parteien, die gegen die weitere Aufnahme der Asylbewerber waren (Bourdouvaris 1997), verstärkten den Druck auf Regierungen und systemtragende Parteien, ihre Problemlösungskapazität durch eine

Korrektur der Asylpolitik zu verbessern.

Gemäß dieser Einschätzung ist zu erwarten, dass die Unterstützung einer engeren europäischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene mit dem Problemdruck zusammenhängt, dem die Mitgliedstaaten zur Zeit der Regierungskonferenzen ausgesetzt waren. Als Indiz für Problemdruck kann der Zustrom von Asylbewerbern – absolut oder in Relation zur Bevölkerung – und die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Asylbewerbern genommen werden. Als weitere Einflussgröße kann die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik gewertet werden. Bereits hier spielt jedoch ein Faktor eine Rolle, der mit den Problemen der Asylpolitik nicht ursächlich zusammenhängt, nämlich die grundsätzliche Einstellung zur Vertiefung der europäischen Integration. Um die Bedeutung dieses möglichen Einflussfaktors einschätzen zu können, wurden auch die Unterschiede in der Integrationswilligkeit unter den Bürgern der verschiedenen Länder überprüft. Obwohl die These des Problemdrucks weit verbreitet ist, wurde sie in Bezug auf die europäische Asylpolitik noch nicht systematisch geprüft. In diesem Kapitel wird deshalb der Zusammenhang zwischen dem Problemdruck und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen analysiert.

Es ist davon auszugehen, dass reale Veränderungen sich immer nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung in politischen Einstellungen und Handlungen niederschlagen. Zudem ging es darum, jeweils einen gleich langen Zeitraum zu wählen, um die Entwicklungen vergleichbar zu machen. Bei der Auswahl der jeweiligen Zeiträume wurde deshalb eine Zeitspanne von drei Jahren gewählt, die vom formellen Ende der Regierungskonferenzen aus rückwärts berechnet wurde (Tabelle 1):

Tabelle 1 Einteilung der Zeiträume

Regierungskonferenz	Einteilung der Zeiträume	teilnehmende Staaten
Maastricht	1989-1991	12
Amsterdam	1995-1997	15
Nizza	1998-2000	15

4.1 **Objektiver Indikator des Problemdrucks- Anzahl der Asylbewerber nach Größe der Einwohnerzahl**

Die Anzahl der Asylbewerber kann zwar als ein wesentlicher Indikator für den Problemdruck angesehen werden, bei dem Vergleich des objektiven Problemdrucks in einzelnen Mitgliedstaaten ist jedoch die absolute Anzahl der Asylbewerber als Indikator wenig geeignet, weil es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Kapazität zur Aufnahme der Asylbewerber gab. Da die jeweilige finanzielle und administrative Ausstattung, die vor allem relevant ist, nur mit hohem Aufwand messbar ist, wird als Vergleichsgröße (Proxi) die Anzahl der Einwohner genommen. Diese Vergleichsgröße ist auch für die Einschätzung der Meinungsbildung relevant, weil der prozentuale Anteil von Asylbewerbern in der politischen Diskussion als Grade der Belastung herangezogen wird. Dementsprechend wird anhand der Daten von Eurostat (Eurostat 1999; Eurostat 2000; Eurostat 2008)¹ die durchschnittliche Anzahl der Asylbewerber pro eine Million Einwohner in jedem Zeitraum als ein Indikator für den Problemdruck verwendet.

Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht bewarben sich durchschnittlich ca. 1098 Asylbewerber pro eine Million EU-Bürger in den zwölf EU-Mitgliedstaaten (Grafik 1). Wenn man die Anzahl von Asylbewerbern in diesem Zeitraum betrachtet, sieht man, dass es einen großen Unterschied zwischen den südeuropäischen Mitgliedstaaten und nordeuropäischen Mitgliedstaaten. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht lag die Anzahl der Asylbewerber in Griechenland, Italien, Portugal und Spaniendeutlich unter

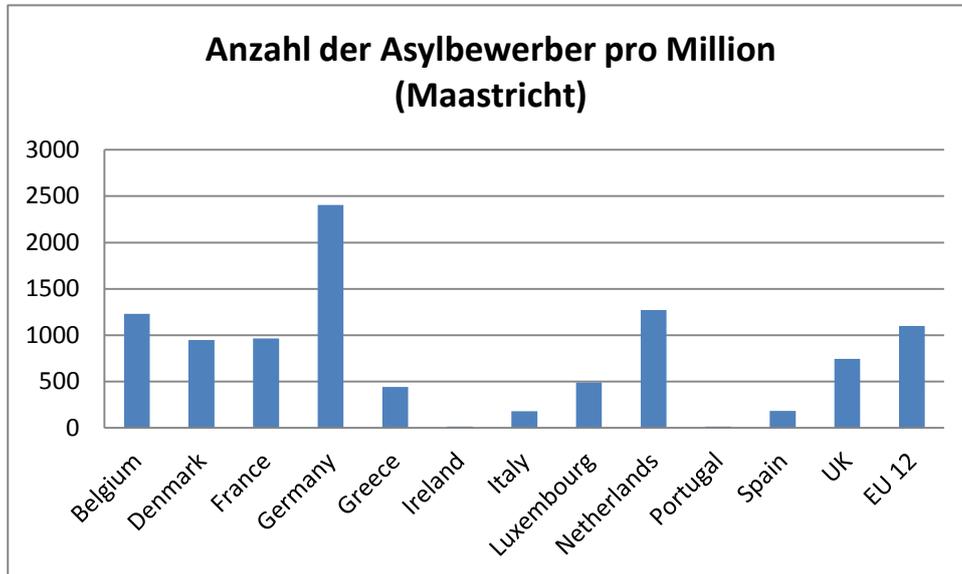
¹ Als Quelle der Bevölkerungsanzahl und der Anzahl der Asylbewerber wurden die folgenden Daten von Eurostat benutzt: Bevölkerungsanzahl (1985-1999): Eurostat Demographic Statistics Data 1960-1999 (1999); Bevölkerungsanzahl (2000-2004): Eurostat Europe in Figures Eurostat Year Book 2006-2007 (2008).; Anzahl der Asylbewerber (1985-1998): Eurostat European Social Statistics Migration (2000); Anzahl der Asylbewerber (1999-2004): Eurostat Europe in Figures Eurostat Year Book 2006-2007 (2008).

dem EU-Durchschnitt. In diesen südeuropäischen Mitgliedstaaten bewarben nur 5.5 Prozent der gesamten Asylbewerber der EU. Im Gegensatz dazu bewarben sich 86.2 Prozent der gesamten Asylbewerber der EU in den Beneluxstaaten, Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Insbesondere bewarb sich ca. 2400 Asylbewerber pro eine Million Einwohnerin Deutschland und lag mit ca. 54 Prozent der gesamten Asylbewerber in den EU-Mitgliedstaaten weit über dem EU-Durchschnitt. Das bedeutet, dass Deutschland in diesem Zeitraum unter einem vergleichsweise starken Problemdruck stand.

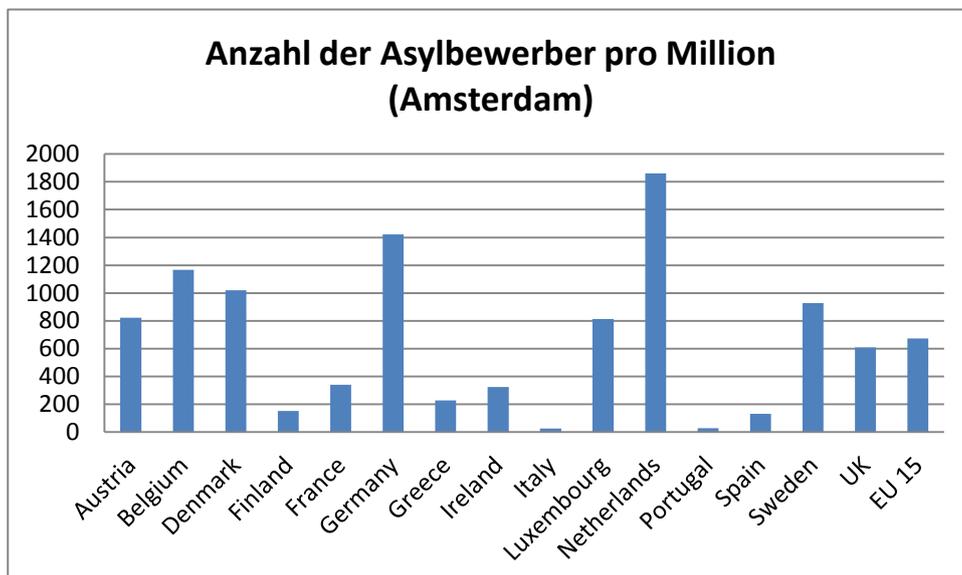
Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 2) nahm die durchschnittliche Anzahl der Asylbewerber in der EU auf ca. 670 ab. Im Zeitraum der Regierungskonferenz für den Vertrag von Nizza (Grafik 3) stieg diese Anzahl wiederum auf ca.900. In diesen zwei Zeiträumen kann man den großen Unterschied zwischen den südeuropäischen Mitgliedstaaten und nordeuropäischen Mitgliedstaaten immer noch deutlich sehen. In Griechenland, Italien, Portugal und Spanien lag die Anzahl der Asylbewerber immer noch weit unter dem EU-Durchschnitt. In diesen Mitgliedstaaten bewarben sich nur 3.5 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam. Dieser Wert nahm nur leicht auf ca. 5.6 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza zu. In den Beneluxstaaten, Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich bewarben sich hingegen 84.2 Prozent der gesamten Asylbewerber der EU im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam. Zwar nahm dieser Anteil auf 75.5 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza ab, man kann aber den großen Unterschied zwischen den südeuropäischen und nordeuropäischen Mitgliedstaaten immer noch deutlich feststellen.

Wenn man die Tendenz der einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet, sieht man auch, dass zwar die Anzahl der Asylbewerber in Deutschland zurückging, es immer noch überproportional viele Asylbewerber gab. In diesem Mitgliedstaat bewarben sich 1412 Asylbewerber pro eine Million Einwohner und 46 Prozent der gesamten Asylbewerber im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza bewarben sich 1105 Asylbewerber pro eine Million Einwohner und 27 Prozent der gesamten Asylbewerber. Bemerkenswert ist die Zunahme der Anzahl der Asylbewerber in den Beneluxstaaten und Dänemark. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam bewarben sich durchschnittlich 1214 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in diesen Mitgliedstaaten. Dieser Wert stieg auf 2949 im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza. Das bedeutet, dass der objektive Problemdruck in diesen Mitgliedstaaten immer stärker wurde.

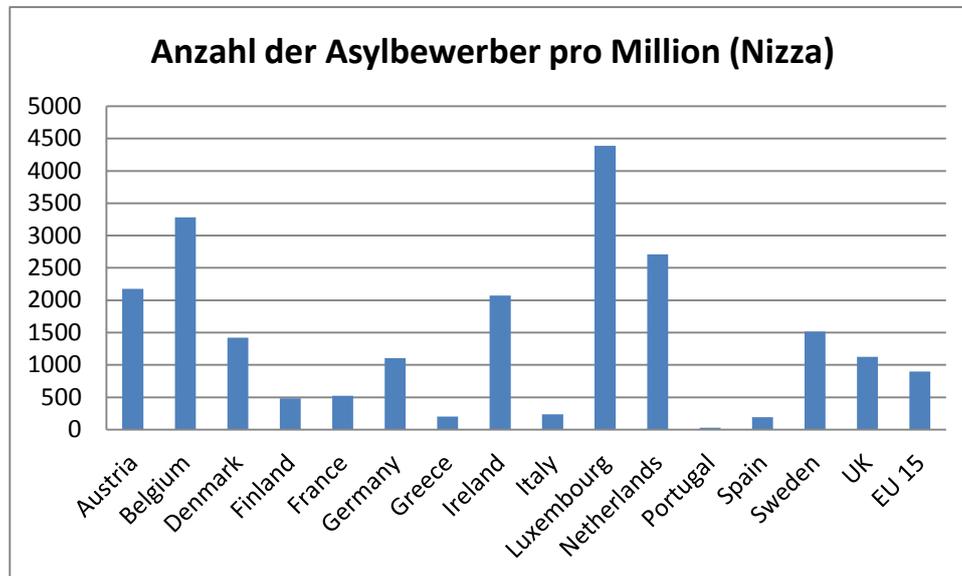
Grafik 1 Anzahl der Asylbewerber pro Million Bewohner (Maastricht)



Grafik 2 Anzahl der Asylbewerber pro Million Bewohner (Amsterdam)



Grafik 3 Anzahl der Asylbewerber pro Million Bewohner (Nizza)



4.2 Subjektive Indikatoren des Problemdrucks

Wie oben erwähnt, ist die Anzahl der Asylbewerber der wesentliche Faktor des Problemdrucks, weil eine hohe Anzahl der Asylbewerber direkt zu hohen administrativen und finanziellen Kosten für die Aufnahme der Asylbewerber und indirekt zu möglichen politischen Legitimitätskosten für die verantwortlichen Regierungen führt. Der gesamte Problemdruck in einem Mitgliedstaat wird jedoch nicht allein durch die Anzahl der Asylbewerber bestimmt. Da man davon ausgehen kann, dass die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern nicht nur von deren Anzahl abhängt, sollte man sie als eigenständige Größe behandeln. Gleiches gilt für die öffentliche Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik, da man davon ausgehen kann, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten darauf Rücksicht nehmen werden, wenn sich diesbezüglich eine dominierende Meinung in der Bevölkerung herausbildet. Bei der Untersuchung des Problemdrucks werden deshalb nicht nur die Anzahl der Asylbewerber, sondern auch die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik in den drei Zeiträumen der Regierungskonferenzen berücksichtigt.

4.2.1 Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern

Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern wird als ein wichtiger Faktor des Problemdrucks angesehen. Man kann argumentieren, dass die Mitgliedstaaten, in denen die Einstellung der Einwohner gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern negativ ist, politisch unter Druck stehen, weil die Einwohner von ihren Regierungen eine Problemlösung erwarten und entsprechend eine Koordinierung der einzelnen nationalen Asylpolitik von den Mitgliedstaaten zur effektiven Kontrollen des Zustroms der Asylbewerber als angemessene Strategie angeboten wird.

Das Eurobarometer führte fünf Befragungen zur Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern durch und zwar zu folgenden Zeitpunkten: 03.1991, 03-04.1992, 03-04.1993, 10-11.1997, 04-05.2000. Die Frage an die EU-Bürger lautete:

Some People, suffering from human rights violations in their country are seeking political asylum. For this type of immigration, what do you think should be done here in the European Community: accept them without restrictions, accept them but with restrictions or not accept them?(Eurobarometer 1991; Eurobarometer 1992a; Eurobarometer 1993a; Eurobarometer 1998; Thalhammer u.a. 2001)

Aus diesen drei Antwortmöglichkeiten wurden zur Verdeutlichung der gegensätzlichen Positionen zwei subjektive Indikatoren gebildet. Der Indikator *ProAsyl*, der den prozentualen Anteil der Befragten in einzelnen Mitgliedstaat zeigt, die sich dafür aussprachen, dass die Asylbewerber ohne Einschränkungen in ihrem Land aufgenommen werden sollen, und der Indikator *ContraAsyl*, der den prozentualen Anteil der Befragten zeigt, die gegen die weitere Aufnahme von Asylbewerbern waren. Für die Untersuchung dieses Problemdrucks im Zeitraum der Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht werden die Daten von 03.1991 verwendet. Die Daten von 10-11.1997 zeigen den Problemdruck im Zeitraum der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam. Die Daten von 04-05.2000 werden als Indiz für den Problemdruck auf der Regierungskonferenz von Nizza genommen.

Wenn man die durchschnittliche Einstellung der Einwohner gegenüber der weiteren Aufnahme von den Asylbewerbern in den EU-Mitgliedstaaten betrachtet, sieht man, dass diese im Zeitraum der Verhandlungen von Maastricht (Grafik 4; Grafik 5) und Amsterdam (Grafik 6; Grafik 7) relativ stabil blieb. In dieser Zeit betrug der Anteil der *ContraAsyl* Stimmen zwischen 18 und 19 Prozent, während zwischen 20 und 23 Prozent der Befragten der Meinung waren, dass die Asylbewerber ohne Einschränkung aufgenommen werden

sollten. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 8; Grafik 9) verbesserte sich die Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von den Asylbewerbern leicht. Der Indikator *ContraAsyl* ging weiter auf 12 Prozent zurück, während der Indikator *ProAsyl* auf 25 Prozent zunahm.

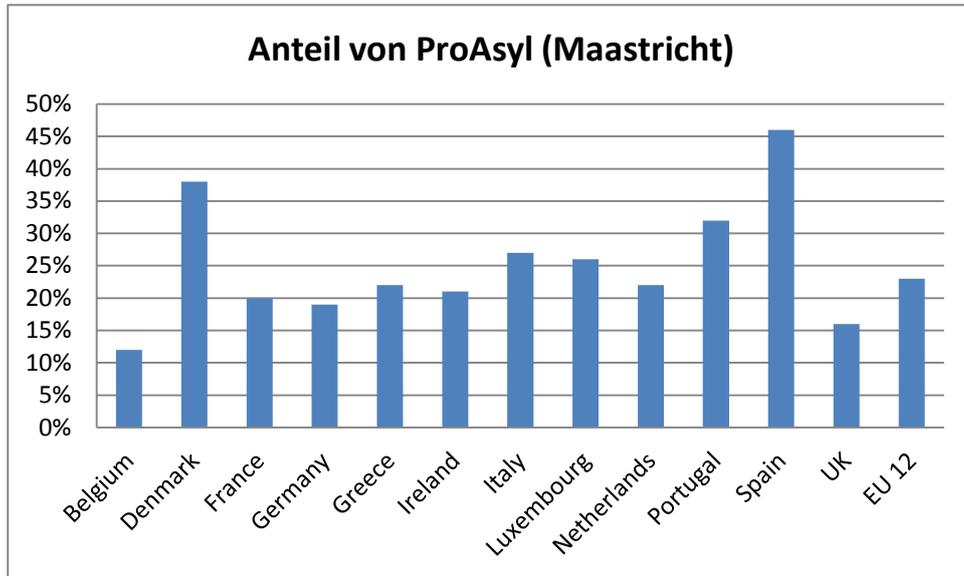
Wenn man die Grafiken über die einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet, kann man die klare Neigung in einigen Mitgliedstaaten sehen. In Dänemark, Italien, den Niederlanden und Spanien zeigten die positivere Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von den Asylbewerbern als der EU-Durchschnitt zeigten. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 4; Grafik 5) betrug der Wert von *ProAsyl* im Durchschnitt 33 Prozent in Dänemark, Italien, den Niederlanden und Spanien (EU-Durchschnitt 23 Prozent), während der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich an 11 Prozent lag (EU-Durchschnitt 19 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 6; Grafik 7) der Anteil von *ProAsyl* in diesen Mitgliedstaaten betrug im Durchschnitt 31 (EU-Durchschnitt 20 Prozent), während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich 9 Prozent (EU-Durchschnitt 18 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 8; Grafik 9) war der Wert von *ProAsyl* in den oben genannten vier Mitgliedstaaten im Durchschnitt 38 Prozent zu (EU-Durchschnitt 25 Prozent), während der Wert von *ContraAsyl* im Durchschnitt 4 Prozent war. Man kann davon ausgehen, dass der Problemdruck in diesen Mitgliedstaaten sehr gering war. Auch in Österreich zeigten die Befragten die positive Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 6; Grafik 7) lag der Wert von *ProAsyl* an 23 Prozent, während der Wert von *ContraAsyl* 15 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 8; Grafik 9) betrug der Anteil von *ProAsyl* 28 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* an 5 Prozent lag.

Im Gegensatz dazu vertraten die Einwohner in Belgien und im Vereinigten Königreich eine negativere Haltung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern durchgängig als der EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 4; Grafik 5) betrug der Wert von *ProAsyl* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 14 Prozent, während der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich an 24 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 6; Grafik 7) betrug der Wert von *ProAsyl* 10 Prozent durchschnittlich, während der Wert von *ContraAsyl* im Durchschnitt auf 28 war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 8; Grafik 9) betrug der Wert von *ProAsyl* durchschnittlich 13 Prozent, während der Wert von *ContraAsyl* 22 Prozent war. Aufgrund dieser negativen Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern kann man davon ausgehen, dass diese Mitgliedstaaten unter dem starken politischen

Problemdruck standen.

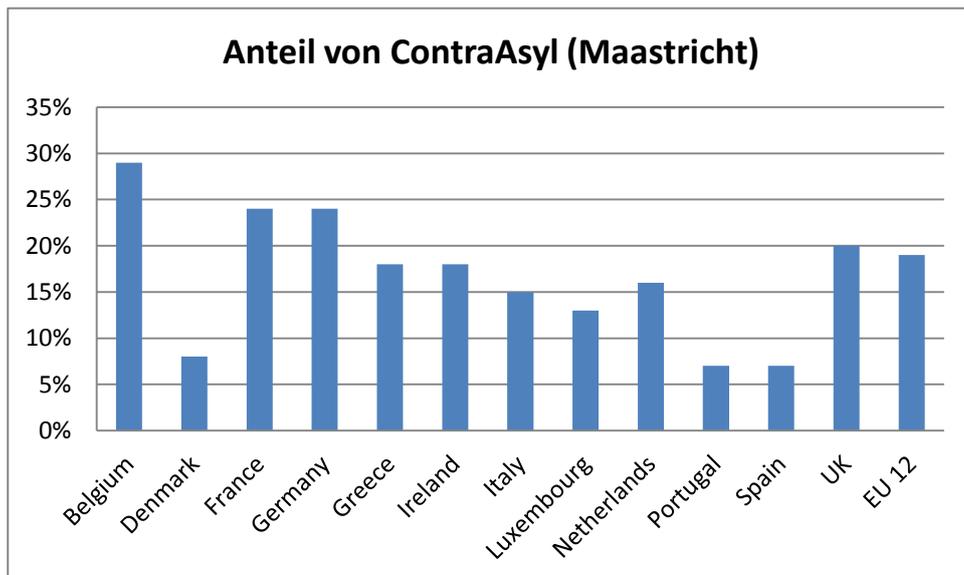
Grafik 4 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern:

Anteil von ProAsyl (Maastricht)



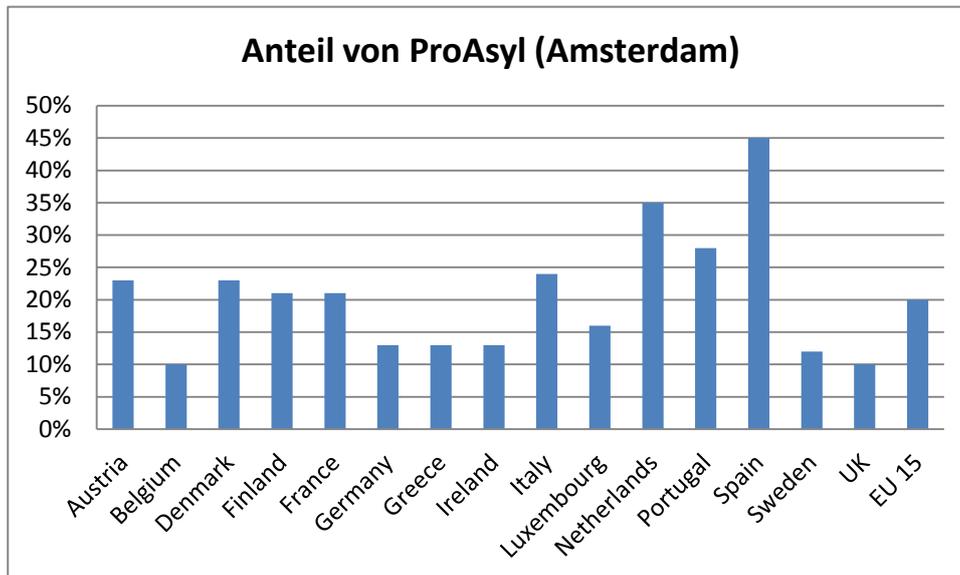
Grafik 5 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern:

Anteil von ContraAsyl (Maastricht)



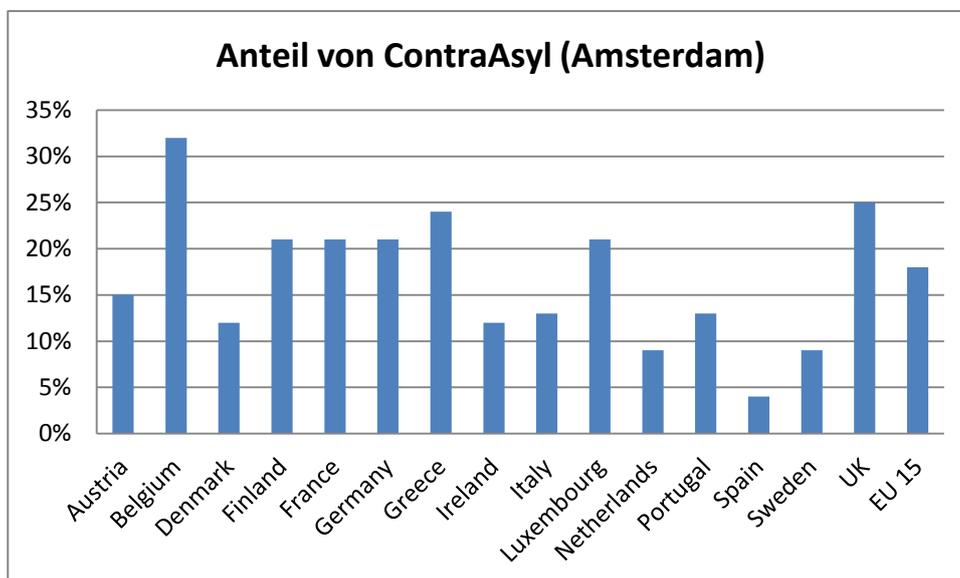
Grafik 6 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern:

Anteil von ProAsyl (Amsterdam)



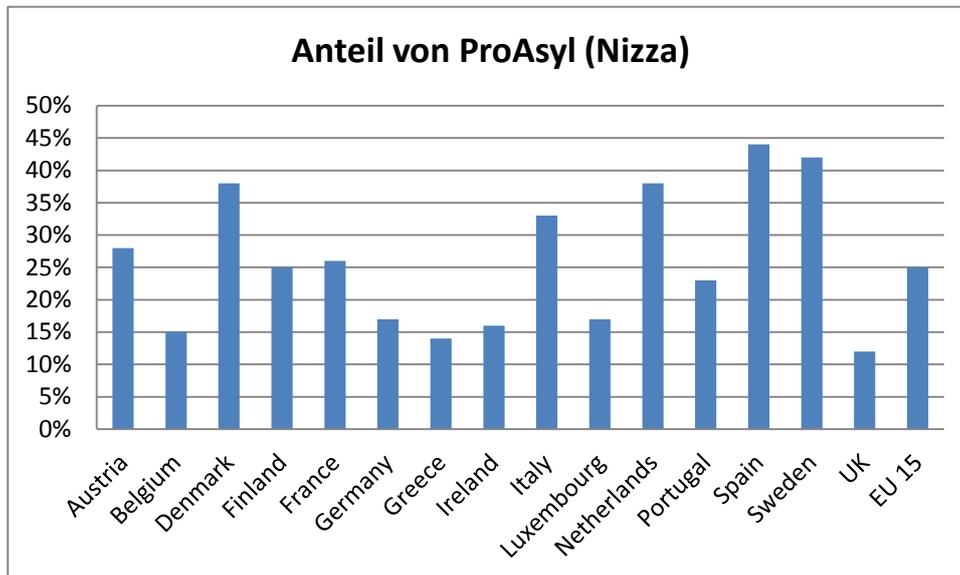
Grafik 7 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern:

Anteil von ContraAsyl (Amsterdam)



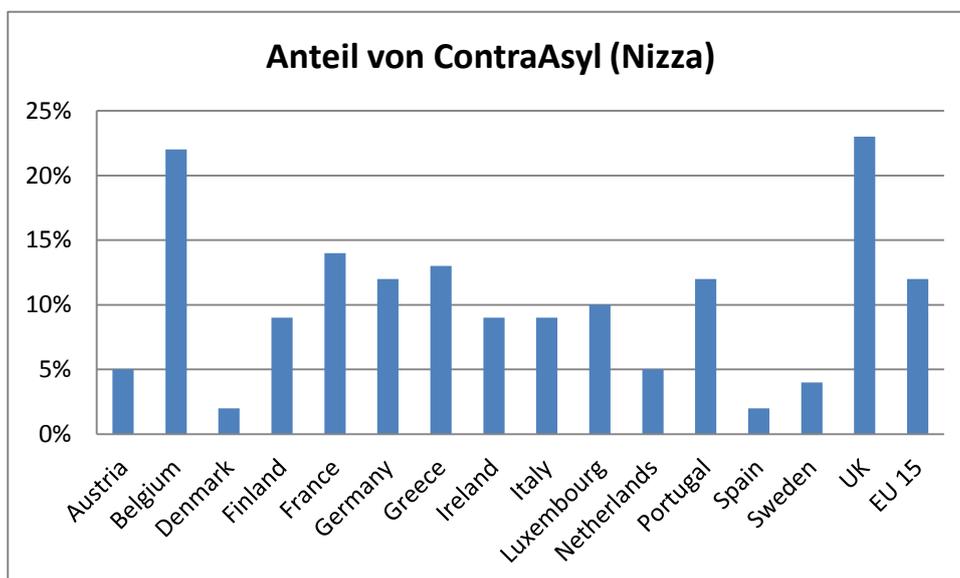
Grafik 8 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern:

Anteil von ProAsyl (Nizza)



Grafik 9 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern:

Anteil von ContraAsyl (Nizza)



4.2.2 Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU

Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der

Asylpolitik an die EU gilt ebenfalls als ein wichtiger Faktor des politischen Problemdrucks. Man kann davon ausgehen, dass die Mitgliedstaaten mit einer hohen Unterstützungsrates für eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik einer Kompetenzübertragung positiv gegenüberstehen, weil die Regierungen sich verpflichtet sehen, der dominierenden Meinung ihrer Wähler zur europäischen Asylpolitik zu entsprechen.

Seit 1992 untersuchte das Eurobarometer die Einstellung der EU-Bürger zur Übertragung der Kompetenzen im Bereich der Asylpolitik. Die Frage lautete:

Some believe that certain areas of policy should be decided by the (National) government, while other areas of policy should be decided jointly within the European Community. Which of the following areas of policy do you think should be decided by (National) government, and which should be decided jointly within the European Community? (Eurobarometer 1992a; Eurobarometer 1992b; Eurobarometer 1995a; Eurobarometer 1995b; Eurobarometer 1996; Eurobarometer 1997a; Eurobarometer 1997b; Eurobarometer 1998a; Eurobarometer1999a; Eurobarometer 1999b; Eurobarometer 2000a; Eurobarometer2000b).²

Anhand der Daten des Eurobarometers wurden zwei Indikatoren gebildet: Zum einen der Indikator *ContraEUKompetenz*, der den prozentualen Anteil der Befragten in den drei Zeiträumen zeigt, die sich für eine Asylpolitik auf nationaler Ebene aussprachen und zum anderen der Indikator *ProEUKompetenz*, der den prozentualen Anteil der Befragten zeigt, die eine Kompetenzübertragung der Asylpolitik auf die EU-Ebene bevorzugt.

Im Zeitraum der Regierungskonferenz für den Vertrag von Maastricht (Grafik 10; Grafik 11) lag die durchschnittliche Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung in den EU-Mitgliedstaaten bei 57 Prozent. 35 Prozent der Befragten in den EU-Mitgliedstaaten waren hingegen der Meinung, dass die Asylpolitik auf nationaler Ebene durchgeführt werden sollte. Im Zeitraum der Regierungskonferenz für den Vertrag von Amsterdam (Grafik 12; Grafik 13) nahm die durchschnittliche Unterstützungsrates auf 60 Prozent zu, und sank dann wieder zur Zeit der Regierungskonferenz für den Vertrag von Nizza (Grafik 14; Grafik 15) auf 51 Prozent. Spiegelbildlich lag der Anteil der Befürworter der nationalen Asylpolitik zur Zeit der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam bei 32 Prozent und stieg dann wieder auf ca. 42 Prozent.

Wenn man die Grafiken der einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet, kann man die klare Tendenz in einigen Mitgliedstaaten sehen. Die Befragten in Frankreich, Italien, Belgien, den Niederlanden und Spanien zeichneten sich durch die hohe Unterstützung der

² Die Daten über die Einstellung von EU-Bürgern sind auch durch interaktives System für Eurobarometer zugänglich. URL http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm?&lang=de

Kompetenzübertragung aus. Unter diesen Mitgliedstaaten war die Unterstützungsrates in Frankreich, Italien und Spanien höher als der EU-Durchschnitt. Insbesondere war die Unterstützungsrates in Italien immer 70 Prozent. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 10; Grafik 11) war der Wert von *ProEUKompetenz* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 63 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 26 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 12; Grafik 13) lag der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt an 65 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* im Durchschnitt 24 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 14; Grafik 15) betrug der *ProEUKompetenz* durchschnittlich 62 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 29 Prozent war.

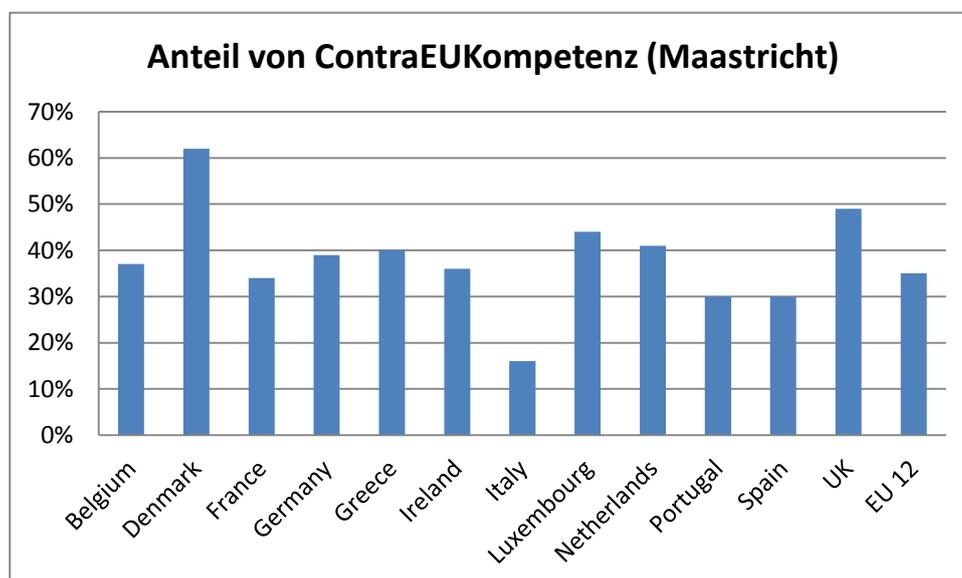
Die Unterstützungsrates in Belgien und den Niederlanden war leicht niedriger als der EU-Durchschnitt im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 10; Grafik 11). Die Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung (*ProEUKompetenz*) in Belgien und den Niederlanden lag durchschnittlich an 53 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (EU-Durchschnitt 57 Prozent), während der Wert von *ContraEUKompetenz* 39 Prozent betrug (EU-Durchschnitt 35 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 12; Grafik 13) nahm die Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung sprunghaft zu. der Anteil von *ProEUKompetenz* in diesen Mitgliedstaaten betrug durchschnittlich 67 Prozent (EU-Durchschnitt 61 Prozent), während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 26 Prozent durchschnittlich (EU-Durchschnitt 32 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 14; Grafik 15) war der Anteil von *ProEUKompetenz* 63 Prozent (EU-Durchschnitt 51 Prozent), während der Wert von *ContraEUKompetenz* an 32 Prozent (EU-Durchschnitt 42 Prozent). Man kann davon ausgehen, dass diese Mitgliedstaaten unter dem starken subjektiven Problemdruck standen.

Im Gegensatz dazu lag die Unterstützungsrates in Dänemark, Griechenland, Irland und im Vereinigten Königreich unter dem EU-Durchschnitt. In diesen beiden Ländern zogen mehr Befragte die Durchführung der Asylpolitik auf nationaler Ebene vor. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 10; Grafik 11) war der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 45 Prozent in diesen Mitgliedstaaten, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 46 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 12; Grafik 13) lag der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt an 48 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* im Durchschnitt 45 Prozent betrug. Im Zeitraum der

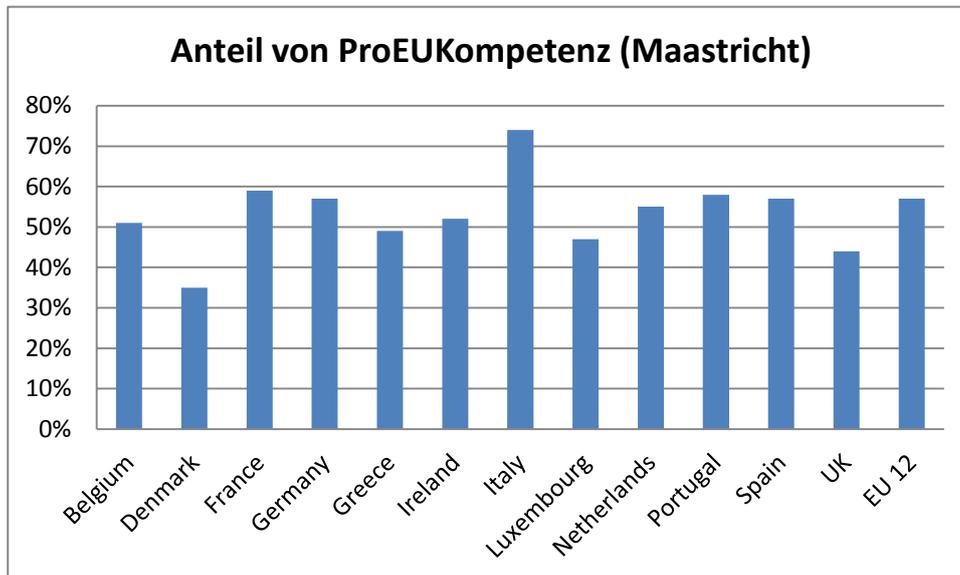
Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 14; Grafik 15) war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 39 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 54 Prozent war.

In den damals neuen Mitgliedstaaten, nämlich Österreich, Finnland und Schweden, war die Unterstützungsrates ebenfalls sehr niedrig. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 12; Grafik 13) war der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich an 42 Prozent lag, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 52 Prozent betrug. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 14; Grafik 15) war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 33 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich an 61 Prozent lag. Daraus kann man zum Schluss kommen, dass Belgien, das Vereinigte Königreich, Österreich, Finnland und Schweden unter geringem subjektiven Problemdruck standen.

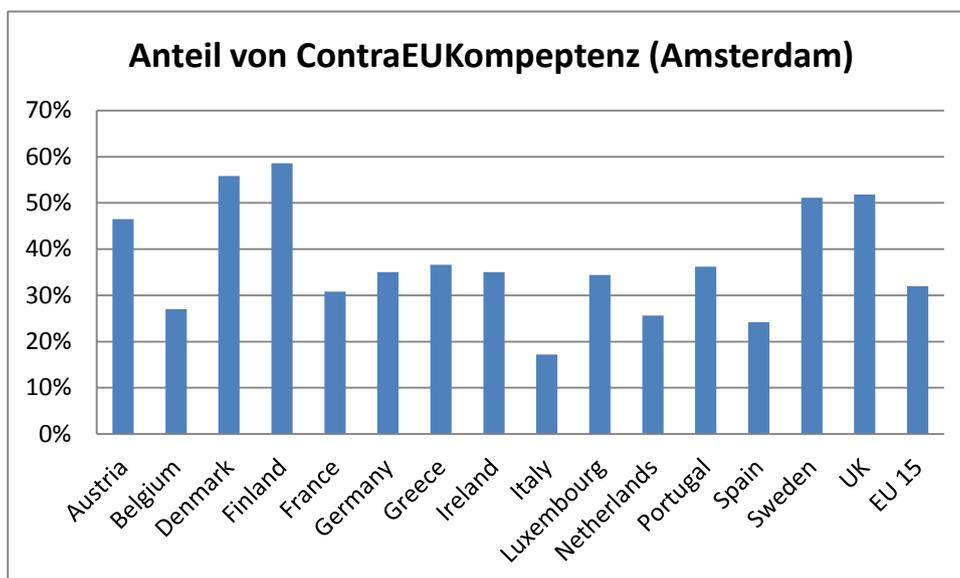
Grafik 10 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von *ContraEUKompetenz* (Maastricht)



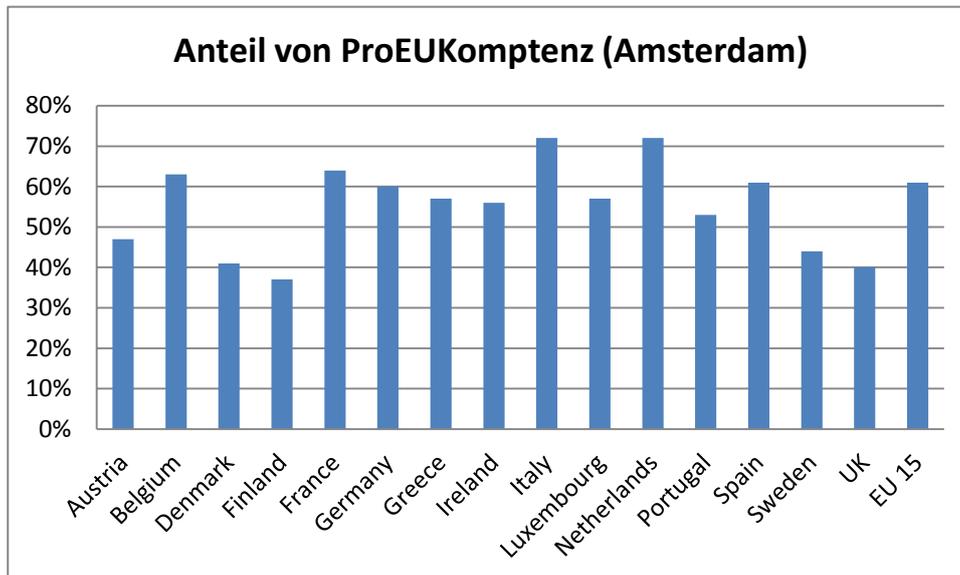
Grafik 11 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ProEUKompetenz (Maastricht)



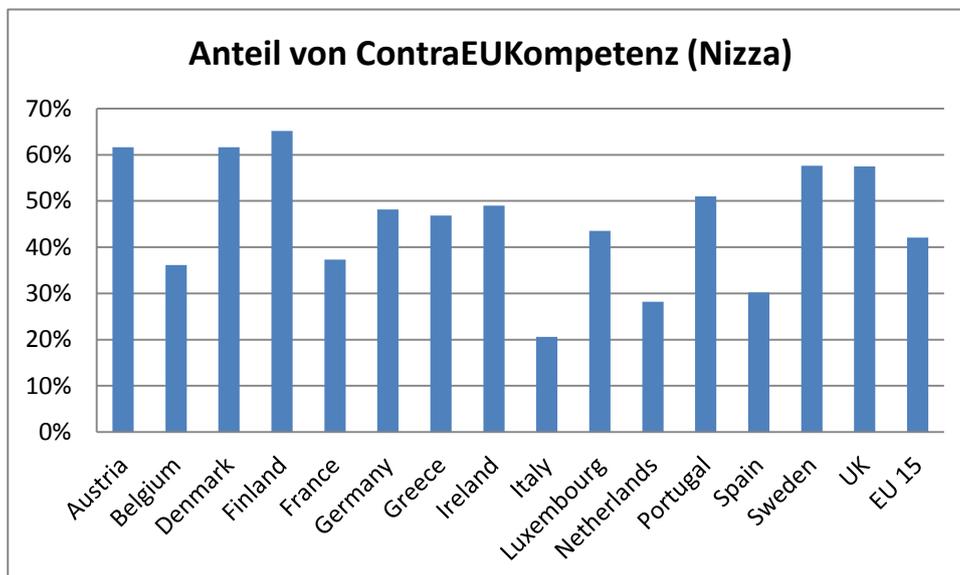
Grafik 12 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ContraEUKompetenz (Amsterdam)



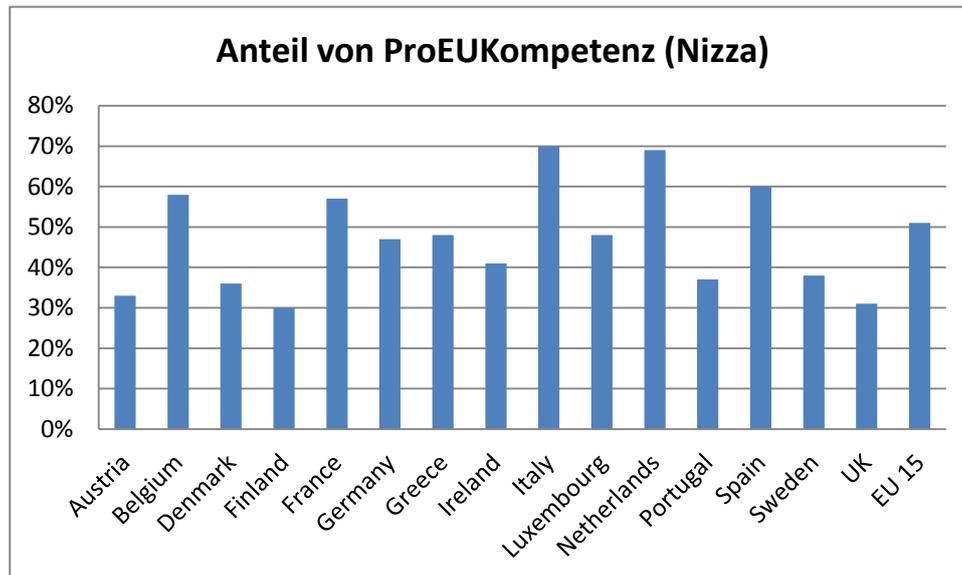
Grafik 13 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ProEUKompetenz (Amsterdam)



Grafik 14 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ContraEUKompetenz (Nizza)



Grafik 15 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU: Anteil von ProEUKompetenz (Nizza)



4.2.3 Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration

Die Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration hat zwar keinen unmittelbaren Bezug zur inhaltlichen Ausgestaltung einer bestimmten Politik. Insofern mag es überraschen, wenn man im Kontext der öffentlichen Wahrnehmung von Problemdruck und Verhandlungspositionen von Regierungen auf die grundsätzliche Einstellung der Bürger zur europäischen Integration eingeht. Auf der anderen Seite ist es sehr plausibel, dass gerade in Bezug auf die Vergemeinschaftung eines politisch so sensiblen Politikbereichs wie dem der Asylpolitik die generelle Integrationsbereitschaft der Bürger eine Rolle spielt. So kann die Hypothese aufgestellt werden, dass die EU-Bürger trotz der Wahrnehmung eines großen objektiven Problemdrucks der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik skeptisch gegenüber stehen, wenn sie eine grundsätzlich negative Einstellung gegenüber der supranationalen EU-Integration haben.

Bei der Untersuchung der Einstellung gegenüber der EU-Integration werden die Ergebnisse der Untersuchung des Eurobarometers bezüglich der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration verwendet. Die Frage lautete:

Generally speaking, do you think that (your country's) membership of the European Community (Common Market) is a good thing, a bad thing or neither good nor bad? (Eurobarometer 1989a; Eurobarometer

1989b; Eurobarometer 1990a; Eurobarometer 1990b; Eurobarometer 1991a; Eurobarometer 1991b; Eurobarometer 1995a; Eurobarometer 1995b; Eurobarometer 1996a; Eurobarometer 1996b; Eurobarometer 1997a; Eurobarometer 1997b; Eurobarometer 1998a; Eurobarometer 1998b; Eurobarometer 1999a; Eurobarometer 1999b; Eurobarometer 2000a; Eurobarometer 2000b).

Aus den Daten des Eurobarometers wurden zwei Indikatoren gebildet. Der Indikator: *ProEU*, der den prozentualen Anteil der Befürworter der EU-Integration in den einzelnen Mitgliedstaaten zeigt, und der Indikator *ContraEU*, der den Anteil der Befragten, die sich gegen die EU-Integration aussprachen, angibt.

Im Zeitraum der Regierungskonferenz für den Vertrag von Maastricht (Grafik 16; Grafik 17) unterstützten durchschnittlich 67 Prozent der Befragten in den EU-Mitgliedstaaten die EU-Integration. 7 Prozent der Befragten in den EU-Mitgliedstaaten sprachen sich hingegen gegen die EU-Integration aus. In diesem Zeitraum war die Unterstützungsrate zur EU-Integration in Belgien, Italien, Irland, Luxemburg und den Niederlanden höher als der EU-Durchschnitt. In den Niederlanden lag z.B. die Unterstützungsrate zur EU-Integration bei 84 Prozent. In den folgenden zwei Zeiträumen (Zeitraum für Amsterdam Grafik 18; Grafik 19) (Zeitraum für Nizza Grafik 20; Grafik 21) sank die EU-weite Unterstützungsrate auf 50 Prozent, während der Anteil der Befragten, die sich gegen die EU-Integration aussprachen, zwischen ca. 12 und 14 Prozent betrug.

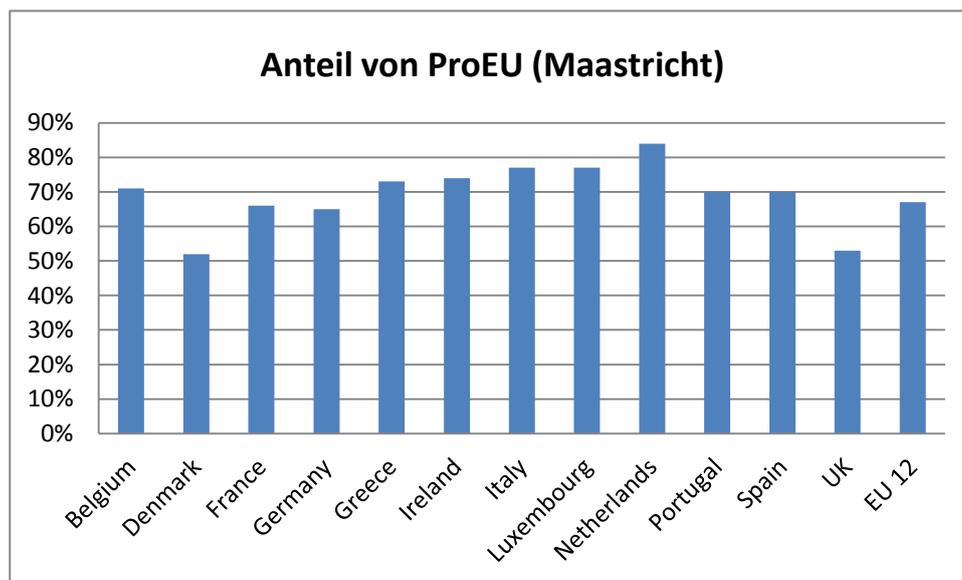
Wenn man die Grafiken betrachtet, sieht man die klare Neigung über einige Mitgliedstaaten. In Italien, Irland, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien stand die Unterstützungsrate zur EU-Integration stets über dem EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 16; Grafik 17) lag der Wert von *ProEU* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 75 Prozent, während Wert von *ContraEU* durchschnittlich 4 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 18; Grafik 19) war der Anteil von *ProEU* durchschnittlich 66 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* durchschnittlich 7 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 20; Grafik 21) betrug der Anteil von *ProEU* im Durchschnitt 68 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* im Durchschnitt 5 Prozent war.

Die Befragten in Dänemark und im Vereinigten Königreich standen der EU-Integration skeptisch gegenüber. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 16; Grafik 17) war der Wert von *ProEU* durchschnittlich 52 Prozent in diesen Mitgliedstaaten, während der Wert von *ContraEU* durchschnittlich 19 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 18; Grafik 19) war der Anteil von *ProEU* durchschnittlich 43 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* durchschnittlich 24 Prozent

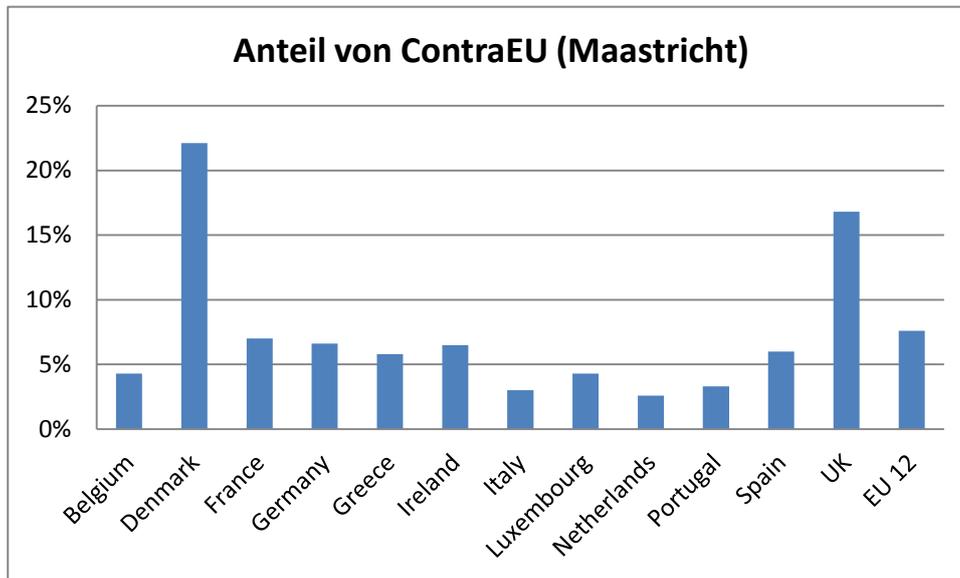
betrug. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 20; Grafik 21) war der Wert von *ProEU* im Durchschnitt 42 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* im Durchschnitt an 22 Prozent lag.

Außerdem war die Unterstützungsrates in den damals neuen Mitgliedstaaten, nämlich Österreich, Finnland und Schweden von Anfang an sehr niedrig. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 18; Grafik 19) war der Wert von *ProEU* durchschnittlich 34 Prozent in diesen Mitgliedstaaten, während der Wert von *ContraEU* durchschnittlich 29 Prozent betrug. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 20; Grafik 21) war der Anteil von *ProEU* im Durchschnitt 38 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* im Durchschnitt 25 Prozent betrug.

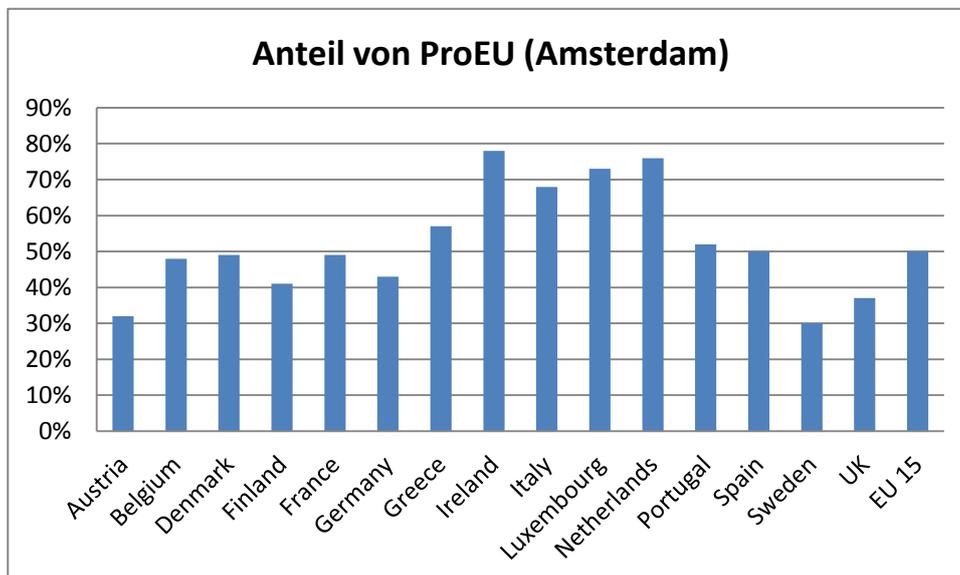
Grafik 16 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ProEU (Maastricht)



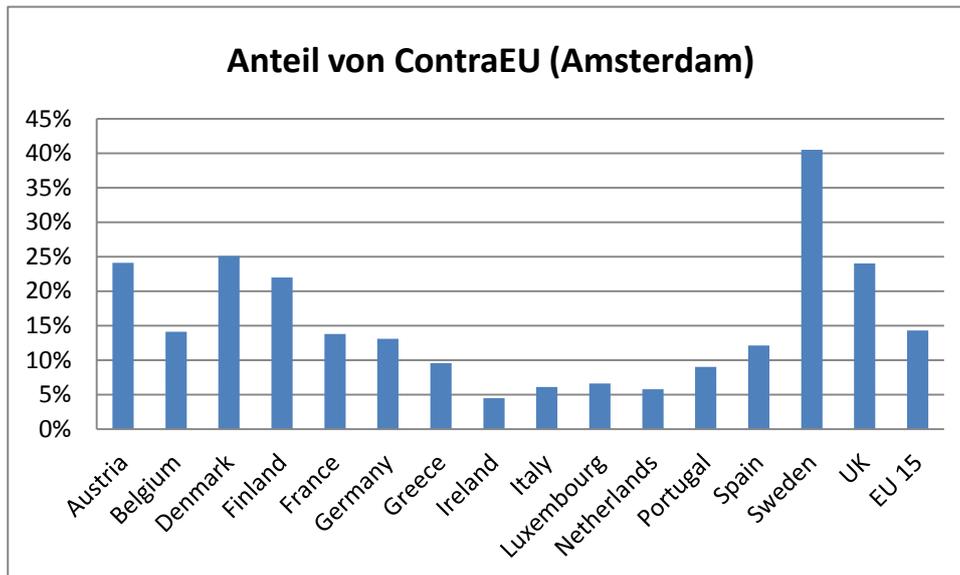
Grafik 17 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ContraEU
(Maastricht)



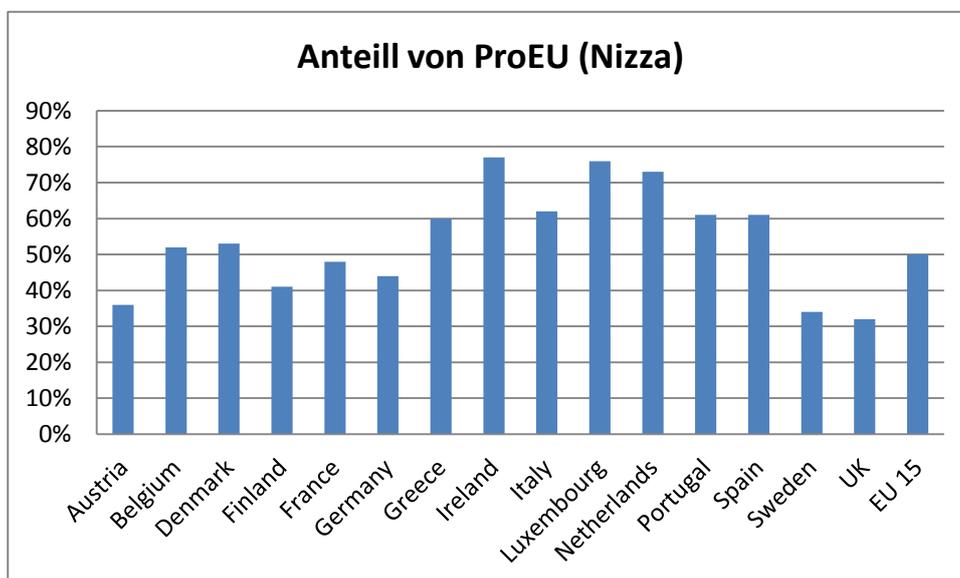
Grafik 18 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ProEU
(Amsterdam)



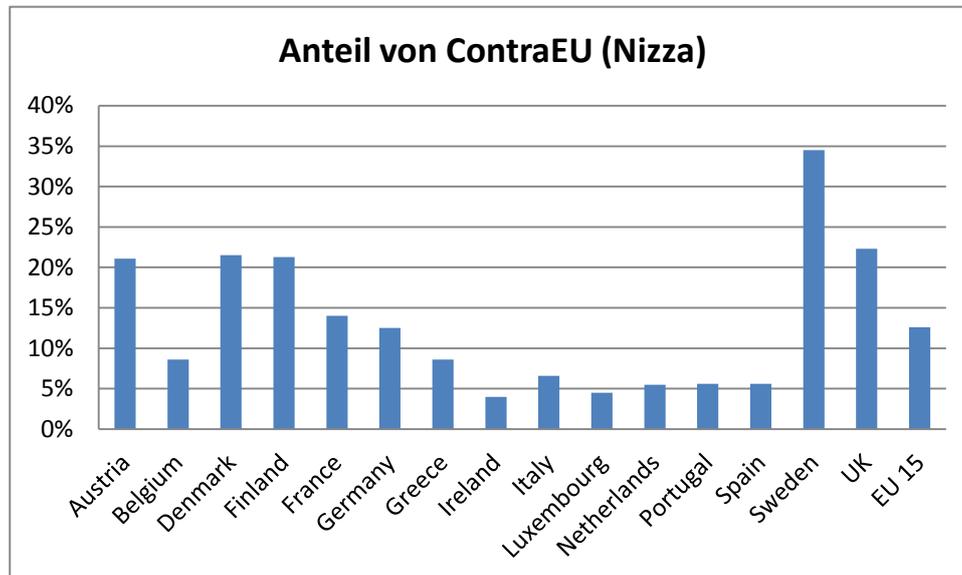
Grafik 19 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ContraEU
(Amsterdam)



Grafik 20 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ProEU
(Nizza)



Grafik 21 Einstellung der EU-Bürger gegenüber der EU-Integration: Anteil von ContraEU
(Nizza)



4.3 Die Zusammenhänge zwischen den Indikatoren des Problemdrucks

Hier werden die Zusammenhänge zwischen den oben genannten Faktoren für den Problemdruck untersucht. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass in den Mitgliedstaaten, in denen nur wenige Asylbewerber Aufnahme suchen, die Einwohner tendenziell eine positive Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von den Asylbewerbern zeigen und außerdem eine Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik für unnötig halten. Im Gegensatz dazu kann eine hohe Anzahl der Asylbewerber zur negativen Einstellung gegenüber einer weiteren Öffnung für Asylbewerber und gleichzeitig zu einer positiven Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik führen. Im folgenden Abschnitt wird diese Hypothese geprüft.

4.3.1 Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern

Hier wird untersucht, ob die Anzahl der Asylbewerber die Einstellung der Einwohner gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern beeinflusst. Die Frage ist, ob sich die Bürger tendenziell gegen die weitere Aufnahme von den Asylbewerbern aussprechen, wenn sich überproportional viele Asylbewerber in ihren Ländern bewerben. In den folgenden Grafiken (Grafik 22- 27) werden die Anzahl der Asylbewerber pro eine Million Einwohner und die Einstellung der Einwohner gegenüber den Asylbewerbern in Beziehung gesetzt.

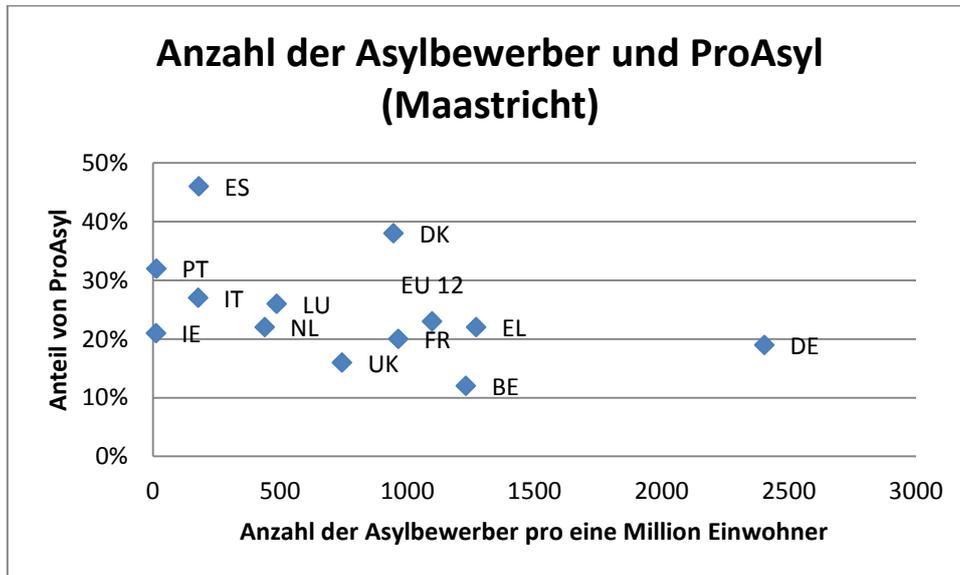
Wenn man die Daten über die Mitgliedstaaten, wo es nur wenige Asylbewerber gab, sieht man, dass die Befragten in diesen Mitgliedstaaten auf den objektiven Problemdruck unterschiedlich reagierten. Die Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern in Italien, Portugal und Spanien, wie erwartet, war immer positiver als der EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 22; Grafik 23) gab es durchschnittlich 124 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in diesen Mitgliedstaaten (EU-Durchschnitt 1098 Asylbewerber pro eine Million Einwohner). In diesen Zeitraum war der Wert von *ProAsyl* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 35 Prozent (EU-Durchschnitt 23 Prozent), während der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich 9 Prozent war (EU-Durchschnitt 19 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 24; Grafik 25) bewarben sich durchschnittlich 60 Asylbewerber in diesen Mitgliedstaaten (EU-Durchschnitt 673 pro eine Million Einwohner). In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 32 Prozent (EU-Durchschnitt 20 Prozent), während der *ContraAsyl* durchschnittlich 10 Prozent war (EU-Durchschnitt 18 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 26; Grafik 27) gab es durchschnittlich 152 Asylbewerber pro Million Einwohner. In diesem Zeitraum lag der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich an 33 Prozent (EU-Durchschnitt 25 Prozent), während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich 7 Prozent war (EU-Durchschnitt 12 Prozent).

Wenn man die Daten über die Mitgliedstaaten, wo es überproportional viele Asylbewerber gab, sieht man, genauso wie in den Mitgliedstaaten mit der niedrigen Anzahl der Asylbewerber, die unterschiedliche Reaktion der Befragten. Die Befragten in Belgien, wie erwartet, immer negativere Einstellung als der EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 22; Grafik 23) gab es durchschnittlich 1231 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProAsyl* in diesem Mitgliedstaat durchschnittlich 29 Prozent, während der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich 29 Prozent betrug. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 24; Grafik 25) bewarben sich durchschnittlich 1167 pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 10 Prozent, während der *ContraAsyl* durchschnittlich an 32 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 26; Grafik 27) gab es durchschnittlich 3282 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 15 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich 22 Prozent war.

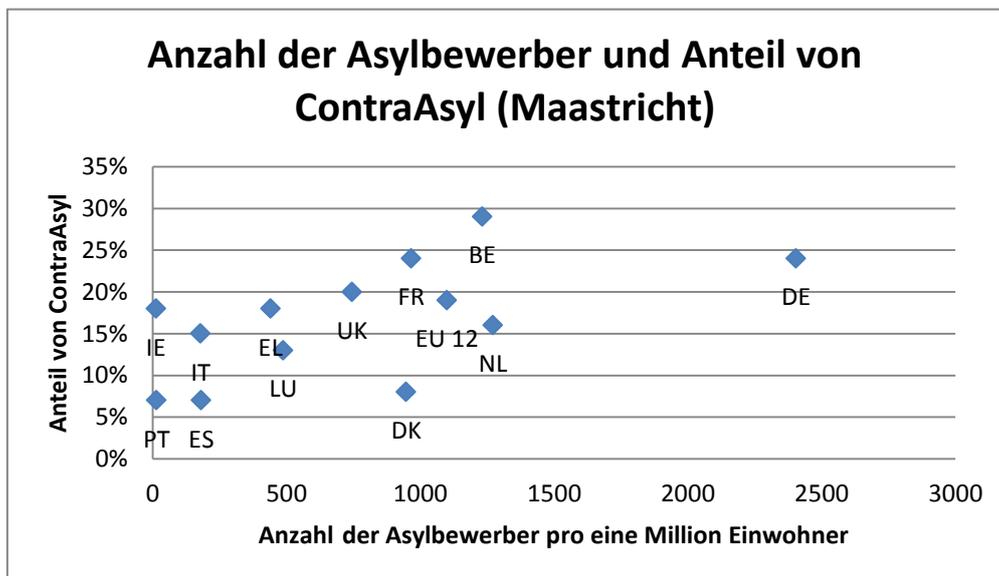
Davon unterscheidet sich deutlich die Einstellung der Befragten in den Niederlanden. In

diesem Mitgliedstaat lag zwar die Anzahl der Asylbewerber über dem EU-Durchschnitt, die Einstellung der Einwohner gegenüber den Asylbewerbern war jedoch positiver als der EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 22; Grafik 23) bewarben sich 1271 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum sprach die Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber dem EU-Durchschnitt. Der Wert von *ProAsyl* war 22 Prozent, während der *ContraAsyl* 16 Prozent war. Trotz der überproportional vielen Asylbewerber wurde die Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber positiver in den folgenden Zeiträumen. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 24; Grafik 25) bewarben sich 1860 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProAsyl* 35 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* 9 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 26; Grafik 27) gab es 2708 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProAsyl* 38 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* 5 Prozent war. In Österreich zeigten die Befragten ebenfalls die positive Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber, obwohl es stets überproportional viele Asylbewerber gab. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 24; Grafik 25) gab es 821 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProAsyl* 23 Prozent, während der Wert von *ContraAsyl* 15 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 26; Grafik 27) bewarben sich 2175 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProAsyl* 28 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* an 5 Prozent lag. Die Untersuchung zeigte, dass zwar die Befragten in den einigen Mitgliedstaaten mit der niedrigen Anzahl von Asylbewerbern, z.B. Italien, tatsächlich die positive Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern hatten. Nur in Belgien führte aber die hohe Anzahl von Asylbewerbern deutlich zur negativen Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern. Aus diesem Ergebnis kann man zu Schluss kommen, dass die Hypothese, dass die hohe Anzahl der Asylbewerber mit einer negativen Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern einhergeht, nicht zutrifft.

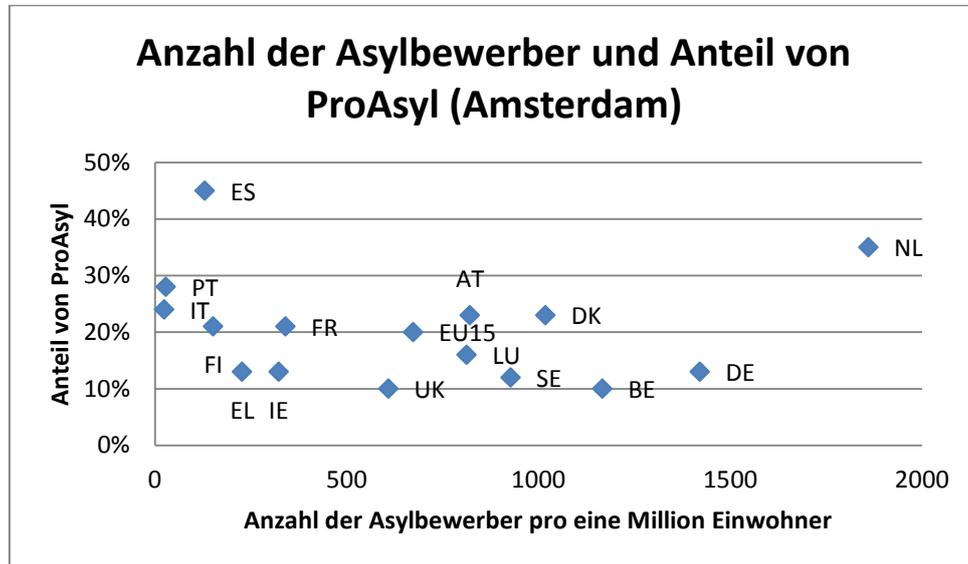
Grafik 22 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ProAsyl (Maastricht)



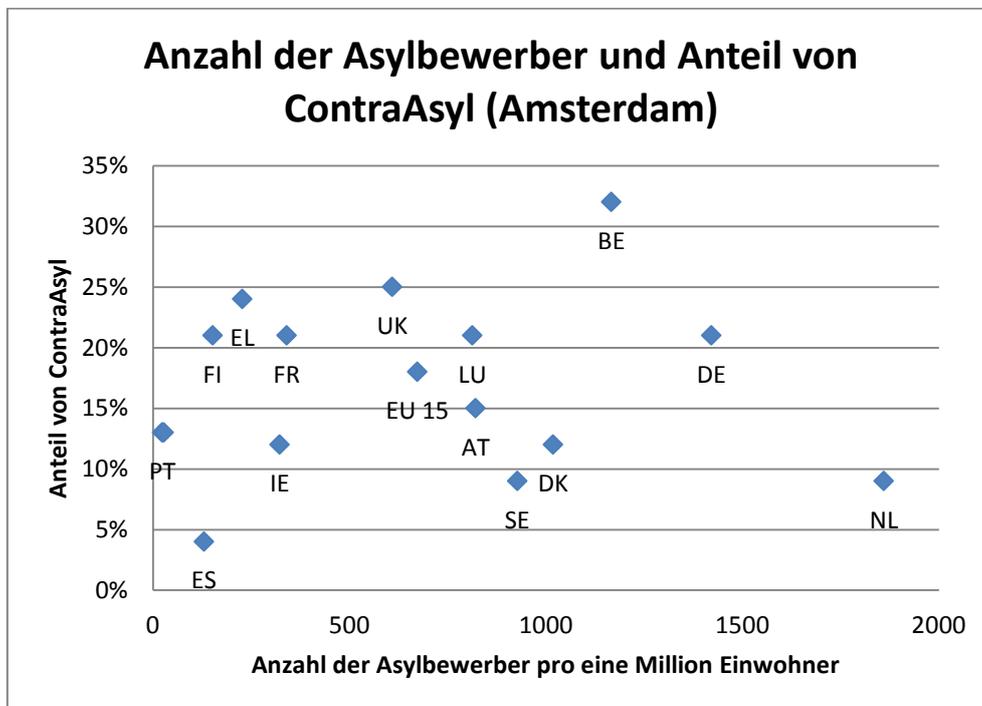
Grafik 23 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ContraAsyl (Maastricht)



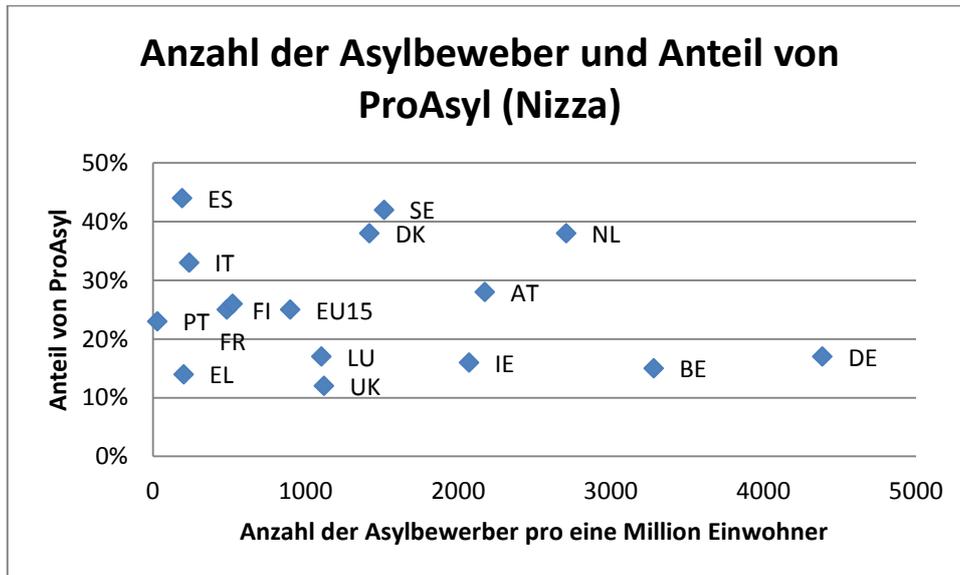
Grafik 24 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ProAsyl (Amsterdam)



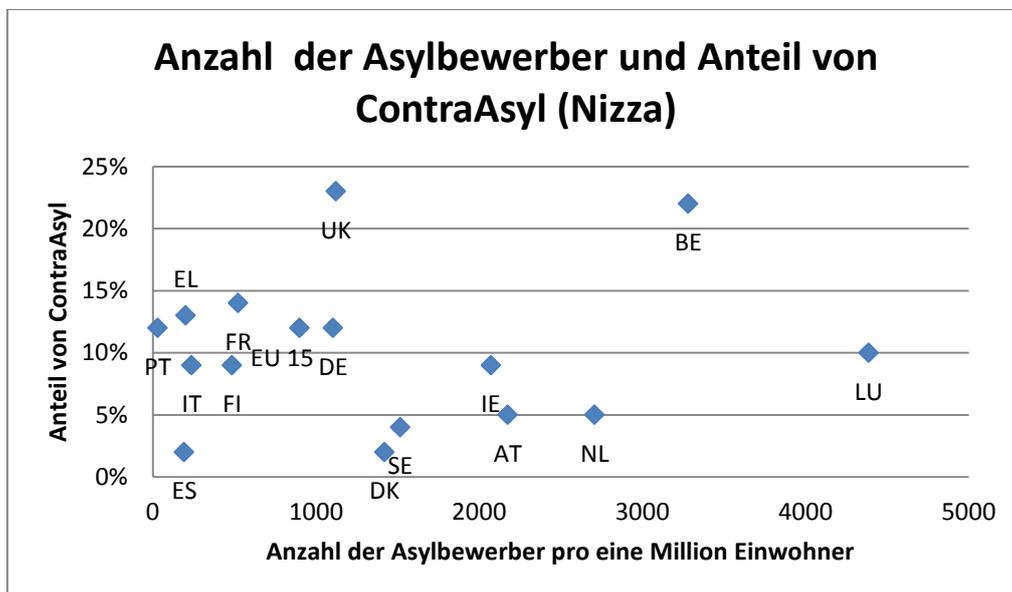
Grafik 25 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ContraAsyl (Amsterdam)



Grafik 26 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ProAsyl (Nizza)



Grafik 27 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern: ContraAsyl (Nizza)



4.3.2 Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und der

Einstellung der Einwohner gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik untersucht. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass die hohe Anzahl der Asylbewerber zur hohen Unterstützungsrate für eine Kompetenzübertragung führt, weil unter den Bedingungen der Freizügigkeit in der EU eine effektive Kontrolle des Zustroms der Asylbewerber und eine gerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten nur über eine stärkere EU Koordinierung möglich ist. Die folgenden Grafiken (Grafik 28-Grafik 33) zeigen, wie sich die Anzahl der Asylbewerber pro eine Million Einwohner und die Einstellung der EU-Bürger zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik zu einander verhalten.

Wenn man die Daten der einzelnen Mitgliedstaaten, wo die Anzahl der Asylbewerber unter dem EU-Durchschnitt lag, betrachtet, sieht man, dass die Befragten in diesen Mitgliedstaaten die unterschiedliche Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung vertraten.

Unter diesen Mitgliedstaaten zeigten die Befragten in Griechenland, wie erwartet, die negativere Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 28; Grafik 29) gab es 440 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in diesem Mitgliedstaat. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* 49 (EU-Durchschnitt 57 Prozent), während der Wert von *ContraEUKompetenz* 40 Prozent (EU-Durchschnitt 35 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 30; Grafik 31) bewarben sich 227 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum lag der Anteil von *ProEUKompetenz* an 57 Prozent (EU-Durchschnitt 61 Prozent), während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 37 Prozent (EU-Durchschnitt 32 Prozent) war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 32; Grafik 33) gab es 202 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* 48 Prozent (EU-Durchschnitt 51 Prozent), während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 47 Prozent (EU-Durchschnitt 42 Prozent) betrug.

In Finnland war der Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung ebenfalls niedriger als der EU-Durchschnitt, obwohl es nur wenige Asylbewerber dort gab. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 30; Grafik 31) gab es 152 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in Finnland. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* 37 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 59 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 32; Grafik 33) bewarben sich 485 Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat. In diesem Zeitraum lag der Anteil von *ProEUKompetenz* 41 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 65 Prozent betrug.

Bemerkenswert war, dass in Italien und Spanien die Befragten hingegen die hohe

Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung zeigten, obwohl es dort nur wenige Asylbewerber gab. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 28; Grafik 29) gab es durchschnittlich 179 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in diesen Mitgliedstaaten. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* in diesen Mitgliedstaaten lag durchschnittlich an 65 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 23 betrug. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam bewarben sich durchschnittlich 77 Asylbewerber. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt 66 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* im Durchschnitt an 20 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza gab es durchschnittlich 212 Asylbewerber. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 65 Prozent war, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 25 Prozent war.

Die Befragten in den Mitgliedstaaten, wo es überproportional viele Asylbewerber gab, vertraten auch verschiedene Meinungen. In Belgien und den Niederlanden lag die Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht leicht unter dem EU-Durchschnitt. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 53 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 37 Prozent war. In den folgenden Zeiträumen nahm die Unterstützungsrates zu. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 67 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 26 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza lag der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt an 63 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* im Durchschnitt 32 Prozent war.

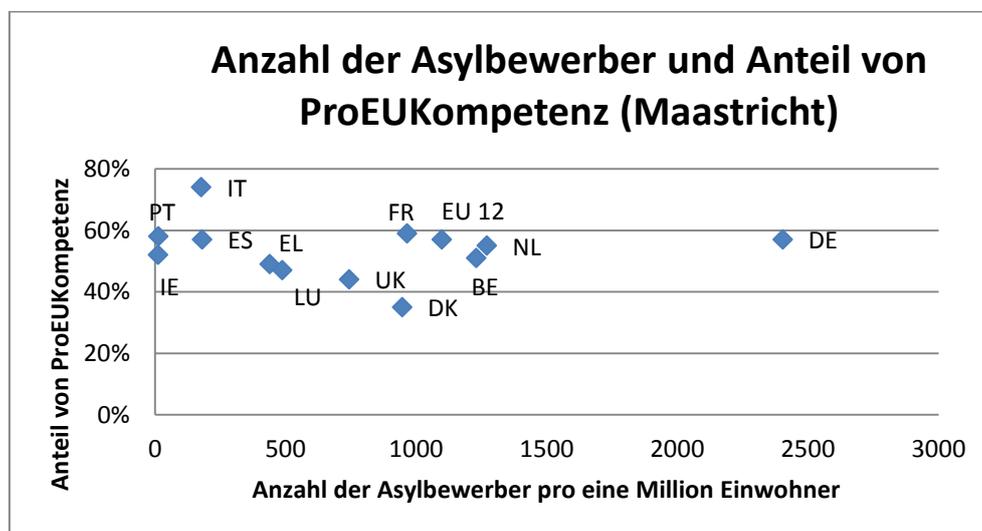
Im Gegensatz dazu war die Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung in Dänemark viel niedriger als der EU-Durchschnitt, obwohl sich dort überproportional viele Asylbewerber bewarben. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht war der Wert von *ProEUKompetenz* in Dänemark 35 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 62 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam war der Anteil von *ProEUKompetenz* 41 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* an 56 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza war der Anteil von *ProEUKompetenz* 62 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 36 Prozent betrug.

In Österreich und Schweden war der Unterstützungsrates ebenfalls niedrig, obwohl die Anzahl von Asylbewerber über dem EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam war der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 45 Prozent in diesen

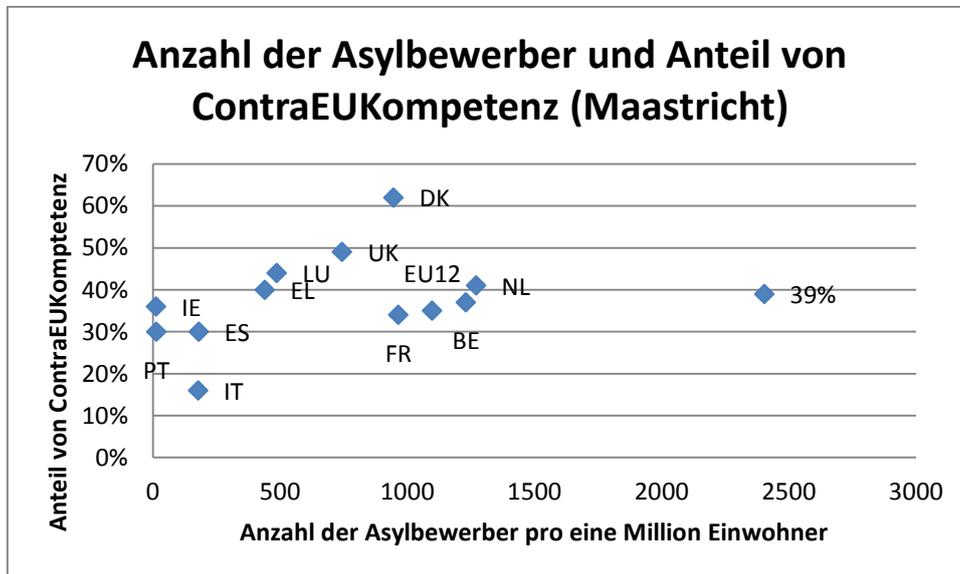
Mitgliedstaaten, während der Wert von *ContraEUKomptenz* durchschnittlich 49 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza lag der Anteil von *ProEUKomptenz* durchschnittlich an 35 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKomptenz* durchschnittlich 60 Prozent betrug.

Die Untersuchung zeigte, dass nur in Belgien die hohe Anzahl von Asylbewerbern mit der hohen Unterstützungsrate deutlich zur Kompetenzübertragung einging. Die Befragten in den nordeuropäischen Mitgliedstaaten mit der hohen Anzahl von Asylbewerbern zeigten die niedrige Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung, obwohl es die überproportional viele Asylbewerber gab. Aus diesem Ergebnis der Untersuchung kann man zum Schluss kommen, dass die Hypothese, dass die hohe Anzahl von Asylbewerbern zur positiven Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung führt, nicht zutrifft.

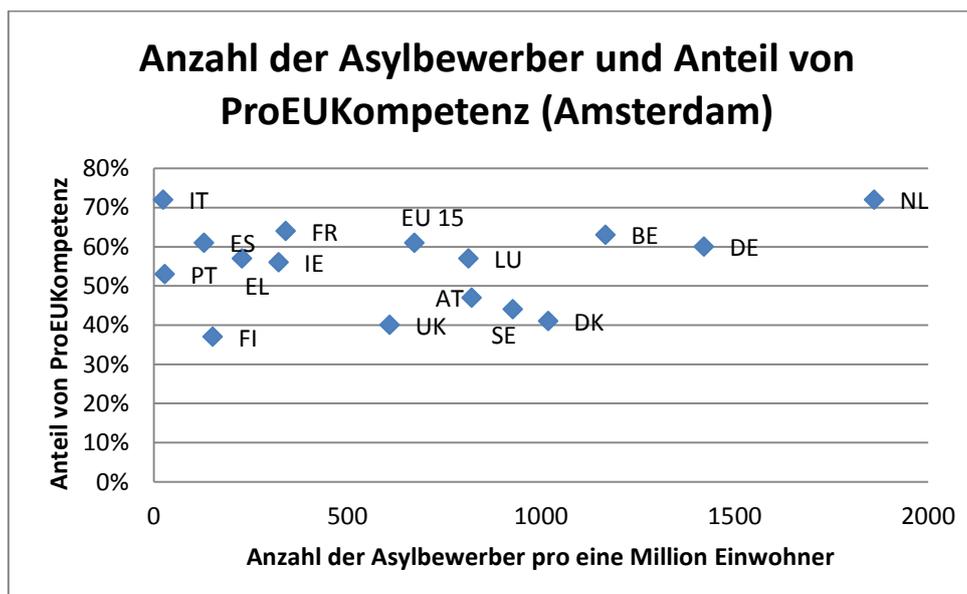
Grafik 28 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ProEUKomptenz (Maastricht)



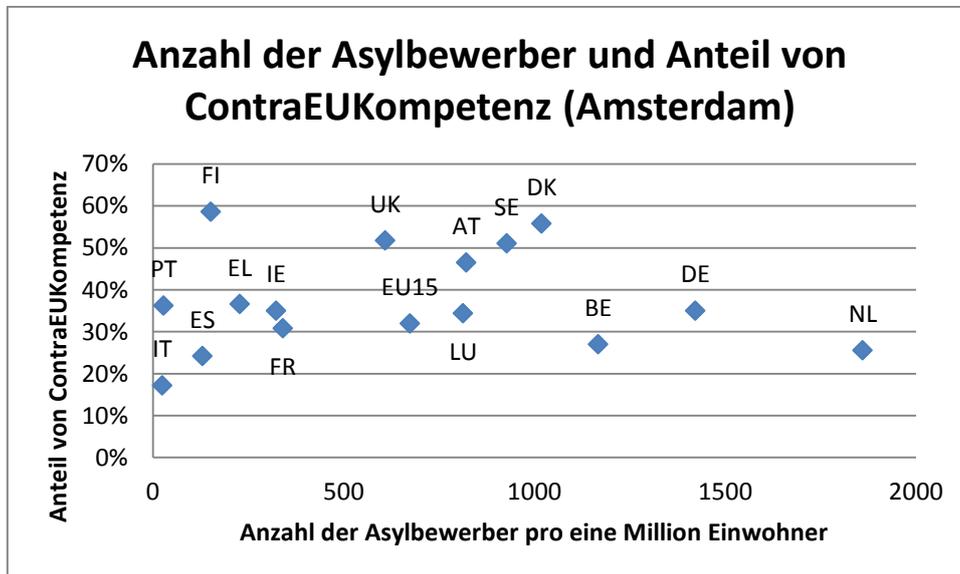
Grafik 29 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ContraEUKompetenz (Maastricht)



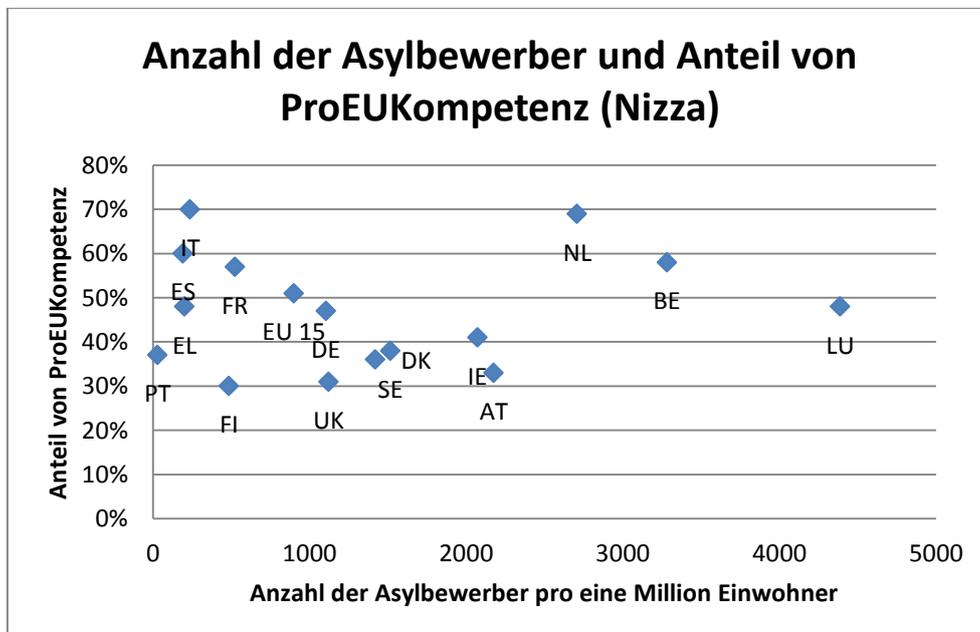
Grafik 30 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ProEUKompetenz (Amsterdam)



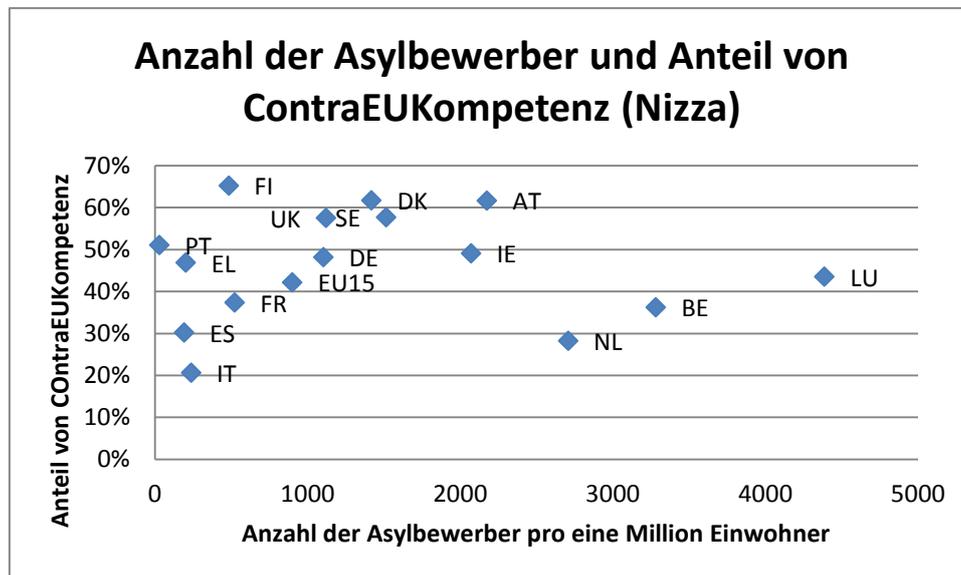
Grafik 31 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ContraEUKompetenz (Amsterdam)



Grafik 32 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ProEUKompetenz (Nizza)



Grafik 33 Zusammenhang zwischen der Anzahl von Asylbewerbern und Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik :ContraEUKompetenz (Nizza)



4.3.3 Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik

Hier wird der Zusammenhang zwischen der Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und ihrer Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik untersucht. Die Hypothese ist, dass die Bürger eine engere Zusammenarbeit auf europäischer Ebene als eine effektive Methode zur Kontrolle des Zustroms von den Asylbewerbern betrachten und dafür besonders nachdrücklich eintreten, wenn sie eine negative Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern haben. Die folgenden Grafiken (Grafik 34- 39) verdeutlichen den Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Befragten gegenüber einer weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und ihrer Haltung zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik.

Wenn man die Daten in Bezug auf die einzelnen Mitgliedstaaten mit der positiven Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern näher betrachtet, sieht man, dass die Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung in diesen Mitgliedstaaten unterschiedlich war. In Dänemark lag die Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung, wie erwartet, unter dem EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 34; Grafik 35) lag der Wert von *ProAsyl* an 38 Prozent in Dänemark (EU-Durchschnitt 23 Prozent). In

diesem Mitgliedstaat war der Wert von *ProEUKompetenz* 35 Prozent (EU-Durchschnitt 57 Prozent), während der Wert von *ContraEUKompetenz* an 62 lag (EU-Durchschnitt 37 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 36; Grafik 37) betrug der Wert von *ProAsyl* 23 Prozent (EU-Durchschnitt 20 Prozent). In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* 41 Prozent (EU-Durchschnitt 61 Prozent), während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 56 Prozent (EU-Durchschnitt 32 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 38; Grafik 39) war der Anteil von *ProAsyl* 38 Prozent (EU-Durchschnitt 25 Prozent). In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEuKompetenz* 36 Prozent (EU-Durchschnitt 51 Prozent), während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 62 Prozent war (EU-Durchschnitt 42 Prozent).

In Österreich war der Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung ebenfalls niedriger als der EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 36; Grafik 37) war der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 23 Prozent in diesem Mitgliedstaat. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* 47 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* an 47 lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 38; Grafik 39) war der Anteil von *ProAsyl* 28 Prozent. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 33 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 62 Prozent betrug.

Auffallend war die Reaktion der Befragten in Italien, den Niederlanden und Spanien. Auch in diesen Mitgliedstaaten war die Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber positiver als im EU-Durchschnitt, trotzdem sprachen sich die Befragten mehrheitlich für eine Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik aus. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 34; Grafik 35) war der Anteil von *ProAsyl* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 31 Prozent. In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 62 Prozent in diesen Mitgliedstaaten, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich an 29 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 36; Grafik 37) war der Anteil von *ProAsyl* im Durchschnitt 34 Prozent. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 68 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich an 26 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 38; Grafik 39) war der Anteil von *ProAsyl* 38 Prozent. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt 66 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 26 Prozent war. Das heißt, dass die Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern kein entscheidender Faktor für die Einstellung gegenüber der

Kompetenzübertragung in diesen Mitgliedstaaten war.

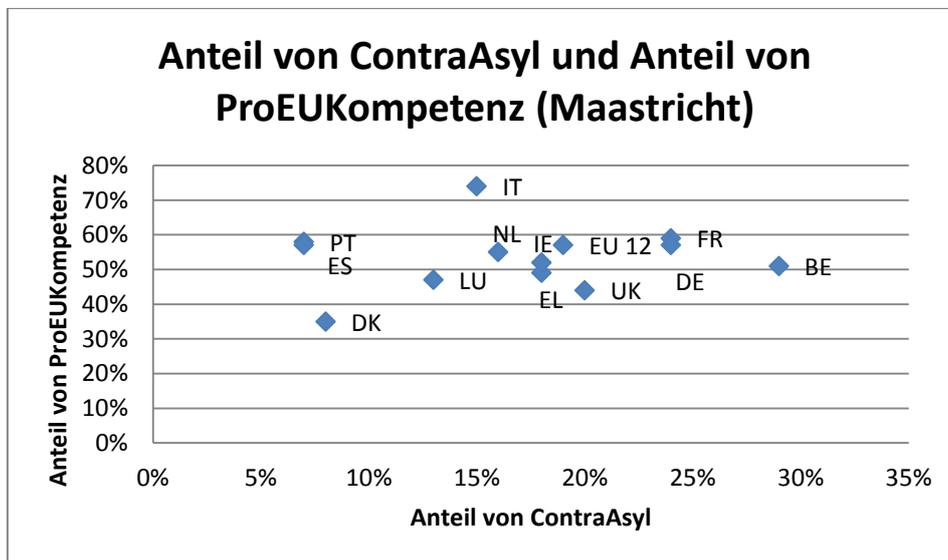
Auch in den Mitgliedstaaten, wo die Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern zurückhaltender als im EU-Durchschnitt war, zeigte sich die unterschiedliche Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung. In Belgien und Frankreich war der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich 26 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 34; Grafik 35). In diesem Zeitraum war die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung in den beiden Mitgliedstaaten leicht negativer als der EU-Durchschnitt. Der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 55 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 37 Prozent war. In den folgenden Zeiträumen stand die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung jedoch über dem EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 36; Grafik 37) war der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich 26 Prozent. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 63 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 29 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 38; Grafik 39) war der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich 18 Prozent. In diesem Zeitraum lag der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich an 57 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 36 Prozent war. Das heißt, dass die negative Einstellung gegenüber Asylbewerbern in diesen Mitgliedstaaten tatsächlich zur hohen Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung führte.

Im Vereinigten Königreich blieb hingegen die Einstellung zur Kompetenzübertragung durchgängig negativer als der EU-Durchschnitt, obwohl die Befragten im Vereinigten Königreich der Aufnahme von Asylbewerbern skeptisch gegenüberstanden. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 34; Grafik 35) war der Wert von *ContraAsyl* in diesem Mitgliedstaat 20 Prozent. In diesem Zeitraum lag der Wert von *ProEUKompetenz* nur an 44 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 49 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 36; Grafik 37) war der Anteil von *ContraAsyl* 25 Prozent. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* 40 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 52 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 38; Grafik 39) war der Anteil von *ContraAsyl* 23 Prozent. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* 31 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 58 Prozent war. Das bedeutet, dass die negative Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern nicht unbedingt zur starken Unterstützung zur Kompetenzübertragung führte.

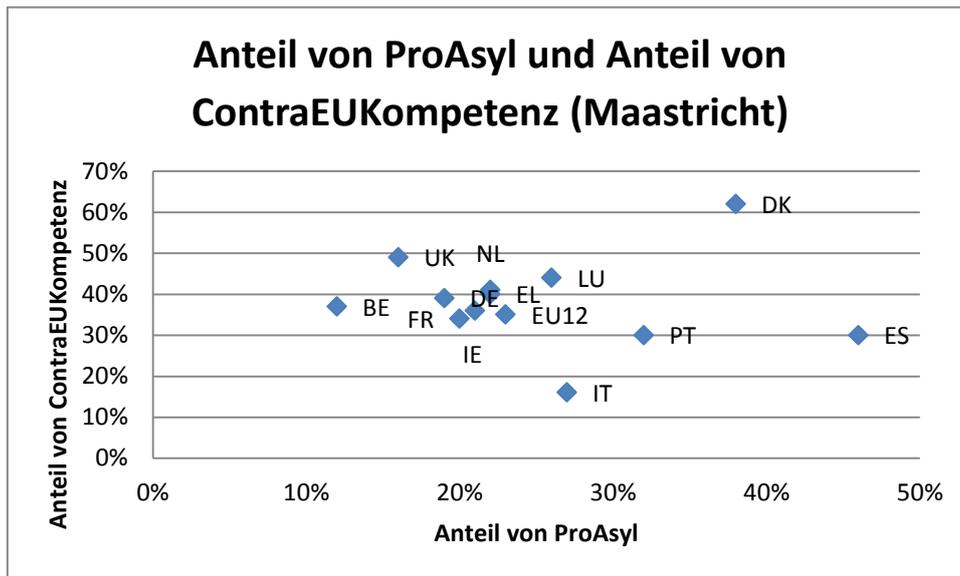
Wie oben gezeigt, unterstützten die Befragten in den einigen Mitgliedstaaten mit der positiven

Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern, z.B. in den Niederlanden, die Kompetenzübertragung. Außerdem zeigten die negative Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern nur in Belgien und Frankreich mit der hohen Kompetenzübertragung einherging. Aufgrund dieses Ergebnisses liegt der Schluss nahe, dass diese zwei Faktoren unabhängig voneinander wirken.

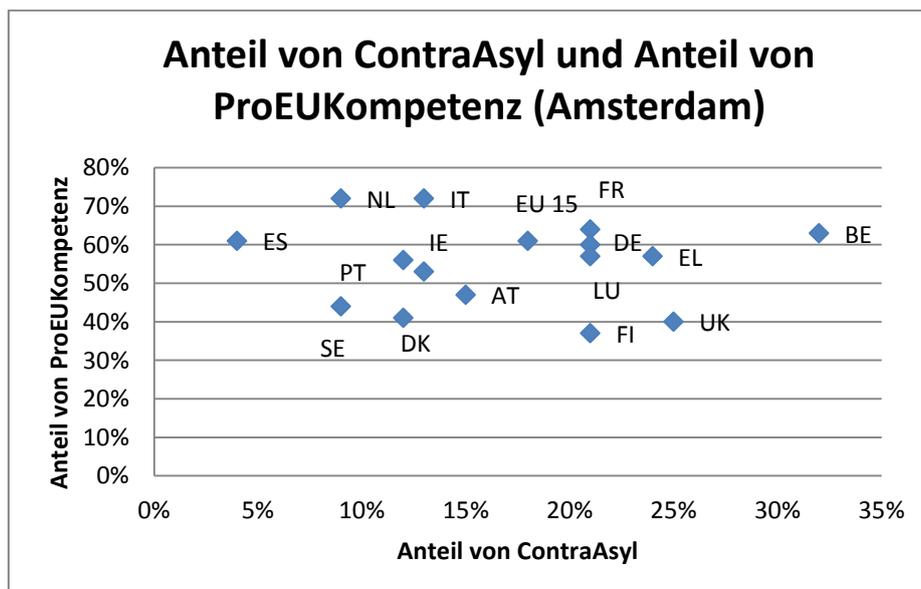
Grafik 34 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraAsyl und ProEUKompetenz (Maastricht)



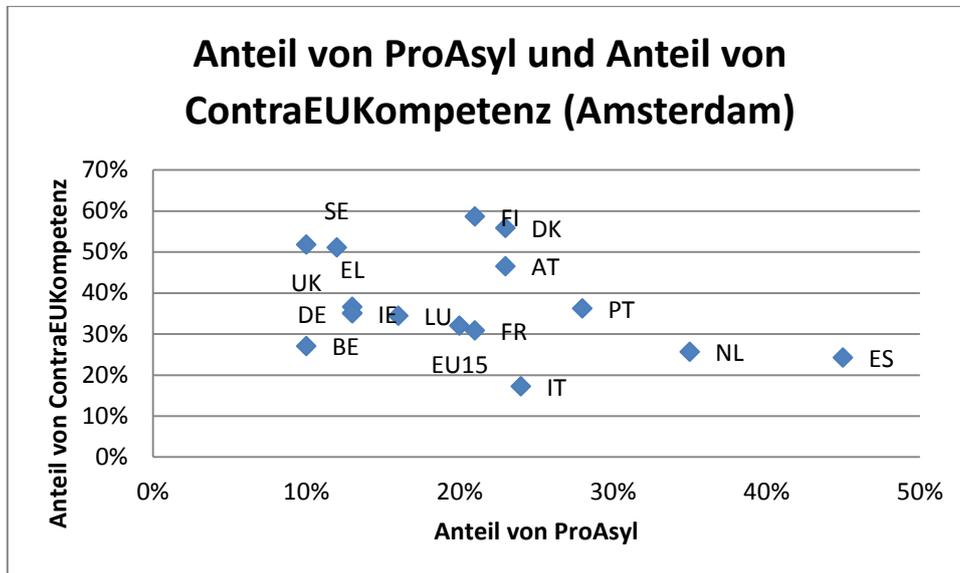
Grafik 35 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProAsyl und ContraEUKompetenz (Maastricht)



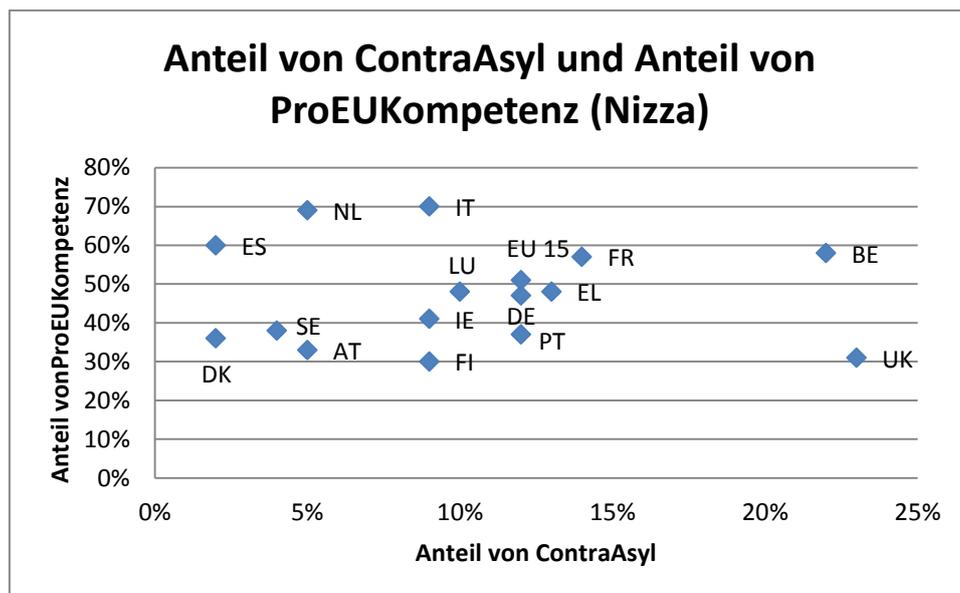
Grafik 36 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraAsyl und ProEUKompetenz (Amsterdam)



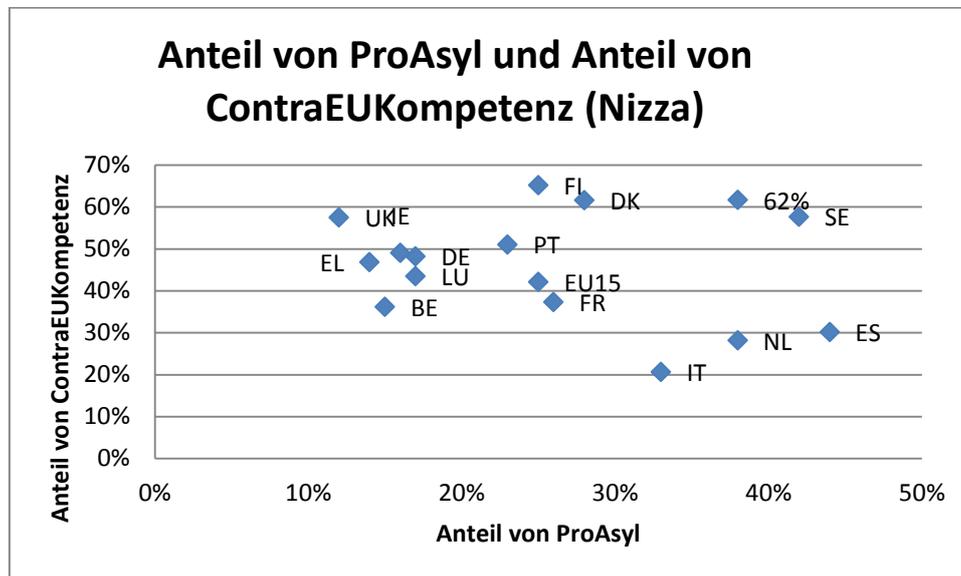
Grafik 37 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProAsyl und ContraEUKompetenz (Amsterdam)



Grafik 38 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraAsyl und ProEUKompetenz (Nizza)



Grafik 39 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProAsyl und ContraEUKompetenz (Nizza)



4.3.4 Allgemeine Einstellung zur EU-Integration und zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik

Im folgenden Abschnitt wird der Zusammenhang zwischen der grundsätzlichen Einstellung der EU-Bürger zur EU-Integration und ihrer Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik untersucht. Die Hypothese ist, dass die Einstellung zur Kompetenzübertragung weniger von einer spezifischen Problemwahrnehmung geprägt ist als von der allgemeinen Haltung gegenüber der EU. Folglich ist beispielsweise zu erwarten, dass trotz einer hohen Anzahl von Asylbewerbern die Kompetenzübertragung nicht unterstützt wird, wenn die Bürger der supranationalen EU-Integration skeptisch gegenüberstehen. In den folgenden Grafiken (Grafik 40-Grafik 45) wird dieser Zusammenhang dargestellt.

Wenn man die Daten über den einzelnen Mitgliedstaaten betrachtet, kann man sehen, dass die hohe Unterstützungsrate zur EU-Integration die starke Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung in Italien, den Niederlanden und Spanien begleitete. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 40; Grafik 41) war der Anteil von *ProEU* 77 Prozent im Durchschnitt in diesen Mitgliedstaaten (EU-Durchschnitt 67 Prozent). In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 62 Prozent in diesen Mitgliedstaaten (EU-Durchschnitt 57), während der Wert von *ContraEUKompetenz*

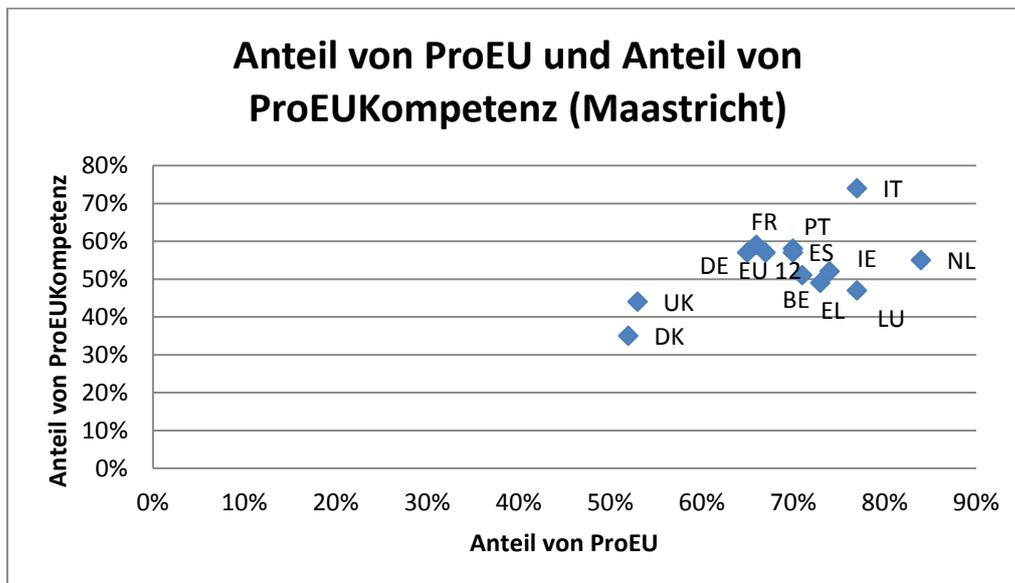
durchschnittlich 29 Prozent (EU-Durchschnitt 35 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 42; Grafik 43) war der Anteil von *ProEU* durchschnittlich 64 Prozent (EU-Durchschnitt 50 Prozent). In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 68 Prozent (EU-Durchschnitt 61 Prozent), während der *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 22 Prozent (EU-Durchschnitt 14 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 44; Grafik 45) war der Wert von *ProEU* im Durchschnitt 65 Prozent (EU-Durchschnitt 50 Prozent). In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt 66 Prozent (EU-Durchschnitt 50 Prozent), während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 26 Prozent (EU-Durchschnitt 42 Prozent).

In Dänemark und im Vereinigten Königreich hingegen die niedrige Unterstützungsrate zur EU-Integration mit der niedrigen Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung einher. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 40; Grafik 41) war der Wert von *ContraEU* 19 Prozent in diesen Mitgliedstaaten (EU-Durchschnitt 8 Prozent). In diesem Zeitraum war der Wert von *ProEUKompetenz* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 39 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 55 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 42; Grafik 43) war der Anteil von *ContraEU* durchschnittlich 24 Prozent (EU-Durchschnitt 14 Prozent). In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 40 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 54 Prozent betrug (EU-Durchschnitt 32 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 44; Grafik 45) war der Anteil von *ContraEU* im Durchschnitt 22 Prozent (EU-Durchschnitt 13 Prozent). In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt 33 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* im Durchschnitt 60 Prozent betrug (EU-Durchschnitt 42 Prozent).

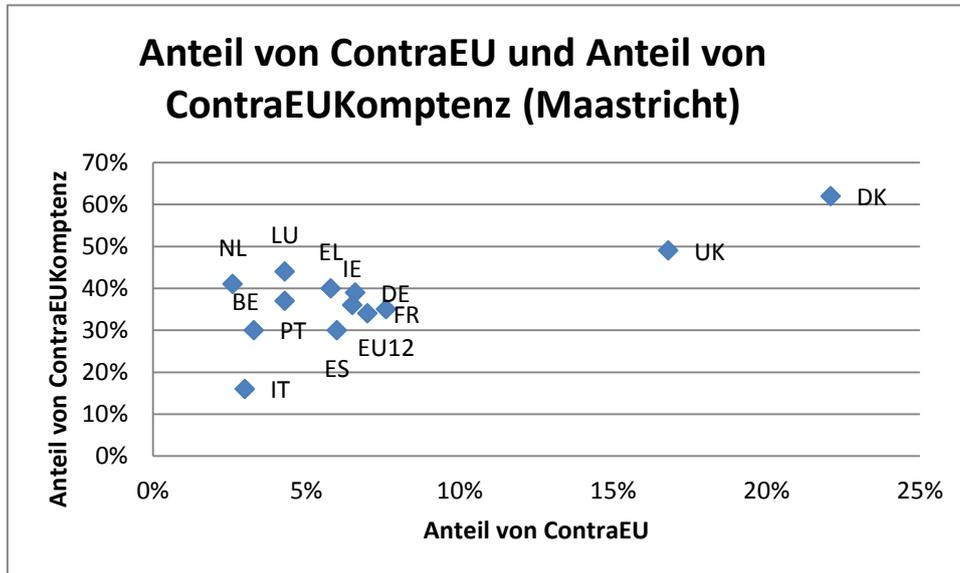
In den damals neuen Mitgliedstaaten, nämlich Österreich, Finnland und Schweden, wo auch die Einstellung gegenüber der EU-Integration negativer als der EU-Integration war, kann man ebenfalls die niedrige Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung sehen. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 42; Grafik 43) war der Wert von *ContraEU* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 29 Prozent. In diesem Zeitraum lag der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 42 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich an 52 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 44; Grafik 45) war der Anteil von *ContraEU* durchschnittlich 25 Prozent. In diesem Zeitraum war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 33 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 61 Prozent betrug.

Dieses Ergebnis macht deutlich, dass nicht der objektive Problemdruck, sondern die allgemeine Einstellung zur EU ausschlaggebend für die Integrationsbereitschaft der Bürger auch in spezifischen Politikfeldern ist. Wenn die Befragung in einem Mitgliedstaat eine hohe Unterstützungsrates zur EU-Integration ergibt, ist auch mit einer positiven Einstellung zur Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik zu rechnen. Sehen dagegen die Befragten in der EU-Integration keinen Gewinn, dann stehen sie auch der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik skeptisch gegenüber.

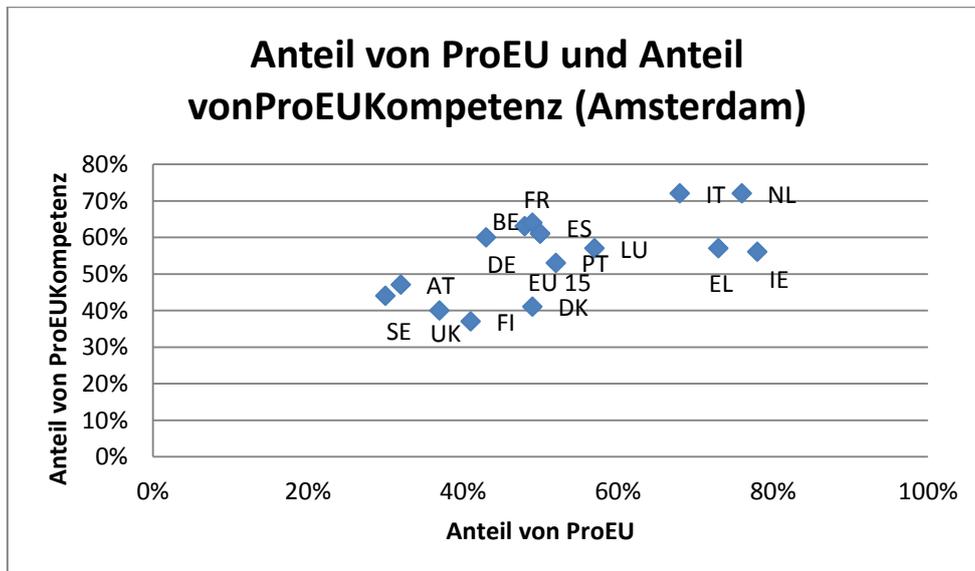
Grafik 40 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProEU und ProEUKompetenz (Maastricht)



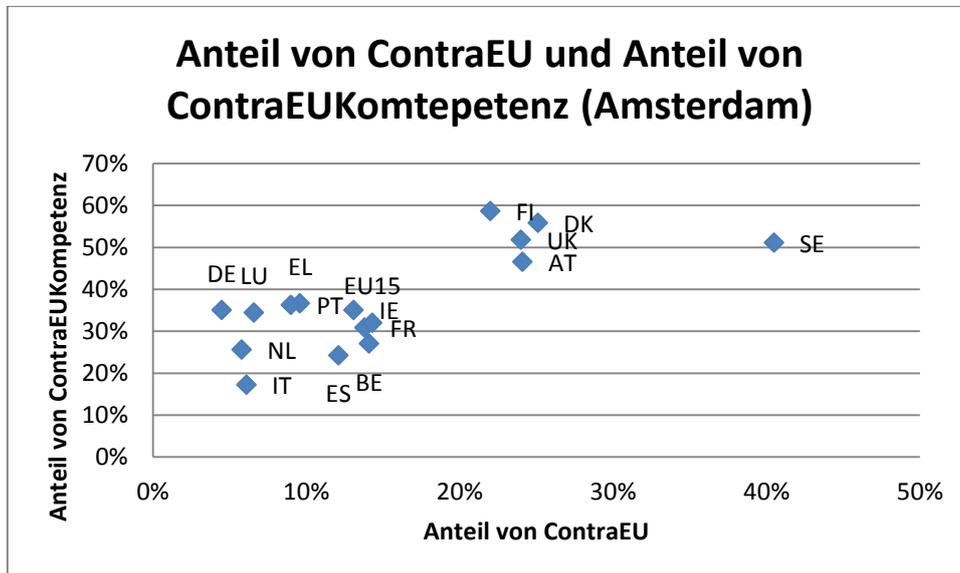
Grafik 41 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraEU und ProEUKompetenz (Maastricht)



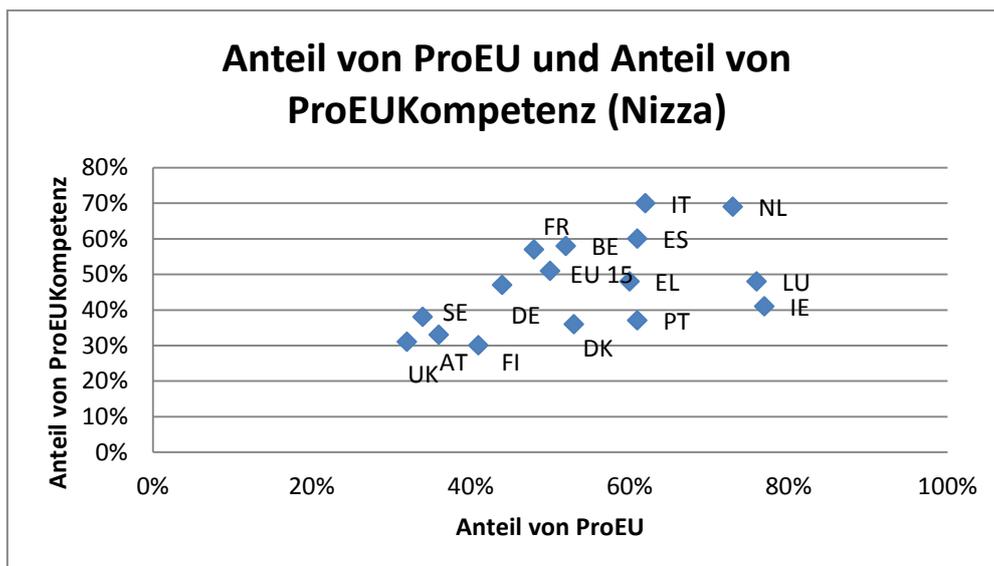
Grafik 42 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProEU und ProEUKompetenz (Amsterdam)



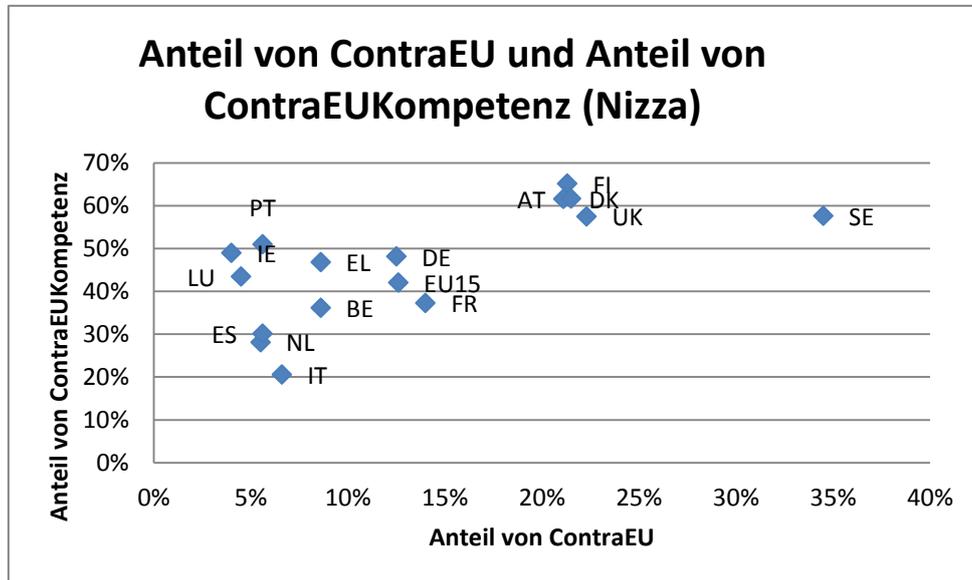
Grafik 43 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraEU und ContraEUKompetenz (Amsterdam)



Grafik 44 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ProEU und ProEUKompetenz (Nizza)



Grafik 45 Zusammenhang zwischen der allgemeinen Einstellung zur EU-Integration und Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik: ContraEU und ContraEUKompetenz (Nizza)



4.4 Zusammenfassende Bewertung - Zusammenhänge zwischen den Faktoren des Problemdrucks

Fasst man die Ergebnisse der vorausgegangenen Untersuchungen zusammen, so kann man eindeutig sagen, dass der oft beschworene Problemdruck ein sehr viel komplexeres Phänomen ist als in der Literatur dargestellt. Zum einen lohnt es sich zwischen einem objektiven Problemdruck', der sich aus direkten finanziellen und administrativen Belastungen ergibt, und einem politischen Problemdruck' zu unterscheiden, der aus den Erwartungen der Bürger erwächst und unter Legitimationsgesichtspunkte für Regierungen wichtig ist. Fragt man nach den Zusammenhängen zwischen beiden Größen, so ist die Hypothese eines kausalen Zusammenhanges zwischen objektivem und politischem Problemdruck zwar plausibel, erweist sich aber schon bei eingehender Überlegung als eine zu oberflächliche Annahme. Der starke Zustrom von Asylbewerbern in den 1990er Jahren setzte die Asylpolitik auf die politische Agenda, aber angesichts der Verschiedenheiten nationaler politischer Kulturen und sozio-ökonomischer Bedingungen war nicht zu erwarten, dass sich durchgängig eine abwehrende Haltung gegenüber der Aufnahme weiterer Asylbewerber entwickeln würde. Gleiches gilt für die öffentliche Unterstützung einer Kompetenzverlagerung in der Asylpolitik

auf die EU. Hier wurde insbesondere der Frage nachgegangen, ob nicht neben den bereits genannten Faktoren die grundsätzliche Einstellung der Bürger zur europäischen Integration eine Rolle spielt.

Die empirische Überprüfung bestätigte diese abstrakten Überlegungen. So war beispielsweise Deutschland bereits zur Zeit der Regierungskonferenz von Maastricht vom Zustrom von Asylbewerbern besonders stark betroffen und die Anzahl der Asylbewerber in den Beneluxstaaten, Dänemark, Österreich und Schweden nahm zur Zeit der nachfolgenden Regierungskonferenzen sprunghaft zu. Im Unterschied dazu blieb die Anzahl der Asylbewerber in Italien, Portugal und Spanien über den gesamten Zeitraum niedrig. Das bedeutet, dass es einen bedeutenden Unterschied zwischen den nordeuropäischen Mitgliedstaaten und südeuropäischen Mitgliedstaaten bezüglich des objektiven Problemdrucks gab. Bemerkenswert ist, dass dieser Nord-Süd Unterschied im tatsächlichen Problemdruck sich nicht gleichermaßen in der Einstellung der Einwohner gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern bzw. in ihrer Einstellung gegenüber der europäischen Asylpolitik niederschlug. In manchen südeuropäischen Mitgliedstaaten, wo es nur wenige Asylbewerber gab, zeigten die Befragten, wie erwartet, die relativ positive Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern. In diesen Mitgliedstaaten unterstützten sie aber nicht die Durchführung der Asylpolitik auf nationaler Ebene, sondern die Unterstützung an die EU, obwohl diese Mitgliedstaaten dem nur geringen objektiven Problemdruck ausgesetzt waren. In manchen nordeuropäischen Mitgliedstaaten war der große Zustrom von Asylbewerbern weder von einer restriktiveren Einstellung gegenüber den Asylbewerbern noch von einer höheren Unterstützung für eine Kompetenzübertragung begleitet. Das bedeutet, dass die These, dass ein verstärkter objektiver Problemdruck zu einem stärkeren subjektiven Problemdruck führt, widerlegt ist.

Dagegen kann man klare Parallelen zwischen der Einstellung zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik und der Haltung zur EU-Integration allgemein feststellen: In manchen Mitgliedstaaten, wo die Unterstützungsrate zur allgemeinen EU-Integration hoch war, zeigten die Befragten die positive Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung, während in manchen Mitgliedstaaten, wo die Unterstützungsrate zur allgemeinen EU-Integration unter dem EU-Integration lag, war die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung ebenfalls niedrig.

Das bedeutet, dass nicht die Anzahl von Asylbewerbern sondern die Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration ein wichtiger Faktor für die Einstellung gegenüber einer Kompetenzübertragung war.

5 Die Untersuchung der Beziehung zwischen dem Problemdruck und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten

Seit der Regierungskonferenz von Maastricht war die Reform der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik Gegenstand aller weiteren Vertragsverhandlungen. In den nachfolgenden Regierungskonferenzen wurden mögliche Vertragsänderungen diskutiert, in denen es um die Einführung der üblichen Gemeinschaftsmethode (das exklusive Initiativrecht der Kommission und das qualifizierte Mehrheitsentscheidungsverfahren im Ministerrat) in der Asylpolitik ging. Dabei zeigten sich erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Wie oben gezeigt, kann man argumentieren, dass diese Verhandlungspositionen von dem Problemdruck geprägt wurden (Philip 1994; Stetter 2000; Turnbull/Sandholtz 2001; Monar 2001b). Im folgenden Kapitel werden die Beziehung zwischen dem Problemdruck und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen untersucht.

5.1 Die Verhandlungspositionen auf der Regierungskonferenz von Maastricht

Auf der Regierungskonferenz von Maastricht wurde erstmals die Verlagerung der Innen- und Justizpolitik in den Rahmen der EU thematisiert. Dabei diskutierten die Mitgliedstaaten, ob die übliche Gemeinschaftsmethode in diesen Politikbereich eingeführt werden sollte oder die Zusammenarbeit in der Asylpolitik weiterhin intergouvernemental erfolgen sollte. Im Januar 1991 legte die luxemburgische Präsidentschaft vier Optionen zur künftigen Struktur im Bereich der Innen- und Justizpolitik vor, die von der Aufrechterhaltung der intergouvernementalen Struktur bis hin zur Einführung der vollständigen supranationalen Zusammenarbeit reichten. Hierzu vertraten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Positionen. In der folgenden Tabelle (Tabelle 2) werden die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf dieser Regierungskonferenz gezeigt, wobei stets mit der Autonomie schonenden Position begonnen wird und die anderen Positionen in der Reihenfolge vorgestellt werden, in der sie sich dem Idealpunkt der supranationalen Vergemeinschaftung annähern.

Tabelle 2 Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz von Maastricht

Haltung für Maastricht	Erläuterung	Vertreten von
Position 1	Die intergouvernementale Zusammenarbeit außerhalb der EU soll aufrechterhalten werden (Status Quo).	Dänemark
Position 2	Nur das Prinzip der Zusammenarbeit soll im EU-Vertrag festgelegt werden. Die Details (die Kompetenzverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und die Entscheidungsverfahren) sollen zukünftig vom Rat entschieden werden.	Vereinigtes Königreich, Griechenland, Irland
Position 3	Die Bestimmungen des EU-Vertrags sollen ausgearbeitet werden, in dem der Umfang der Zusammenarbeit und das Entscheidungsverfahren definiert werden.	Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Portugal
Position 4	Die Justizpolitik soll vollständig vergemeinschaftet werden. Dabei soll die Gemeinschaftsmethode angewendet werden.	Belgien, Italien, die Niederlande, Spanien

Die Regierungen von Dänemark, Griechenland, Irland und vom Vereinigten Königreich standen der supranationalen Zusammenarbeit in diesem Politikbereich skeptisch gegenüber. Dänemark war der Meinung, dass die Innen- und Justizpolitik im bisherigen intergouvernemental strukturierten Rahmen außerhalb der EU, wie z.B. im Schengen-Rahmen, behandelt werden sollte (Corbett 1993: 48; Geddes 2008: 92ff.). Diese Verhandlungsposition kann deshalb als Status Quo bezeichnet werden. Griechenland, Irland und das Vereinigte Königreich zogen eine intergouvernementale Struktur innerhalb der EU vor. Sie waren der Meinung, dass nur das Prinzip der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik im EU-Vertrag festgelegt werden sollte und die Details der Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den supranationalen EU-Organen und des Entscheidungsverfahrens zukünftig vom Ministerrat bestimmt werden sollten (Corbett 1993: 48; Geddes 2008: 92ff. Blair 1999). Diese lose intergouvernementale Arbeitsstruktur würde den Mitgliedstaaten einen größeren Handlungsspielraum bei der Festlegung des künftigen Entscheidungsverfahrens lassen.

Im Gegensatz dazu vertraten Belgien, Italien, die Niederlande und Spanien die vierte Position. Diese Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass die Gemeinschaftsmethode vollständig auf die Innen- und Justizpolitik angewendet werden sollte (Corbett 1993: 48; Geddes 2008: 92ff).

Das bedeutet, dass sie eine hohe Bereitschaft zur Kompetenzübertragung zeigten und als treibende Kräfte der supranationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich galten. Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Portugal vertraten Position 3 (Corbett 1993: 48; Geddes 2008: 92ff). Diese Mitgliedstaaten sprachen sich im Prinzip für die Verstärkung der europäischen Zusammenarbeit in diesem Politikbereich aus. Sie waren der Meinung, dass der Umfang der Zusammenarbeit und das Entscheidungsverfahren im Vertrag deutlich definiert werden müssten. Sie stellten sich jedoch gegen die sofortige vollständige Vergemeinschaftung der Asylpolitik und wollten zumindest kurzfristig die intergouvernementale Struktur der Zusammenarbeit. Deutschland unterbreitete z.B. einen Vorschlag zur Arbeitsstruktur der Innen- und Justizpolitik, die der Einstimmigkeitsregel unterlag, und sowohl die Kommission und als auch einzelne Mitgliedstaaten das Vorschlagsrecht besaßen (Europäischer Rat 1991).

5.2 Die Verhandlungspositionen auf der Regierungskonferenz von Amsterdam

Im Vertrag von Maastricht wurde die Asylpolitik in der dritten Säule der EU angesiedelt, so dass die Mitgliedstaaten das Ko-Initiativrecht besaßen und die Zusammenarbeit dem einstimmigen Entscheidungsverfahren im Ministerrat unterlag.

Die Verhandlungen zur Reform der europäischen Asylpolitik auf der Regierungskonferenz von Amsterdam konzentrierten sich auf die Verlagerung der Asylpolitik in die erste, d. h. die supranational ausgestaltete Säule der EU und die Einführung der vollständigen Gemeinschaftsmethode (Den Boer 2002). Auf dieser Regierungskonferenz vertraten die Mitgliedstaaten die folgenden Verhandlungspositionen (Tabelle 3).

Tabelle 3 Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz von Amsterdam

Haltung für Amsterdam	Erläuterung	Ausgewählt von
Position 1	Die intergouvernementale Zusammenarbeit in der dritten Säule soll aufrechterhalten werden (Status Quo).	Dänemark , Vereinigtes Königreich
Position 2	Kein konkreter Vorschlag zu einer Reform	Irland, Portugal, Schweden
Position 3	Die Asylpolitik soll in die erste Säule übergeführt werden. Die intergouvernementale Arbeitsstruktur, z.B. die Einstimmigkeitsregel im Rat, soll jedoch aufrechterhalten werden.	Frankreich ³ , Deutschland ⁴ , Spanien
Position 4	Die Asylpolitik soll vollständig vergemeinschaftet werden. Dabei soll das qualifizierte Mehrheitsentscheidungsverfahren im Rat eingeführt werden.	Österreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Finnland, Griechenland ⁵ , Italien

Ausgewählt vom Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996 Band II. Alle Stellungnahmen sind in dem vom Europäischen Parlament herausgegebenen Weißbuch (Europäisches Parlament 1996a) nachzulesen: http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-intr_de.htm. (21.5.2015).

Bemerkenswert ist, dass auf dieser Regierungskonferenz mehr Mitgliedstaaten die vollständige Vergemeinschaftung der Asylpolitik unterstützen. Zu dieser Gruppe gehörten nicht nur Belgien, Italien und die Niederlande, die bereits auf der vorangegangenen Regierungskonferenz Position 4 vertreten hatten, sondern auch weitere Mitgliedstaaten, nämlich Luxemburg , Griechenland , Österreich und Finnland . Diese Mitgliedstaaten teilten die Meinung, dass das exklusive Initiativrecht der Kommission und das qualifizierte Mehrheitsentscheidungsverfahren in die Asylpolitik eingeführt werden sollten.

Dänemark und das Vereinigte Königreich standen hingegen immer noch der supranationalen Zusammenarbeit skeptisch gegenüber. Diese Mitgliedstaaten wollten die intergouvernementale Struktur der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik aufrechterhalten, die im Vertrag von Maastricht festgelegt worden war. Auf dieser Regierungskonferenz kann man deshalb diese Verhandlungsposition als Status Quo

³ Agence Europe, 7.10.1996; Agence Europe, 11.12.1996; Agence Europe 30. 12 1996.

⁴ Agence Europe, 11.12.1996; Agence Europe, 19.6. 1997.

⁵ Agence Europe, 16.10.1995.

bezeichnen.

Irland, Portugal und Schweden zeigten kein konkretes Interesse an der Asylpolitik und legten keinen Vorschlag zur Kompetenzverteilung vor (Position 2). Diese Mitgliedstaaten wollten einen breiten Spielraum bei der Diskussion über der Kompetenzübertragung aufrechterhalten. Deutschland, Frankreich und Spanien entschieden sich für Position 3. Sie waren der Meinung, dass die Asylpolitik zwecks einer effektiveren europäischen Zusammenarbeit zwar in die erste Säule der EU verlagert werden sollte, die intergouvernementale Arbeitsstruktur, insbesondere die Einstimmigkeitsregel im Ministerrat, jedoch aufrechterhalten werden sollte. Das bedeutet, dass diese Mitgliedstaaten nur eine teilweise Kompetenzübertragung an die EU unterstützten.

Wenn man die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen von Maastricht und Amsterdam vergleicht, sieht man eine ähnliche Konstellation: Belgien, die Niederlande und Italien unterstützten die supranationale Zusammenarbeit in diesem Bereich. Frankreich und Deutschland nahmen die Position einer teilweisen Kompetenzübertragung ein.

5.3 Die Verhandlungspositionen auf der Regierungskonferenz von Nizza

Im Vertrag von Amsterdam wurden die Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule und die automatische Einführung des exklusiven Initiativrechts der Kommission nach einer Übergangszeit festgelegt. Die übliche Gemeinschaftsmethode wurde jedoch noch nicht angewendet, weil die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens unerledigt geblieben war. Auf der Regierungskonferenz für den Vertrag von Nizza konzentrierten sich die Mitgliedstaaten deshalb auf die Diskussion über die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens. Die Verhandlungspositionen auf dieser Regierungskonferenz können in folgende drei Gruppen geteilt werden (Tabelle 4):

Tabelle 4 Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf der Regierungskonferenz von Nizza

Haltung für Nizza	Erläuterung	Ausgewählt von
Position 1	Das einstimmige Entscheidungsverfahren soll aufrechterhalten werden.	Dänemark ⁶ , Deutschland ⁷ , Frankreich ⁸ , Spanien ⁹ , Vereinigtes Königreich ¹⁰
Position 2	Kein konkreter Vorschlag zur Reform	Irland ¹¹ , Griechenland ¹²
Position 3	Das qualifizierte Mehrheitsentscheidungsverfahren soll eingeführt werden.	Österreich ¹³ , die Beneluxstaaten ¹⁴ , Finnland ¹⁵ , Italien ¹⁶ , Portugal ¹⁷ , Schweden ¹⁸

Die Frage nach der Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens war von zentraler Bedeutung, weil das einstimmige Entscheidungsverfahren, das im Vertrag von Amsterdam aufrechterhalten worden war, als der letzte für die Mitgliedstaaten verbliebene Kontrollmechanismus galt.

Die Positionsunterschiede waren auch auf dieser Regierungskonferenz wiederum deutlich. So unterstützten die Mitgliedstaaten, die bereit waren, ihre Kompetenz im Bereich der Asylpolitik vollständig an die EU zu übertragen, die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens im Ministerrat (Position 3). Dazu gehörten die Beneluxstaaten, Italien, Portugal, Österreich, Schweden und Finnland.

Irland und Griechenland sind der zweiten Position zuzurechnen. Diese beiden Mitgliedstaaten unterbreiteten keinen konkreten Vorschlag über die Einführung dieses Entscheidungsverfahrens im Bereich der Asylpolitik.

Dänemark, Deutschland, Frankreich (Maurer 2006), Spanien (Llorèns 2006) und das Vereinigte Königreich (Larsen 2006) entschieden sich für die Aufrechterhaltung des

⁶ Agence Europe, 21.10.2000.

⁷ Agence Europe, 23.11.2000.

⁸ Maurer 2006.

⁹ Llorèns 2006.

¹⁰ Larsen 2006.

¹¹ Rat 2000i.

¹² Rat 2000f.

¹³ Rat 2000e; Agence Europe, 6. 12. 2000.

¹⁴ Rat 2000j.

¹⁵ Rat 2000g; Agence Europe, 29.6.2000; Maurer a.a.O..

¹⁶ Rat 2000h; Agence Europe, 14.7.2000.

¹⁷ Agence Europe, 5.5.2000.

¹⁸ Agence Europe, 15.9.2000; Karlsson/Svenson 2006.

einstimmigen Entscheidungsverfahren (Position 1). Bemerkenswert war die Zurückhaltung von Deutschland, Frankreich und Spanien. Wie oben erwähnt, unterstützten diese Mitgliedstaaten zumindest die teilweise Einführung der Gemeinschaftsmethode auf der Regierungskonferenz von Maastricht und Amsterdam. Auf der Regierungskonferenz von Nizza stellten sie sich jedoch gegen die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens. Das heißt, dass diese Mitgliedstaaten durch die weitere Aufrechterhaltung des einstimmigen Entscheidungsverfahrens die Gefahr des weitgehenden nationalen Kontrollverlusts vermeiden wollten.

Zusammenfassend kann man in Bezug auf die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf den drei Regierungskonferenzen folgende Aussage machen:

Als treibende Kräfte der supranationalen Zusammenarbeit in diesem Politikbereich können die Beneluxstaaten und Italien angesehen werden; die Bereitschaft ihrer Regierungen zur Kompetenzübertragung war hoch und sie unterstützten fast immer die vollständige Vergemeinschaftung der Asylpolitik. Im Gegensatz dazu zogen Dänemark und das Vereinigte Königreich die intergouvernementale Struktur im Bereich der Asylpolitik vor. Diese Mitgliedstaaten legten großen Wert auf die Aufrechterhaltung ihrer Kontrollfähigkeit in der Asylpolitik. Die Frage ist, ob die Hypothese zutrifft, dass die unterschiedlichen Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf die Stärke des Problemdrucks zurückgeführt werden können. Dies soll im folgenden Abschnitt untersucht werden.

5.4 Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Problemdruck und Verhandlungspositionen

Die Frage ist, ob die gängige Hypothese zutrifft, dass die Mitgliedstaaten, die unter einem starken Problemdruck stehen, sich für die Entwicklung der supranationalen Zusammenarbeit aussprechen, während sie bei geringerem Problemdruck darauf bedacht sind, ein höheres Maß an nationaler Kontrollmöglichkeit beizubehalten. Bei dieser Analyse werden die unterschiedlichen Dimensionen des Problemdrucks, die im Kapitel 4 untersucht wurden, einzeln herangezogen.

5.4.1 Die Anzahl der Asylbewerber und die Verhandlungspositionen

Hier wird der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten untersucht. Die bisherigen Forschungen (Turnbull/Sandholtz 2001; Monar 2001b) gingen davon aus, dass es für die Mitgliedstaaten, in

denen sich überproportional viele Asylbewerber bewerben, notwendig war, einen neuen Rahmen für die effektive Kontrolle des Zustroms von Asylbewerbern und die gerechte Lastenverteilung auf europäischer Ebene zu schaffen. Dementsprechend lautet die Hypothese, dass die Mitgliedstaaten mit einer hohen Anzahl der Asylbewerber die Weiterentwicklung einer supranationalen Zusammenarbeit vorzogen, während die Mitgliedstaaten mit einer niedrigen Anzahl der Asylbewerber eine intergouvernementale Struktur aufrechterhalten wollten. Die folgenden Grafiken (Grafik 46-48) veranschaulichen den Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber pro eine Million Einwohner und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten gemäß den oben festgelegten Abstufungen.

Auffallend war, dass die Mitgliedstaaten, in denen es nur wenige Asylbewerber gab, nicht unbedingt die intergouvernementale Zusammenarbeit vorzogen. Die Verhandlungspositionen von Griechenland, Portugal und Spanien veränderten ständig. Beispielsweise gab es z.B. 13 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in Portugal im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 46). In diesem Zeitraum wählte es Position 3 aus. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 47) bewarben sich 28 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in diesem Zeitraum. In diesem Zeitraum zog es Position 2 vor. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 48) lag die Anzahl von Asylbewerber an 29 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. In diesem Zeitraum bevorzugte es die Vergemeinschaftung der Asylpolitik. Bemerkenswert ist die Verhandlungsposition von Italien und Finnland. In Italien bewarben sich durchschnittlich 145 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in den drei Zeiträumen. In Finnland gab es durchschnittlich 318 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. Sie unterstützten trotz geringer Bewerberzahlen durchgängig die Vergemeinschaftung der Asylpolitik.

Die Mitgliedstaaten, in denen sich überproportional viele Asylbewerber bewarben, vertraten ebenfalls unterschiedliche Verhandlungspositionen. Belgien (durchschnittliche Anzahl von Asylbewerbern in den drei Zeiträumen 1893 pro eine Million Einwohner), die Niederlande (durchschnittliche Anzahl von Asylbewerbern in den drei Zeiträumen 1946 pro eine Million Einwohner) und Österreich (durchschnittliche Anzahl von Asylbewerbern 1786 pro eine Million Einwohner in den zwei Zeiträumen) nahmen, wie erwartet, immer die Position, die die Vergemeinschaftung unterstützten, auf den Regierungskonferenzen ein.

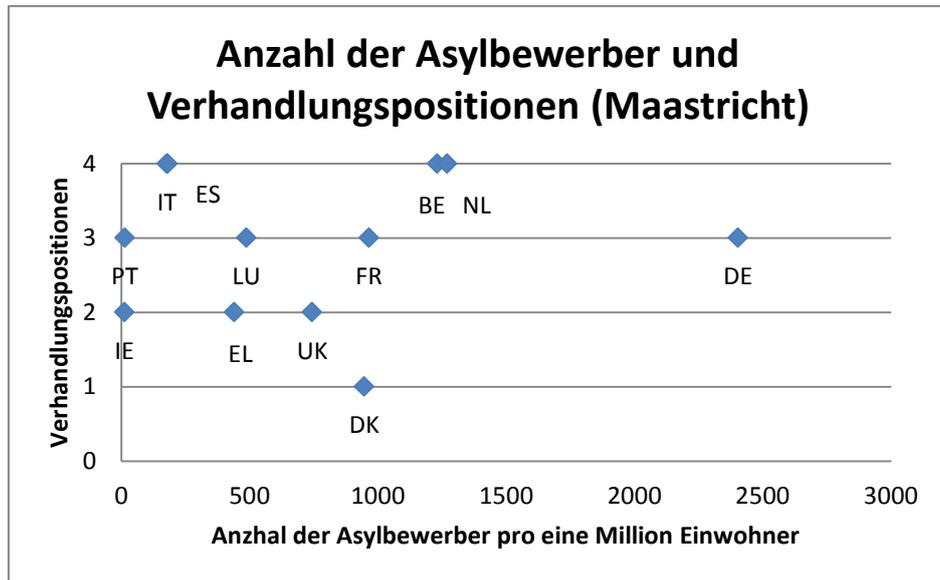
Trotz der hohen Anzahl der Asylbewerber zog aber Deutschland hingegen nicht die vollständige Vergemeinschaftung der Asylpolitik vor. In Deutschland bewarben sich 2404 Asylbewerber pro eine Million Einwohner im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 46). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 47)

gab es 1421 Asylbewerber pro eine Million Einwohner. Trotz dieser überproportional viele Asylbewerber unterstützte Deutschland Position 3 auf diesen zwei Regierungskonferenzen. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 48) gab es 1105 Asylbewerber in Deutschland. Auf der Regierungskonferenz von Nizza stellte es sich gegen die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens (Position 1), obwohl sich überproportional viele Asylbewerber in diesen Mitgliedstaaten bewarben.

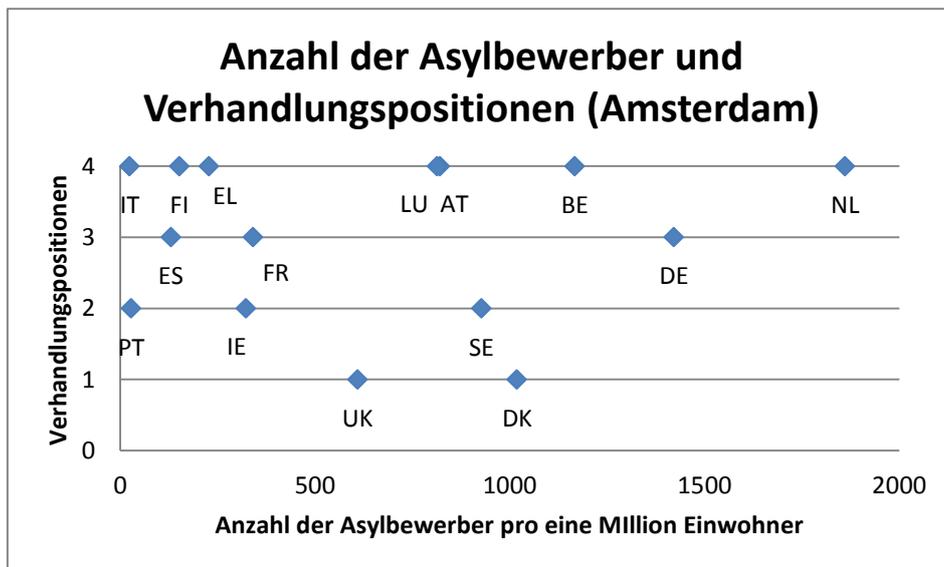
Dänemark stand der supranationalen Zusammenarbeit skeptischer als Deutschland gegenüber. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 46) bewarben sich 946 Asylbewerber pro eine Million Einwohner in diesem Mitgliedstaat. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 47) stieg diese Anzahl auf 1147 zu. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 48) nahm sie weiter auf 1419 zu. Trotz dieser hohen Anzahl von Asylbewerbern wählte Dänemark durchgängig Position 1 auf den Regierungskonferenzen aus. Das bedeutet, dass eine hohe Anzahl der Asylbewerber nicht unbedingt mit der Unterstützung der vollständigen supranationalen Zusammenarbeit einherging.

Aus der Analyse kann man zum Ergebnis kommen, dass die Mitgliedstaaten unterschiedlich auf den objektiven Problemdruck reagierten. Die Hypothese, dass die Mitgliedstaaten, die unter dem starken objektiven Problemdruck stehen, die Vergemeinschaftung der Asylpolitik unterstützen, ist widerlegt.

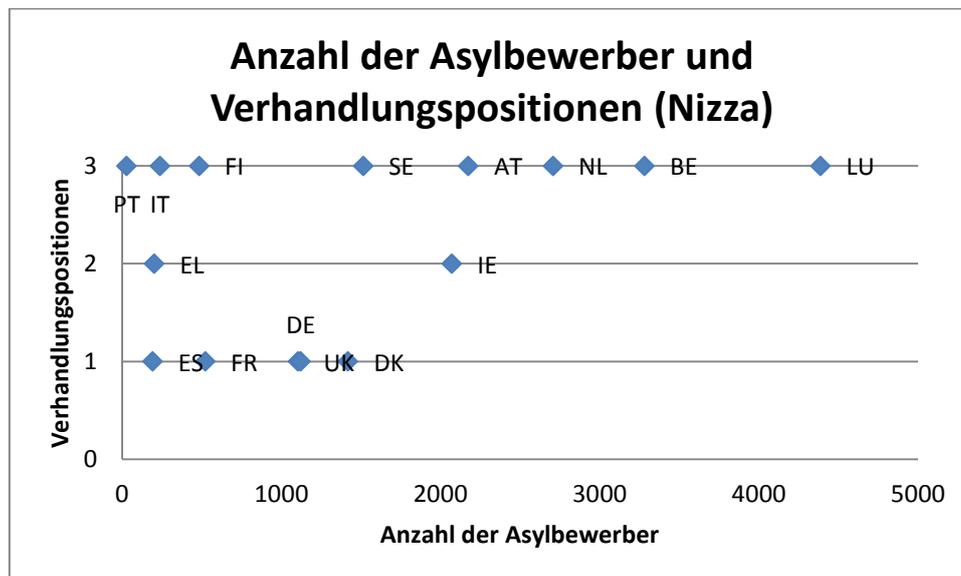
Grafik 46 Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen (Maastricht)



Grafik 47 Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen (Amsterdam)



Grafik 48 Zusammenhang zwischen der Anzahl der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen (Nizza)



5.4.2 Die Einstellung zur Aufnahme von Asylbewerbern und die Verhandlungspositionen

Hier wird der Zusammenhang zwischen der Einstellung der Einwohner zur weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und den Verhandlungspositionen untersucht. Die Einstellung der Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern kann eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Verhandlungspositionen spielen. Die in der Literatur häufig vertretene Annahme ist, dass die Regierungen mit einem koordinierten Vorgehen in der EU ihren Bürgern ihre Handlungsfähigkeit demonstrieren können und der Nachweis einer effektiven Kontrolle des Zustroms der Asylbewerber die Attraktivität für rechtsradikalen Parteien, bei denen die Politik gegenüber Asylbewerbern ein wichtiger Punkt auf ihrer Agenda ist, verringern würde (Kostakopoulou 2000; Castle/Miller 1998; Freeman 1998; Geddes 2008). Entsprechend lautet die Hypothese, dass die Regierungen in Reaktion auf die öffentliche Meinung eine supranationale Zusammenarbeit dann anstreben, wenn ihre Bürger sich nachdrücklich gegen eine weitere Anerkennung von Asylbewerbern aussprechen. In den folgenden Grafiken (Grafik 49-54) wurden die Einstellungen der Einwohner gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten in Zusammenhang gebracht.

Man sieht auf einen Blick, dass die Einstellung der Einwohner nicht immer mit den

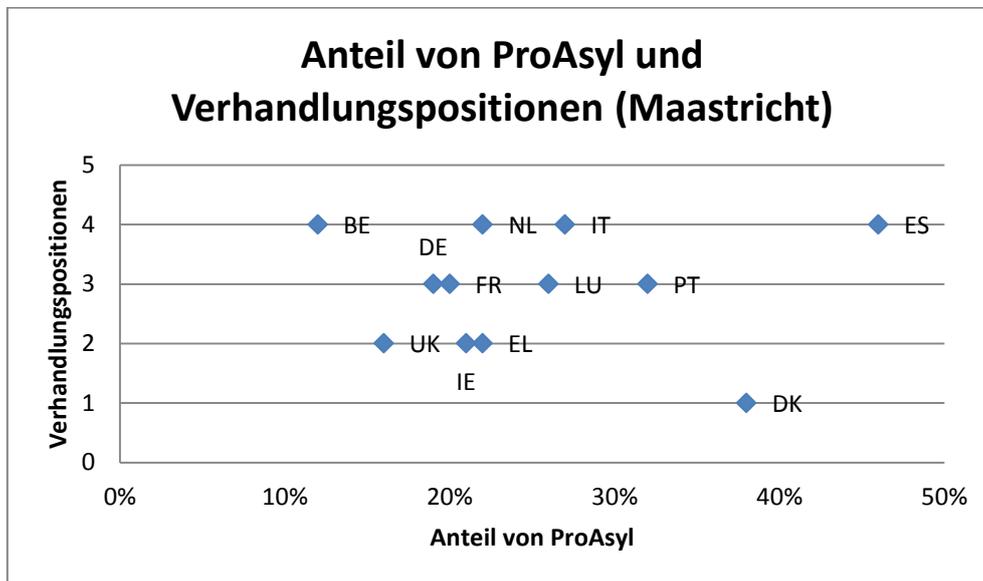
Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten korreliert.

In Dänemark stand seine Bevölkerung der Aufnahme von Asylbewerbern positiver als der EU-Durchschnitt gegenüber. In diesem Mitgliedstaat betrug der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 33 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich 7 Prozent war. Dänemark bevorzugte, wie erwartet, immer die intergouvernementale Zusammenarbeit (Position 1). Eine gleiche positive Einstellung ist aber nicht zwingend mit der Unterstützung der intergouvernementalen Zusammenarbeit verbunden. In Italien, den Niederlanden und Österreich war die Einstellung gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern ebenfalls positiver als der EU-Durchschnitt. In Italien war der Wert von *ProAsyl* durchschnittlich 28 Prozent, während der Wert von *ContraAsyl* durchschnittlich 12 Prozent war. In den Niederlanden betrug der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 31 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* 10 Prozent war. In Österreich war der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 25 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich an 10 Prozent lag. Trotz der Offenheit der eigenen Bürger zogen Italien, Österreich und die Niederlande die supranationale Zusammenarbeit vor.

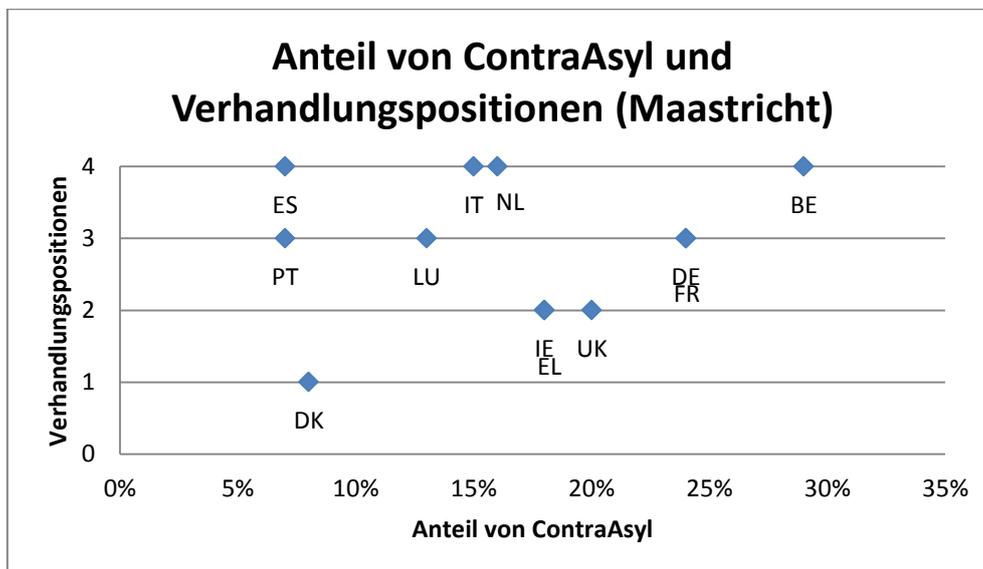
Die Mitgliedstaaten, in denen die Einstellung der Einwohner dagegen restriktiver als der EU-Durchschnitt war, nahmen ebenfalls unterschiedliche Verhandlungspositionen ein. Auffallend war die Verhandlungspositionen von Belgien und dem Vereinigten Königreich. Die beiden Länder bildeten einen klaren Kontrast. In Belgien war der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 12 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich 27 Prozent betrug. Es vertrat, wie erwartet, immer die Position, die die supranationale Zusammenarbeit forderte. Im Vereinigten Königreich lag der Anteil von *ProAsyl* durchschnittlich 12 Prozent, während der Anteil von *ContraAsyl* durchschnittlich an 23 Prozent lag. Trotz dieser negativen Einstellung der Befragten gegenüber der Aufnahme von Asylbewerbern zog das Vereinigte Königreich stets eine intergouvernementale Zusammenarbeit vor.

Aus den Daten ist folglich zu schließen, dass der Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten nicht eindeutig ist.

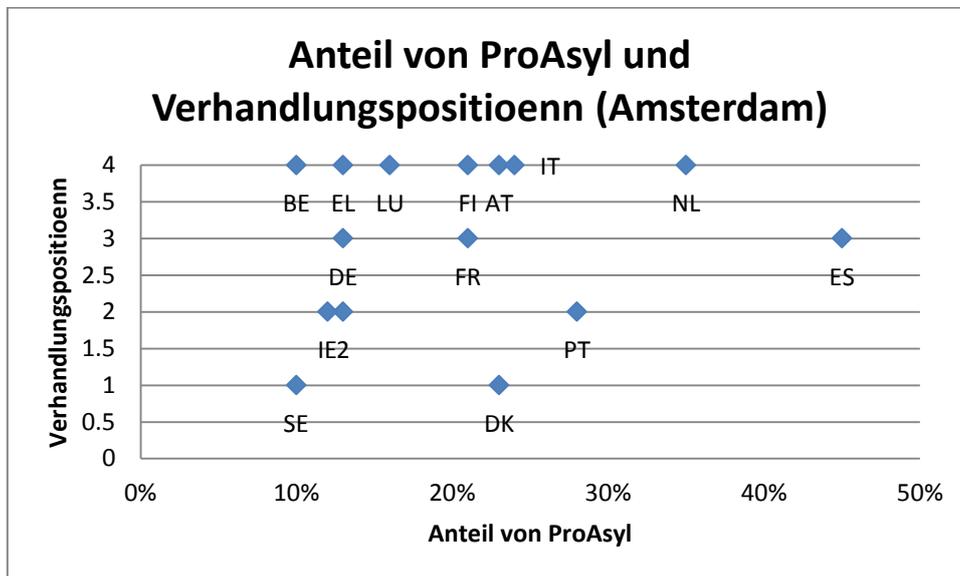
Grafik 49 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ProAsyl und Verhandlungspositionen (Maastricht)



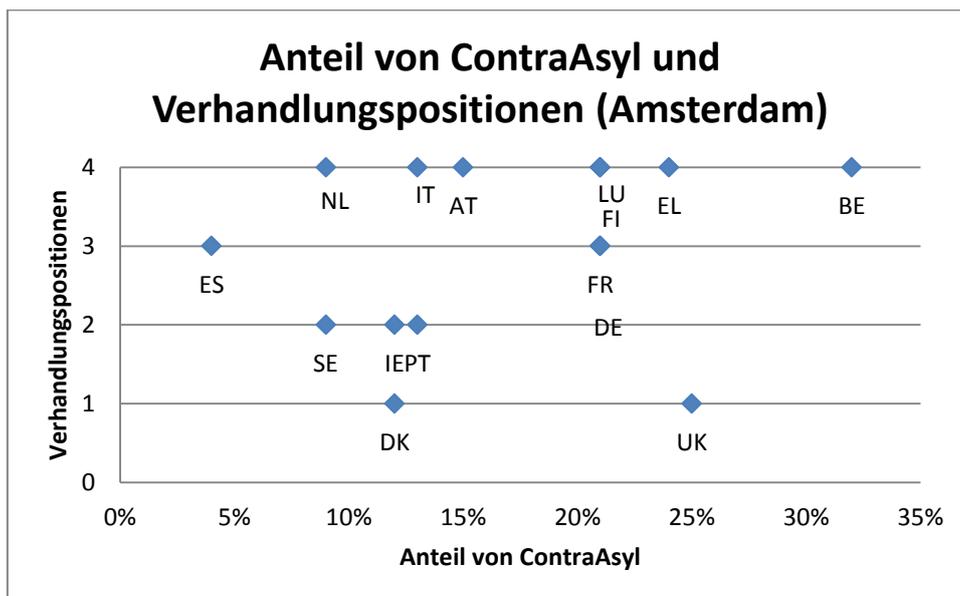
Grafik 50 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ContraAsyl und Verhandlungspositionen (Maastricht)



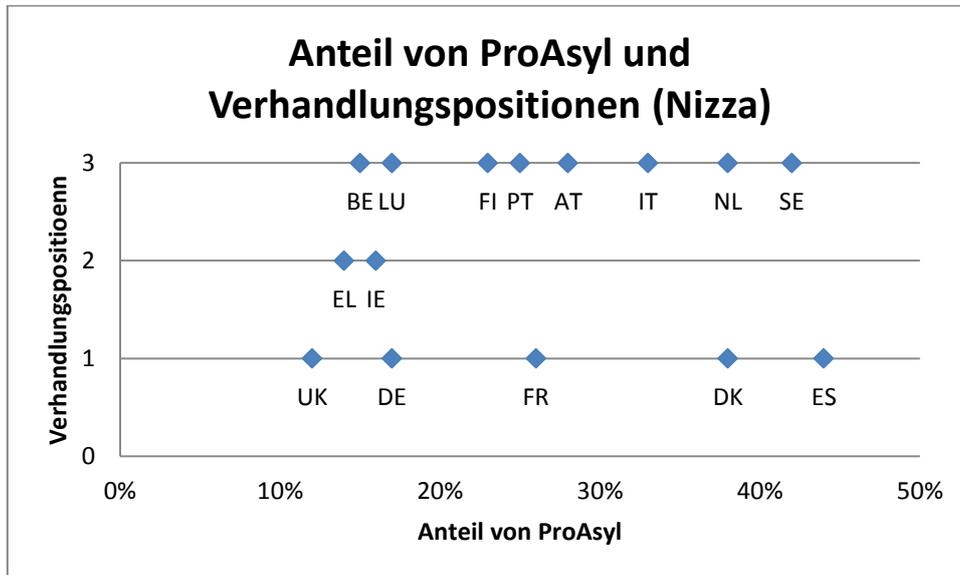
Grafik 51 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ProAsyl und Verhandlungspositionen (Amsterdam)



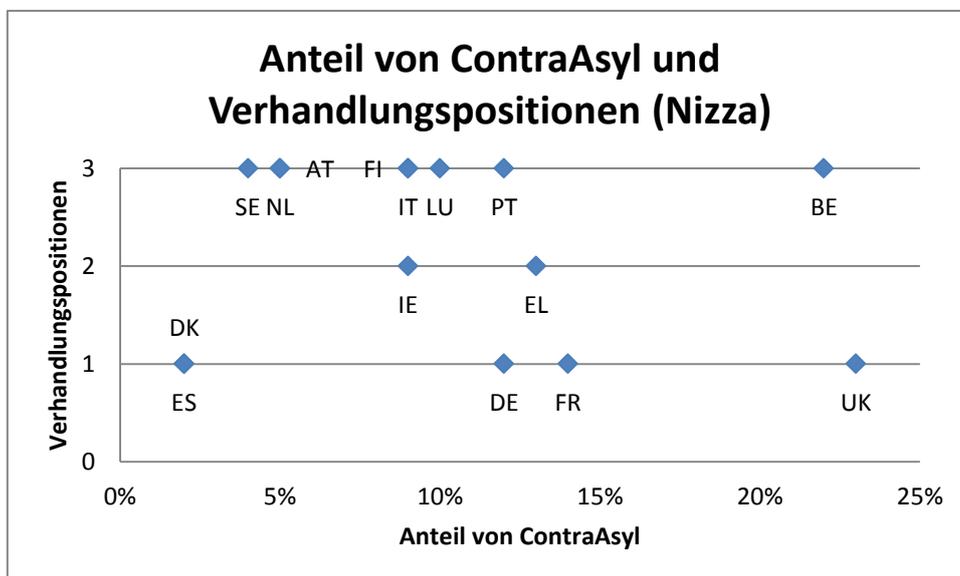
Grafik 52 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ContraAsyl und Verhandlungspositionen (Amsterdam)



Grafik 53 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ProAsyl und Verhandlungspositionen (Nizza)



Grafik 54 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Aufnahme der Asylbewerber und den Verhandlungspositionen: ContraAsyl und Verhandlungspositionen (Nizza)



5.4.3 Die Einstellung zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik und die Verhandlungspositionen

In diesem Abschnitt wird der Zusammenhang zwischen der Einstellung der Öffentlichkeit zur Kompetenzübertragung in der Asylpolitik und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten untersucht. Man kann argumentieren, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten in ihren Verhandlungspositionen auf die vorherrschende Meinung ihrer Bürger zur asylpolitischen Integration Rücksicht nahmen. Die Hypothese ist, dass die Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung niedrig ist, die intergouvernementale Zusammenarbeit vorziehen. Umgekehrt ist zu erwarten, dass sich die Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung hoch ist, für eine supranationale Zusammenarbeit entscheiden. In den folgenden Grafiken (Grafik 55-60) werden die Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten dargestellt.

Wenn man die Haltung von den obengenannten Mitgliedstaaten mit der hohen Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung betrachtet, sieht man die tatsächlich relativ starke Unterstützung zur Vergemeinschaftung. In Italien war die Unterstützungsrate immer über dem EU-Durchschnitt. Der Wert von *ProEUKompetenz* in diesem Mitgliedstaat durchschnittlich 72 Prozent, während *ContraEUKompetenz* durchschnittlich an 18 Prozent lag. Dieser Mitgliedstaat wählte immer die Position 4 aus.

In Belgien und den Niederlanden war zwar die Unterstützungsrate im ersten Zeitraum (Grafik 55; Grafik 56) leicht unter dem EU-Durchschnitt (*ProEUKompetenz* in diesen Mitgliedstaaten durchschnittlich 52 Prozent, *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 39 Prozent lag), aber die Unterstützungsrate im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam und Nizza lag über dem EU-Durchschnitt.

Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 57; Grafik 58) war der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt 67 Prozent in diesen Mitgliedstaaten, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 26 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 59; Grafik 60) betrug der Wert von *ProEUKompetenz* 63 Prozent durchschnittlich, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 32 Prozent war. Diese Mitgliedstaaten wählten die supranationale Zusammenarbeit durchgängig aus.

Die Unterstützungsrate in Deutschland lag am EU-Durchschnitt in den ersten zwei Zeiträumen. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 55; Grafik 56) war

der Wert von *ProEUKompetenz* 57 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* 39 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 57; Grafik 58) betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* 60 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 35 Prozent war. Auf diesen Regierungskonferenzen entschied sich Deutschland für Position 3. Es wählte nämlich nicht die vollständige Vergemeinschaftung wie die obengenannten Mitgliedstaaten, sondern die teilweise Vergemeinschaftung. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 59; Grafik 60) nahm die Unterstützungsrates ab. In diesem Zeitraum betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* 47 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* an 48 Prozent lag. Auf der Regierungskonferenz für den Vertrag von Nizza sprach sich die deutsche Regierung gegen die Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens (Position 1) aus. Hier kann man auch eine relativ klare Beziehung zwischen der Unterstützungsrates und der Verhandlungsposition sehen.

Wenn man die Mitgliedstaaten, wo die Unterstützungsrates zur Kompetenzübertragung unter dem Durchschnitt der EU lag, betrachtet, sieht man auch die grundlegende Konstellation. In Dänemark und im Vereinigten Königreich betrug der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 39 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 55; Grafik 56), während Wert von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich an 55 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 57; Grafik 58) war der Anteil von *ProEUKompetenz* im Durchschnitt 40 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 54 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 59; Grafik 60) betrug der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 33 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* durchschnittlich 60 Prozent war. Diese Mitgliedstaaten zogen eine intergouvernementale Zusammenarbeit (Position 1) vor. Das bedeutet, dass die Unterstützung zur Kompetenzübertragung immer in enger Beziehung zu den Verhandlungspositionen dieser Mitgliedstaaten stand.

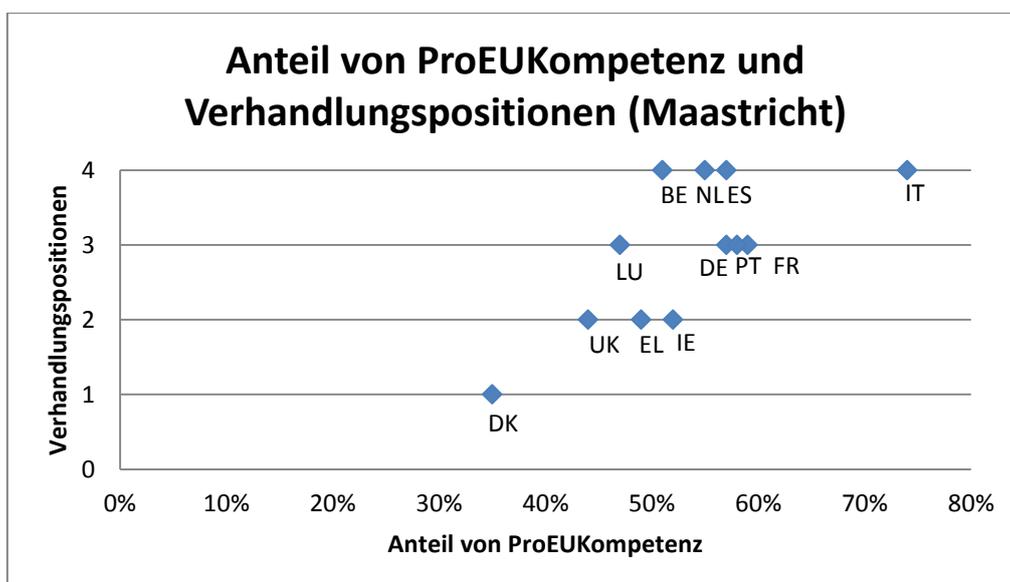
In Irland war der Wert von *ProEUKompetenz* 52 Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 55; Grafik 56), während der Wert von *ContraEUKompetenz* an 36 Prozent lag. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 57; Grafik 58) war der Anteil von *ProEUKompetenz* 56 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 35 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 59; Grafik 60) war der Anteil von *ProEUKompetenz* 41 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 49 Prozent betrug. In diesem Mitgliedstaat führte die niedrige Unterstützungsrates ebenfalls zur Unterstützung der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Die Regierung von Irland zog immer die Position 2 vor. Hier kann man

auch einen klaren Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen sehen.

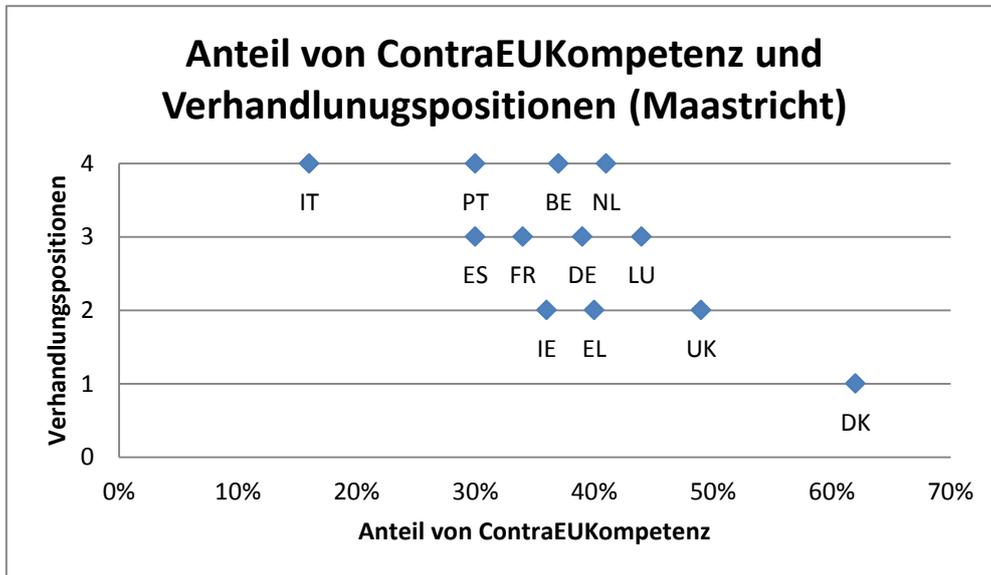
Ein abweichendes Verhalten zeigen dagegen Österreich und Finnland. In diesen damals neuen Mitgliedstaaten war die Unterstützungsrate für eine Kompetenzübertragung in der Asylpolitik sehr niedrig. Im Zeitraum Amsterdam (Grafik 57; Grafik 58) war der Anteil von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 42 Prozent, während der Anteil von *ContraEUKompetenz* 53 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 59; Grafik 60) betrug der Wert von *ProEUKompetenz* durchschnittlich 31 Prozent, während der Wert von *ContraEUKompetenz* im Durchschnitt 63 Prozent war. Trotz dieser niedrigen Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung setzten sich für die supranationale Zusammenarbeit ein. Mit anderen Worten, in diesen Mitgliedstaaten stimmte die dominierende öffentliche Meinung zur Europäisierung der Asylpolitik nicht mit den Verhandlungspositionen der Regierungen überein.

Aus den Daten kann man zum Ergebnis kommen, dass es einen relativ deutlichen Zusammenhang zwischen den zwei Faktoren gibt.

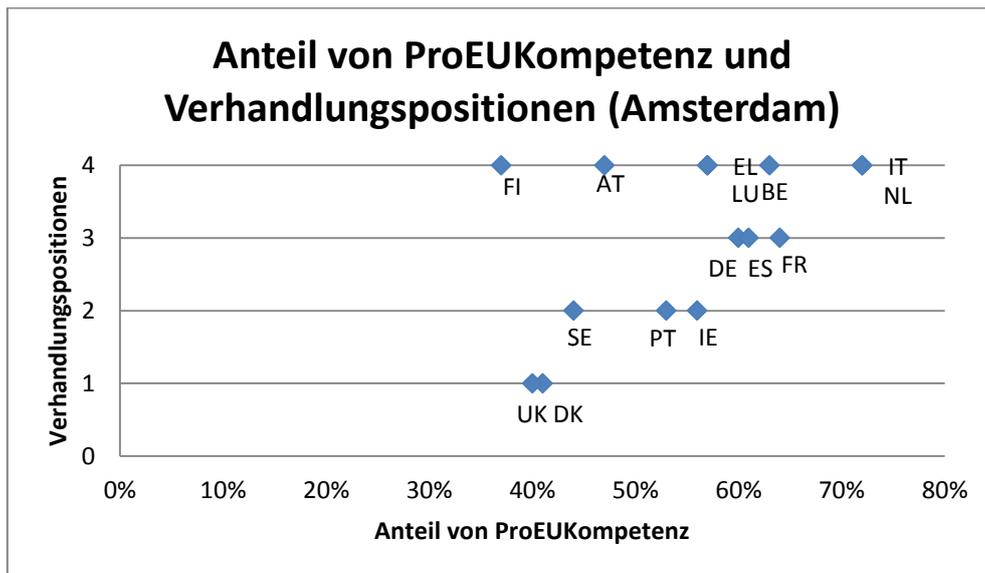
Grafik 55 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ProEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Maastricht)



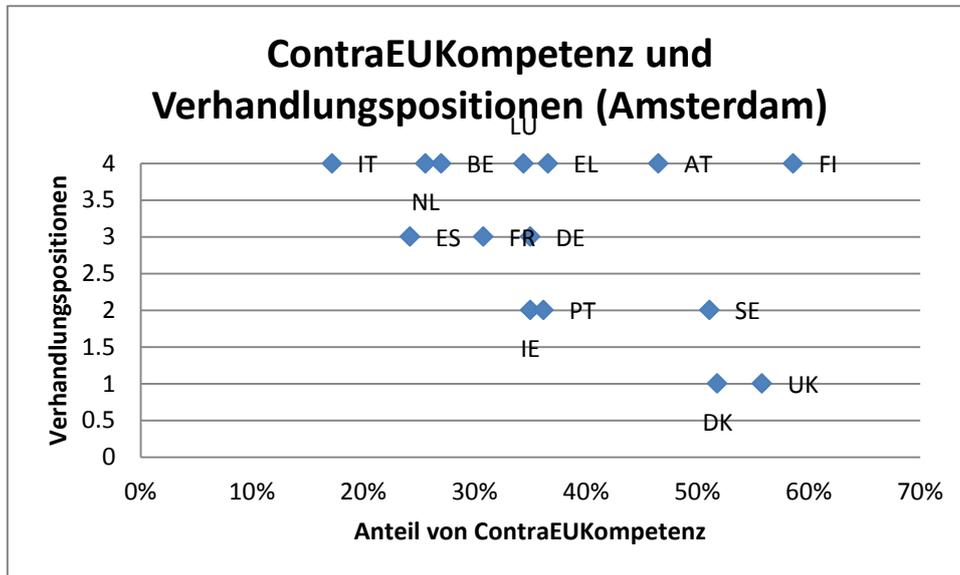
Grafik 56 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ContraEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Maastricht)



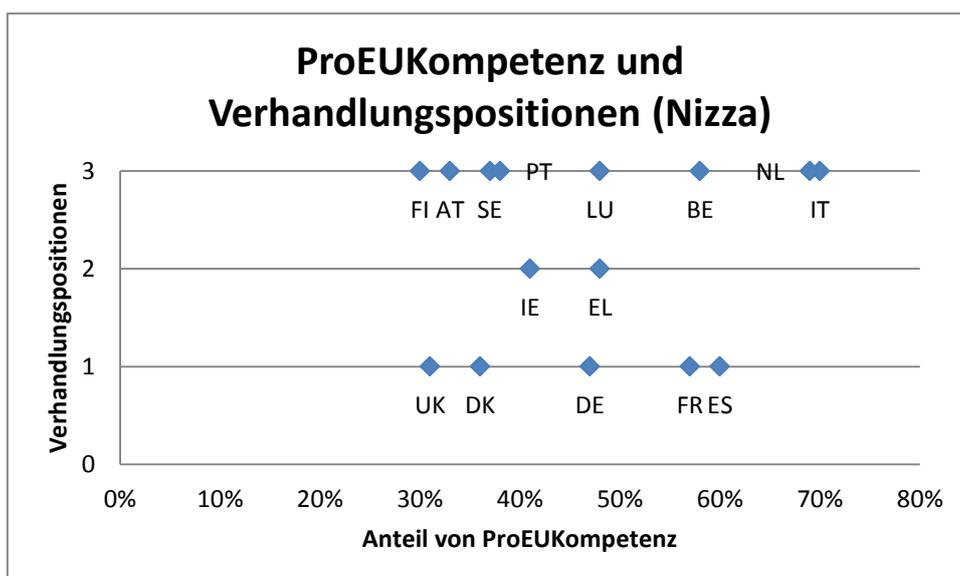
Grafik 57 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ProEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Amsterdam)



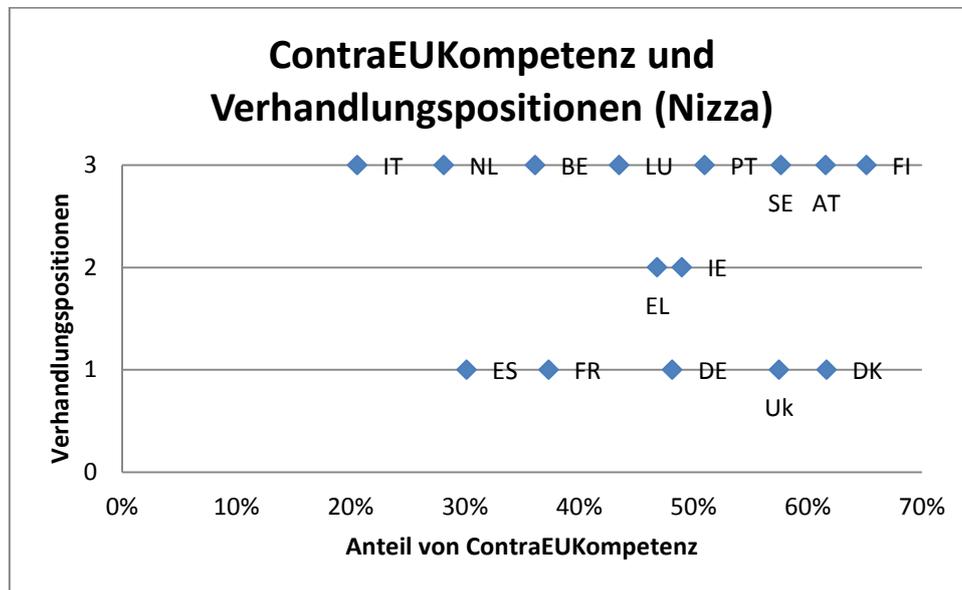
Grafik 58 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ContraEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Amsterdam)



Grafik 59 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen: ProEUKompetenz und Verhandlungspositionen (Nizza)



Grafik 60 Zusammenhang zwischen Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung und den Verhandlungspositionen : ContraEUKompetenz und den Verhandlungspositionen (Nizza)



5.4.4 Die Einstellung gegenüber der EU-Integration und die Verhandlungspositionen

Die Einstellung zur EU-Integration allgemein hat keinen direkten thematischen Bezug zum Problemdruck. Bei der Bestimmung ihrer Verhandlungspositionen zur Asylpolitik, die politisch sehr umstritten war, können die Mitgliedstaaten jedoch nicht nur auf den in diesem Politikbereich spezifischen Problemdruck, sondern auch auf die Unterstützung zur allgemeinen EU-Integration reagieren. Man kann davon ausgehen, dass die Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützung zur EU-Integration über dem EU-Durchschnitt liegt, eine supranationale Zusammenarbeit vorziehen. Im Gegensatz dazu ist zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten mit einer niedrigen Unterstützungsrate zur EU-Integration die intergouvernementale Arbeitsstruktur aufrechterhalten wollen. In den folgenden Grafiken (Grafik 62-67) ist der Zusammenhang zwischen der Einstellung der Einwohner zur EU-Integration und den Verhandlungspositionen ersichtlich.

Wenn man die Haltung von den Mitgliedstaaten mit der hohen Unterstützungsrate zur EU-Integration betrachtet, sieht man auch die grundlegende Konstellation. In Italien, Luxemburg und den Niederlanden lag die Unterstützungsrate zur EU-Integration stets über dem EU-Durchschnitt. In diesen Mitgliedstaaten betrug der Wert von *ProEU* 79 durchschnittlich

Prozent im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (EU-Durchschnitt 67 Prozent), während der Wert von *ContraEU* durchschnittlich 3 Prozent war (EU-Durchschnitt 8) (Grafik 62; Grafik 63). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 64; Grafik 65) lag der Anteil von *ProEU* im Durchschnitt 72 Prozent (EU-Durchschnitt 50 Prozent), während der Anteil von *ContraEU* im Durchschnitt 6 Prozent war (EU-Durchschnitt 14 Prozent). Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 66; Grafik 67) betrug der Wert von *ProEU* durchschnittlich 70 Prozent (EU-Durchschnitt 50 Prozent), während der Wert von *ContraEU* durchschnittlich 6 Prozent (EU-Durchschnitt 13 Prozent). Diese Mitgliedstaaten wählten die supranationale Zusammenarbeit.

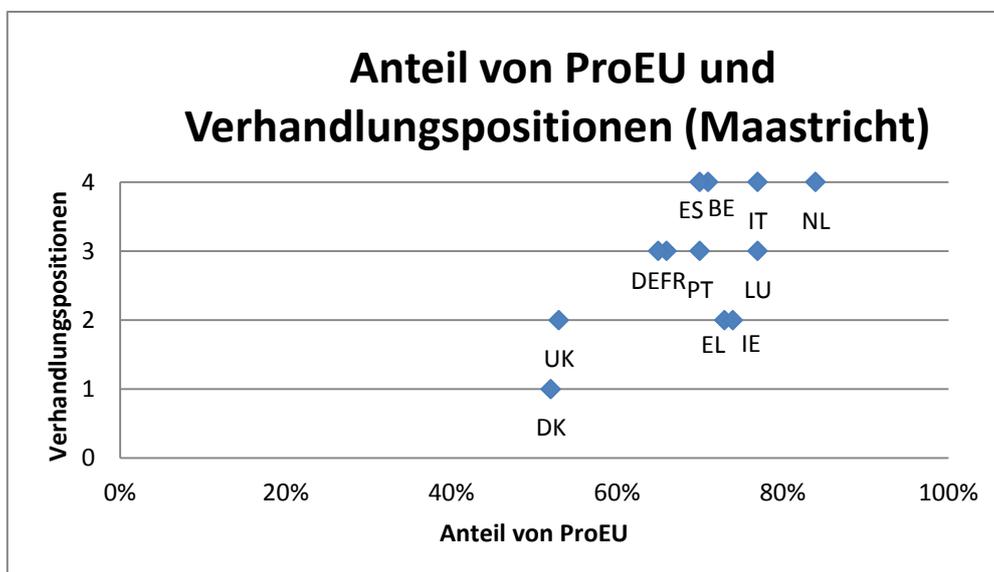
Irland, wo die Unterstützungsrate zur EU-Integration auch hoch war, wich aber von diesem Bild ab. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 62; Grafik 63) war der Wert von *ProEU* 74 Prozent, während der Wert von *ContraEU* 7 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 64; Grafik 65) betrug der Anteil von *ProEU* 78 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* 5 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 66; Grafik 67) lag der Anteil von *ProEU* an 77 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* 4 Prozent war. Trotz der hohen Unterstützungsrate zog die irische Regierung die intergouvernementale Zusammenarbeit vor.

In Dänemark und im Vereinigten Königreich war die Unterstützungsrate zur EU-Integration, genauso die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung, niedrig. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Maastricht (Grafik 62; Grafik 63) lag der Wert von *ProEU* durchschnittlich an 52 Prozent, während der Wert von *ContraEU* durchschnittlich 19 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 64; Grafik 65) betrug der Anteil von *ProEU* durchschnittlich 43 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* durchschnittlich 24 Prozent war. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 66; Grafik 67) war der Anteil von *ProEU* 42 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* 22 Prozent war. Diese Mitgliedstaaten zogen die intergouvernementale Zusammenarbeit stets vor. Das bedeutet, dass bei der Bestimmung der Verhandlungspositionen diese Mitgliedstaaten sich eher von der allgemeinen öffentlichen Unterstützung zur EU-Integration leiten lassen.

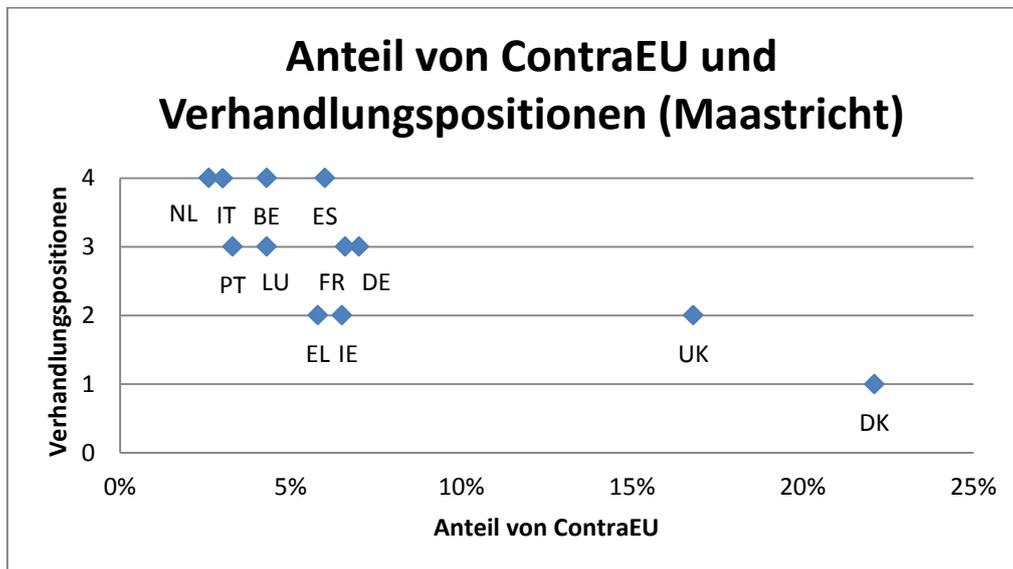
Die Haltung von Österreich und Finnland passt jedoch nicht in dieses Bild. In diesen Mitgliedstaaten war die Unterstützungsrate zur EU-Integration, genauso wie in Dänemark und im Vereinigten Königreich, niedriger als der EU-Durchschnitt. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Amsterdam (Grafik 64; Grafik 65) war der Anteil von *ProEU* durchschnittlich 36 Prozent, während der Anteil von *ContraEU* durchschnittlich 23

Prozent betrug. Im Zeitraum der Regierungskonferenz von Nizza (Grafik 66; Grafik 67) lag der Wert von *ProEU* im Durchschnitt an 38 Prozent, während der Wert von *ContraEU* durchschnittlich 21 Prozent war. Sie zogen unerwarteter Weise die supranationale Zusammenarbeit vor, obwohl die öffentliche Unterstützungsrates zur EU-Integration unter dem EU-Durchschnitt lag.

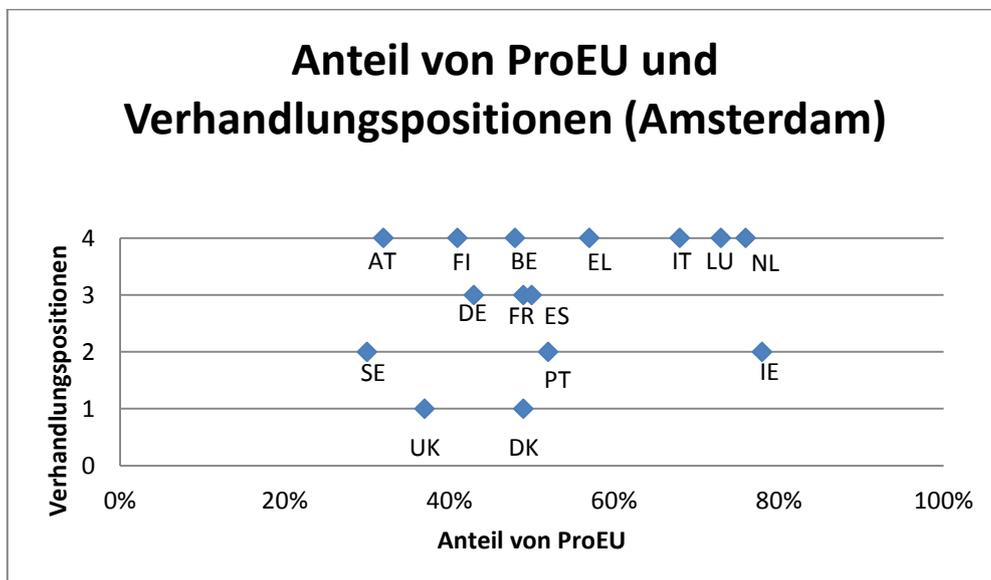
Grafik 61 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ProEU und Verhandlungspositionen (Maastricht)



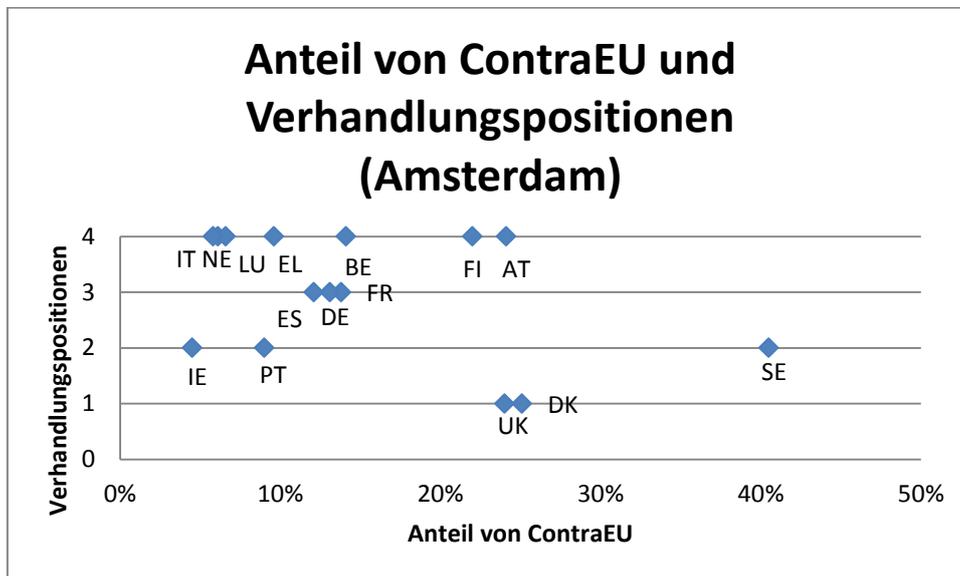
Grafik 62 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ContraEU und Verhandlungspositionen (Maastricht)



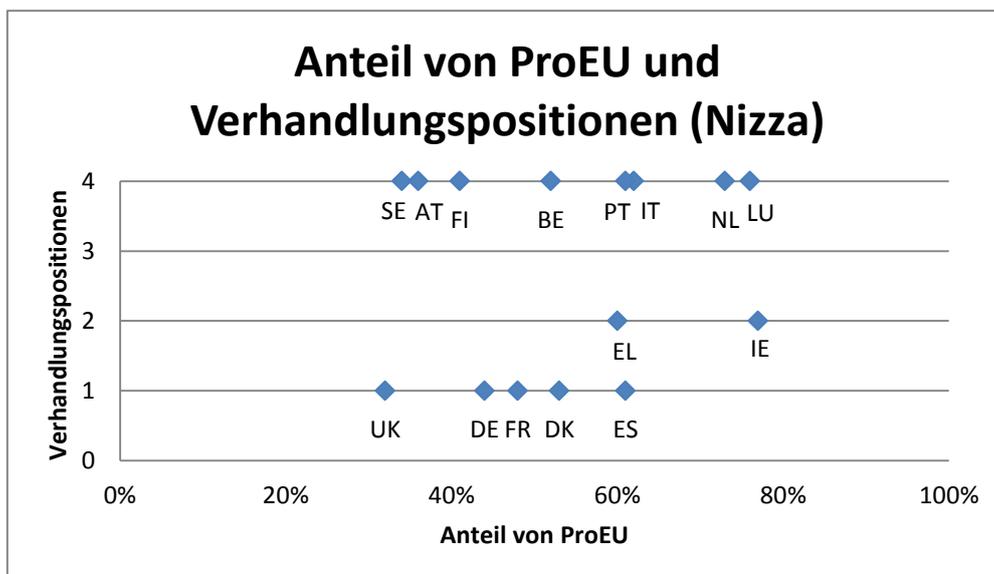
Grafik 63 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ProEU und Verhandlungspositionen (Amsterdam)



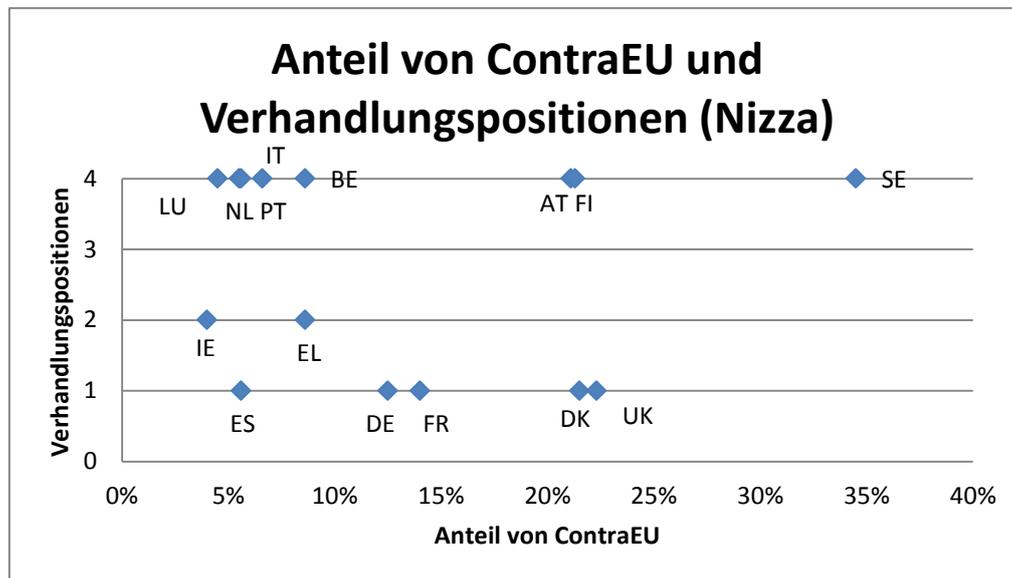
Grafik 64 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ContraEU und Verhandlungspositionen (Amsterdam)



Grafik 65 Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ProEU und Verhandlungspositionen (Nizza)



Grafik 66 Zusammenhang zwischen der Einstellung zur allgemeinen EU-Integration und den Verhandlungspositionen: ContraEU und Verhandlungspositionen (Nizza)



5.5 Gesamtauswertung

In diesem Kapitel wurde untersucht, ob und wie sich der Problemdruck in den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf den Regierungskonferenzen widerspiegelt.

Man kommt zum Ergebnis, dass eine hohe Anzahl der Asylbewerber nicht unbedingt zur Unterstützung einer weitergehenden Vergemeinschaftung der Asylpolitik führte: Zwar hielt Deutschland z.B. eine verstärkte Zusammenarbeit für notwendig, sprach sich jedoch höchstens für eine schrittweise Kompetenzübertragung an die EU aus.

Außerdem brachte eine negative Einstellung der EU-Bürger gegenüber der weiteren Aufnahme der Asylbewerber nicht unbedingt die Unterstützung ihrer Regierungen zur die Weiterentwicklung der supranationalen Zusammenarbeit mit sich: In Belgien führte eine negative Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme tatsächlich zur Unterstützung für die Vergemeinschaftung der Asylpolitik, während bei gleicher Haltung der Öffentlichkeit das Vereinigte Königreich die intergouvernementale Zusammenarbeit vorzog.

Die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Einstellung der Einwohner gegenüber der Kompetenzübertragung in der Asylpolitik und ihrer generellen Einstellung gegenüber der EU-Integration auf der einen Seite und den Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten auf

der anderen Seite zeigt dagegen eindeutige Konstellationen: Insbesondere die Niederlande und Italien, in denen die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung und auch zur allgemeinen EU-Integration über dem EU-Durchschnitt lag, unterstützten die vollständige Vergemeinschaftung der Asylpolitik. Im Gegensatz dazu entschieden sich Dänemark und das Vereinigte Königreich, in denen die Unterstützungsrate zur Kompetenzübertragung wie auch zur allgemeinen EU-Integration unter dem EU-Durchschnitt lag, für die Aufrechterhaltung der intergouvernementalen Struktur.

Es ist sehr schwer, mit einem Faktor des Problemdrucks die Verhandlungsposition eines Mitgliedstaates zu erklären. Es gab immer abweichende Haltung der Mitgliedstaaten. Sehr wahrscheinlich kalkulierten die Regierungen verschiedene Faktoren gleichzeitig bei der Auswahl der Verhandlungspositionen. Man kann aber sagen, dass sowohl die allgemeine Einstellung zur EU als auch die konkrete Integrationsbereitschaft der Bürger in der Asylpolitik eine wichtigere Rolle bei der Bestimmung der Verhandlungspositionen der Regierungen spielte als alle anderen untersuchten Faktoren des Problemdrucks.

6 Die Vertragsänderungen von Maastricht bis Nizza

Die durch die EG/EU-Verträgen festgelegten konstitutionellen Rahmenbedingungen gelten sowohl als die wichtigsten Kontrollmechanismen der principals (der Mitgliedstaaten), als auch als die vorrangigen Kompetenzressourcen der agencies (der supranationalen EU-Organe). Hierzu gehören das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit, die beteiligten Akteure und ihre Zuständigkeiten sowie die in den Verträgen verankerten Verfahren der Zusammenarbeit. In diesem Kapitel werden die Veränderungen der konstitutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der Asylpolitik vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Nizza untersucht, um so die Entwicklung der Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten bzw. der Einflussmöglichkeiten der supranationalen EU-Organe durch die Vertragsänderungen zu verdeutlichen.

6.1 Der Vertrag von Maastricht

Bereits vor dem Vertrag von Maastricht haben sich die Mitgliedstaaten um Kooperation im Bereich der Innen- und Justizpolitik bemüht, vermieden es aber, ihre Absprachen in den vertraglichen Rahmen der EG einzubringen. Die Kommission drängte kontinuierlich auf die Aufnahme der Asylpolitik in die Zuständigkeit der EG. Sie stellte dabei die Verfahren der Zusammenarbeit in den Vordergrund und enthielt sich jeglicher Vorschläge zu den Inhalten aus Angst, damit Widerstand unter den Mitgliedstaaten hervorzurufen (Papademetriou 1996). Der Umstieg kam mit dem Vertrag von Maastricht. Man einigte sich auf die Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Institutionen, doch nicht im Rahmen des EG Vertrages, der als erste Säule der neu geschaffenen Europäischen Union definiert wurde, sondern im Rahmen der intergouvernemental strukturierten dritten Säule der EU. Dies bedeutet, dass für diesen Politikbereich ein eigener Kooperationsmodus gefunden wurde, der sich deutlich von der supranationalen Struktur der EG (der ersten Säule) unterscheidet.

6.1.1 Das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der Innen- und Justizpolitik im Vertrag von Maastricht stand in enger Beziehung zur Freizügigkeit innerhalb des Binnenmarktes. In Artikel 7a des EG-Vertrages (EGV) wurde die Schaffung des Binnenmarktes durch die Freizügigkeit von Waren, Personen,

Dienstleistungen und Kapital vorgesehen. In der Innen- und Justizpolitik (Titel VI die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) wurden die für die Erreichung dieses Ziels erforderlichen Politikbereiche einschließlich der Asylpolitik festgelegt.

Bedeutsam ist, dass die Politikbereiche der Innen- und Justizpolitik lediglich als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ (Artikel K.1 des EU-Vertrages, EUV) definiert, und weder ein konkretes Ziel noch konkrete Gegenstände der Zusammenarbeit festgelegt wurden. Die Entscheidung darüber, in welcher Richtung und in welchem Umfang die gemeinsamen Interessen in der Asylpolitik behandelt werden sollten, wurde auf später verschoben (Müller-Graf 1996: 14). In der Erklärung zur Asylfrage wurde dem Ministerrat die Aufgabe übertragen, die Fragen der Asylpolitik der Mitgliedstaaten zu prüfen, um somit eine gemeinsame Aktion zur Harmonisierung der Aspekte der Asylpolitik bis Anfang 1993 zu beschließen.¹⁹ Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten einen großen Spielraum in Bezug auf den konkreten Umfang der künftigen europäischen Asylpolitik hatten.

Die Zusammenarbeit in der Asylpolitik wurde zudem unter Beachtung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (der Genfer Flüchtlingskonvention), das alle EU-Mitgliedstaaten bereits ratifiziert hatten, behandelt (Artikel K.2 Absatz 1). Das heißt, dass der bereits bestehende internationale Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention unberührt blieb. Folglich behielten sich die Mitgliedstaaten weiterhin ihre Zuständigkeit zur Prüfung von Asylanträgen vor.

Ferner wurde in Artikel K.2 Absatz 2 des EUV festgelegt, dass „dieser Titel nicht die Ausübung der den Mitgliedstaaten obliegenden Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit berührt.“ Diese Klausel gilt als ein weiterer Hebel für die Aufrechterhaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten.

6.1.2 Die Struktur der Zusammenarbeit

Die Verlagerung der Innen- und Justizpolitik in den Raum der EU ermöglichte die Beteiligung der EU-Organe an der Zusammenarbeit in diesem Politikbereich. Ihre Zuständigkeiten, die Entscheidungsverfahren und die verfügbaren Rechtsinstrumente wichen aber von denen in der Gemeinschaftsmethode ab.

Dem Ministerrat, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, wird in

¹⁹ Schlussakte des Vertrages über die Europäische Union: Erklärung zur Asylfrage.

diesem Rahmen, der von der Gemeinschaftsmethode abwich, eine dominierende Stellung beigemessen. Die Mitgliedstaaten unterrichten und konsultieren einander zur Koordinierung ihres Vorgehens im Ministerrat (Artikel K.3 Absatz 1 des EUV). Dazu begründeten sie eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen. Man kann deshalb sagen, dass der Ministerrat stärker als in den Politikfeldern der EG auf einem intergouvernementalen Unterbau basierte (Müller-Graf 1996: 29).

Nach dem Vertrag beschließt der Ministerrat im Bereich des Artikels K.1 Nummer 1 bis 6, dies schließt die Asylpolitik ein, „Gemeinsame Standpunkte“ und „Gemeinsame Maßnahmen“, - Instrumente, die im Vertrag von Maastricht neu eingeführt wurden (Artikel K. 3 Absatz 2 a) und b) des EUV)- und arbeitet die Übereinkommen aus, die er den Mitgliedstaaten zur Aufnahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt (Artikel K. 3 Absatz 2 c) des EUV). Neben diesen im Vertrag ausdrücklich festgelegten Rechtsinstrumenten kann der Ministerrat „in geeigneter Form und nach geeigneten Verfahren jede Art der Zusammenarbeit fördern, die den Zielen der Union dient (Artikel K. 3 Absatz 2 a)).“ Aufgrund dieser Bestimmung konnten dem Ministerrat andere Rechtsinstrumente, z.B. Beschlüsse, Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen und Schlussfolgerungen zur Verfügung stehen, obwohl ihre Anwendung nicht ausdrücklich in den Bestimmungen der Innen- und Justizpolitik festgelegt wurde (Müller 2003: 136). D.h. die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik beruhte nicht auf den üblichen gemeinschaftlichen Rechtsinstrumenten, sondern auf Instrumenten, deren rechtliche Verbindlichkeit im Vertrag nicht festgelegt wurde (Müller 2003: 135). Durch diese nicht verbindlichen Instrumente konnten die Mitgliedstaaten die Anwendung der sonstigen Rechtsinstrumente in der Innen- und Justizpolitik und damit deren rechtliche Verbindlichkeit vermeiden.

Bemerkenswert ist zudem das gewählte Entscheidungsverfahren. Die Entscheidungsverfahren im Ministerrat unterlagen im Prinzip der Einstimmigkeitsregel (Artikel K.4 Absatz 3 des EUV), wenn auch ausnahmsweise Maßnahmen zur Durchführung einer Gemeinsamen Maßnahme mit qualifizierter Mehrheit (Artikel K.3 Absatz 2 b) des EUV) und Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen mit zwei Drittel der Stimmen der Hohen Vertragsparteien (Artikel K.3 Absatz 2 c) des EUV) angenommen werden konnten.²⁰In der Regel deshalb konnte jeder Mitgliedstaat über das Vetorecht verfügen. Mit diesem Vetorecht konnte ein jeder Mitgliedstaat die Entwicklung der Zusammenarbeit blockieren oder den Inhalt der Politiken ausdünnen, wenn vorgeschlagenen Maßnahmen von seinen Präferenzen

²⁰ Das Entscheidungsverfahren in der Visapolitik unterlag auch der Einstimmigkeitsregel. Vom 1. Januar 1996 an traf der Ministerrat Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit. (Artikel 100 c) des EGV)

abwichen.

Im Gegensatz zur hervorgehobenen Rolle des Ministerrates in der Politikformulierung waren die Zuständigkeiten der supranationalen EU-Organe eingeschränkt. Zwar beteiligte sich die Kommission in vollem Umfang an den Arbeiten in der Innen- und Justizpolitik (Artikel K. 4 Absatz 2 des EUV), sie erlangte jedoch kein Initiativmonopol für diesen Politikbereich. In der Asylpolitik wurde das Initiativrecht also nicht nur der Kommission, sondern auch den Mitgliedstaaten eingeräumt (Artikel K. 3 Absatz 2 des EUV).²¹ Abweichend davon besaß die Kommission das exklusive Initiativrecht nur in der Visapolitik, die in die erste Säule (Artikel 100c des EGV) eingebettet wurde. Das Initiativrecht der Mitgliedstaaten kann zur Belastung des Entscheidungsverfahrens führen, wenn die einzelnen Mitgliedstaaten nach ihren Interessen unterschiedliche Vorschläge einbringen (Monar 2003: 39). Die strategischen Optionen der Kommission waren aufgrund des Nichtvorhandenseins des Initiativmonopols begrenzt: In der ersten Säule, in der die Kommission das Initiativmonopol besitzt, kann die Kommission ihre Entwürfe zurückziehen, um ihre Position vor unerwünschten und unakzeptablen Änderungen durch den Ministerrat zu schützen. In der dritten Säule, in der die Kommission nur das Ko-Initiativrecht besitzt, steht ihr diese Option nicht offen, weil auch die Mitgliedstaaten Vorschläge nach eigenen Interessen einbringen können (Uçarer 2001: 5).

Dem Europäischen Parlament, das vor dem Vertrag von Maastricht von der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik ausgeschlossen war, wurde erstmals das Anhörungsrecht in diesem Bereich eingeräumt (Artikel K.6 des EUV). Dieses Anhörungsrecht wurde durch weitere Rechte ergänzt, um somit die Beteiligung des Europäischen Parlaments sicherzustellen: Das Europäische Parlament wurde vom Vorsitz des Ministerrates und der Kommission regelmäßig über die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik unterrichtet (Artikel K.6 des EUV). Zudem wurde vorgesehen, dass das Europäische Parlament Anfragen oder Empfehlungen an den Ministerrat richten konnte (Artikel K.6 des EUV). Ferner konnte das Europäische Parlament die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die die Ausarbeitung eines gemeinsamen Standpunktes, einer Maßnahme usw. zur Durchführung der Zusammenarbeit erfordern (Artikel K.8 Absatz 1 des EUV).

Ihm wurden damit zwar formal Anhörungsrechte in der Innen- und Justizpolitik eingeräumt, aber eben keine Mitentscheidungsrechte wie es in der ersten Säule die Regel ist. D.h. es hatte weder die Möglichkeit Änderungsanträge zu den Entwürfen der Kommission einzubringen, noch gar wie im Mitentscheidungsverfahren eine Entscheidung endgültig zu Fall zu bringen.

²¹ In den Politikbereichen, die in Artikel K.1 7 bis 9 festgelegt wurden, besaßen nur die Mitgliedstaaten das Initiativrecht.

Außerdem wurde das Anhörungsrecht des Europäischen Parlaments nur auf „die wichtigsten Aspekte der Tätigkeiten in diesem Politikbereich“ beschränkt und es wurde keine konkrete Definition „der wichtigsten Aspekte“ im Vertrag festgelegt. Folglich hängt die Umsetzung des Anhörungsrechts vom Ministerrat ab.

Außerdem kommt nach Vertrag dem Europäischen Gerichtshof fast keine Zuständigkeit zur Auslegung von der obengenannten Rechtsinstrumenten zu (Artikel L des EUV), während im Bereich der einheitlichen Visagegestaltung (Artikel 100 c des EGV) dem Europäischen Gerichtshof die volle Zuständigkeit eingeräumt wurde. Im Bereich der Innen- und Justizpolitik steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob sie in den Übereinkommen vereinbaren, dass dem Europäischen Gerichtshof die Zuständigkeit für die Auslegung der Übereinkommen und für die Streitigkeiten über die Anwendung zukommt (Artikel K.3 Absatz 2 c des EUV). Die mangelnde Verbindlichkeit der Rechtsinstrumente und die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs in Abhängigkeit von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten leistete der Gefahr Vorschub, dass die Mitgliedstaaten vereinbarte Maßnahmen nicht einhalten.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass mit dem Vertrag von Maastricht die Mitgliedstaaten ihre bisherige rein intergouvernementale Zusammenarbeit weiter institutionalisierten, aber ihre dominante Rolle weiter aufrechterhielten. So übertrugen sie teilweise ihre Kompetenzen an die supranationalen EU-Organe, aber sie sicherten sich ihre Einflussmöglichkeiten durch die verschiedenen Verfahrensvorschriften, insbesondere durch die Einstimmigkeitsregel und die Beschränkung der Kommission auf das Ko-Initiativrecht. Diese intergouvernementale Struktur kann jedoch dazu führen, dass die Entwicklung der gemeinsamen europäischen Asylpolitik von den Mitgliedstaaten verzögert wurde. Außerdem gab es keine Garantie für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten, weil die rechtliche Verbindlichkeit der neuen Rechtsinstrumente im Vertrag nicht festgelegt wurde und der Europäische Gerichtshof keine Zuständigkeit in der Innen- und Justizpolitik besaß. Allerdings bot der Vertrag von Maastricht auch die Möglichkeit zur weiteren Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik: Der Ministerrat konnte auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaats einstimmig beschließen, dass das Entscheidungsverfahren des Artikel 100c des EGV (gültig für die Visapolitik) auf die Asylpolitik, die Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen, die Einwanderungspolitik, die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, die Bekämpfung von Betrügereien im internationalen Maßstab und die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen angewendet werden kann (Artikel K.9 des EUV). Mit anderen Worten, in diesem Fall handelt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit

nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Außerdem wurde in der Erklärung zur Asylfrage in der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht festgelegt, dass der Ministerrat bis Ende 1993 die Möglichkeit der Anwendung des Artikel 100c des EGV auf die Asylpolitik prüfen solle.²² Da die einstimmige Entscheidung des Ministerrates und die Annahme dieser Entscheidung von den Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften für die Anwendung dieses Verfahrens erforderlich waren, war aber vorauszusehen, dass von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht werden würde.

6.2 Der Vertrag von Amsterdam

Im Vertrag von Amsterdam wurde der größte Teil der Innen- und Justizpolitik, einschließlich der Asylpolitik, in die erste Säule (Titel IV des EGV) verlagert, was eine Veränderung des Kooperationsmodus in diesem Politikbereich zur Folge hatte.

6.2.1 Das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit

Eine wichtige Vertragsänderung im Vertrag von Amsterdam war die Festlegung eines neuen Ziels der EU. In diesem Vertrag wurde „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist;“ vorgesehen(Artikel 2 des EUV). In Artikel 61 des EGV wurde zudem festgeschrieben, dass zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrag von Amsterdam Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden flankierenden Maßnahmen in Bezug auf die Kontrolle an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität beschlossen werden sollten. So wurde die Asylpolitik als ein wesentlicher Politikbereich für das neue Ziel der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts definiert.

Während der Inhalt der Asylpolitik im Vertrag von Maastricht nicht festgelegt wurde, wurde im Vertrag von Amsterdam ihre Reichweite konkretisiert, um den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags zu schaffen.

²² Schlussakte des Vertrages über die Europäische Union: Erklärung zur Asylfrage.

Dem Ministerrat wurde auferlegt in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen Asylmaßnahmen in folgenden Bereichen zu beschließen:

1. „Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat“ (Artikel 63 Nr. 1 a) des EGV);
2. „Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten“ (Artikel 63 Nr. 1 b) des EGV);
3. „Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge „(Artikel 63 Nr. 1 c) des EGV);
4. „Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft“ (Artikel 63 Nr. 1 d) des EGV);

Außerdem waren Maßnahmen in Bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen in folgenden Bereichen zu beschließen:

5. „Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ (Artikel 63 Nr. 2 a) des EGV);
6. „Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten“ (Artikel 63 Nr. 2 b) des EGV).

Diese Maßnahmen galten als der Kern der zukünftigen Asylpolitik der EU. Neben diesen Maßnahmen wurden auch Regeln für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie die Zusammenarbeit zwischen diesen zuständigen nationalen Behörden und der Kommission vorgesehen (Artikel 66 des EGV). Auf der Grundlage dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten und die EU-Organe im Bereich des Informationsaustausches und der Unterstützung der Mitgliedstaaten, die einem besonderem Druck des Zustroms von Asylbewerbern ausgesetzt sind, zusammenarbeiten. Ferner werden in asylpolitischen Angelegenheiten Konsultationen mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und anderen einschlägigen internationalen Organisationen aufgenommen.²³ Die Möglichkeit zu Konsultationen mit dem UNHCR und

²³ Erklärung zu Artikel 63 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

anderen internationalen Organisationen war ebenfalls von Bedeutung, weil die Kommission durch die Konsultationen das fachbezogene Wissen, das für die Ausarbeitung von Vorschlägen notwendig war, bekommen konnte.

Monar vertrat die Meinung, dass es einerseits einige wichtigen Lücken im oben genannten Maßnahmenkatalog gab, die die Entwicklung der gemeinsamen Asylpolitik erschweren können, so enthielt der Maßnahmenkatalog beispielsweise keine Bestimmungen zur Frage der sozialen und wirtschaftlichen Integration von akzeptierten Asylbewerbern und legalen Einwanderern sowie keine Bestimmungen zur adäquaten Rechtsgrundlage zur Einführung eines wirksamen Lastenausgleichs zwischen Mitgliedstaaten bei größeren Flüchtlingsströmen und anderen Migrationsproblemen (Monar 2000a: 22). Andererseits war aber die Konkretisierung der Reichweite der Zusammenarbeit für die supranationalen EU-Organen von Vorteil, weil die Prioritäten der EU in diesem Bereich bereits im Vertrag festgeschrieben wurden und die notwendigen Maßnahmen in diesem Bereich nicht mehr von einer späteren Entscheidung des Ministerrates abhingen.

Hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass nicht nur der Maßnahmenkatalog festgeschrieben wurde, sondern auch dem Ministerrat zur Schaffung des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts eine Frist von fünf Jahren gesetzt wurde. So sollte er innerhalb dieses Zeitraums nach Inkrafttreten des Vertrags die oben genannten breiten Maßnahmen (Artikel 63 des EGV) beschließen. Das bedeutete, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des engen Zeitraums unter Druck standen, die gemeinsame Asylpolitik zu entwickeln. Für sensible Themen, nämlich die Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen durch die Flüchtlinge (Artikel 63.Nr. 2. b) des EGV) galt diese Frist aber nicht (Artikel 63 des EGV), hier unterlagen die Mitgliedstaaten also keinem Zeitdruck.

6.2.2 Die Struktur der Zusammenarbeit

Wie oben erwähnt, war die wesentliche Vertragsänderung die Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule. Mit dem Vertrag von Amsterdam erfolgte jedoch keine vollständige Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass eine Übergangszeit eingeführt wurde, in der die Entscheidungsverfahren und die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und den supranationalen EU-Organen von der traditionellen Gemeinschaftsmethode immer noch abwichen. Während der fünfjährigen Übergangszeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam handelte der

Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments (Artikel 67 Absatz 1 des EGV). So besaßen die Mitgliedstaaten weiterhin das Initiativrecht und konnten eine Rolle als Agenda-Setzer spielen. Außerdem besaßen die Mitgliedstaaten das Vetorecht, weil die Zusammenarbeit weiterhin der Einstimmigkeitsregelunterlag. Durch die Einstimmigkeitsregel können die Mitgliedstaaten die Entwicklung der Zusammenarbeit verzögern oder den Inhalt der Zusammenarbeit ausdünnen. Deshalb kann man davon ausgehen, dass die Mitgliedstaaten während dieser Übergangszeit ihre Kontrollmöglichkeit aufrechterhalten können.

Die große Vertragsänderung bestand aber darin, dass nach dem Ablauf der fünfjährigen Übergangszeit der Kommission das ausschließliche Initiativrecht ohne vorherigen Beschluss des Ministerrates eingeräumt wurde; d.h. der Ministerrat konnte nur auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission handeln, obwohl die Kommission jeden Antrag eines Mitgliedstaats prüft, wonach sie dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreiten soll (Artikel 67 Absatz 2 des EGV). Dies hatte zur Folge, dass die Kompetenzen der Kommission für die Agendasetzung verstärkt wurden.

Zudem wurde die Möglichkeit zur Anwendung des Verfahrens nach Artikel 251 des EGV (Mitentscheidungsverfahren) nach dem Ablauf der Übergangszeit in den Bereichen des Titel IV vorgesehen. In diesem Verfahren entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit. Außerdem wird dem Europäischen Parlament das Mitentscheidungsrecht in diesem Verfahren eingeräumt. Der Ministerrat sollte die Möglichkeit zur Anwendung dieses Verfahrens bereits vor Ablauf des Fünfjahreszeitraums prüfen, damit dieses Verfahren unmittelbar nach Ablauf der Übergangszeit angewendet werden konnte.²⁴

Die Anwendung dieses Verfahrens hat einen weitreichenden Einfluss auf die Kontrollmöglichkeiten der nationalen Regierungen. Da die einzelnen Mitgliedstaaten kein Vetorecht in dem Entscheidungsprozess im Ministerrat mehr einlegen können, könnte die Kommission ihre Interessen und Präferenzen mit Hilfe der Mitgliedstaaten, die die Zusammenarbeit weiterentwickeln wollen, verfolgen. Außerdem muss der Ministerrat die Meinung des Europäischen Parlaments berücksichtigen, weil es volle gesetzgeberische Kompetenzen in diesem Verfahren erlangt und es dadurch auf gleicher Stufe mit dem Ministerrat steht. Folglich besteht die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrollfähigkeit verlieren. Aus diesem Grund wurde das Mitentscheidungsverfahren nicht automatisch eingeführt, sondern es war von der einstimmigen Entscheidung des Ministerrates abhängig, ob in Zukunft das Mitentscheidungsverfahren Anwendung finden würde oder nicht. Im Vergleich

²⁴ Erklärung zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

zur Visapolitik, in der bereits im Vertrag von Maastricht die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung vom 1. Januar 1996 vorgesehen wurde, ist die strengere Bedingung für die Einführung der qualifizierten Entscheidung oder des Mitentscheidungsverfahrens in der Asylpolitik deutlich: Der Ministerrat beschloss die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen (Artikel 62 Nr. 2 b i)) und die einheitliche Visumgestaltung (Artikel 62 Nr. 2 b iii)) vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Vertrags ohne vorherigen einstimmigen Beschluss des Ministerrates mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments (Artikel 67 Absatz 3). Im Bereich der Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten (Artikel 62 Nr.2 b ii) EGV) und im Bereich der Vorschriften für ein einheitliches Visum (Artikel 62 Nr.2 b iv) EGV). Dort kann das Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EGV) nach der Übergangszeit ohne vorherigen einstimmigen Beschluss des Ministerrates angewendet werden (Artikel 67 Absatz 4).

Als weitere wichtige Vertragsänderungen galt die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente. Im Unterschied zur Innen- und Justizpolitik im Vertrag von Maastricht, die auf gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Maßnahme basierte, sind die üblichen gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente, wie z.B. Verordnungen und Richtlinien, bei der Zusammenarbeit im Vertrag von Amsterdam anzuwenden. Der Europäische Gerichtshof erlangte zudem die Zuständigkeiten zur Auslegung der gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente in diesen Politikbereichen. Dies hatte die Verstärkung der Glaubwürdigkeit der Zusammenarbeit zur Folge. Seine Zuständigkeiten für die Vorabentscheidung waren aber eingeschränkt. Das Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofs kann unter folgenden Bedingungen angewendet werden (Artikel 68 Absatz 1 EGV): „Wird eine Frage der Auslegung dieses Titels (Titel IV) sowie der Gültigkeit oder Auslegung von auf diesen Titel gestützten Rechtsakten der Organe der Gemeinschaft in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so legt dieses Gericht dem Europäischen Gerichtshof die Frage zur Entscheidung vor, wenn es dies zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält.“ Das bedeutet, dass nur letztinstanzliche Gerichte eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen können (Knelangen 2001: 279; Stetter 2000: 95f.). Diese Bestimmung zeigte eine Abweichung von der üblichen Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Vorabentscheidung, bei der nun auch die untergeordneten nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten dem Europäischen Gerichtshof eine Frage zur Entscheidung

vorlegen konnten. Der Vertrag von Amsterdam bot die Möglichkeit der weiteren Verstärkung der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs nach dem Ablauf der Übergangszeit: Nach dem Ablauf der Übergangszeit konnte der Ministerrat einstimmig einen Beschluss fassen, wonach die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Gerichtshofs weiter an die sonst im Gemeinschaftsrecht geltenden Regelungen angepasst werden konnten (Artikel 67 (2) des EGV). Aufgrund der Voraussetzung der Einstimmigkeitsregel gab es aber nur geringe Möglichkeit zur Anwendung dieses Artikels.

6.2.3 Die Nicht-Teilnahme/der Opt-out und die Verstärkte Zusammenarbeit

Die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts galt zwar als ein gemeinsames Ziel der EU (Artikel 2 EUV) im Vertrag von Amsterdam, in diesem Vertrag wurden aber gleichzeitig die Sonderregelungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark in diesem Bereich festgelegt. Diese drei Mitgliedstaaten mussten sich nicht an der Zusammenarbeit in der in Titel IV des EGV aufgeführten Politikbereiche beteiligen (Nicht-Teilnahme/ Opt-out).²⁵ Aufgrund dieser Nicht-Teilnahme waren die Vorschriften des Titels IV des EGV und auch die nach jenem Titel beschlossenen Maßnahmen und die internationalen Übereinkünfte sowie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, in denen solche Vorschriften oder Maßnahmen auslegt wurden, für diese Mitgliedstaaten nicht bindend; d. h. sie berühren in keiner Weise die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten dieser Staaten.²⁶ Außerdem mussten diese Mitgliedstaaten keine finanziellen Folgen von Maßnahmen tragen, die in diesem Bereich beschlossenen wurden.²⁷

Diese Ausnahmeregelungen verliehen diesen drei Mitgliedstaaten, die der supranationalen Zusammenarbeit skeptisch gegenüber standen, eine Sonderstellung. Sie mussten sich im Prinzip an der Zusammenarbeit nicht beteiligen, aber der Vertrag bot ihnen jedoch gleichzeitig die Möglichkeit, sich später an der Zusammenarbeit zu beteiligen: Das Vereinigte Königreich oder Irland konnte innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative gemäß Titel IV des EGV dem Ministerrat mitteilen, dass es sich an der Annahme und Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen mochte, was dem betreffenden Staate

²⁵ Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland; Protokoll über die Position Dänemarks.

²⁶ Artikel 2 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland.; Artikel 2 des Protokolls über die Position Dänemarks.,

²⁷ Artikel 5 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland; Artikel 3 des Protokolls über die Position Dänemarks.

daraufhin gestattet worden wäre.²⁸ Auch Dänemark konnte innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Ministerrat über einen Vorschlag oder eine Initiative zur Ergänzung des Schengen-Besitzstandes nach den Bestimmungen des Titel IV des EGV beschlossen hatte, entscheiden ob es diesen Beschluss in einzelstaatliches Recht umsetzte oder nicht.²⁹ Diese Flexibilität der Sonderregelungen diente der Aufrechterhaltung der Kontrollmöglichkeit dieser drei Mitgliedstaaten. Diese Sonderregelungen waren aber auch für die übrigen Mitgliedstaaten von Vorteil: Wenn Beschlüsse in diesem Bereich einstimmig angenommen werden mussten, war die Zustimmung der europaskeptischen Länder nicht erforderlich.³⁰ Indem diesen drei Ländern kein Vetorecht eingeräumt wurde, konnten die übrigen Mitgliedstaaten ohne Rücksicht auf sie die Zusammenarbeit vorantreiben.

Neben der Nicht-Teilnahme stellte „die verstärkte Zusammenarbeit“ im Bereich der Innen- und Justizpolitik im Vertrag von Amsterdam eine weitere Sonderregelung dar. Diese Sonderregelung eröffnete die Möglichkeit zur Vertiefung der Zusammenarbeit für nur einen Teil der Mitgliedstaaten. Wie bei der oben genannten Nicht-Teilnahme-Klausel kann jedoch die Kohärenz der Zusammenarbeit in diesem Politikbereich durch die verstärkte Zusammenarbeit gefährdet werden. Die Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit begründen wollen, müssen deshalb detaillierte Voraussetzungen erfüllen. So muss zunächst die Vertragskonformität sichergestellt werden, d. h. die verstärkte Zusammenarbeit muss mit Kernelementen des Vertrags konform sein (Artikel 43 EUV). Beispielsweise muss eine verstärkte Zusammenarbeit darauf ausgerichtet sein, die Ziele der Europäischen Union zu fördern und ihre Interessen zu schützen und ihnen zu dienen (Artikel 43 Absatz 1 a) des EUV). Außerdem müssen die Grundsätze der Verträge und der einheitliche institutionelle Rahmen der Union beachtet werden (Artikel 43 Absatz 1 b) EUV). In Artikel 11 des EG-Vertrags wurden die weiteren spezifischen Voraussetzungen bei einer verstärkten Zusammenarbeit in den Politikbereichen der ersten Säule festgelegt. Beispielsweise darf die verstärkte Zusammenarbeit keine in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereiche betreffen (Artikel 11 Absatz 1 a) EGV) und die Gemeinschaftspolitiken, -aktionen oder -programme nicht beeinträchtigen (Artikel 11 Absatz 1 b) EGV). Zudem darf die verstärkte Zusammenarbeit die der Gemeinschaft durch diesen Vertrag zugewiesenen Befugnisse nicht überschreiten (Artikel 11 Absatz 1 d) EGV).

In Bezug auf das Entscheidungsverfahren im Bereich des Titels IV einschließlich der

²⁸ Artikel 3 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland.

²⁹ Artikel 5 des Protokolls über die Position Dänemarks.

³⁰ Artikel 1 des Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland.; Artikel 1 des Protokolls über die Position Dänemarks.

Asylpolitik beschließt der Ministerrat eine verstärkte Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments (Artikel 11 Absatz 2 EGV). Das bedeutet, dass nur die Kommission einen Vorschlag zur verstärkten Zusammenarbeit vorlegen kann. Die Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit begründen wollen, können deshalb nur einen Antrag an die Kommission richten, dem Ministerrat einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Da der Kommission das Initiativmonopol eingeräumt wird und die verstärkte Zusammenarbeit durch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung eingeführt werden kann, bot diese Kooperationsmethode der Kommission eine Möglichkeit zur Beschleunigung der Zusammenarbeit. Gleichzeitig wurde aber eine Möglichkeit zur Blockade dieser Kooperationsmethode festgelegt: Erklärt ein Mitglied des Ministerrates, dass es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss, die Absicht habe, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung (Artikel 11 Absatz 2 EGV). Diese widerspruchsvolle Regelung zur verstärkten Zusammenarbeit kann wieder auf den Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten, die die Zusammenarbeit durch die qualifizierte Mehrheitsentscheidung vorantreiben wollen, und den Mitgliedstaaten, die durch das Vetorecht zur Kontrolle des Integrationsprozesses aufrechterhalten wollen, zurückgeführt werden (Knelangen 2001: 291). Aufgrund der Aufrechterhaltung des Vetorechts ist es von der Entscheidung der Mitgliedstaaten abhängig, ob die verstärkte Zusammenarbeit wirklich eingeleitet wird und die Kommission die europäische Asylpolitik durch die verstärkte Zusammenarbeit vorantreiben kann.

Wie oben gezeigt, brachte die Verlagerung der Asylpolitik in die erste Säule die teilweise Verstärkung der vertraglichen Zuständigkeit der supranationalen EU-Organe mit sich. Die verschiedenen Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten, die schon im Vertrag von Maastricht eingerichtet wurden, nämlich die Kompetenzbeschränkung der Kommission auf ein Ko-Initiativrecht und die Einstimmigkeitsregel, wurden jedoch zumindest während der fünfjährigen Übergangszeit aufrechterhalten. Neben diesen Kontrollmechanismen wurde die Nicht-Teilnahme-Klausel eingeführt, was die Gewährleistung der Souveränität von Großbritannien, Irland und Dänemark ermöglichte. So wurde die Einflussmöglichkeit der Kommission im Vergleich zur anderen Politikbereichen, in den die traditionelle Gemeinschaftsmethode angewendet wird, weiterhin beschränkt.

6.3 Der Vertrag von Nizza

Zwar wurde die Asylpolitik in die erste Säule im Vertrag von Amsterdam verlagert, aber keine vollständige Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs erreicht. Auf der Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza (3. -4. Juni 1999), die kurz nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1. März 1999) einberufen wurden, wurde die weitere Revision der Innen- und Justizpolitik diskutiert.

6.3.1 Das Ziel und die Reichweite der Zusammenarbeit

Im Vertrag von Nizza wurde der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Ziel der EU bestätigt. Die Asylpolitik wurde weiterhin als ein wesentlicher Politikbereich für dieses Ziel definiert (Artikel 61 b) des EGV). Im Vertrag von Nizza wurden die Gegenstände der Asylpolitik jedoch erweitert, weil die Maßnahmen, die bereits im Vertrag von Amsterdam festgelegt wurden, noch nicht vollständig angenommen worden waren. Hierzu gehörten die folgenden Maßnahmen:

1. „Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (Artikel 63 Nr. 1 a) EGV)“;
2. „Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Artikel 63 Nr. 1 b) EGV)“;
3. „Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge (Artikel 63 Nr. 1 c) EGV)“;
4. „Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Artikel 63 Nr. 1 d) EGV)“;
5. „Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (Artikel 63 Nr. 2 a) EGV)“;
6. „Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (Artikel 63 Nr. 2 b) EGV)“
7. „Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie die

Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und der Kommission (Artikel 66 EGV).“

Es wurde festgelegt, dass der Ministerrat die obengenannten Maßnahmen mit Ausnahme von den Maßnahmen zur ausgewogenen Lastenverteilung (Artikel 63 Nr.2 b) EGV) innerhalb des Zeitraums von fünf Jahren beschließt (Artikel 63 EGV).

6.3.2 Die Struktur der Zusammenarbeit

Der Vertrag von Nizza brachte keine grundlegenden Änderungen der Entscheidungsverfahren und auch nicht der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und den supranationalen EU-Organen.

Während der Übergangszeit handelte der Ministerrat weiterhin einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments (Artikel 67 Nr. 1 EGV). D.h. Während dieser Übergangszeit wurden das Vetorecht und das Ko-Initiativrecht der Mitgliedstaaten, die als ihre wichtigsten Kontrollmechanismen gelten, weiterhin bewahrt.

Nach dem Ablauf der Übergangszeit handelte der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission (Artikel 67 Nr. 2 EGV), wenn auch der Vertrag weiterhin die Kommission verpflichtet, jeden Antrag eines Mitgliedstaates zu prüfen (Artikel 67 Nr. 2 EGV). Die wichtigste Vertragsänderung war die Verbesserung der Anwendungsmöglichkeit des Mitentscheidungsverfahrens in der Asylpolitik (Bonde 2001: 64; Stuth 2001:11): Dieser Vertrag bot die Möglichkeit, das Verfahren des Artikel 251 des EG-Vertrages vor dem Ablauf der im Vertrag von Amsterdam festgelegten Übergangszeit ohne vorherigen einstimmigen Beschluss des Ministerrates im Bereich der Asylpolitik mit Ausnahme des sensiblen Bereichs der Verteilung der mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundenen Belastung (Artikel 63 Nr. 2b EGV) anzuwenden³¹ (Artikel 67 Nr.5 EGV). Die Anwendung des

³¹ Nach Artikel 67 (5) kann das Mitentscheidungsverfahren ebenfalls im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen mit Ausnahme der familienrechtlichen Aspekte angewendet werden. Die Vertragspartner bekräftigten mittels einer Erklärung zu Artikel 67 des EGV, dass der Rat einstimmig beschließen sollte, dass ab 1. Mai 2004 Maßnahmen nach Artikel 62 (3) des EGV (kurzfristiger Aufenthalt für Menschen aus Drittstaaten) und Artikel 63 (3) Buchstabe b (Maßnahmen zum längeren Aufenthalt und der Bekämpfung illegaler Einwanderung und Rückführung) nach dem Mitentscheidungsverfahren gehandelt werden sollten. Desweiteren sollte der Rat ebenfalls einstimmig beschließen, nach Inkrafttreten des Vertrags die Maßnahmen bezüglich der Normen und Verfahren bei Überschreitung der Außengrenzen (Artikel 62 (2) a) des EGV) gemäß dem Mitentscheidungsverfahren zu beschließen. Vgl. Erklärung zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Mitentscheidungsverfahren war eine notwendige Voraussetzung für die Beschleunigung der Zusammenarbeit, bedeutet aber einen Verlust der Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten. So ist es nicht verwunderlich, dass die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens erst nach einer vorherigen Festlegung der gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze erfolgte, die noch durch eine einstimmige Entscheidung des Rates getroffen worden war (Artikel 67 Nr. 5 EGV). Das heißt, dass die Mehrheitsentscheidung nur dann eingeführt werden, nachdem umfangreiche Rechtsvorschriften verabschiedet wurden (Stuth 2001:11). Somit war die Möglichkeit zur Einführung des Mitentscheidungsverfahrens immer noch begrenzt. Im Bereich der Bedingungen für die Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen (Artikel 62 Nr.3 EGV), der Maßnahmen gegen illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt (Artikel 63 Nr.3 EGV)³² und der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und bei der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und der Kommission (Artikel 66 EGV) konnte ausnahmsweise die qualifizierte Mehrheitsentscheidung ab 1. Mai 2004 ohne Bedingung angewendet werden.³³

Die Nicht-Teilnahme-Klausel wurde auch aufrechterhalten. Großbritannien, Irland und Dänemark konnten weiterhin das Privileg genießen, ihre Souveränität in diesem Bereich zu gewährleisten.³⁴ Im Vertrag von Nizza gab es aber einige Änderung des Entscheidungsverfahren zur verstärkten Zusammenarbeit: Im Unterschied zum Vertrag von Amsterdam, in dem das Europäische Parlament lediglich das Anhörungsrecht besaß, war die Zustimmung des Europäischen Parlaments für die verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen das Mitentscheidungsverfahren angewendet wurde, notwendig (Artikel 11 Absatz 2 EGV). Eine weitere Änderung war, dass die Möglichkeit zur Blockade aufgehoben wurde. Im Vertrag von Amsterdam war festgelegt worden, dass ein Mitgliedstaat ein Veto gegen die verstärkte Zusammenarbeit einlegen kann, wenn es einen wichtigen nationalen politischen Grund gibt. Diese Klausel findet sich nicht mehr im Vertrag von Nizza.

6.4 **Fazit**

In diesem Kapitel wurden die Vertragsänderungen vom Maastrichter Vertrag bis zum Vertrag von Nizza untersucht, um so die Übertragung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten an die supranationalen EU-Organe und die Veränderungen in den Kontrollmechanismen der

³² Erklärung zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

³³ Protokoll zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

³⁴ Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irland; Protokoll über die Position Dänemarks.

Mitgliedstaaten zu verdeutlichen.

Im Vertrag von Maastricht wurde die vollständige Beteiligung der Kommission im Bereich der Asylpolitik garantiert, doch die dritte Säule dieses Vertrages wurde intergouvernemental ausgestaltet. In dieser konstitutionellen Rahmenbedingung spielten die Mitgliedstaaten neben der Kommission eine Rolle als die Agendasetzer durch die Anwendung des Ko-Initiativrechts. Außerdem galt die Einstimmigkeitsregel im Ministerrat als der wichtigste Kontrollmechanismus der Mitgliedstaaten. Anhand dieses Entscheidungsverfahrens konnte jeder Mitgliedstaat gegen die Vorschläge der Kommission ein Veto einlegen. Deshalb entstand kein Kontrollverlust unter dieser konstitutionellen Rahmenbedingung.

Im Vertrag von Amsterdam, in dem die Asylpolitik in die erste Säule verlagert wurde, wurde die Stellung der Kommission durch die Aufnahme einer konkreten Zielsetzung für diesen Bereich und die Festlegung der dafür erforderlichen Maßnahmen verbessert. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Vertragsänderungen nicht zur vollständigen Einführung der Gemeinschaftsmethode führten. Der Kommission wurde kein exklusives Initiativrecht eingeräumt. Außerdem unterlag das Entscheidungsverfahren der Einstimmigkeitsregel. Der Vertrag von Nizza brachte keine großen Änderungen in Bezug auf das Entscheidungsverfahren und die Zuständigkeiten der supranationalen EU-Organe. Zwar erweiterte dieser Vertrag die Möglichkeit zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich der Asylpolitik, aber die Anwendung dieses Verfahrens setzte eine vorherige Festlegung der gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche voraus. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Mitgliedstaaten fortgesetzt um eine Kontrolle der Asylpolitik bemüht waren, weil diese direkt den Kern ihrer Souveränität berührt. Aufgrund dieser strengen Kontrollmechanismen besaß die Kommission nur geringe Chance, eigene Präferenzen und Interessen zu folgen.

7 Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik

Wie im Kapitel 6 gezeigt, veränderten sich die vertraglichen Rahmenbedingungen im Bereich der Asylpolitik seit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht. Diese Vertragsänderungen brachten die Entwicklungen der spezifischen Arbeitsstrukturen der EU-Organe in diesem Bereich mit sich, weil die EU-Organe ihre in den EG/EU-Verträgen festgelegten Aufgaben erfüllen mussten. Es handelt sich um verschiedene untergeordnete Gremien, die für die Aufrechterhaltung der Einflussmöglichkeit der Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung. In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Arbeitsstrukturen der EU-Organe im Bereich der Asylpolitik untersucht.

7.1 Der Ministerrat

Vor dem Vertrag von Maastricht beschäftigten sich verschiedene intergouvernementale Gruppen mit der Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Die Trevi Gruppe (1975), die im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) gegründet wurde, befasste sich zunächst mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und war später auch für die flankierenden Maßnahmen zuständig, die für den freien Personenverkehr notwendig waren (Monar 2002: 187). Außerdem schlossen fünf Mitgliedstaaten der EG, nämlich Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten, das Schengener Abkommen (1985) außerhalb des Rahmens der EG ab, um die Binnengrenzkontrolle abzuschaffen. Darüber hinaus wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre weitere Gruppen im Bereich der Innen- und Justizpolitik zur Umsetzung des Binnenmarktprogramms eingerichtet. Hierzu gehörten z.B. die Ad-Hoc-Gruppe Einwanderung (1986) und die Koordinierungsgruppe Freizügigkeit (1988) im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik (Müller 2003: 177-185). Aufgrund der Verlagerung der Innen- und Justizpolitik in den Rahmen der EU durch den Vertrag von Maastricht wurden diese Gremien mit Ausnahme des Schengen-Abkommens der Arbeitsstruktur des Ministerrats untergeordnet. Das heißt, dass die Arbeitsstruktur des Ministerrates als die Fortsetzung der bisherigen intergouvernementalen Arbeitsstruktur außerhalb der EU bezeichnet werden kann.

Da die ehemaligen intergouvernementalen Gruppen in den Ministerrat eingebettet wurden, wich die Arbeitsstruktur des Ministerrates in der Innen- und Justizpolitik von seiner üblichen dreistufigen Arbeitsstruktur in den gemeinschaftlichen Bereichen (der Ministerrat, der AStV

und die Arbeitsgruppen) ab. Die Arbeitsstruktur des Ministerrates in der dritten Säule des Maastrichter Vertrags bestand aus fünf Stufen (aus dem Ministerrat, dem AStV II, dem K.4-Ausschuss, den Lenkungsgruppen und den Arbeitsgruppen).

An der Spitze der Arbeitshierarchie standen die Sitzungen auf Ministerebene. An diesen Sitzungen nahmen in der Regel die Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten teil (Rat 2002a). Jeder Vorsitz veranstaltete grundsätzlich eine oder zwei Tagungen des Ministerrates. Außerdem berief er auch eine informelle Tagung ein (Rat 1996d). Der Vorsitz schlug die politischen Prioritäten des Ministerrates für den jeweiligen Sechsmonatszeitraum vor und sorgte dafür, dass die Arbeit des Ministerrates so effizient wie möglich durchgeführt wurde. Er konnte dabei in erheblichem Maße auf Unterstützung und Beratung des Generalsekretariats des Ministerrates zurückgreifen (Rat 1996d). Die zuständigen Minister taten sich jedoch politisch sensibles Thema schwer notwendige Maßnahmen annehmen, weil die Beschlussfassung in der Asylpolitik Einstimmigkeit erforderte. Dann mussten die nachfolgenden Vorsitze die Diskussion weiter führen und ihren Partnern, die der Zusammenarbeit gegenüber skeptische standen, eine Kompromisslinie aufzeigen, um eine politische Einigung zu erzielen. Dabei war der Vorsitz auf eine effektive administrative Unterstützung von seinen untergeordneten Organen angewiesen.

Wie in den Politikbereichen in der ersten Säule, beginnen die Diskussionen über die Innen- und Justizpolitik im Ministerrat auf der Arbeitsgruppenebene. In der Asyl- und Einwanderungspolitik wurden fünf Arbeitsgruppen eingerichtet, nämlich die Arbeitsgruppen für Wanderung, Asyl, Visa, Außengrenzen und gefälschte Dokumente (Rat 20001).³⁵ Die Aufgabe der Arbeitsgruppen bestand in der eingehenden Prüfung der Vorschläge der Kommission (oder der Mitgliedstaaten). Zu diesem Zweck erklärte die Kommission einige Aspekte ihrer Vorschläge und antwortet auf die Fragen (Nilson/Siegl 2010:63). Zwar versuchten sie bereits auf dieser Ebene, eine politische Einigung über einen Vorschlag herbeizuführen, die komplexe fünfstufige Struktur des Ministerrates erschwerte jedoch manchmal politische Einigung über umstrittene Aspekte eines Vorschlages auf dieser niedrigen Ebene (Nilson/Siegl 2010:63). Diese Aspekte wurden auf der höheren Ebene weiter diskutiert.

³⁵ Neben diesen Arbeitsgruppen wurden zwei weitere Gruppen in der Arbeitsstruktur des Ministerrates eingerichtet: Das Zentrum für Information, Reflexion und Austausch in Asylfragen (CIREA) und das Zentrum für Information, Reflexion und Austausch im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und Einwanderung (CIREFI). Diese zwei Gruppen waren für den Informationsaustausch zuständig. Sie setzten ihre Kontakte zu Drittländern, insbesondere zu den mittel- und osteuropäischen Ländern im Rahmen des strukturierten Dialogs sowie mit Sachverständigen der Vereinigten Staaten im Rahmen transatlantischen Dialogs, fort. Vgl. Rat der Europäischen Union (1996): Überblick über die Tätigkeit des Rates im Jahr 1996, Luxembourg, S.60.

In Unterschied zur ersten Säule erstatteten die Arbeitsgruppen in der Innen- und Justizpolitik nicht direkt dem AStV, sondern den Lenkungsgruppen, die sie unterstützen, Bericht (Rat 1996d). Die Lenkungsgruppe I (Asyl- und Einwanderung) galt als Nachfolge der ehemaligen Ad-Hoc-Gruppe Einwanderung (1986) (Müller 2003: 189). Diese Lenkungsgruppe setzte sich aus hochrangigen Beamten, z.B. Leitern der Fachabteilung in den zuständigen Ministerien, zusammen (Müller 2003: 189). Die Lenkungsgruppe berichtete dem K.4-Ausschuss und schlug dem K.4-Ausschuss alljährlich ein Programm mit entsprechendem Zeitplan vor (Rat 1996d).

Die Einrichtung des K.4-Ausschusses galt als eine weitere Abweichung von der Struktur des Ministerrates in der ersten Säule. Der K.4-Ausschuss, der sich aus den nationalen hohen Beamten der Innen- und Justizministerien zusammensetzte (Lange 1999:155),³⁶ wurde als die Nachfolge der ehemaligen Koordinierungsgruppe Freizügigkeit unterhalb des AStV II errichtet (Niemeier 1995: 321-331). Er koordinierte die Aktivitäten der untergeordneten Lenkungsgruppen (Artikel K.4 des EUV), um eine Überschneidung ihrer Aktivitäten zu vermeiden. Außerdem richtete er auf Ersuchen des Ministerrates oder von sich aus Stellungnahmen an den Ministerrat (Artikel K.4 EUV). Ferner war er für die Vorbereitung der Arbeiten des Ministerrates zuständig (Artikel K.4 des EUV). Das bedeutet, dass er anhand der Berichte aus den Lenkungsgruppen die Agenda für die Sitzungen des Ministerrates festlegen konnte. Deshalb spielte er im Entscheidungsverfahren des Ministerrates eine wichtige Rolle. Problematisch ist jedoch die unklare Verteilung der Zuständigkeit zur Vorbereitung der Arbeiten des Ministerrates zwischen dem AStV II und dem K.4-Ausschuss. Der AStV, der sich aus Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, „hatte die Aufgabe, die die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Ministerrat übertragenen Aufträge auszuführen. Alle Punkte auf der Tagesordnung einer Ratstagung wurden vom AStV einer vorherigen Prüfung unterzogen“ (Artikel 151 Absatz 1 EGV) (Rat 1993). Nach den Bestimmungen des Vertrags von Maastricht war jedoch auch der K.4-Ausschuss neben dem AStV II für die Vorbereitung der Arbeiten des Ministerrates im Bereich der Innen- und Justizpolitik zuständig. Sowohl im Vertrag von Maastricht als auch in der Geschäftsordnung des Ministerrates wurde keine deutliche Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den beiden Ausschüssen festgelegt. Diese Überschneidung der Aufgaben führte zur langwierigen Arbeitsprozess im Ministerrat (Gimbal 1994: f.; Müller 2003: 188 f.).

Diese komplexe Arbeitsstruktur des Ministerrates im Bereich der Asylpolitik diente zwar zur

³⁶ Von Deutschland nehmen die Leiter der Verfassungsabteilungen“ Bundesministeriums des Inneren und der Justiz teil. Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 155.

intensiven Beteiligung der zuständigen nationalen Beamten, sie führte jedoch zur mangelhaften Effizienz der Politikformulierung. Deshalb war die Reform der Arbeitsstruktur des Ministerrates notwendig für die effiziente Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, und bereits unter dem luxemburgischen Vorsitz (die zweite Hälfte von 1997) stand die Vereinfachung der Arbeitsstruktur des Ministerrates im Bereich der Innen- und Justizpolitik zur Debatte (Knelangen 2001: 302). Folglich wurden zunächst die Lenkungsgruppen abgeschafft. Die Zuständigkeiten des ehemaligen K.4-Ausschusses (der Artikel K. 36-Ausschuss im Vertrag von Amsterdam) wurden zudem auf die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die in der dritten Säule blieben, beschränkt. Der Artikel K.36-Ausschuss war also nicht mehr für die Asyl- und Einwanderungspolitik zuständig. Folglich besaß nur der AStV die Zuständigkeiten zur Vorbereitung der Arbeiten des Ministerrates im Bereich der Asylpolitik (Artikel 207 EGV) (Monar 2000a: 24).

Trotz der Abschaffung der Lenkungsgruppen und der Beschränkung der Zuständigkeiten des Artikel K.36-Ausschusses wurde jedoch die Arbeitsstruktur des Ministerrates im Bereich der Asylpolitik nicht dreistufig, wie in anderen Politikbereichen der ersten Säule üblich, sondern vierstufig strukturiert, weil einige Mitgliedstaaten auf einem speziellen Koordinierungsgremium bestanden (Monar 2000b: 136). Aufgrund dieser Beharrung der Mitgliedstaaten auf die Aufrechterhaltung eines Koordinierungsgremiums wurde der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz-, und Asylfragen (SCIFA), dem ähnliche Aufgaben wie dem Artikel K.36-Ausschuss übertragen wurden, unterhalb des AStV eingerichtet (Rat 1999d; Müller 2003: 211). Im Dezember 1998 wurde zudem die Hochrangige Gruppe „Asyl und Migration“, die sich aus hochrangigen Beamten eines jeden Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt (Rat 1999c), gegründet, um ein gemeinsames, integriertes und säulenübergreifendes Konzept auszuarbeiten, das auf die Lage in den wichtigsten Herkunftsländern von Asylbewerbern und Zuwanderern ausgerichtet war (Rat 1999c). Diese Gruppe hatte sehr breite Tätigkeitsbereiche. Bereits im Jahren 1999 und 2000 legte sie dem Ministerrat sechs Aktionspläne für Afghanistan und die benachbarte Region, sowie für Irak, Marokko, Somalia, Sri Lanka, Albanien und die Nachbarregion vor. Diese Aktionspläne enthielten die Unterstützung der Drittländer bei ihren Anstrengungen zur Stärkung ihrer institutionellen Kapazität zur Behandlung von Asylanträgen. Außerdem war diese Gruppe für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und dem UNHCR sowie zwischen der EU und denjenigen Drittländern, z.B. Pakistan und Iran zuständig. Ferner

koordinierte sie Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten, die Drittländern helfen, Probleme im Zusammenhang mit der Anwesenheit von Flüchtlingen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln (Kommission 2001c).

Das Ergebnis dieser Reform der Arbeitsstruktur kann auf einen Ausgleich zwischen der Verbesserung der Effizienz der Zusammenarbeit und der Aufrechterhaltung der Kontrollfähigkeit zurückgeführt werden: Auf der einen Seite mussten die Mitgliedstaaten die Effizienz der Arbeitsstruktur des Ministerrates verbessern, um die für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts notwendigen Maßnahmen innerhalb von fünf Jahre zu treffen. Aus diesem Grund wurden die Lenkungsgruppen abgeschafft, und die Zuständigkeiten des ehemaligen K.4-Ausschusses wurden auf die Politikbereiche in der dritten Säule beschränkt. Auf der anderen Seite war die intensive Beteiligung der nationalen Beamten an den Zwischeninstanzen wie der Lenkungsgruppe oder dem K.4.-Ausschuss für die Kontrolle der Entscheidungsverfahren sehr wichtig. Deshalb standen die Mitgliedstaaten der Einrichtung der in der ersten Säule üblichen drei stufigen Arbeitsstruktur nicht skeptisch gegenüber. Um die Kontrollfähigkeit im sensiblen Politikbereich aufrechtzuerhalten, errichteten die Mitgliedstaaten die oben genannten zwei neuen Ausschüsse.

7.2 Die Kommission

Vor dem Vertrag von Maastricht beteiligte sich die Kommission an der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik außerhalb der EG, z.B. im Rahmen des Schengener Abkommens, lediglich als Beobachter. Wie oben gezeigt, erlangte sie dann durch die Reform des Vertrags von Maastricht einen formalen Status. Die Kommission beteiligte sich nun in vollem Umfang an den Arbeiten in der Innen- und Justizpolitik (Artikel K.4 Absatz 2 EUV) und mit den im diesem Vertrag eingeräumten Kompetenzen, insbesondere mit dem Ko-Initiativrecht, war der Auftrag verbunden, die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik voranzutreiben. Die Ausgestaltung entsprechender Arbeitsstrukturen wurde aber dadurch erschwert, dass die Innen- und Justizpolitik breite Politikbereiche umfasste und eng mit den Arbeitsgebieten der bereits bestehenden Generaldirektionen, z.B. den externen Beziehung, der Entwicklung und der Integration der Einwanderer, etc. verflochten war. Daraus folgende Überschneidung der Zuständigkeiten der einschlägigen Generaldirektionen erschwerte die Einrichtung einer einheitlichen für die Innen- und Justizpolitik zuständigen Generaldirektion. In der Anfangsphase wurde deshalb lediglich die Direktion F unterhalb des Generalsekretärs der Kommission eingerichtet, um die Aktivitäten zwischen den

einschlägigen Generaldirektionen zu koordinieren. Diese Direktion umfasste drei Abteilungen zu den Bereichen Außengrenzkontrollen, Einwanderung und Asyl, Drogen und das Drugs Monitoring Centre sowie justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit (Myers 1995: 279). Auffallend ist die Tatsache, dass sich nicht nur die Kommissionsbeamten, sondern auch die nationalen Beamten der einschlägigen Ministerien an dieser Direktion beteiligten. Auf der einen Seite räumte diese Beteiligung der nationalen Beamten den Regierungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Einfluss auf den Prozess der Erarbeitung der Vorschläge auszuüben. Auf der anderen Seite war die Beteiligung der nationalen Beamten auch für die Kommission notwendig, weil die nationalen Beamten das fachbezogene Wissen und Erfahrungen einbrachten, die für die Erarbeitung von erfolgversprechenden Vorschlägen der Kommission notwendig waren (Myers 1995: 279).

1995 entwickelte die Kommission ihre Arbeitsstruktur durch die Einrichtung einer Task Force weiter, um die Aktivitäten der an der Innen- und Justizpolitik beteiligten anderen Generaldirektionen besser zu koordinieren. Sie setzte sich aus fünf Referaten zu den Bereichen Außengrenzen, Einwanderung und Asylrecht (Referat 1), Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden (Referat 2), justizielle Zusammenarbeit (Referat 3), Koordinierung der Drogenbekämpfung (Referat 4) und Außenbeziehungen (Referat 5) zusammen (Müller 2003: 193). Die Kommission konnte jedoch immer noch keine Generaldirektion für die Innen-Justizpolitik einrichten. Jede einschlägige Generaldirektion beschäftigte sich immer noch mit einem Teil der Innen- und Justizpolitik. Diese langsame Entwicklung der Arbeitsstruktur bildete einen Gegensatz zum Ministerrat, der die intergouvernementale Arbeitsstruktur vor dem Vertrag von Maastricht übernahm und damit über eine eingespielte, wenn auch komplexe Arbeitsstruktur verfügte (Uçarer 2001: 7).

Die Reform der Innen- und Justizpolitik durch den Vertrag von Amsterdam machte eine weitere organisatorische Anpassung der Kommission erforderlich, weil dieser Vertrag die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb von fünf Jahren als das neue Ziel der EU vorgab, und der Kommission den Auftrag erteilte, notwendige Vorschläge für die Schaffung dieses Raums auszuarbeiten. Die Kommission vertrat die Meinung, dass es der Task Force an der Kapazität zur Erfüllung der Aufgaben des Vertrags mangle und für die Erfüllung der Aufgaben die Überschneidung der Zuständigkeiten beendet werden müsse und eine weitere interne Reform der Kommission notwendig sei (Uçarer 2001: 12). Im September 1999 transformierte die Prodi-Kommission dementsprechend die Task Force in eine eigene Generaldirektion für die Innen- und Justizpolitik (GD JHI) (Uçarer 2001: 12).

Die Einrichtung dieser Generaldirektion führte zur Verbesserung der Finanz- und Personalressourcen. Im Jahr 1998 betrug der gesamte Haushalt für die Innen- und Justizpolitik 15.7 Millionen ECU (Tabelle 5). Unter diesem Haushalt wurden Mittel in Höhe von 3.8 Millionen ECU für die Finanzierung von spezifischen Projekten zugunsten von Asylbewerbern und Flüchtlingen (Rat 1998a) aufgewandt (Kommission 1999). Im Jahr 2001 stieg der gesamte Haushalt für die Innen- und Justizpolitik auf 125, 5 Millionen Euro und davon wurden 69.1 Millionen Euro für *den freien Personenverkehr*³⁷ einschließlich der Asylpolitik aufgewandt (Kommission 2002). Im Jahr 2005 nahm der gesamte Haushalt für die Innen- und Justizpolitik weiter auf 600 Millionen Euro zu (Kommission 2006c) und der Haushalt für die *Gemeinsame Immigrations- und Asylpolitik* (Kommission 2006c) betrug 74 Millionen Euro (Kommission 2006c). Der große Teil des Budgets in der Asylpolitik wurde für den Europäischen Flüchtlingsfonds (Rat 2000a) aufgewendet; im Zeitraum 2000-2004 betrug es 216 Millionen Euro. In Bezug auf die Personalressourcen gab es im Jahr 1998 nur 46 Beamten in der Task Force (Uçarer 2001: 12). Im Jahr 2001 (Tabelle 6) arbeiteten 272 Mitarbeiter in der neuen Generaldirektion (Kommission 2002) und im Jahr 2005 nahm diese Anzahl weiter auf 443 zu (Kommission 2006c).

Diese Verbesserung der Finanz- und Personalressourcen galten als Voraussetzung für die Ausarbeitung glaubwürdiger Vorschläge. Im Rahmen des Vertrags von Maastricht konnte die Kommission nur wenige Vorschläge vorlegen. Erst im März 1997 machte die Kommission von ihrem Initiativrecht in der Asylpolitik Gebrauch (Kommission 1997). Nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam brachte sie eine Reihe von grundlegenden Vorschlägen zur Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein. Dazu gehörten z.B. der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften (Kommission 2000c), der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Kommission 2001d) und der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (Kommission 2001e).

Tabelle 5 Haushalt der EU im Bereich der Asylpolitik (in Millionen ECU/EUR)

Jahr	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Innen-/Justiz insgesamt	11.75	15.75	42	87	125,5	124	133	507	600
Davon Asylpolitik	3.75	3.85	30	18.18	69.1	69.0	60	72	74

(Quelle: Finanzbericht, Europäische Kommission)

³⁷ Diese Tätigkeit umfasste das Programm Daphne (2000-2003) über vorbeugende Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen und den Europäischen Flüchtlingsfonds. Außerdem beinhaltete die Unterstützung der Herkunftsländer von Flüchtlingen wurde auch von dieser Kategorie finanziert.

Tabelle 6 Anzahl der Mitarbeiter in der Generaldirektion für die Innen- und Justizpolitik

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005
Anzahl der Mitarbeiter	272	283	338	376	443

(Quelle: Finanzbericht, die Europäische Kommission)

7.3 Das Europäische Parlament

Die Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht machte auch eine institutionelle Reform des Europäischen Parlaments notwendig, weil in diesem Vertrag erstmals ein parlamentarisches Informations- und Anhörungsrecht festgelegt worden war. Im Januar 1992 wurde dementsprechend der für die Innen- und Justizpolitik zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments für die Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten eingerichtet (Esders 1995: 260f.).³⁸ Er hatte dreißig Mitglieder und wurde von seinem Sekretariat unterstützt. Der Vorsitz des Ministerrats und die Kommission sollten diesen Ausschuss regelmäßig über ihre Arbeiten im Bereich der Innen- und Justizpolitik unterrichten. Außerdem sollte der Vorsitz des Ministerrates diesen Ausschuss zu den wichtigen Aspekten der Tätigkeit in diesem Bereich hören. Wie oben gezeigt, wurde jedoch der Inhalt dieser Rechte im Vertrag von Maastricht nicht konkret definiert. Das Europäische Parlament und der oben genannte zuständige Ausschuss übernahmen deshalb eigene Anstrengungen, um die Tätigkeiten der Kommission und des Ministerrates zu überwachen und forderten wiederholt diese zwei EU-Organe auf, ihre vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Zwischen Europäische Parlament und Kommission entwickelten sich relativ enge institutionelle Beziehungen, die auf dem gemeinsamen Interesse an der Entwicklung der europäischen Asylpolitik beruhten. Die Vertreter der Kommission beteiligten sich an den Sitzungen des Ausschusses des Europäischen Parlaments. Auf diesen Sitzungen befragten die Mitglieder des Ausschusses die Vertreter der Kommission nach dem Stand der Diskussionen in der Kommission und informierten sich über die Tätigkeit der Kommission (Esders 1995: 264).

Problematisch war die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat, weil der Ministerrat Informationen zurückhielt (Esders 1995: 264). Bereits in

³⁸ Im Mai 1999 erhielt der Ausschuss des Europäischen Parlaments einen neuen Titel „Ausschuss für Freiheiten und Rechte des Bürgers, Justiz und innere Angelegenheit“.

seiner Entschließung vom Dezember 1994 (Parlament 1995) vertrat das Europäische Parlament die Meinung, dass der Vorsitz des Ministerrates die Verpflichtungen gemäß Artikel K.6 des EUV nicht einhielt, weil er sie zu eng auslegte. Es forderte daher den Ministerrat auf, dem obengenannten zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments regelmäßig Informationen zu übermitteln. Außerdem drängte es den Vorsitz des Ministerrats, den obengenannten zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments zu wichtigen Aspekten der Tätigkeiten in der Innen- und Justizpolitik *vor jeder Beschlussfassung* zu hören. Deshalb ersuchte es den Ministerrat und die Kommission, umgehend eine institutionelle Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament über die praktischen Aspekte der Durchführung von Titel VI des EUV zu treffen. Ein weiterer Kritikpunkt war die Schaffung neuer ständiger Einrichtungen im Ministerrat, die sich aus Experten der Mitgliedstaaten zusammensetzen (CIREA, CIFREFI usw.) und deren Arbeit für das Parlament nicht einsehbar war. Damit verschärfte sich der Mangel an demokratischer Kontrolle innerhalb der EU noch. Da die Arbeit dieser Gremien sich zudem leicht mit denen der Kommission überschneiden, forderte das Parlament den Ministerrat auf, diese Strukturen zu ändern.

Dieses institutionelle Problem zwischen den beiden EU-Organen konnte jedoch nur schwer verbessert werden. In seiner Entschließung vom Dezember 1995 (Parlament 1996b) verwies das Europäische Parlament erneut darauf, dass die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik die gleichen Probleme aufwarfen, die bereits in seiner obengenannten Entschließung vom Dezember 1994 hervorgehoben worden waren. Es forderte den Ministerrat deshalb erneut auf, die obengenannten Probleme zu beseitigen.

Trotz der Forderung des Europäischen Parlaments (Parlament 1997a; Parlament 1999a) wurde das Problem des Informations- und Anhörungsrechts erst durch die Vertragsänderung von Amsterdam gelöst, in dem sein vollständiges Anhörungsrecht festgelegt wurde. Seit der portugiesischen Präsidentschaft 2000 beteiligte sich zudem der Vorsitz des Ausschuss des Europäischen Parlaments regelmäßig an den informellen Sitzungen der Innen- und Justizminister. Außerdem führen die Vertreter des Ministerrates interinstitutionelle Dialoge mit dem Europäischen Parlament (Lavnex/Wallace 2005:469).

7.4 Der Europäische Rat

Der Europäische Rat als Gipfelinstitution der EU spielt eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozess. Dank seiner Zusammensetzung aus den Staats- und Regierungschefs

der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission (Artikel 4 EUV) hat er nicht nur de jure, sondern auch de facto die Kapazität, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festzulegen (Artikel 4 EUV).

Im Bereich der Innen- und Justizpolitik wurde der Europäische Rat in den Umsetzungsprozess der Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam eingebettet, auch wenn ihm keine konkreten Zuständigkeiten oder Aufgaben im Bereich der Innen- und Justizpolitik zugewiesen wurden.

Auf der Grundlage der Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs auf der Sitzung des Europäischen Rates in Pörschach (Oktober 1998) wurde die Sondersitzung des Europäischen Rates für die Innen- und Justizpolitik im Oktober 1999 in Tampere abgehalten (Rat 1999a). Auf dieser Sitzung nahm er das erste Mehrjahresprogramm für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (das Tampere Programm) an, in dem die konkrete politische Orientierung und die Prioritäten des Politikbereichs festgelegt wurden. Der Europäische Rat ersuchte den Ministerrat und die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament darauf hinzuwirken, dass der Vertrag von Amsterdam auf der Grundlage dieses Programms durchgeführt werde (Europäischer Rat 1999).

Nach der Annahme des Tampere Programms engagierte sich der Europäische Rat mit wachsendem Nachdruck für dessen Umsetzung. In seinen Schlussfolgerungen zog er jeweils Bilanz über die Fortschritte des Tampere Programms und übte Druck auf die Kommission und den Ministerrat aus, um die Beschlüsse von Tampere planmäßig umzusetzen. Dieser Druck des Europäischen Rates war in diesem Politikbereich besonders wichtig, weil die Zusammenarbeit im Ministerrat der Einstimmigkeitsregel unterlag und die vertraglichen Zuständigkeiten der supranationalen EU-Organe eingeschränkt waren.

7.5 **Fazit**

Seit dem Vertrag von Maastricht bauten die EU-Organe ihre Arbeitsstruktur aus, um diese an ihre neuen Aufgaben anzupassen. Auffallend ist die Tatsache, dass der Ministerrat über eine komplexe Arbeitsstruktur gleich nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht verfügte. Sie galt als die Grundlage seiner starken administrativen Kapazität. Im Gegensatz dazu besaßen die supranationalen EU-Organe keine konkrete zuständige Abteilung. Dies führte zur Einschränkung ihrer administrativen Kapazitäten. Nach Inkrafttreten des Vertrags von

Amsterdam verbesserten die supranationalen EU-Organe ihr administratives Potential. Insbesondere richtete die Kommission eine neue Generaldirektion für die Innen- und Justizpolitik ein. Die Einrichtung und der schrittweise Ausbau dieser Generaldirektion ermöglichte der Kommission eine aktivere Beteiligung am Entscheidungsverfahren.

Ferner spielte der Europäische Rat eine wichtige Rolle nach dem Vertrag von Amsterdam. Im Tampere Programm gab er die politische Orientierung vor und legte Prioritäten für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest. Außerdem übte er Druck auf den Ministerrat und die Kommission aus, um dieses Ziel fristgemäß zu erreichen. Deshalb kann man den Europäischen Rat als den Motor der Zusammenarbeit betrachten.

8 Umsetzung der Bestimmungen der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza im Bereich der Asylpolitik

In diesem Kapitel geht es um die Umsetzung der Bestimmungen der Verträge. Der Umsetzungsprozess im Bereich der Asylpolitik basierte hauptsächlich auf den zwei Mehrjahresprogrammen, nämlich das Tampere Programm und das Haager Programm. In diesem Kapitel wird nun untersucht, inwieweit diese zwei Mehrjahresprogramme die institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der Asylpolitik formten und dadurch die Einflussmöglichkeiten der Kommission stärkten.

8.1 Die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht

In ihrer Mitteilung über die Zuwanderungs- und Asylpolitik (Kommission 1994) (Februar 1994) betonte die Kommission, dass die neue konstitutionelle Rahmenbedingung des Vertrags von Maastricht neue Möglichkeiten zur Entwicklung der europäischen Asylpolitik bot. Ihrer Auffassung nach lag sein Vorteil darin, dass er die verschiedenen Politikbereiche wie z.B. die Sozialpolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Handelspolitik und Entwicklungspolitik sowie die Migrationspolitik in einem einheitlichen institutionellen Rahmen zusammenfasste und somit neue Möglichkeiten zur Gestaltung eines politischen Gesamtkonzeptes schuf. Hinzu kam, dass der Vertrag die Mitgliedstaaten verbindlich zur Zusammenarbeit in einer Reihe von Bereichen verpflichtete, die als Angelegenheiten von „gemeinsamem Interesse“ betrachtet worden waren. Durch diese formale Verpflichtung wurde nun eine Zusammenarbeit koordiniert und kodifiziert, die bisher selbst bei Fragen, die nach Auffassung der Beteiligten ein gemeinsames Vorgehen erforderten, nur von Fall zu Fall stattgefunden hatte. Ferner enthielt der Vertrag von Maastricht klare Vorschriften und Verfahrensregeln; in den Bestimmungen der Innen- und Justizpolitik benannte er klar die jeweilige Funktion der Mitgliedstaaten und der supranationalen EU-Organen (Kommission 1994). Die Kommission betonte insbesondere, dass dieser Vertrag für die Kommission die Möglichkeit vorsah, Initiativen im Zusammenhang mit Asylfragen vorzulegen. Das heißt, die Kommission war der Meinung, dass der Vertrag von Maastricht nicht nur eine neue politische Verpflichtung, ein Bündel von Vorschriften, Verfahrensregeln und Instrumenten enthielt, sondern auch rationellere und bessere koordinierte Strukturen zur Erarbeitung von politischen Entscheidungen (Kommission 1994).

Unter Berücksichtigung dieser neuen Möglichkeiten setzte die Kommission ihre Prioritäten auf drei Gebiete der Asylpolitik. Die Definition der Prioritäten war wichtig, weil im Vertrag von Maastricht lediglich die Tätigkeitsbereiche der Innen- und Justizpolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse genannt wurde. Sie maß zunächst der Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung der tieferen Ursachen verschiedener Arten von Wanderungsbewegungen große Bedeutung zu (Kommission 1994). Die Durchführung dieser Maßnahmen war erst nach dem Vertrag von Maastricht möglich, weil sie eine Koordinierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik der EU mit der Außenpolitik und den Einsatz der ihr zu diesem Zweck zur Verfügung stehenden Instrumente verlangte (Kommission 1994). In diesen Bereich fielen die Verbesserungen bei der Erhebung präziser Daten zu den Zuwanderungsströmen in die EU, den Ursachen dieser Zuwanderungsströme und Schätzungen des Zuwanderungsdrucks (Kommission 1994).

Ein weiterer Schwerpunkt wurde auf die Kontrolle der Zuwanderungsströme gelegt. Die Kommission war der Ansicht, dass nicht nur die Ergreifung vorbeugender Maßnahme gegen die illegale Zuwanderung, sondern auch die Bearbeitung der Asylanträge nach einem gerechten und effizienten Verfahren notwendig waren. Dieser Bereich umfasste z.B. die Ausarbeitung von Mindestnormen für Asylverfahren und die Harmonisierung der Regelung betreffend den vorübergehenden Schutz (Kommission 1994).

Parallel zur Kontrolle der Migrationsströme hielt die Kommission die künftige Zusammenarbeit im Bereich der Integration der legalen Zuwanderer für wichtig. Zu diesem Bereich gehörten z.B. die Harmonisierung der Rechtsstellung der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, und die Bekämpfung der Rassendiskriminierung (Kommission 1994).

In dieser Mitteilung ist eine konstruktive Strategie der Kommission zu sehen (Myers 1995: 296): Hier schlug die Kommission erstmals ein umfangreiches Konzept zur europäischen Asylpolitik vor, das nicht nur die Kontrolle der Flüchtlinge, sondern auch die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und Maßnahmen gegenüber legalen Zuwanderern umfasste. Diese Mitteilung kann als die Grundlage der dann folgenden Mehrjahresprogramme (Tampere Programm und Haager Programm) gesehen werden. Diese Mitteilung enthielt jedoch kein endgültiges Arbeitsprogramm bezüglich der Asylpolitik, sondern diente vielmehr als Grundlage der weiteren Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament (Kommission 1994). In diesen Diskussionen sollten schrittweise konkrete Maßnahmen ausgearbeitet werden, wodurch sich ein Spielraum für die Akteure ergab, den Entscheidungsprozess einzelner einschlägiger Maßnahmen zu beeinflussen.

Obwohl die Kommission in dieser Mitteilung die neuen Möglichkeiten in der Innen- und Justizpolitik und ihre Prioritäten im Bereich der Asylpolitik aufzeigte, legte sie in der Anfangsphase keine konkreten Vorschläge für die Umsetzung dieser Mitteilung vor. Das Europäische Parlament bedauerte, dass sich die Kommission zu passiv verhielt und das ihr vom Vertrag zuerkannte Initiativrecht insbesondere im Bereich der Asylpolitik nicht genügend nutzte, indem sie dem Ministerrat die Initiative überließ (Parlament 1997a). Im Jahr 1995 nahm der Ministerrat z.B. eine Entschließung zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen (Rat 1995) und eine Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren (Rat 1996b) an. Im Jahr 1996 erzielte der Ministerrat zudem Einigung z.B. über einen Gemeinsamen Standpunkt zur harmonisierten Anwendung des Begriffs „Flüchtling“ (Rat 1996c) und einen Beschluss über ein Warn- und ein Dringlichkeiten zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und vorübergehende Aufenthalts von Vertriebenen (Rat 1996a). Die Dominanz des Ministerrats verlangsamte nach Auffassung des Europäischen Parlaments die Entwicklung. Es stellte fest, dass die Präsidentschaft des Ministerrates und die im Ministerrat vereinten Mitgliedstaaten wegen des fehlenden Gegengewichts durch die Kommission zu viel Handlungsspielraum besaßen, was die Verfolgung rein nationaler Interessen begünstigte und so die Fortschritte in der Innen- und Justizpolitik lähmte (Parlament 1996b).

Im März 1997 machte die Kommission erstmals von ihrem Initiativrecht im der Asylpolitik Gebrauch, wobei sie einen Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene vorlegte (Kommission 1997). Die Problematik des vorübergehenden Schutzes galt als das wichtigste Thema des Vertrags von Maastricht, da die Balkankrise in den frühen neunziger Jahren zeigte, dass viele Vertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien nicht die Voraussetzungen für die Gewährung des Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention von 1951 erfüllten, und dennoch nicht in ihre Herkunftsländer rückgeführt werden konnten, da sie dort Gefahr liefen, verfolgt zu werden. Der Vorschlag von der Kommission zielte auf die Einführung eines gemeinsamen Entscheidungsrahmens betreffend die Öffnung, die Verlängerung und die Beendigung der Regelung über den vorübergehenden Schutz ab. Außerdem enthielt er die Regelung über die Mindestrechte und -leistungen in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und den Bildungseinrichtungen, auf die soziale Sicherheit, die Wohnraumversorgung und Familienzusammenführung. Schließlich wurde in diesem Vorschlag vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, die einem besonderen Druck von Vertriebenen ausgesetzt sind, unterstützt werden sollten. Die Familienzusammenführung und das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt waren jedoch sehr sensible Themen für die

Mitgliedstaaten und entsprechend konnten keine Einigung der Mitgliedstaaten erzielt werden (Monar 1998:132).

Da die Kommission keine aktive Rolle in diesem Umsetzungsprozess spielen konnte, entwickelte sich die Zusammenarbeit in der Asylpolitik nur schrittweise. In seinen Entschlüssen (Parlament 1995a; Parlament 1996b) verwies das Europäische Parlament wiederholt auf die unzureichenden Fortschritte. Nach seiner Auffassung konnte diese Verzögerung auf das Beharren der Mitgliedstaaten zurückgeführt werden, weiterhin die Verfahren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und auf die Einstimmigkeitsregel im Ministerrat anzuwenden. In diesem Kontext erlangte Artikel K.9 des Vertrags von Maastricht große Bedeutung, weil er eine Möglichkeit bot, ohne die üblichen Verfahren zur Vertragsänderung Teile der Politikbereiche der Innen- und Justizpolitik zu vergemeinschaften. In Bezug auf die Übertragung der Asylpolitik in die erste Säule durch die Anwendung von Artikel K.9 gab es jedoch Meinungsunterschiede zwischen den Akteuren. Das Europäische Parlament vertrat wiederholt die Auffassung, dass die Asylpolitik durch die Anwendung von Artikel K. 9 in die erste Säule überführt werden sollte, um die Schwierigkeiten der intergouvernementalen Willensbildung zu vermeiden, und forderte die Kommission daher auf, entsprechende Vorschläge vorzulegen (Parlament 1995a; Parlament 1996b). Auch wenn die Kommission mit dem Parlament dahingehend übereinstimmte, dass die Anwendung von Artikel K.9 zur Transparenz, voller Beteiligung des Europäischen Parlaments und der Beschleunigung des Beschlussfassungsprozesses hätte führen können, verfolgte sie einen vorsichtigeren Ansatz. Sie war der Auffassung, dass die Anwendung von Artikel K. 9 auf die Asylfrage angesichts des erst kürzlich erfolgten Inkrafttretens des Vertrags von Maastricht verfrüht sei und schlug deshalb vor, diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu prüfen (Kommission 1993a). Der Ministerrat stimmte dieser Einschätzung ebenfalls zu (Rat 1994).

Im November 1995 legte die Kommission eine neue Mitteilung zu diesem Thema (Kommission 1995) vor und wies darauf hin, dass die Asylpolitik nicht durch die Durchführung von Artikel K.9, sondern am besten und effizientesten durch eine Diskussion im Rahmen der Regierungskonferenz für die Vertragsänderung (1996) in die erste Säule übertragen werden sollte, zumal die Durchführung von Artikel K.9 ohnehin die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und die Ratifizierung gemäß den innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften voraussetzte. Aufgrund dieser vorsichtigen Haltung der Kommission gelang die Vergemeinschaftung der Asylpolitik durch Artikel K.9 nicht. Stattdessen wurde die Frage der Vergemeinschaftung auf der folgenden Regierungskonferenz diskutiert.

Wie oben gezeigt, war das zurückhaltende Verhalten der Kommission für die Zusammenarbeit in dem Zeitraum kennzeichnend. Sie legte kein Mehrjahresprogramm vor, das einen konkreten Maßnahmenkatalog und eine Frist für dessen Umsetzung umfasste. Außerdem verfolgte sie einen vorsichtigen Ansatz in Bezug auf die Vergemeinschaftung der Asylpolitik durch die Anwendung von Artikel K.9. So blieben die institutionellen Rahmenbedingungen bestehen, die die Einflussmöglichkeit der Kommission beschränkten.

8.2 Das Tampere Programm

Im Unterschied zum Vertrag von Maastricht begann der Umsetzungsprozess der Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam mit der Erarbeitung eines Plans, in dem die genauen Prioritäten zur unverzüglichen Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgelegt wurden. Nach den Erfahrungen mit der schwierigen Umsetzung des Vertrags von Maastricht war sowohl den Mitgliedstaaten als auch der Kommission daran gelegen, mit einem Mehrjahresprogramm, das einen konkreten Maßnahmenkatalog mit Umsetzungsfrist umfasste, die Zusammenarbeit zu festigen.

Im Zentrum der folgenden Untersuchung steht die Frage, welche Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen das Tampere Programm brachte. Eine weitere Frage ist, inwieweit die Mitgliedstaaten den Umsetzungsprozess des Tampere Programms unter diesen neuen institutionellen Rahmenbedingungen steuern konnten. Im Umsetzungsprozess des Tampere Programms wurden vier wesentliche Maßnahmen angenommen: die Dublin-II-Verordnung (Kommission 2001e), die Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Asylverfahrensrichtlinie) (Kommission 2000c), die Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen) (Kommission 2001d) und die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatslosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (Qualifikationsrichtlinie) (Kommission 2001f). Hier wird der Umsetzungsprozess dieser Maßnahmen analysiert, um somit die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten zu erklären. In diesem Abschnitt wird gezeigt, dass zwar die Kommission im Umsetzungsprozess des Tampere Programms ihr Aufgabenspektrum ausweitete, die Mitgliedstaaten jedoch ihren Ermessensspielraum bei der Umsetzung aufrechterhalten konnten.

Die Ausarbeitung des Mehrjahresprogramms begann kurz nach der Unterzeichnung des

Vertrags von Amsterdam. Der Europäische Rat von Cardiff (Juni 1998) forderte den Ministerrat und die Kommission auf, ihm auf seiner Tagung in Wien (Dezember 1998) einen Aktionsplan zu der Frage zu unterbreiten, „wie die Bestimmungen des Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts am besten umzusetzen sind“. Dem Ersuchen des Europäischen Rates kam die Kommission bereits im Juli 1998 mit ihrer Mitteilung nach, die den Titel „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ trug (Kommission 1998). In dieser Mitteilung betonte die Kommission „einen neuen Geist institutioneller Zusammenarbeit“. Auf der einen Seite war die Kommission der Auffassung, dass die Verlagerung einiger Politikbereiche einschließlich der Asylpolitik in die erste Säule ihre Position bei der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stärkte. Auf der anderen Seite bezeichnete sie jedoch gleichzeitig die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten als Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung dieses ehrgeizigen Ziels in konkrete Maßnahmen. Insbesondere in den auf die erste Säule übertragenen Bereichen wurde während der fünfjährigen Übergangszeit der Kommission nur das Ko-Initiativrecht zugewiesen. Folglich war die Kommission gehalten, einen konstruktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten anzustreben (Kommission 1998).

In Bezug auf die Asylpolitik hob die Kommission die Bedeutung der Einführung der Gemeinschaftsinstrumente hervor. Nach der Kommission wiesen die bisher angenommenen Instrumente zwei Schwachstellen auf: es handelte sich häufig um „soft law“ wie Entschließungen oder Empfehlungen, die nicht rechtlich bindend sind und auch keine angemessenen Überwachungsmechanismen vorsehen. Sie war der Meinung, dass die im Vertrag von Amsterdam verankerte Verpflichtungen, Gemeinschaftsinstrumente einzusetzen, die Gelegenheit boten, eben diese Schwachstellungen zu beseitigen (Kommission 1998).

Auf der Grundlage dieser Mitteilung erarbeiteten die Kommission und der Ministerrat einen Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (den Wiener Aktionsplan) (Rat 1999a). Bemerkenswert war, dass dieser Aktionsplan einen konkreten Maßnahmenkatalog beinhaltete, der innerhalb von zwei bzw. fünf Jahren umgesetzt werden sollte. Zu den innerhalb von zwei Jahren zu ergreifenden Maßnahmen im Bereich der Asylpolitik gehörten die fortgesetzte Prüfung der Kriterien und Voraussetzungen für eine verbesserte Durchführung des Dubliner Übereinkommens und die Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern (Rat 1999a). Als binnen fünf Jahren zu ergreifende Maßnahmen wurden die Annahme von Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge und die Festlegung von Mindestnormen für

den subsidiären Schutz von Personen, die internationalen Schutz benötigen, aufgelistet(Rat 1999a).

Außerdem schlug die Kommission die Einberufung einer Sondersitzung für die Innen- und Justizpolitik vor, um dem Aufbau des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts einen weiteren Impuls zu geben(Monar 2000a: 27f.). Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten auf der Sitzung des Europäischen Rates in Pörttschach im Oktober 1999 zu einer Sondersitzung des Europäischen Rates in Tampere zusammenzutreffen. Auffallend ist die sorgfältige Vorbereitung dieser Sondersitzung unter den deutschen und finnischen Präsidentschaften. Insbesondere versuchte die finnische Präsidentschaft, die Themen auf die auf Ministerebene noch ausstehenden Angelegenheiten zu fokussieren(Monar 2000a: 27f.). Diese sorgfältige Vorbereitung zeigt, dass nicht nur die Kommission, sondern auch die Mitgliedstaaten zunehmend von der Notwendigkeit einer vertieften Zusammenarbeit in diesem Bereich überzeugt waren.

Auf der Sondersitzung von Tampere (15. und 16. Oktober 1999) wurde ein Mehrjahresprogramm (Tampere Programm), in dem politische Orientierungen und Prioritäten weiter konkretisiert wurden, angenommen(Europäischer Rat 1999). Im Folgenden wird der Inhalt des Tampere Programms untersucht.

Das Tampere Programm umfasste alle Politikbereiche, die für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts notwendig waren. Die Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik bestand aus den vier Komponenten: Die Partnerschaft mit den Herkunftsländern, „ein gemeinsames europäisches Asylsystem“, die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und die Steuerung der Migrationsströme. Die Partnerschaft mit den Herkunftsländern behandelte wirtschaftliche und außenpolitische Präventionsmaßnahmen, z.B. die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte in Herkunftsländern der Asylbewerber oder Einwanderer(Europäischer Rat 1999). Die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen umfasste z.B. die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdgefährlichkeit(Europäischer Rat 1999). Die Steuerung der Migrationsströme enthielt die Maßnahmen gegen Einschleusen der Einwanderer und die Förderung der freiwilligen Rückkehr(Europäischer Rat 1999).

Im Mittelpunkt der Asylpolitik stand aber „ein gemeinsames europäisches Asylsystem“ (Europäischer Rat 1999). Das Hauptziel dieses Asylsystems bestand in der Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingung der Asylverfahren in den Mitgliedstaaten

durch gemeinsame Mindestnormen, die eine Voraussetzung für die effiziente Behandlung von Asylbewerbern und gerechte Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten war. Auf der Grundlage des Wiener Aktionsplans sollte dieses System in zwei Phasen errichtet werden. Als die erste Stufe sollten „eine klare und praktikable Formel für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates, gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern und die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft“ sowie „Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes, die einer Person, die eines solchen Schutzes bedarf, einen angemessenen Status verleihen“, festgelegt werden (Europäischer Rat 1999). Mit dieser Stufe sollte die Grundlage des gemeinsamen europäischen Asylsystems gelegt werden. Der Ministerrat wurde ersucht, auf Vorschlag der Kommission und nach Maßgabe der im Vertrag von Amsterdam und im Wiener Aktionsplan gesetzten Fristen die notwendigen Beschlüsse zu diesem Asylsystem zu fassen. Als zweite Stufe sollte dann ein gemeinsames Asylverfahren und ein unionsweit geltender einheitlicher Status für die Asylbewerber und Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wird, eingeführt werden (Europäischer Rat 1999). Diese Stufe sah also eine weitere Harmonisierung der nationalen Asylpolitik vor.

Wie oben gezeigt, wies dieses Programm einen deutlichen Weg zu einem gemeinsamen europäischen Asylsystem. Es stellt sich jedoch die Frage, wie die unverzügliche Annahme der konkreten Maßnahmen sichergestellt werden können. In diesem Zusammenhang wies dieses Programm der Kommission erstmals die Kompetenz zur Überwachung der Umsetzung der gemeinsamen Maßnahmen zu. Die Kommission sollte die Fortschritte bei der Durchführung der notwendigen Maßnahme und die Einhaltung der Frist des Programms überprüfen und dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament zweimal jährlich diesbezügliche Informationen durch die „Anzeigetafel“ (scoreboard) mitteilen (Europäischer Rat 1999). Ferner war eine Zwischenbewertung auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2001 vorgesehen (Europäischer Rat 1999). Dieser Überwachungsmechanismus kann als ein wichtiges Mittel für die Stärkung der Einflussmöglichkeiten der Kommission betrachtet werden, weil er der Kommission die Möglichkeit bot, auf die Regierungen der Mitgliedstaaten Druck auszuüben, um eine planmäßige Umsetzung der oben genannten Maßnahmen des Tampere Programms zu gewährleisten.

Unter diesen neuen institutionellen Rahmenbedingungen versuchten die Mitgliedstaaten und die Kommission, das Tampere Programm in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Zu fragen ist, ob die Mitgliedstaaten unter diesen neuen Rahmenbedingungen den Umsetzungsprozess des

Tampere Programms immer noch kontrollieren konnten.

Wie oben erwähnt, spielten der Ministerrat und die Mitgliedstaaten im Umsetzungsprozess der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht eine wichtige Rolle. Im Umsetzungsprozess des Tampere Programms legten die Mitgliedstaaten dagegen nur einige marginale Vorschläge im Bereich der Einwanderungspolitik vor (Rat 2000b; Rat 2000c). Die wichtigen Vorschläge im Umsetzungsprozess des Tampere Programms kamen von der Kommission. Das heißt, dass die Kommission eine deutlich aktivere Rolle als Agenda-Setzer im Umsetzungsprozess des Vertrags von Amsterdam als im Umsetzungsprozess des Vertrags von Maastricht spielte. Bemerkenswert war, dass die Kommission auf der Grundlage ihrer Arbeitsdokumente nicht nur mit den EU-Organen, sondern auch mit den einschlägigen Nichtregierungsorganisationen über den Inhalt der Vorschläge diskutierte (Tabelle 7). Die Beteiligung des UNHCR und der Nichtregierungsorganisationen an der Vorbereitung des konkreten Vorschlags war von Bedeutung, weil diese Diskussionen zur Ergänzung des fachbezogenen Wissens der Kommission beitrugen.

Tabelle 76 Beteiligung der Akteure an der Vorbereitung der Vorschläge

Rechtsinstrumente	Arbeitsdokumente der Kommission	Beteiligte internationale Organisation und Nichtregierungsorganisationen
Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Annahme von der Kommission September 2000)	Arbeitspapier mit dem Titel „Gemeinsame Normen für Asylverfahren“ (März 1999)	UNHCR; der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE); Amnesty International; Save the Children; Refugee Law Centre, Medical Foundation for the Care of Victims of Torture; Immigration Law Practitioner’s Association
Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (Dublin II) (Annahme von der Kommission Juli 2001)	Arbeitsdokument „Überprüfung des Dubliner Übereinkommens: Ausarbeitung von Gemeinschaftsrichtlinien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist“ (März 2000)	UNHCR; ILPA/MPG, Amnesty International; die Kommission der Kirchen für Migranten in Europa ; der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE)
Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (Annahme von der Kommission September 2001)	Mitteilung mit dem Titel „Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird“ (November 2001)	Der UNHCR, der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE); Amnesty International; European Women’s Lobby; Save the Children, Sachverständige aus dem Hochschulbereich; das Odysseus-Hochschulnetz für Rechtsstudien über Einwanderung und Asyl in Europa sowie Vertreter aus dem Justizbereich wie z. B. die International Association of Refugee Law Judges

Quelle: KOM(2000)578 endg.; KOM(2001)447 endg.; KOM(2001)510 endg.

Einer der wichtigsten Vorschläge für ein europäisches Asylsystem war der Vorschlag für eine Verordnung Dublin-II (Juli 2001) (Kommission 2001e), mit der die Bestimmungen des Dubliner Übereinkommens von 1990³⁹ in Gemeinschaftsrecht umgesetzt werden sollten.

³⁹ Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags, ABl. C 254

Dieser Vorschlag zielte darauf ab, Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats festzustellen, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellte.

Bei der Ausarbeitung dieser Verordnung stand die Einführung des neuen Prinzips für Bestimmung eines Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, zur Diskussion. Das Dubliner Übereinkommen von 1990 beruhte auf dem Grundsatz, dass jeder Mitgliedstaat gegenüber den anderen Mitgliedstaaten für seine für seine Handlungen im Bereich der Einreise und des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen verantwortlich ist und die Konsequenzen seines Vorgehens tragen muss (Kommission 2000a; Kommission 2001e). Das heißt, dass dieses Übereinkommen auf das Konzept der gegenseitigen Anerkennung des Ergebnisses der Prüfung eines Asylantrags basierte (Lavenex 2006b). Die wichtigsten Zuständigkeitskriterien spiegelten diesen Grundsatz wider, bei dem jeder Mitgliedstaat die Zuständigkeit übertragen wird, der am stärksten an der Einreise des Asylbewerbers ins Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder seinem Aufenthalt in diesem Gebiet beteiligt war, indem er dem Asylbewerber ein Visum oder einen Aufenthaltstitel erteilt, seine Außengrenzen nicht ordnungsgemäß kontrolliert oder die Einreise ohne Visum ermöglicht hat (Kommission 2001e). Die Kommission sah eine Alternative darin, die Zuständigkeit ausschließlich vom Ort der Antragstellung abhängig zu machen. Nach ihrer Meinung sollte zwar die Einführung dieses klaren Prinzips zur besseren Gewährleistung der Rechte von Asylbewerbern und zur Vermeidung von Mehrfachanträgen führen, die Kommission stellte jedoch fest, dass die Einführung dieses neuen Prinzips eine Harmonisierung in anderen Bereichen wie Asylverfahren, Aufnahmebedingungen, Auslegung des Flüchtlingsbegriffs und subsidiären Schutz voraussetzte, weil diese Faktoren die Wahl des Orts der Antragstellung beeinflussen konnten. Deshalb kam die Kommission zum Ergebnis, dass der neue Vorschlag auf die grundlegenden Prinzipien des Dubliner Übereinkommens von 1990 basieren sollte (Kommission 2001e).

Deutschland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich unterstützten den Vorschlag der Kommission (Rat 2002f). Diese Mitgliedstaaten befürchteten, durch die Einführung des neuen Prinzips einem starken Druck der Asylbewerber ausgesetzt zu werden. Im Gegensatz dazu wollten die Mitgliedstaaten, die an die Drittländer grenzen, insbesondere die südeuropäischen Staaten, durch die Einführung des neuen Prinzips die Lasten von Asylbewerbern „gerecht“ verteilen. Die spanische Präsidentschaft war der Auffassung, dass für die Prüfung des von einem nicht visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen eingereichten

Asylantrags der Mitgliedstaat zuständig sein sollte, in dem der Drittstaatsangehörige seinen Antrag stellt(Rat 2002d). Griechenland und Italien unterstützten diesen Vorschlag. Sie standen auf dem Standpunkt, dass die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer geografischen Lage nicht benachteiligt werden sollten(Rat 2002g). Also waren die grundsätzlichen Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten nur schwer überbrückbar: Die nordeuropäischen Mitgliedstaaten, die an die Drittländer nicht grenzen, waren gegen die Einführung eines neuen Prinzips, weil die Einführung eines neuen Prinzips zur weiteren Druck von Asylbewerbern führen könnte(Rat 2002c).⁴⁰

Da die Dublin II-Verordnung auf die gegenseitige Anerkennung der Ergebnisse der Prüfung der Asylanträge basierte, setzte die effiziente Anwendung der Dublin II-Verordnung die Harmonisierung der nationalen Asylsysteme voraus. Deshalb legte die Kommission weiter drei wesentliche Vorschläge vor. Es handelte sich um Asylverfahrensrichtlinie (Kommission 2000c), die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen(Kommission 2001d) und Qualifikationsrichtlinie (Kommission 2001f). Bemerkenswert ist, dass die Kommission nicht auf die Einführung eines *einheitlichen* Asylverfahren und *einheitlichen* Rechtsstatus von Asylbewerbern, sondern nur auf die Festlegung der *Mindestnormen* ab. Das heißt, dass die Kommission die Mitgliedstaaten schrittweise zur Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems bewegen wollte, indem diese Vorschläge den Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad Ermessensspielraum boten. Die Frage ist, inwieweit die Richtlinien den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bieten sollten.

Der Vorschlag für die Asylverfahrensrichtlinie (September 2000) zielte darauf ab, Mindestanforderungen für die Errichtung eines schnellen und gerechten Systems für die Zuerkennung und Aberkennung und die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften zu erarbeiten. Er enthielt unter anderem speziellen Bestimmungen für die Behandlung offensichtlich unbegründeter Anträge auf Asyl und für die ordnungsmäßige Identifizierung von Flüchtlingen bei gleichzeitigen Mindestgarantien bezüglich des Verfahrens (Rat 2000d). Bei der Diskussion über diese Richtlinie rückten die Prüfungsverfahren (das reguläre Verfahren⁴¹, das beschleunigte Verfahren⁴²) und das Verfahren der Rechtsbehelfe in den

⁴⁰ Im Entscheidungsprozess unterbreitete die dänische Präsidentschaft einen Kompromissvorschlag, um zu einer Einigung zu kommen. Nach diesem Vorschlag sollte ein Mitgliedstaat für eine Dauer von zwölf Monaten ab dem Zeitpunkt der Überschreitung der Grenze für Prüfung eines Asylantrags zuständig. Nach dem Zeitraum von zwölf Monate übernimmt ein Mitgliedstaat die Verantwortung für die Prüfung eines Asylantrags, in dem sich ein Asylbewerber illegal über fünf Monate aufhält. Schließlich einigten sich die Mitgliedstaaten auf diesen Kompromissvorschlag; Pressemitteilung des Rates 14817/02 (Presse 375), 28./29.11.2002, S. 7.

⁴¹ In diesem Verfahren legen die Mitgliedstaaten durch Rechtsvorschriften eine angemessene Frist für die Prüfung von Asylanträgen durch die Asylbehörde fest (Artikel 24 Abschnitt 1). Trifft die Asylbehörde

Vordergrund. Mehrere Mitgliedstaaten, z. B. Belgien, Deutschland und Frankreich, vertraten die Meinung, dass die Einführung dieser Verfahren, insbesondere das Verfahren der Rechtsbehelfe, sehr schwer war, weil deren Einführung eine fundamentale Änderung nationaler Gesetze und nationaler justizieller Systeme voraussetzte (Rat 2000l). Außerdem war die Anwendung des Konzepts des „sicheren Drittstaates“ umstritten. Nach dem Vorschlag der Kommission konnte ein Mitgliedstaat den Begriff des „sicheren Drittstaates“ nur dann heranziehen, wenn ein Land nach den in diesem Vorschlag festgelegten Kriterien als sicherer Drittstaat einzustufen war (Artikel 21). Mehrere Mitgliedstaaten, z.B. Spanien, Frankreich und Italien sowie die Niederlande, waren jedoch der Meinung, dass Asylanträge von Fall zu Fall geprüft werden sollten (Rat 2001a).

Der Vorschlag zur Richtlinie über Aufnahmebedingungen (April 2001) hatte das Ziel, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern festzulegen. Er umfasste verschiedene Rechte von Asylbewerbern, z.B. den Zugang zu Informationen, die Bewegungsfreiheit und die medizinische Versorgung sowie die Beschäftigung. Unter diesen Bestimmungen war das Recht auf Beschäftigung ein besonders sensibles Thema, weil es ziemlich große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich gab: Während in einigen Mitgliedstaaten viele Bedingungen erfüllt sein mussten (z.B. Erlangung einer Arbeitserlaubnis), gestatteten die andere Mitgliedstaaten den unmittelbaren Zugang (Rat 2002b). Im Anschluss an Diskussionen wiesen die meisten Mitgliedstaaten und die Kommission daraufhin, dass der Zugang zur Beschäftigung nach Ablauf einer Frist von höchstens einem Jahr ab dem Zeitpunkt der Einreichung des Asylantrags von den Mitgliedstaaten auf jeden Fall gestattet werden musste. Frankreich und Italien vertraten jedoch hingegen die Meinung, dass die Mitgliedstaaten den Asylbewerbern keinen Beschäftigungszugang bieten sollten (Rat 2002e).

Im Vorschlag zur Qualifikationsrichtlinie wurden gemeinsame Mindestnormen für die

innerhalb der in Abschnitt 1 genannten Frist keine Entscheidung, kann der Asylbewerber die Überprüfungsinstanz um eine Entscheidung ersuchen (Artikel 24 Abschnitt 2).

⁴² In diesem Verfahren können die Mitgliedstaaten einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet ablehnen, wenn a) der Asylbewerber ohne hinreichenden Grund in seinem Antrag falsche Angaben zu seiner Identität oder Staatsangehörigkeit gemacht hat; b) der Asylbewerber kein Identitätspapier oder Reisedokument vorgelegt und keine ausreichenden oder hinreichend überzeugenden Angaben zur Bestimmung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit gemacht hat und gewichtige Gründe dafür sprechen, dass er ein Identitätspapier oder Reisedokument, das zur Feststellung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit beigetragen hätte, vorsätzlich vernichtet oder beseitigt hat; c) der Asylantrag in der letzten Phase eines Abschiebungsverfahrens gestellt wurde, obwohl er früher hätte eingereicht werden können; d) der Asylbewerber bei der Einreichung und Erläuterung seines Antrags keine Gründe angeführt hat, die gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention oder Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 Schutz rechtfertigen; e) der Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat im Sinne der Artikel 30 und 31 dieser Richtlinie kommt; f) der Asylbewerber einen neuen Antrag gestellt hat, der keine relevanten neuen Fakten im Zusammenhang mit seiner persönlichen Situation oder der Lage in seinem Herkunftsland enthält.

Bedingungen festgelegt, die Drittstaatsangehörige und Staatenlose erfüllen müssen, um Anspruch auf die Anerkennung als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, zu haben (Kommission 2001f). Bei der Diskussion über diesen Vorschlag standen die Verfolgungsgründe im Mittelpunkt. Gemäß diesem Vorschlag wurde auch die Verfolgung durch nichtstaatliche Kräfte als Verfolgungsgrund anerkannt. Frankreich und Deutschland sprachen sich gegen die Anerkennung der Verfolgung durch nichtstaatliche Kräfte als Verfolgungsgrund aus, weil diese Norm über die bisherige nationale Vorschrift hinausging (Rat 2002h).

Wenn man die Diskussionen über die oben genannten Maßnahmen betrachtet, sieht man, dass die Mitgliedstaaten im Prinzip in zwei Positionen geteilt werden können. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten, in denen die Anzahl von Asylbewerbern in den letzten Jahren zunahm, wollten ihre Lasten durch die Einführung des neuen Prinzips in die Dublin II-Verordnung verringern. Sie vertraten die Auffassung, dass ein Mitgliedstaat, in dem der Drittstaatsangehörige seinen Asylantrag stellt, für die Prüfung dieses Antrags zuständig sein sollte. Diese Mitgliedstaaten mit niedrigen Schutzstandards standen jedoch der Harmonisierung der nationaleren Asylpolitik skeptisch gegenüber, weil die Annahme von den Richtlinien zur Erhöhung ihrer Schutzstandards führen musste.

Im Gegensatz dazu wollten die nordeuropäischen Mitgliedstaaten, die an die Drittländer nicht grenzen, am Prinzip des Dublin Übereinkommens von 1990 festhalten, weil nach ihrer Meinung die Lasten zwischen den Mitgliedstaaten durch dieses Prinzip gerecht geteilt werden konnte. Folglich legten sie den Schwerpunkt auf die Harmonisierung der nationalen Asylpolitik. Sie vertraten die Auffassung, dass die niedrigen asylrechtlichen Standards in den südeuropäischen Mitgliedstaaten zur Belastung der nordeuropäischen Mitgliedstaaten führten, weil die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Standards die Sekundärbewegung von Asylbewerbern verursachten. Die Frage ist, inwieweit die nationalen Asylpolitiken harmonisiert werden sollten. Zwar einigten sich die nordeuropäischen Mitgliedstaaten im Prinzip auf die Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken, die oben genannten Richtlinien umfassten jedoch einige sensible Themen. Deshalb wollten einige Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, großen Ermessensspielraum aufrechterhalten.

Diese Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten verzögerten den Umsetzungsprozess des Tampere Programms. Die Kommission zeigte diese Verzögerung der bisherigen Zusammenarbeit in ihrem Fortschrittanzeiger vom Oktober 2001 deutlich auf (Kommission 2001b). Nach diesem Fortschrittanzeiger wurden zwar einige Maßnahmen,

z.B. die Entscheidung über die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (September 2000)(Rat 2000a), die Verordnung über die Einrichtung von Eurodac (Dezember 2000) (Rat 2000m) und die Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung eines vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (Juli 2001) (Rat 2001c), angenommen, die obengenannten sensible Vorschläge waren jedoch noch nicht verabschiedet worden. Die Kommission kritisierte, dass die Mitgliedstaaten keine Bereitschaft zeigten, die nationale Politik anzupassen, um eine Einigung über eine gemeinsame Politik zu ermöglichen. Sie wies auch darauf hin, dass es im Bereich der Asylpolitik, der der Einstimmigkeitsregel unterlag, an dem notwendigen Druck fehlte, um einen entscheidenden Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen. Sie war deshalb der Ansicht, dass man die Möglichkeit institutioneller Änderungen insbesondere in Bezug auf die Entscheidungsverfahren, einschließlich der möglichen Abweichung vom Grundsatz der Einstimmigkeit, prüfen sollte (Kommission 2001b).

Bemerkenswert war, dass die belgische Präsidentschaft, die in der zweiten Hälfte von 2001 amtierte, den Standpunkt der Kommission teilte. Im Bericht der Präsidentschaft zur Ratssitzung bezüglich der „Evaluierung zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere“ (Rat 2001b) kritisierte sie die Verzögerungen in der Umsetzung des Tampere Programms und insgesamt die Verzögerung in der gemeinsamen Asylpolitik. Sie vertrat die Auffassung, dass die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel im Ministerrat als ein Hindernis für die Zusammenarbeit zu sehen sei und dass der im Vertrag vorgesehene Übergang zur qualifizierten Mehrheit beschleunigt werden sollte(Rat 2001b).

Auf der Grundlage dieser kritischen Bewertungen zog der Europäische Rat von Laeken (Dezember 2001) eine Zwischenbilanz über die Fortschritte der Umsetzung des Tampere Programms undversuchte, einen neuen Anstoß zur Errichtung des gemeinsamen europäischen Asylsystems zu geben. Er betonte, dass das Tampere Programm nur langsamer als vorgesehen umgesetzt wurde. Um die Verzögerung aufzuholen, forderte er die Kommission auf, bis spätestens 30. April 2002 geänderte Vorschläge zu den Asylverfahren, der Familienzusammenführung und der Dublin II-Verordnung vorzulegen. Ferner ersuchte er den Ministerrat, seine Arbeiten zu den Entwürfen zu Aufnahmenormen, zur Definition des Begriffs „Flüchtling“ und zur Formen des subsidiären Schutzes voranzutreiben (Kommission 2001g). Nach dieser Sitzung thematisierte der Europäische Rat sehr oft die Umsetzung des Tampere Programms. Der Europäische Rat von Sevilla im Juni 2002 betonte(Europäischer Rat 2002), dass die im Tampere Programm festgelegten Maßnahmen rascher durchgeführt werden sollten. Er forderte den Ministerrat auf, vor Dezember 2002 die Dublin-II-

Verordnung, vor Juni 2003 die Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und über den Inhalt dieses Status sowie die Bestimmungen über die Familienzusammenführung und den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und vor Ende 2003 die gemeinsamen Vorschriften für Asylverfahren anzunehmen (Europäischer Rat 2002). Dieser Druck des Europäischen Rates war eine Voraussetzung für die Aufnahme der sensiblen Maßnahmen in das Tampere Programm, was die Kommission wegen der Einstimmigkeitsregel nicht hatte erreichen können. Trotz der Bemühungen des Europäischen Rates taten die Mitgliedstaaten sich jedoch schwer die obengenannten Vorschläge anzunehmen.

Insbesondere konnten die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Rat 2003) (Januar 2003), die Qualifikationsrichtlinie (Rat 2004d) (April 2004) und die Asylverfahrensrichtlinie (Rat 2005) (Dezember 2005) erst nach langen Diskussionen angenommen werden. Auffallend ist, dass diese endgültigen Richtlinien den Mitgliedstaaten großen Ermessensspielraum boten. Man kann diesen großen Ermessensspielraum z.B. in der Richtlinie über Aufnahmebedingungen deutlich sehen. Wie oben gezeigt, galt der Zugang zur Beschäftigung als ein sensibles Thema. In ihrem Vorschlag schlug die Kommission vor, dass „die Mitgliedstaaten Asylbewerbern den Zugang zur Beschäftigung nicht länger als sechs Monate nach Antragstellung verweigern durften“. In der endgültigen Richtlinie heißt es jedoch, dass „die Mitgliedstaaten einen mit der Einreichung des Asylantrags begonnenen Zeitraum fest(legen), in dem der Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hat“ (Rat 2003). Dieser große Ermessensspielraum zeigt, dass die Mitgliedstaaten den Umsetzungsprozess des Tampere Programms relativ effektiv kontrollieren konnten, obwohl die institutionellen Rahmenbedingungen verändert wurden.

Wenn man den Umsetzungsprozess des Tampere Programms betrachtet, sieht man, dass dieses Programm der Kommission eine Gelegenheit bot, eine aktivere Rolle in diesem Politikbereich zu spielen, weil sie beauftragt wurde, die für die Umsetzung notwendigen Maßnahmen auszuarbeiten. Tatsächlich arbeitete sie eine Reihe von Vorschlägen nach sorgfältigen Konsultationen mit den EU-Organisationen, dem UNHCR und den einschlägigen Nichtregierungsorganisationen aus.

Trotz der sorgfältigen Vorbereitung der Kommission und der Forderung des Europäischen Rates verzögerten die Mitgliedstaaten jedoch die Annahme der Vorschläge der Kommission. Diese Verzögerung kann hauptsächlich auf die Interessenkonstellation der Mitgliedstaaten zurückgeführt werden: Die südeuropäischen Mitgliedstaaten mit dem niedrigen Schutzniveau standen der Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken skeptisch gegenüber, weil die

Einführung der gemeinsamen Maßnahmen zur weiteren Belastung führen konnte. Zwar interessierten sich die nordeuropäischen Mitgliedstaaten für die Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken, sie suchten jedoch einen großen Ermessensspielraum in einigen sensiblen Themen zu wahren, weil die Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen eng mit dem Kern ihrer nationalen Rechtssysteme verbunden waren. Das bedeutet, dass die Kommission von keinem der beiden Lager Unterstützung bekommen konnte. Gemeinsame Maßnahmen wurden folglich nur dann vereinbart, wenn sie den Mitgliedstaaten großen Ermessensspielraum boten. Hieran kann man sehen, dass die Kontrollfähigkeit der Mitgliedstaaten immer noch bestand.

Bemerkenswert ist jedoch, dass nicht nur die Kommission sondern auch der Europäische Rat auf Fortschritte drängte, die in den Ratsverhandlungen nicht zum Tragen kamen. Ebenso bemerkenswert ist, dass die belgische Präsidentschaft wie auch die Kommission die Meinung vertrat, dass ohne weitere vertragliche Veränderung, insbesondere die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens, die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems unmöglich war. Die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens wurde so erwartungsgemäß zum wichtigen Thema in der zweiten Phase des Umsetzungsprozesses.

8.3 Das Haager Programm

Anlässlich des Ablaufs der Frist für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und Rechts (Juni 2004), die im Vertrag von Amsterdam festgelegt worden war, zog die Kommission eine Gesamtbilanz über die Umsetzung des Tampere Programms. In ihrer Mitteilung (Kommission 2004a; Kommission 2004c) kam sie zu dem Schluss, dass gegenüber dem Stand von 1999 substantielle Fortschritte erzielt worden waren. Sie stellte jedoch gleichzeitig fest, dass nicht alle sensiblen Maßnahmen des Tampere Programms wie geplant angenommen worden waren und folgerte daraus, dass die geltenden Entscheidungsverfahren, insbesondere die Einstimmigkeitsregel, das entscheidende Hindernis seien (Kommission 2004c). Sie schlug deshalb erneut vor, dass das schon in Artikel 67 des EG-Vertrags vorgesehene qualifizierte Entscheidungsverfahren unverzüglich angewendet werden sollte (Kommission 2004c). Zudem legte sie die Prioritäten für die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems fest. Hauptziel der zweiten Phase sollte die Einführung des einheitlichen Status für Asyl und den subsidiären Schutz, ein gemeinsames Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung dieses Status und eine gemeinsame Regelung

des vorübergehenden Schutzes sein (Kommission 2004c). Im Juni 2004 nahm der Europäische Rat von Brüssel diese Mitteilung an und ersuchte die Kommission und den Ministerrat, Vorschläge für ein neues Programm für die kommenden Jahre auszuarbeiten (Europäischer Rat 2004d). Auffallend ist, dass der niederländische Vorsitz die Position der Kommission unterstützte. In seinem Bericht (Rat 2004a) bewertete er das Ergebnis der ersten Phase und forderte eine weitere Entwicklung einer gerechten gemeinsamen EU-Asylpolitik. Außerdem vertrat er die Meinung, dass die Möglichkeit zur Einführung des Mitentscheidungsverfahrens geprüft werden sollte, um die mit dem derzeitigen Entscheidungsverfahren einhergehenden Zwänge zu beseitigen.

Auf Ersuchen des Europäischen Rates von Brüssel legte die Kommission ein neues Mehrjahresprogramm (Haager Programm) vor (Europäischer Rat 2004d). Nach diesem Programm galt die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Menschen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, als das Hauptziel der zweiten Phase. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die erste Phase unverzüglich in vollem Umfang durchzuführen. Hierfür sollte der Ministerrat möglichst bald einstimmig die Asylverfahrensrichtlinie gemäß Artikel 67 Absatz 5 EG-Vertrag annehmen. Die Kommission wurde ersucht, die Bewertung der Rechtsakte aus der ersten Phase 2007 abzuschließen und die Rechtsakte und Maßnahmen der zweiten Phase dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament so vorzulegen, dass sie vor Ende 2010 angenommen werden konnten. In diesem Zusammenhang ersuchte der Europäische Rat die Kommission, eine Studie über die Zweckmäßigkeit, die Möglichkeiten und Schwierigkeiten sowie über die rechtlichen und praktischen Auswirkungen einer gemeinsamen Behandlung von Asylanträgen in der Union vorzulegen (Rat 2004b).

Als einen neuen Aspekt umfasste die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems nicht nur legislative Maßnahmen, sondern auch die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Im Haager Programm wurden der Ministerrat und die Kommission aufgefordert, im Jahr 2005 geeignete Strukturen einzurichten, die die Asylbehörden der Mitgliedstaaten einschließen und die praktische kooperative Zusammenarbeit mit Blick auf drei Hauptziele erleichtern sollten: Einführung eines einheitlichen Verfahrens für die Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz; gemeinsame Sammlung, Bewertung, Verwendung von Informationen über Herkunftsländer; Unterstützung der Mitgliedstaaten, wenn ein besonderer Druck auf Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten besteht. Sobald ein gemeinsames Asylverfahren eingeführt worden war, sollten diese Strukturen auf der Grundlage einer Bewertung in eine europäische

Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung umgewandelt werden(Rat 2004b).

Auffallend ist, dass dieses Programm außerdem großen Wert auf die Verstärkung des Überwachungsmechanismus legte. Zwar war bereits im Tampere Programm ein Überwachungsmechanismus (Fortschrittanzeiger)eingeführt worden, dieser befasste sich jedoch lediglich mit der Prüfung der Annahme der Maßnahmen auf europäischer Ebene. Im Haager Programm wurde die Schaffung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitliches Status für Menschen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, als das Hauptziel eingeführt(Europäischer Rat 2004d). Wie oben gezeigt, wurden die Maßnahmen in der ersten Phase jedoch nicht planmäßig angenommen. Folglich wurde ein neuer Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus vorgesehen, der nicht nur die Überwachung der Annahme der Maßnahmen auf europäischer Ebene durch den Fortschrittanzeigerumfasste, sondern auch die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen auf nationaler Ebene und ihre Auswirkungen. Dieser neue Mechanismus dient der Beurteilung des Funktionierens der Maßnahmen und der Vorschläge zur Lösung für Probleme, die bei der Umsetzung und Anwendung der Maßnahmen auftauchen(Europäischer Rat 2004a). Die Einführung dieses Mechanismus war von Bedeutung, weil die Kommission mit diesem Mechanismus unmissverständlich und in aller Öffentlichkeit zeigen konnte, welche Mitgliedstaaten die vereinbarten EU-Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht vollständig umsetzten. Es war davon auszugehen, dass sie damit den politischen Druck auf die Mitgliedstaaten erhöhen konnte und eine Handhabe bekam, um -wenn notwendig - ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten zu können.

In Bezug auf die konstitutionelle Reform wurde die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in diesem Programm erneut vorgeschlagen. Unter Berücksichtigung der Bewertung der Kommission(Kommission 2004c) und der Empfehlung des Europäischen Parlaments (Parlament 2004a) ersuchte der Europäische Rat den Ministerrat, spätestens bis zum 1. April 2005 einen Beschluss über die Anwendung des qualifizierten Mehrheitsentscheidungsverfahrens anzunehmen(Europäischer Rat 2004a). Diesem Verlangen entsprach der Ministerrat schließlich auf seiner Sitzung im Dezember 2004(Rat 2004c). Diese Entscheidung führte zu großen Änderungen der institutionellen Rahmenbedingung im Bereich der Innen- und Justizpolitik einschließlich der gemeinsamen Asylpolitik. Mit dem veränderten Entscheidungsverfahren verloren die Mitgliedstaaten auch das Initiativrecht, das nun exklusiv in die Hand der Kommission gelegt wurde.

Das Ziel der ersten Phase war die Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der

Mitgliedstaaten anhand gemeinsamer Mindestnormen. Die in dieser Phase vereinbarten Mindestnormen überließen den Mitgliedstaaten jedoch einen großen Ermessensspielraum. In der zweiten Phase verpflichteten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission, ein *einheitliches* Asylverfahren und einen *einheitlichen* rechtlichen Asylstatus anzustreben. Um dieses Ziel zu erreichen, versuchte die Kommission in der zweiten Phase, die nationalen Vorschriften in Bezug auf die Asylverfahren, die Standards für die Anerkennung als Flüchtlinge und Aufnahmebedingungen weiter anzugleichen. Das heißt, dass die Kommission versuchte, in dieser Phase viel mehr die inhaltliche Ausgestaltung der nationalen Politiken zu beeinflussen. Dabei wählte die Kommission einen sorgfältigen Umsetzungsprozess, der mit der Bewertung der vorangegangenen Phase begann, Konsultationen mit den einschlägigen Akteuren umfasste und in eine etappenweise Ausarbeitung von konkreten Vorschlägen mündete.

So legte die Kommission im Juni 2007 ein Grünbuch über die künftige Gemeinsame Europäische Asylpolitik als ersten Schritt für die zweite Phase vor (Kommission 2007e). Im diesem Grünbuch ermittelte sie, welche Probleme im Umsetzungsprozess der ersten Phase aufgetaucht waren und welche Optionen nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen für die Ausgestaltung der zweiten Phase der Einrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems möglich waren. Zwar sind Grünbücher rechtlich nicht verbindlich, man kann sie jedoch als ein wichtiges Instrument der Kommission einstufen, weil die darin enthaltene detaillierte und fachbezogene Untersuchung eine bestimmte Problemsicht vermittelt und daraus gewisse Handlungsoptionen abgeleitet werden. Auf diese Weise versuchte die Kommission den Umsetzungsprozess der zweiten Phase zu steuern.

Der Tenor des Grünbuchs entsprach den bekannten Positionen der Kommission. Sie beurteilte die bestehenden Richtlinien ausgesprochen kritisch, diagnostizierte als wesentliches Problem den breiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten, der nach ihrer Auffassung die einheitliche Anwendung der Richtlinien in den einzelnen Mitgliedstaaten behinderte. Daraus leitete sie die Forderung ab, dass eben dieser große Ermessensspielraum eingeschränkt werden müsse (Kommission 2007e). Auf der Grundlage des Grünbuchs leitete die Kommission einen umfassenden Konsultationsprozess ein, an dem sich die Vertreter der Mitgliedstaaten, der UNHCR, Nichtregierungsorganisationen und Rechtsexperten beteiligten. Diesen Konsultationsprozess nutzte die Kommission um Meinungen von relevanten Akteuren zu sammeln und Unterstützung für ihre Vorschläge zum Aufbau des gemeinsamen europäischen Asylsystems in der zweiten Phase zu gewinnen. Anknüpfend an diesen Konsultationsprozess arbeitete die Kommission dann die Asylstrategie aus (Kommission

2008d). Sie legte einen Fahrplan für die kommenden Jahre fest und listete die Maßnahmen auf, mit denen sie die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems abschließen wollte. Die Kommission verwies erneut auf den Tatbestand, dass die in der ersten Phase vereinbarten Maßnahmen nicht einheitlich in den Mitgliedstaaten angewendet wurden. Deshalb erwog sie, Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften vorzulegen, um die einheitliche Anwendung der Maßnahmen auf nationaler Ebene zu gewährleisten.

Betrachtet man nun die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten, so zeigt sich im Umsetzungsprozess des Haager Programms eine ganz ähnliche Konstellation wie im Umsetzungsprozess des Tampere Programms: Die südeuropäischen Mitgliedstaaten, vor allem Malta, Griechenland und Zypern, hatten nach wie vor großes Interesse an der Einführung des neuen Prinzips in die Dublin II-Verordnung. Nach ihrer Meinung sollte der Mitgliedstaat, in dem der Drittstaatsangehörige seinen Asylantrag stellt, diesen Antrag prüfen. Außerdem thematisierten sie die verstärkte praktische Zusammenarbeit, weil sie selbst in den vorausgegangenen Jahren durch die Zunahme von Asylbewerbern belastet wurden (Rat 2010a). Die nordeuropäischen Mitgliedstaaten, vor allem Deutschland und Österreich, vertraten dagegen die Position, dass das bisherige Prinzip der Dublin II-Verordnung aufrechterhalten werden sollte. Das heißt, dass der Mitgliedstaat, über den ein Asylbewerber erstmals das EU-Gebiet betritt, den Asylantrag dieser Person bearbeiten sollte. Ihrerseits legten sie den Schwerpunkt auf die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der Maßnahmen auf nationaler Ebene. Ihrer Auffassung nach war eine weitere Harmonisierung der nationalen Asylpolitik durch legislative Maßnahmen nur schwer zu erreichen. In der Diskussion über die neue Asylverfahrensrichtlinie wurde von einigen Mitgliedstaaten z.B. die Notwendigkeit der Flexibilität bei der Gestaltung der Asylverfahren vertreten (Kommission 2009e). Außerdem hoben Deutschland, Österreich und das Vereinigte Königreich die Bedeutung der engeren Zusammenarbeit mit Drittländern zu Fragen wie Rückübernahmeabkommen und Grenzkontrolle hervor und forderten die Unterstützung der Mitgliedstaaten, die besonderem Druck von Asylbewerbern ausgesetzt sind (Rat 2010a).

Für die Analyse des Umsetzungsprozesses des Haager Programms ist wichtig, dass er unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen erfolgte. Nach allgemeiner Auffassung war die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens von besonderer Bedeutung. Seit dem Tampere Programm vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Einstimmigkeitsregel die Entwicklung der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik behinderte, und forderte immer wieder die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens um die Einrichtung eines

gemeinsamen europäischen Asylsystems zu erreichen. Das Argument war abstrakt gesehen völlig überzeugend, denn nach Einführung des Mitentscheidungsverfahrens konnten die einzelnen Mitgliedstaaten kein Veto mehr einlegen und so war ein Gelingen der gemeinsamen Asylpolitik zu erwarten.

Die Realität sah jedoch anders aus; d. h. es wurden keine großen Fortschritte in Richtung auf das gemeinsame europäische Asylsystem erzielt. Zwar erachteten die Mitgliedstaaten die Harmonisierung der nationalen Asylpolitik grundsätzlich als notwendig, sie suchten jedoch nach wie vor ihre Flexibilität bei der Anwendung der Maßnahmen auf nationaler Ebene zu sichern. Die fortbestehenden Widerstände machen deutlich, dass die Harmonisierung der nationalen Asylpolitik allein über den Weg von legislativen Maßnahmen sehr schwierig war. Die Mitgliedstaaten erwarteten eher Fortschritte durch flankierende Maßnahmen wie die Unterstützung der Mitgliedstaaten, die besonderem Druck von Asylbewerbern ausgesetzt sind, und durch die Zusammenarbeit mit Drittländern.

8.4 **Fazit**

In diesem Kapitel wurde der Umsetzungsprozess des gemeinsamen europäischen Asylsystems untersucht. Auffallend ist, dass zur Umsetzung eine bestimmte Methode, nämlich die Formulierung von Mehrjahresprogrammen, gewählt wurde. Diese Methode ermöglichte zunächst eine Bedeutungssteigerung der Kommission. Die Bedeutungssteigerung wurde insbesondere dadurch möglich, dass die Kommission in den Mehrjahresprogrammen einen konkreten Maßnahmenkatalog mit klaren Umsetzungsfristen festlegen und damit die Ausrichtung des europäischen Asylsystems vorgeben konnte. Ferner wiesen die Mehrjahresprogramme der Kommission die Zuständigkeit zur Überwachung der Entwicklung der gemeinsamen Maßnahmen zu.

Diese Methode brachte nicht nur der Kommission, sondern auch den Mitgliedstaaten Vorteile. Sie konnten die Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken, die erklärtermaßen in ihrem eigenen Interesse war, weiterverfolgen ohne eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingung vorzunehmen. Mit anderen Worten, durch die Übertragung der obengenannten Zuständigkeiten an die Kommission boten die Mehrjahresprogramme den Mitgliedstaaten eine Gelegenheit, ohne eine Vertragsänderung die Effizienz und die Glaubwürdigkeit ihrer Zusammenarbeit zu verbessern.

Zwar konnte die Kommission dank der Mehrjahresprogramme die gemeinsame Asylpolitik voranbringen, doch die Mitgliedstaaten waren nur schwer zur Vereinbarung gemeinsamer

Maßnahmen zu bringen. Zu groß waren die Interessenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten: Die südeuropäischen Mitgliedstaaten mit dem niedrigen Schutzniveau standen der Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken skeptisch gegenüber, weil sie zu weiteren Lasten führte; die nordeuropäischen Mitgliedstaaten legten dagegen großes Gewicht auf die Harmonisierung, weil ihrer Meinung nach ihre eigene überproportionale Belastung durch die großen Unterschiede in den nationalen Asylpolitiken verursacht wurde. Bemerkenswert ist, dass der Europäische Rat, immer wieder die Schaffung des gemeinsamen europäischen Asylsystems anmahnte. Er setzte regelmäßig neue Frist für die Annahme der notwendigen Maßnahmen fest und gab damit Kommission und Mitgliedstaaten eindeutige politische Richtlinien vor. Damit erhielt die Kommission eine für ihre Verhandlungen mit dem Ministerrat wichtige Unterstützung. In diesem Sinne kann der Europäische Rat neben der Kommission als Motor der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik bezeichnet werden. Aufschlussreich ist jedoch, dass die Vorgaben des Europäischen Rates nicht ausreichten, um den hinhaltenden Widerstand der Fachminister im Rat zu überwinden.

Es bestand Konsens, dass die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens zur Beschleunigung der Asylpolitik führen werde. Dementsprechend war die Einführung dieses Verfahrens Teil der langfristigen Strategie der Kommission, auch wenn sie in der Anfangsphase der Zusammenarbeit Zurückhaltung übte, weil sie wusste, dass die Mitgliedstaaten der Einführung dieses Verfahrens skeptisch gegenüber standen. Als im Umsetzungsprozess des Tampere Programms die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anwendung der angenommenen Maßnahmen offenkundig wurden, forderte sie nachdrücklicher als zuvor die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens um die weitere Harmonisierung der nationalen Asylpolitiken voranzubringen. Ihre Strategie konnte nur erfolgreich sein, wenn es die Unterstützung anderer Akteure gab. Das Europäische Parlament war der stärkste Unterstützer seit der Anfangsphase. Es hatte sowohl ein inhaltliches als auch ein institutionelles Interesse. Das Europäische Parlament trat nachdrücklich für eine gemeinsame europäische Asylpolitik ein und wollte zudem seine Stellung durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in der Asylpolitik stärken. Nicht zuletzt unterstützten einige Mitgliedstaaten die vertragliche Verfahrensänderung, weil sie auf diesem Weg eine bessere Chance zur Weiterentwicklung des Asylsystems und damit gleichzeitig zur besseren Durchsetzung ihrer eigenen Interessen sahen.

9 Kontrollmechanismen in der Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen

Seit der Annahme des Tampere Programms wurden gemeinsame Maßnahmen im Bereich der Asylpolitik auf EU-Ebene beschlossen, die von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene durchzuführen waren. Die Frage ist, welche Kontrollmechanismen den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen zur Verfügung standen und wie diese Mechanismen funktionierten.

Bei der Durchführung gemeinsamer Maßnahmen rückt die Komitologie in den Vordergrund. Nach Dogan ist die Komitologie eine Reihe von den Verfahren, in denen die Kommission in Zusammenarbeit mit den nationalen Experten die Entscheidungen über die Art und Weise der Durchführung der gemeinsamen EU-Maßnahmen trifft (Dogan 1997: 31). In der Literatur (Wessels 1998; Dehaussé 2003; Blom-Hansen 2008; Blom-Hansen 2011; Blom-Hansen/Brandsma 2009) wird den Funktionen der Komitologie breite Aufmerksamkeit gewidmet. Bisher gibt es zwei verschiedene Meinungen über die Funktionen der Komitologie. Vom Standpunkt des Konstruktivismus aus bezeichneten Joerges und Neyer (Joerges/Neyer 1997a, Joerges/Neyer 1997b) die Komitologie als Forum *deliberativer* Problemlösung. Nach dieser Auffassung werden in den Komitologieausschüssen meistens hoch komplexe und sehr technische Fragen behandelt. Aufgrund des technologischen Charakters der Verhandlungen sind die Verhandlungsergebnisse teilweise offen. Die Präferenzen der Beteiligten können durch überzeugende Argumente beeinflusst werden; der Austausch wissenschaftlicher Fachkenntnisse rechtfertigt bestimmte Positionen und eröffnet Kompromisse. Die nationalen Vertreter beteiligen sich regelmäßig und intensiv an den Diskussionen in den Komitologieausschüssen. Dadurch ist es den Beteiligten möglich, ein gemeinsames Problembewusstsein und gemeinsame Ansätze der Problemlösung zu entwickeln. Durch verschiedene Fallstudien kamen Joerges und Neyer zu dem Ergebnis, dass sich die Interaktionen in den Komitologieausschüssen nicht durch harte intergouvernementale Verhandlungen zwischen den Beteiligten, sondern durch die Konsensbildung in einem solchen Austauschprozess zwischen den Beteiligten auszeichnen.

Der rational choice institutionalistische Ansatz sieht in den Komitologieausschüssen dagegen eher einen Kontrollmechanismus, der von den Mitgliedstaaten eingerichtet wurde, um die Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen zu kontrollieren (Franchiono 2000; Pollack 2003). Nach diesem Ansatz können die Mitgliedstaaten der vereinbarten Selbstverpflichtung Glaubwürdigkeit durch die Übertragung ihrer Kompetenzen verleihen und damit die

Berechenbarkeit des politischen Verhaltens im Umgang miteinander erhöhen. Die Kompetenzübertragung kann jedoch zur Kontrollverlust führen, wenn die supranationalen EU-Organe andere Präferenzen und Interessen als die Mitgliedstaaten haben und die übertragenen Kompetenzen benutzen, um eigene Präferenzen und Interessen zu verfolgen. Nach dem rational choice institutionellen Ansatz überwachen die Komitologieausschüsse die Ausübung der übertragenen exekutiven Kompetenzen der Kommission, um somit den Kontrollverlust zu vermeiden. Im Folgenden soll nun empirisch untersucht werden, welche Rolle den Komitologieausschüsse im Bereich der Asylpolitik zugeschrieben wurde. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf ihrer möglichen Funktion als Kontrollinstrument der Mitgliedstaaten.

Eine weitere Frage ist, wie die einheitliche Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen auf nationaler Ebene gewährleistet werden sollte. In meisten Politikbereichen überwacht die Kommission die Anwendung der angenommenen Maßnahmen. Man kann davon ausgehen, dass diese Überwachung der Kommission sehr wichtig im Bereich der Asylpolitik ist, weil die gemeinsamen Maßnahmen in diesem Bereich den Mitgliedstaaten einen breiten Ermessensspielraum bei der Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen boten. Ein bewährtes Instrument ist der Überwachungsmechanismus, wie er im Tampere Programm eingeführt wurde. Im nächsten Schritt wird deshalb untersucht, wie die Kommission durch den Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus die Durchführung der Maßnahmen kontrollierte.

Schließlich rücken die Aktivitäten der quasi autonomen Agenturen bei der praktischen Zusammenarbeit in den Vordergrund. In den verschiedenen Politikbereichen der EU spielen die quasi autonomen Agenturen bei der Durchführung der Maßnahmen eine immer wichtigere Rolle. Im Bereich der Asylpolitik wurde das Unterstützungsbüro für Asylfragen im Jahr 2010 eingerichtet, um die praktische Zusammenarbeit in der Asylpolitik zu fördern. In diesem Kapitel werden die Aufgaben und die institutionellen Rahmenbedingungen dieses Unterstützungsbüros untersucht.

9.1 Komitologie

Die Rolle der Komitologieausschüsse und ihre Effizienz als Kontrollmechanismus der Mitgliedstaaten unterscheiden sich von Politikbereich zu Politikbereich. Die Entwicklung und die Funktionen der Komitologieausschüsse in der Asylpolitik müssen vor dem Hintergrund

der allgemeinen Entwicklung der Komitologie gesehen werden. Zur Einschätzung ihrer Bedeutung werden die Anzahl der Komitologieausschüsse, die unterschiedlichen Komitologieverfahren, die Anzahl der Ausschusssitzungen und die Anzahl der Stellungnahme in der Asylpolitik als Indikatoren benutzt.

Wenn man die Gesamtanzahl der Komitologieausschüsse zwischen 2000 und 2008 betrachtet, sieht man, dass immer mehr Komitologieausschüsse in verschiedenen Politikbereichen tätig wurden (Tabelle 8). Auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik nahm die Anzahl der Komitologieausschüsse zu. Im Jahr 2000 gab es nur zwei Ausschüsse in der Innen- und Justizpolitik, im Jahr 2008 wurden jedoch schon 24 Ausschüsse in diesem Bereich tätig. Diese Anzahl war mit der im Bereich der Landwirtschaft (28 Komitologieausschüsse im Jahr 2008) vergleichbar und wurde nur von der Anzahl der Komitologieausschüsse in den Bereichen transeuropäische Netze, Landwirtschaft, Umwelt und Unternehmen überstiegen. Ihr rasches Anwachsen spiegelt die späte Einrichtung dieses Politikbereichs wider. Von diesen 24 Ausschüssen beschäftigten sich jedoch nur drei Ausschüsse mit dem Bereich der Asylpolitik: Der Komitologieausschuss für den Europäischen Flüchtlingsfonds, der Komitologieausschuss für Eurodac und der Komitologieausschuss für Dublin II.

Tabelle 87 Gesamtanzahl der Komitologieausschüsse

Generaldirektion	2000	2004	2008
Außenbeziehungen	7	3	3
Beschäftigung und Soziales	8	6	5
Betrugsbekämpfung	1	1	1
Bildung und Kultur	6	9	7
Binnenmarkt	10	11	14
Transeuropäische Netze/Verkehr/Energie	29	40	36
Erweiterung	2	2	3
Entwicklung	5	9	8
Fischerei	3	3	4
Forschung	6	3	6
Gesundheit und Verbraucherschutz	22	13	17
Handel	11	11	12
Haushalt	1	2	2
Humanitäre Hilfe	1	1	1
Informatik			1
Informationsgesellschaft	10	10	9
Justiz und Inneres	2	10	24
Landwirtschaft	30	30	28
Regionalpolitik	2	2	1
Statistik	6	7	9
Steuern und Zollunion	9	10	10
Umwelt	41	35	35
Unternehmen	32	30	34
Insgesamt	244	248	270

Quelle: Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse(Kommission 2001a;Kommission 2005c;Kommission 2009a)

Vom Standpunkt des rational choice Institutionalismus spielen die formalen Entscheidungsverfahren in den Komitologieausschüssen eine wichtige Rolle, weil sie Einfluss auf Durchführungsbefugnisse der Kommission ausüben (Pollack 1997a: 114f.). Nach diesem Ansatz zeichnen sich die Interaktionen zwischen den Beteiligten in den Komitologieausschüssen, genauso wie im Ministerrat, durch harte intergouvernementale Verhandlungen aus. Folglich wählt jeder Akteur die Komitologieverfahren strategisch nach eigenen Präferenzen aus, um seine Einflussmöglichkeiten zu maximieren. Nachdem der

Beschluss des Ministerrates zur Modalitäten der Komitologieausschüsse 1999 erlassen worden war, wurden hauptsächlich drei Komitologieverfahren angewendet (Rat 1999b).

Beim *Beratungsverfahren*(Rat 1999b) hat die Kommission die größte Einflussmöglichkeit auf die Durchführungsmaßnahmen, weil sie nur soweit wie möglich die Stellungnahmen des Komitologieausschusses berücksichtigen muss. Der Ministerrat kann die Durchführungsmaßnahmen, die von der Kommission vorgeschlagen wurden, nicht ablehnen. Beim *Verwaltungsverfahren*(Rat 1999b) wird die Einflussmöglichkeit der Kommission gewissermaßen eingeschränkt. Wenn sich der Komitologieausschuss mit qualifizierter Mehrheit gegen den Entwurf der Kommission ausspricht, muss die Kommission dies sofort dem Ministerrat mitteilen. In diesem Fall kann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen. Beim *Regelungsverfahren*(Rat 1999b) ist die Kommission in der schwächsten Position. In diesem Verfahren kann die Kommission die beabsichtigten Durchführungsmaßnahmen nur dann erlassen, wenn der Komitologieausschuss dem Entwurf der Kommission mit qualifizierter Mehrheit zustimmt. Stimmt der Ausschuss dem Entwurf der Kommission nicht zu oder wird keine Stellungnahme vorlegt, unterbreitet die Kommission dem Ministerrat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen und unterrichtet das Europäische Parlament. Der Ministerrat kann innerhalb einer Frist, die in jeder Basisrechtsakte festzulegen ist, die keinesfalls aber drei Monaten von der Befassung des Ministerrates an überschreiten darf, mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag der Kommission befinden. Nach dem rational choice institutionalistischen Ansatz ist zu erwarten, dass die Akteure die Komitologieverfahren unter Abwägung zwischen der Effizienz der Zusammenarbeit und ihrer Kontrollfähigkeit wählen.

Im Bereich der Asylpolitik war der Ausschuss für den Europäischen Flüchtlingsfonds nach dem Beratungsverfahren bzw. dem Verwaltungsverfahren tätig (Tabelle 9) (Kommission 2005b; Kommission 2009b). Man kann deshalb davon ausgehen, dass die Kommission eine relativ große Einflussmöglichkeit zur Durchführung des Europäischen Flüchtlingsfonds hat. In Bezug auf die Eurodac -Verordnung und die Dublin II- Verordnung wurden hingegen die restriktiveren Verfahren angewendet: Der Ausschuss für Eurodac arbeitete nach dem Regelungsverfahren (Kommission 2007c; Kommission 2007d). Der Ausschuss für Dublin II war nach dem Regelungsverfahren bzw. dem Regelungsverfahren mit Kontrolle (Kommission 2008a; Kommission 2008c; Rat 2006)⁴³ tätig. Man kann deshalb davon ausgehen, dass die

⁴³ Dieses neue Komitologieverfahren wurde mit der Reform der Modalitäten der Komitologieausschüsse 2006 eingeführt: Wenn die von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses im Einklang steht, unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat den Entwurf von Maßnahmen zur Kontrolle. Wenn der Entwurf der Kommission vom

Mitgliedstaaten die stärkeren Kontrollmöglichkeit im Ausschuss für Eurodac und Dublin II anstrebten.

Bemerkenswert ist, dass es Meinungsunterschiede bei der Auswahl des Komitologieausschusses für das Eurodac-System zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission gab. Der Ministerrat war der Auffassung, dass die wesentlichen Durchführungsbefugnisse aufgrund der Eurodac-Verordnung ihm vorbehalten bleiben und nicht der Kommission übertragen werden sollten. Die Kommission vertrat dagegen die Meinung, dass das neue Regelungsverfahren nach dem Beschluss 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 anzuwenden sei, weil ihrer Ansicht nach ein Verbleib der Durchführungsbefugnisse beim Ministerrat zur Beeinträchtigung der Rolle der Kommission und des Europäischen Parlaments hätte führen können (Kommission 2000b). Deshalb schlug die Kommission die Anwendung des Regelungsverfahrens vor. Dieser Meinungsunterschied zeigt, dass der rational choice institutionalistische Ansatz eine zuverlässige Prognose ermöglicht. Die Mitgliedstaaten entscheiden sich bei der Abwägung zwischen Effizienz der Zusammenarbeit und eigene Kontrollfähigkeit in den sensiblen Politikbereich für das restriktivste Komitologieverfahren. Ein weiterer Indikator für die mögliche Kontrolle der Kommission durch die Komitologieausschüsse ist die Anzahl der Ausschusssitzungen. Im Bereich der Asylpolitik war die Anzahl der Sitzungen sehr niedrig: Im Ausschuss für den Europäischen Flüchtlingsfonds gab es drei Sitzungen im Jahr 2004 (Tabelle 9). Danach ging diese Anzahl zurück. Im Jahr 2009 und 2010 fand keine Sitzung in diesem Ausschuss statt. Im Ausschuss für Eurodac und im Ausschuss für Dublin II gab es zwischen 2006 und 2010 keine Sitzung (Kommission 2007d; Kommission 2008c; Kommission 2009b; Kommission 2010d; Kommission 2011). Um die Aktivitäten der einzelnen Komitologieausschüsse genauer zu analysieren, muss man auch die Anzahl der Stellungnahmen untersuchen. Im Jahr 2004 gab der Ausschuss für den Europäischen Flüchtlingsfonds 24 Stellungnahmen ab (Tabelle 9). Seit

Europäischen Parlament mit der Mehrheit oder vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird, kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Entwurf von Maßnahmen unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen. Wenn die von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses im Einklang steht, unterbreitet die Kommission einen Vorschlag für die zu ergreifenden Maßnahmen und übermittelt diesen Vorschlag gleichzeitig dem Europäischen Parlament. Wenn sich der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit gegen diesen Vorschlag ausspricht, kann die Kommission einen geänderten Vorschlag unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegen. Wenn der Ministerrat den Erlass der vorgeschlagenen Maßnahmen beabsichtigt, unterbreitet er diese dem Europäischen Parlament. Wenn das Europäische Parlament diese Maßnahmen mit der Mehrheit ablehnt, kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Maßnahmen unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen. Beschluss des Rates vom 17. Juli. 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 200 vom 22.7. 2006, S. 11-13.

2007 erfolgten dann nur noch wenige Stellungnahmen. Dieser Ausschuss vertrat zudem keine abweichende Meinung zu den Vorschlägen der Kommission. Der Dublin-Ausschuss und der Eurodac-Ausschuss gaben keine Stellungnahmen zu den Entwürfen der Kommission zwischen 2006 und 2010 ab (Kommission 2007d; Kommission 2008c; Kommission 2009b; Kommission 2010d; Kommission 2011b) .

Aus der Untersuchung der obengenannten Indikatoren kann man den Schluss ziehen, dass die Komitologieausschüsse den Mitgliedstaaten nicht wirklich zur Kontrolle der Asylpolitik dienten. Die geringe Aktivität der Komitologieausschüsse kann darauf zurückgeführt werden, dass die Zuständigkeit der Komitologieausschüsse bereits durch die Basisrechtsakte auf marginale Bereiche eingeschränkt worden waren, weil die Mitgliedstaaten der Übertragung der Durchführungsbefugnis an die Kommission skeptisch gegenüber standen. Diese marginalen Zuständigkeiten werden an Beispiel des Dublin-Systems, das hauptsächlich aus der Dublin II-Verordnung und der Eurodac-Verordnung besteht, besonders deutlich(Kommission 2007a).⁴⁴

Nach der Dublin II-Verordnung sind die Mitgliedstaaten (Artikel 3) für die Prüfung der einzelnen Asylanträge zuständig. Lediglich technische Angelegenheiten können gemäß Komitologieverfahren beschlossen werden. Dies trifft zu auf die Bedingungen und Verfahren für die Umsetzung der Humanitären Klausel(Artikel 15 Absatz 5)⁴⁵, die Vorschriften für die Ermittlung und die Modalitäten zur Übermittlung der Gesuche (Artikel 17 Absatz 3), die Vorschriften über die Beweismittel und Indizien und deren Auslegung sowie die Modalitäten für das Stellen und Übermitteln von Gesuchten (Artikel 20 Absatz 3) und die Vorschriften über die Einrichtung gesicherter elektronischer Übermittlungs Kanäle zwischen den nationalen Behörden für die Übermittlung von Gesuchten und zur Gewährleistung, dass die Absender automatisch einen elektrischen Übermittlungsnachweis erhalten (Artikel 22 Absatz 2).

Nach der Eurodac-Verordnung sind ausschließlich die Mitgliedstaaten für die Ermittlung und Klassifizierung der Ergebnisse zum Vergleichen der Daten sowie für die Sperrung von Daten für als Flüchtlinge anerkannte und zugelassene Personen zuständig (Präambel 13). Außerdem betrifft diese Zuständigkeit den besonders sensiblen Bereich der Verarbeitung personenbezogener Daten und berührt die Ausübung der persönlichen Freiheiten (Präambel 13). Deshalb behält sich der Ministerrat die Durchführungsbefugnisse zur Erfassung, Übermittlung und den Vergleich von Fingerabdruckdaten, sowie zur Sperrung von Daten vor

⁴⁴ In Bezug auf den Begriff des Dublin-Systems siehe Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems, KOM(2007)299 endg., S.2.

⁴⁵ Jeder Mitgliedstaat kann aus humanitären Gründen, die sich besondere aus familiären oder kulturellen Kontext ergeben, Familienmitglieder oder andere abhängige Familienangehörige zusammenführen, auch wenn er dafür nach den Kriterien dieser Verordnung nicht zuständig ist.

(Artikel 22 Absatz 1). Das Komitologieverfahren wurde hingegen im Bereich der statistischen Aufgaben der Zentraleinheit angewendet (Artikel 3 Absatz 4). In ihrem Bericht (Kommission 2004d) zeigte die Kommission, dass sie aufgrund dieser marginalen Zuständigkeit noch keine Sitzung des Komitologieausschusses einberufen hatte.

Tabelle 8 Komitologieausschuss für den Europäischen Flüchtlingsfonds

European Refugee Fund Advisory Committee	Procedure	Number of Meetings	Favourable Opinions	Unfavourable Opinions	No Opinions	Instruments adopted by the Commission
2002	Advisory	2	2	0	0	0
2003	Advisory	2	2	0	0	14
2004	Advisory	3	24	0	0	24
2005	Advisory	3	4	0	0	4
2006	Advisory/management	2	23	0	0	23
2007	Advisory/management	1	2	0	0	2
2008	Advisory/management	1	0	0	0	0
2009	Advisory/management	0	0	0	0	0
2010	Advisory	0	0	0	0	0

Quelle: Kommission 2003; Kommission 2004b; Kommission 2004e; Kommission 2005a, Kommission 2005b; Kommission 2006a, Kommission 2006b, Kommission 2007c; Kommission 2007d; Kommission 2008a; Kommission 2008c, Kommission 2009a; Kommission 2009b; Kommission 2010b; Kommission 2010d; Kommission 2011a; Kommission 2011b.

9.2 Die Teilnahme der Kommission an der Durchführung der Maßnahmen

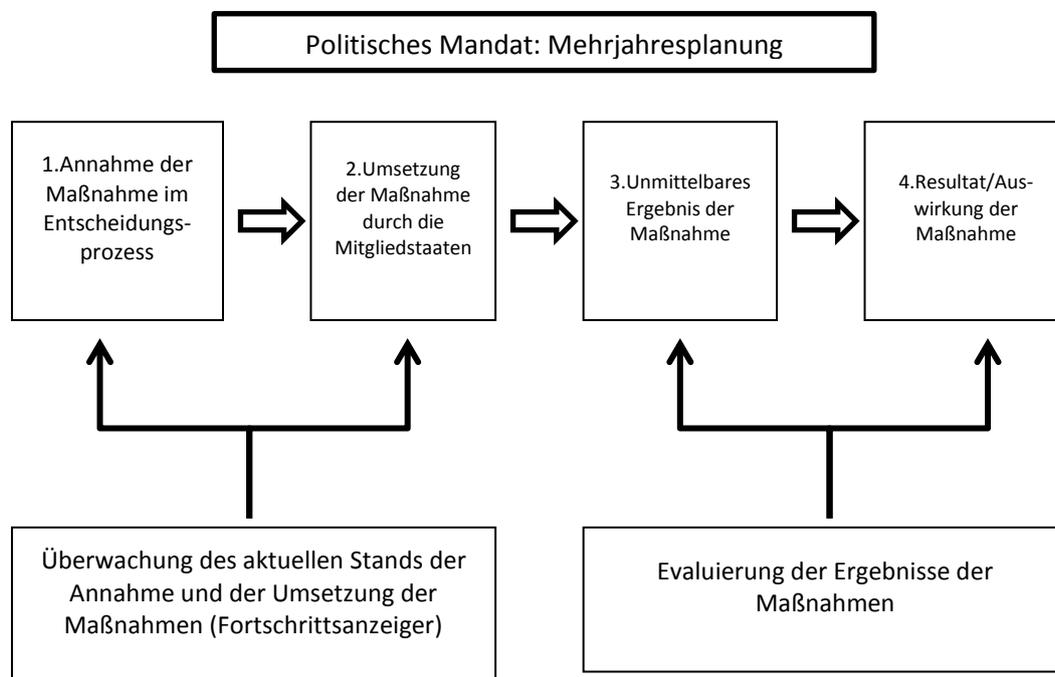
In diesem Abschnitt geht es um die Überwachung und die Kontrolle der Umsetzung der angenommenen gemeinsamen Maßnahmen. Die Frage ist, mit welchen Instrumenten die Kommission deren einheitliche Anwendung sicherzustellen suchte. In der ersten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems ging es um die Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Mindeststandards.

In dieser Phase überwachte die Kommission durch den Fortschrittsanzeiger die Umsetzung der in diesem Programm vorgesehenen gemeinsamen Maßnahmen nur in Bezug auf den Stand der Annahme der gemeinsamen Maßnahmen auf europäischer Ebene. Damit hatte sie keinerlei Möglichkeit die einheitliche Anwendung der angenommenen Maßnahmen auf nationaler Ebene auch nur anzumahnen. In der zweiten Phase sollten jedoch ein gemeinsames Asylverfahren

und ein einheitlicher Status für Menschen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, eingeführt werden. Das heißt, dass die Anwendung der angenommenen gemeinsamen Maßnahmen auf nationaler Ebene weiter harmonisiert werden sollte. Nach dem Haager Programm war dabei die Ermittlung der Probleme und Hindernisse, die bei der Umsetzung der Maßnahmen auftraten, erforderlich (Kommission 2004b). Zu diesem Zweck wurde ein neuer Kontrollmechanismus in der zweiten Phase eingerichtet.

In ihrer Mitteilung erläuterte die Kommission den Inhalt dieses neuen Mechanismus (Kommission 2006d). Der Mechanismus sollte auf zwei Säulen basieren (Schaubild 1): Die Annahme der gemeinsamen Maßnahmen auf europäischer Ebene und ihre Umsetzung auf nationaler Ebene sollten zunächst durch einen „Fortschrittsanzeiger plus“ überprüft werden. Anschließend sollten die unmittelbaren Ergebnisse dieser Maßnahmen und ihre Auswirkungen durch den neu errichteten Evaluierungsmechanismus analysiert werden (Kommission 2006d). Der Evaluierungsmechanismus sollte aus drei Stufen bestehen, nämlich Informationserhebung und Informationsaustausch, das Berichterstattungsverfahren und die strategische Maßnahmenbewertung. Zur Informationserhebung und zum Informationsaustausch dienten Informationsblätter (Fact Sheets), die von den zuständigen nationalen Behörden ausgefüllt werden mussten. Sie sollten ein politisches Gesamtziel und die wichtigsten Instrumente (legislative, nichtlegislative und finanzielle Instrumente), die zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen, umfassen (Kommission 2006d). Nach Erhalt der Informationsblätter und nach Konsultation der Betroffenen sollte die Kommission in einer zweiten Stufe einen Evaluierungsbericht ausarbeiten. Dieser Evaluierungsbericht zielt darauf ab, die auf EU-Ebene zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durchgeführten Maßnahmen zu bewerten (Kommission 2006d). Im Anschluss an den Evaluierungsbericht und weitere Konsultation sollte ein eingehender strategischer Evaluierungsbericht erstellt werden. Es war Anliegen der Kommission aus diesen strategischen Berichten aktuelle Informationen zu sammeln, die als Grundlage für etwaige politische Entscheidungen in den einzelnen Politikbereichen genutzt werden könnten (Kommission 2006d).

Schaubild 1 Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus in der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems



Quelle: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, KOM(2006)332 endg., S.4.

Während der ersten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems überwachte die Kommission nur die Annahme der gemeinsamen Maßnahmen auf europäischer Ebene. Die Einrichtung dieses Mechanismus war sehr wichtig für die Kommission, weil er ihr ermöglichte, die Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen auf nationaler Ebene zu kontrollieren. Im Rahmen dieses neuen Überwachungs-Evaluierungsmechanismus erarbeitete die Kommission drei Berichte über die Anwendung von den in der ersten Phase angenommenen Richtlinien. In diesen Berichten wurden die Mitgliedstaaten genannt, die ihre Umsetzungsmaßnahmen gar nicht oder nicht vollständig mitgeteilt hatten, obwohl die Fristen für die Umsetzung der Richtlinien abliefen. Gegen eine Reihe von Mitgliedstaaten wurden Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. In Bezug auf die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Kommission 2007b) und die Qualifikationsrichtlinie (Gerichtshof 2009a; Gerichtshof 2009b; Gerichtshof 2009c; Gerichtshof 2009d; Gerichtshof 2009e; Kommission 2010a) war der Gegenstand der Vertragsverletzungsverfahren Nichtfristgerechter Erlass der Vorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. In Bezug auf die Verfahrensrichtlinie entschied die Kommission z.B., die

Fälle von Belgien und Irland an den Europäischen Gerichtshof zu verweisen und versendete an Griechenland ein Aufforderungsschreiben im Hinblick auf dessen unnachlässige Umsetzung mehrerer Vorschriften der Richtlinie, v. a. derjenigen über den Zugang zu dem Verfahren und Behandlung unbegleiteter Minderjähriger (Kommission 2010c).

So konnte die Kommission den Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus zu einem als diplomatisch-politisches Druckmittel nutzen, weil es die öffentliche Bekanntmachung säumiger Mitgliedstaaten erlaubte. Zusätzlich diente es der Kommission als Informationsgrundlage zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren. Dies ist eine höchst wirksame Maßnahme, um die Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinien auf nationaler Ebene zu bewegen. Insofern erwies sich dieser Mechanismus als ein wichtiges Instrument der Kommission zur Einflussnahme auf die nationalen Politiken der Mitgliedstaaten.

Abgesehen von dieser gezielten Einflussnahme auf das Verhalten einzelner Mitgliedstaaten dienten die Berichte der Kommission dazu, die Aufmerksamkeit auf allgemeine Defizite zu lenken, die durch weitere politische Initiativen behoben werden sollten. So wies sie erneut auf die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinien auf nationaler Ebene hin. Nach dem Bericht über die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Kommission 2007b) gefährdete der Ermessensspielraum, den diese Richtlinie bot, die Verwirklichung des Ziels gleichwertiger Aufnahmebedingungen und zwar sowohl in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung, die medizinische Versorgung, die Qualität und Form der materiellen Aufnahmebedingungen, als auch in Bezug auf das Recht auf Bewegungsfreiheit und die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Personen (Kommission 2007b).

Im Bericht über die Qualifikationsrichtlinie (Kommission 2010a) machte die Kommission deutlich, dass die Ungenauigkeit und die Unklarheit einiger Konzepte, wie Akteure, die Schutz bieten können, interner Schutz und Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, zu unterschiedlichen Interpretationen durch die Mitgliedstaaten führten. Auch hier sah sie einen zusätzlichen Handlungsbedarf, um die daraus resultierenden erheblichen Unterschiede sowohl bei der Gewährung des Schutzes als auch in der Form des gewährten Schutzes zu vermeiden (Kommission 2010a).

Einem ähnlichen Tenor folgt der Bericht über die Verfahrensrichtlinie (Kommission 2010c) in dem die Kommission ebenfalls die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hervorhob, die so zentrale Bestimmungen wie die über „beschleunigte Verfahren“, den „sicheren Herkunftsländern“, den „sicheren Drittländern“, persönliche Anhörung,

Rechtsberatung und den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf betrafen(Kommission 2010c).

Die Einführung dieses neuen Mechanismus war für die Kommission wichtig, weil die Kommission erstmals ein Instrument für die Überwachung der Umsetzung der angenommenen Maßnahmen auf nationaler Ebene gewann. Durch dieses Instrument kann die Kommission zeigen, welcher Mitgliedstaat die angenommenen gemeinsamen Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht ordnungsmäßig umsetzt, und die Kommission auf den betreffenden Mitgliedstaat politischen Druck ausüben kann. Schließlich ist der Überwachungsmechanismus in Verbindung mit dem Vertragsverletzungsverfahren ein wirkungsvolles Instrument zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der gemeinsamen Maßnahmen. Der neue Mechanismus verlieh der Kommission weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Politik einzelner Mitgliedstaaten und auch durch die allgemeine Defizitanalyse auf die weitere politische Bearbeitung der europäischen Asylpolitik. Aber auch für die Mitgliedstaaten war dieser Mechanismus von Bedeutung, weil er Transparenz schuf und den Mitgliedstaaten eine Handlungsgrundlage bot, die an einer Verringerung der Unterschiede in Bezug auf die Anwendung der angenommenen Maßnahmen interessiert waren.

9.3 **Regulierungsagentur**

Die Regulierungsagenturen sind vom europäischen Gesetzgeber geschaffene Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die auf europäischer Ebene an der Regulierung eines Sektors und der Umsetzung einer Gemeinschaftspolitik mitwirken (Kommission 2009c). In der Literatur wurde eingehend diskutiert, warum diese Agenturen immer häufiger benutzt werden und welche Funktionen sie haben(Majone 1997; Shapiro 1997). Dehousse gibt eine weitverbreitete Einschätzung wider nach der die Einrichtung der Agenturen als eine Reaktion auf den Druck, dem die EU seit Binnenmarktprogramm von 1992 ausgesetzt wurde, gedeutet werden kann(Dehousse 1997): Der traditionelle Ansatz der Kommission den Binnenmarktes durch die legislative Harmonisierung der nationalen Politiken zu erreichen stieß an seine Grenzen. Es erwies sich als notwendig Divergenzen in Bezug auf die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen durch praktische Zusammenarbeit zu verringern. Die Mitgliedstaaten standen jedoch der direkten Übertragung exekutiver Kompetenzen an die Kommission skeptisch gegenüber. So greift man zur Einrichtung von Regulierungsagenturen, die eine effektive Zusammenarbeit ohne zusätzliche Kompetenzübertragung an die Kommission ermöglichen. Nach Dehousse funktionieren die Agenturen vornehmlich als der

Koordinator transnationaler Netzwerke, in denen die nationalen Vertreter eine wichtige Rolle spielen.

Die Einrichtung von Regulierungsagenturen in der Asylpolitik wurde vergleichsweise spät, nämlich erst in der zweiten Phase thematisiert. So wurde im Haager Programm die Schaffung geeigneter Strukturen vorgesehen, die die Asylbehörden der Mitgliedstaaten einschließen und die praktische kooperative Zusammenarbeit erleichtern sollten (Europäischer Rat 2004b). Dementsprechend wurde das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen als erste Regulierungsagentur in diesem Politikbereich eingerichtet. Im folgenden Abschnitt wird zunächst untersucht, welche Aufgaben dieser Regulierungsagentur übertragen wurden und über welchen Kontrollmechanismus die Mitgliedstaaten und die Kommission verfügten. Anschließend wird analysiert, wie diese Agentur unter bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen ihre Aktivitäten in einem Mitgliedstaat (Griechenland) durchführte.

Die Zusammenarbeit im Rahmen einer Regulierungsagentur wurde als notwendig erachtet, weil die Asylanträge in der Praxis trotz einheitlicher Vorgaben immer noch unterschiedlich gehandhabt wurden. Dies führte zu völlig unterschiedlichen Aufnahmequoten. Nach der Mitteilung der Kommission wurden 84 Prozent von Asylbewerbern aus Afghanistan 2006 in Österreich aufgenommen, während die Rate der Aufnahme von Asylbewerbern aus demselben Land in Griechenland nur zwei Prozent betrug (Kommission 2009c). Die Kommission sah den Grund weniger in dem niedrigen Harmonisierungsgrad der geltenden Rechtsvorschriften, sondern in den unterschiedlichen nationalen Verwaltungspraktiken der Mitgliedstaaten (Kommission 2009c). Sie forderte deshalb, dass die gesetzliche Harmonisierung durch eine Institution zur Förderung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ergänzt werden sollte und kündigte an, ein Unterstützungsbüro für Asylfragen einzurichten.

Zu untersuchen sind nun die Tätigkeitsbereiche und die institutionelle Struktur dieses Unterstützungsbüros, weil diese zwei Punkte die Autonomie des Unterstützungsbüros und damit die Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten beeinflussen können. Auffallend ist, dass die Kommission die Durchführbarkeit von verschiedenen Optionen genau untersuchte. Die praktische Zusammenarbeit fand bislang in informellen Foren statt. Einige Foren wurden von der Kommission geleitet. Das EURASIL-Netz für Asylpraktiker⁴⁶ war z.B. eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe, die sich hauptsächlich mit dem Austausch von Informationen über Herkunftsländern und bewährten Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten und dem UNHCR

⁴⁶ Das EURASIL-Netz für Asylpraktiker wurde im Juli 2002 nach dem Beschluss des Ausschusses der Ständigen Vertreter (ASV II) vom 6. März über die Einstellung der Tätigkeiten der Gruppe CIREA (Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen) eingerichtet.

beschäftigte. Andere Foren waren außerhalb der Kommission gegründet worden. Die Konferenz der Generaldirektoren der Einwanderungsbehörden (GDISC)⁴⁷ beschäftigte sich z.B. mit dem Austausch von Informationen und bewährten Praktiken und dem Training der zuständigen nationalen Beamten sowie dem Pool von Experten. Die Aufgaben dieser Foren überschritten sich jedoch, was eine Ineffizienz der Arbeit zur Folge hatte. Aufgrund dieser Einschätzung befürwortete die Kommission, dass alle oben genannten Aufgaben dem Unterstützungsbüro übertragen werden sollten.

Eine sensiblere Frage ist die institutionelle Struktur des Unterstützungsbüros. Für die Kommission war es offenkundig, dass lediglich eine Reform der bisherigen Foren aufgrund ihrer informellen Struktur und ihres ad-hoc Charakters nicht geeignet war, die praktische Zusammenarbeit, insbesondere den Austausch der Informationen über die Herkunftsländer von Asylbewerbern, zu verbessern(Kommission 2009c).

Eine institutionelle Option für die neue Unterstützungsstruktur war, dass der Kommission die Verantwortung für die praktische Zusammenarbeit übertragen wurde, indem eine neue Abteilung in der Generaldirektion der Kommission (Justiz, Freiheit und Sicherheit) direkt die praktische Zusammenarbeit koordinieren würde(Kommission 2009c). Nach der Bewertung der Kommission war es jedoch schwer, eine solche neue Abteilung in ihrer Generaldirektion zu bilden, weil ihre Finanz- und Personalressourcen eingeschränkt waren(Kommission 2009c). Außerdem standen die Mitgliedstaaten dieser Option skeptisch gegenüber(Kommission 2009c). Ihre Zurückhaltung kann darauf zurückgeführt werden, dass sie befürchteten, dass die Kommission eine zu starke Position bei der praktischen Zusammenarbeit einnehmen könnte.

Eine andere Option war „die Einrichtung eines neuen Netzwerks“ (Kommission 2009c). Dieses Netzwerk würde die bestehenden Gruppen, z.B. des EURASIL-Netzes für Asylpraktiker und GDISC, umfassen und hätte lediglich die Koordinierung deren Aktivitäten zur Aufgabe. Die Kommission würde verantwortlich für die Koordinierung und das Management dieses Netzwerk sein. Manche Mitgliedstaaten hielten dagegen, dass nicht eine solch lose dezentralisierte Struktur, die von Inputs und Outputs von den bestehenden Gruppen abhängig wäre, die Schwächen des alten Systems keinesfalls beheben würden und eine stabilere Struktur notwendig wäre(Kommission 2009c).

Eine weitere Option war die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen in Gestalt einer Regulierungsagentur. Diese Option fand die Unterstützung aller

⁴⁷ GDISC wurde nach der Vereinbarung der Generaldirektoren auf der Konferenz ‘Immigration Services Together in the New Europe’ während der niederländischen Präsidentschaft im Juli 2004 gegründet.

EU-Organe und auch der Mitgliedstaaten. Man erwartete vor allem eine verbesserte Effizienz der Zusammenarbeit: Im Gegensatz zur obengenannten „Umbrella Struktur“ kann eine Regulierungsagentur seine Aufgaben unabhängig von anderen Netzwerken erfüllen und die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten kann ohne direkte Kompetenzübertragung an die Kommission vorangetrieben werden. Auch die Kommission konnte aus dieser Option Vorteil ziehen: Sie war in die Zusammenarbeit eingebunden, konnte aber dank der Übertragung der operativen Funktionen an die Agentur die eigene finanzielle und personelle Überlastung vermeiden.

Auf der Grundlage ihrer Bewertung⁴⁸ schlug die Kommission die Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen in Form einer Regulierungsagentur vor (Kommission 2009d), was durch Verordnung umgesetzt wurde (Rat 2010b). Ihre Aufgabe war zum einen die Harmonisierung der Asylpraxis, woran die nordeuropäischen Mitgliedstaaten - wie oben ausgeführt - besonders interessiert waren (Angenendt/Parkes 2010). Das Unterstützungsbüro sollte die Maßnahmen in Bezug auf die Ermittlung und Bündelung bewährter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren (Artikel 3). Es sollte sich zudem mit der Sammlung und Analyse von Informationen über die Herkunftsländer, einschließlich der Berichterstattung über die Herkunftsländer befassen. Des Weiteren war es mit der Verwaltung eines Portals zur Sammlung von Informationen, der Entwicklung einer einheitlichen Methode für die Darstellung sowie mit der Überprüfung und Verwendung von Informationen über Herkunftsländer (Artikel 4) beauftragt. Außerdem sollte es Schulungen für die Mitglieder aller einzelstaatlichen Verwaltungs- und Justizbehörden durchführen, die in den Mitgliedstaaten für Asylfragen zuständig sind (Artikel 6). In der Verordnung wurde jedoch ausdrücklich festgelegt, dass mit diesen Aktivitäten „nicht die Absicht verfolgt wird, den Mitgliedstaaten Anweisungen für die Bewilligung oder Ablehnung von Anträgen auf internationalen Schutz zu erteilen“ (Artikel 4 e). Das heißt, dass die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit für die Behandlung von Asylanträgen behielten.

Zum anderen war das Büro für die Unterstützung der Mitgliedstaaten, die besonderem Druck

⁴⁸ Die Kommission untersuchte auch die Durchführbarkeit der Einbettung der Unterstützungsstruktur in die bestehenden Regulierungsagenturen, FRA (Fundamental Rights Agency), FRONTEX (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union), JLS IT Agency (Agency for the operational management of SIS II, VIS and EURODAC and other large-scale IT systems in application of Title IV of the EC Treaty). Der Ministerrat und der Europäische Rat unterstützten nicht die Einbettung einer Unterstützungsstruktur in die bestehenden Regulierungsagenturen, sondern die Einrichtung einer spezifischen Unterstützungsstruktur, die für die praktische Zusammenarbeit strukturiert wird. Außerdem analysierte die Kommission eine weitere Option *Creation of a Common EU Support Authority*. Dieses Organ würde die einzige Autorität, ein gemeinsames Asylverfahren durchzuführen. Nach der Analyse der Kommission war jedoch diese Option politisch und gesetzlich nicht durchführbar war.

ausgesetzt sind, zuständig (Artikel 2 Absatz 2). Dies war insbesondere den südeuropäischen Mitgliedstaaten wichtig, die eine wachsende Anzahl von Asylbewerbern zu bewältigen hatten. Im Zentrum stand die Unterstützung durch die Asyl-Unterstützungsteams, die aus Experten im Asylbereich bestehen (Artikel 10 c). Nach der Verordnung liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, das Unterstützungsbüro um die Entsendung eines Asyl-Unterstützungsteams ersuchen, wenn sie sich besonderen Belastungen ausgesetzt sehen (Artikel 13 Absatz 1). Das Unterstützungsbüro übernimmt es, den Einsatz eines Asyl-Unterstützungsteams im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates zu koordinieren (Artikel 13 Absatz 1), aber um tätig zu werden ist es auch die Initiative des Mitgliedstaates angewiesen. Die Asyl-Unterstützungsteams stellen Fachkenntnisse insbesondere im Hinblick auf Dolmetscherdienste, Informationen über die Herkunftsländer und Kenntnisse zur Bearbeitung und Verwaltung von Asylverfahren bereit (Artikel 14). Die Mitgliedstaaten leisten über einen Pool einzelstaatlicher Experten einen Beitrag zur Bildung von Asylunterstützungsteams (Asyl-Einsatzpool), indem sie entsprechend den geforderten Anforderungsprofilen Experten benennen (Artikel 15 Absatz 1 und 2) (Europäisches Unterstützungsbüro 2012).⁴⁹ Die Autonomie der Herkunftsmitgliedstaats im Hinblick auf die Auswahl, die Anzahl und die Profile der Experten (einzelstaatlicher Pool) und die Dauer der Entsendung bleibt unberührt (Artikel 16 Absatz 1).

Zur effektiven Erfüllung seiner Aufgaben wurde dem Unterstützungsbüro die völlige Unabhängigkeit in fachlichen Fragen zugestanden, was durch seine rechtliche, verwaltungstechnische und finanzielle Autonomie abgesichert wurde (Präambel Nr.8). Das Unterstützungsbüro wurde dementsprechend als Einrichtung der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen und seine Tätigkeit lediglich durch die ihm übertragenen Durchführungsbefugnisse begrenzt (Präambel Nr.8). In Bezug auf die Ausübung der Durchführungsbefugnisse sichert die gewählte Leitungs- und Verwaltungsstruktur die Autonomie des Unterstützungsbüros ab. Es wird vom einem Exekutivdirektor geleitet, der seine Aufgaben unabhängig ausführt (Artikel 31 Absatz 1). Er ist der gesetzliche Vertreter des Büros (Artikel 31 Absatz 4) und für die laufenden Geschäftsführung, die Erstellung des Arbeitsprogramm und dessen Durchführung zuständig (Artikel 31 Absatz 6). Er spielt besonders eine wichtige Rolle bei der obengenannten operativen Zusammenarbeit. Er kann aus dem Personal des Unterstützungsbüros Experten entsenden, um die Lage in dem ersuchenden Mitgliedstaat zu beurteilen (Artikel 17 Absatz 1). Außerdem entscheidet er, ob

⁴⁹ Im Jahr 2011 ernannten 23 Mitgliedstaaten einschließlich Dänemark, das an den Aktivitäten des Unterstützungsbüros nicht gebunden ist, ca. 350 Experten für den Einsatzpool.

dem Ersuchen um Entsendung eines Asyl-Unterstützungsteams stattgegeben wird (Artikel 17 Absatz 3). Entscheidet der Exekutivdirektor, ein oder mehrere Asyl-Unterstützungsteams zu entsenden, so erstellen der Exekutivdirektor und der ersuchende Mitgliedstaat einen Einsatzplan, in dem die genauen Bedingungen für den Einsatz der Asylunterstützungsteams festgelegt werden (Artikel 18 Absatz 1).

Auch wenn sich das Unterstützungsbüro eines hohen Grades an Autonomie erfreut, operiert es nicht im luftleeren Raum. Die Frage ist, wie die Mitgliedstaaten und die Kommission seine Aktivitäten kontrollieren können. Das entsprechende Gremium ist der Verwaltungsrat, der weichenstellende Entscheidungen für die Ausübung der Tätigkeiten des Büros trifft und die Ausführung der übertragenen Aufgaben überwacht (Artikel 29 Absatz 1). Der Verwaltungsrat setzt sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des UNHCR⁵⁰ zusammen. Jeder Mitgliedstaat ist mit einem Vertreter vertreten, während die Kommission zwei Vertreter in den Verwaltungsrat entsendet (Artikel 25 Absatz 1). Seine wesentlichen Aufgaben umfassen die Ernennung des Exekutivdirektors (Artikel 29 Absatz 1 b), die Annahme des Arbeitsprogramms (Artikel 29 Absatz 1 f) und die Aufstellung des Haushaltsplans (Artikel 34 Absatz 2). Außerdem fasst er alle Beschlüsse, die in Hinblick auf die Ausführung des Mandats des Unterstützungsbüros erforderlich sind (Artikel 29 Absatz 1 k). Sofern nicht anders bestimmt, fasst der Verwaltungsrat seine Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder (Artikel 28 Absatz 1). Er nimmt jedoch das Arbeitsprogramm mit einer Mehrheit von drei Vierteln seiner stimmberechtigten Mitglieder an (Artikel 20 Absatz 1 f). Außerdem beschließt er ebenfalls mit Dreiviertelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder über die Anforderungsprofile und die Gesamtzahl des Asyl-Einsatzpools (Artikel 15 Absatz 1). D.h. die Abstimmungsmodalitäten des Verwaltungsrats sind so angelegt, dass vor allem bei Entscheidungen über Ressourcenfragen die Mitgliedstaaten das Sagen haben.

Zwar sind Aufgabenzuweisung und institutionelle Rahmenbedingungen die wesentlichen Faktoren für die Autonomie dieses Unterstützungsbüros, zusätzlich sind aber auch seine Finanz- und Personalkapazitäten relevant. Das Unterstützungsbüro soll mit einem eigenen Haushalt ausgestattet werden, der zum Großteil aus einem Beitrag der EU besteht, um die vollständige Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu gewährleisten (Präambel 19). In der untenstehenden Tabelle (Tabelle 10) wird der Haushalt des Unterstützungsbüros gezeigt

⁵⁰ Ein Vertreter des UNHCR gehört dem Verwaltungsrat als Mitglied ohne Stimmrecht an (Artikel 25 Absatz 4).

(Europäisches Unterstützungsbüro 2011). Im Jahr 2011 nahm das Unterstützungsbüro seine Aktivitäten auf. In diesem Jahr betrug sein gesamter Haushalt 8 Millionen Euro. Im Jahr 2012 und 2013 stieg er ständig. Dieser Haushalt war aber ziemlich beschränkt im Vergleich zur Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), deren Haushalt im Jahr 2011 118 Millionen Euro betrug (Frontex 2012). Außerdem kürzte die Kommission den Haushalt für das Jahr 2012 um zwei Millionen Euro, obwohl sie 12 Millionen Euro im Anhang des Vorschlags zu Einrichtung des Unterstützungsbüros vorsehen hatte (Europäisches Unterstützungsbüro 2011). Die Personalkapazität des Unterstützungsbüros wurde ebenso beschränkt. Im Jahr 2011 arbeiteten 61 Beamte unter EU-Budget. 2012 verlangte zwar das Unterstützungsbüro, 68 Beamten einzustellen, es wurde jedoch ersucht, nur 61 Beamte einzustellen (Europäisches Unterstützungsbüro 2011). Diese Anzahl ist ebenfalls viel kleiner als bei Frontex, wo im Jahr 2011 und 2012 313 Beamte arbeiteten (Frontex 2011). Außerdem war seine Personalkapazität zum großen Teil von den Mitgliedstaaten abhängig. Unter den 61 Beamten befanden sich 12 Beamte, die von den Mitgliedstaaten entsandt waren (Europäisches Unterstützungsbüro 2012).

Tabelle 9 Budget des Unterstützungsbüros

Jahre	2011	2012	2013
Budget in EUR Millionen	8	12	15

Quelle: European Asylum Support Office Work Programme 2012.

Zusätzlich ist es wichtig, den Inhalt der Aktivitäten des Unterstützungsbüros zu untersuchen, um seine Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten und der Kommission zu erfassen. Das Unterstützungsbüro räumte im untersuchten Zeitraum insbesondere der Unterstützung Griechenlands hohe Priorität ein, dessen Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt war (Europäisches Unterstützungsbüro 2012).

Nach einem starken Anstieg der Asylbewerber in den Jahren 2009 und 2010 ersuchte der zuständige Minister von Griechenland (Minister of Citizens Protection) im Februar 2011 offiziell um die Entsendung eines Asyl-Unterstützungsteams. In Reaktion darauf entsandte kurz darauf der Exekutivdirektor des Unterstützungsbüros in enger Zusammenarbeit mit der zuständigen Generaldirektion der Kommission (Justiz, Freiheit und Sicherheit) Experten nach Griechenland, um die Lage vor Ort zu beurteilen. Die Expertentauschten sich mit der Polizeibehörde und den zuständigen griechischen Ministerien (the Ministry of Citizens

Protection and the Ministry of Health and Social Solidarity) und auf der Grundlage ihrer Beurteilung wurde ein Einsatzplan für die Asyl-Unterstützungsteams vorgelegt. Dieser Plan umfasste eine Reihe von kurzfristigen und langfristigen Unterstützungsmaßnahmen durch die Entsendung der Asyl-Unterstützungsteams. Da sich der UNHCR bereits mit den kurzfristigen Maßnahmen beschäftigte, sollte das Unterstützungsbüro den Aufbau der neuen Dienststelle im Bereich der Asylpolitik und des neuen Systems für die Aufnahme von Asylbewerbern unterstützen. Im April 2011 unterzeichneten der Exekutivdirektor und der zuständige griechische Minister (the Minister of Citizens Protection) den Einsatzplan, und im Mai 2011 wurde das erste Asyl-Unterstützungsteam nach Griechenland entsandt. Die Asyl-Unterstützungsteams konzentrierten sich hauptsächlich auf die Konsultation in Bezug auf bewährte Praktiken und das Training der nationalen Beamten (Europäisches Unterstützungsbüro 2012).

Bemerkenswert ist zum einen das rasche Tätig werden des Unterstützungsbüros und zum anderen sein Bemühen um eine enge Zusammenarbeit sowohl mit den griechischen Behörden als auch anderen beteiligten Akteuren, wie dem UNHCR und der Kommission. Die enge Zusammenarbeit wurde als unerlässlich für die reibungslose Durchführung des Einsatzplans erachtet, weil das Unterstützungsbüro keine Entscheidungsbefugnis in Fragen des Einsatzes hat. Die reibungslose Kooperation, unterstützt durch einen Projekt Manager, ist somit entscheidend für den Erfolg der Mission. Ein weiterer wesentlicher Faktor ist die Verfügung über Ressourcen. Dem Unterstützungsbüro standen für den Einsatz nur begrenzte Personal- und Finanzressourcen zur Verfügung. 2011 entsandte das Unterstützungsbüro insgesamt 11 Asyl-Unterstützungsteams. An diesen Unterstützungsteams beteiligten sich 17 Experten aus 11 Mitgliedstaaten; die Kosten für ihre Entsendung beliefen sich auf 161.700 Euro (Europäisches Unterstützungsbüro 2012).

9.4 **Fazit**

In diesem Kapitel wurde untersucht, auf welche Weise Kommission und Mitgliedstaaten die Durchführung der Maßnahmen zur Harmonisierung der europäischen Asylpolitik voranzutreiben bzw. zu kontrollieren suchten. Drei Instrumente dienten dieser Aufgabe: Komitologieausschüsse, ein spezieller Überwachungs-Evaluierungsmechanismus und eine Europäische Regulierungsagentur. Komitologieausschüsse gelten allgemein als ein wirksamer Kontrollmechanismus, der den Interessen der Mitgliedstaaten dient. Allerdings ist weniger die Einrichtung eines Komitologieausschusses als die Wahl des Komitologieverfahrens

entscheidend für den relativen Einfluss von Kommission bzw. Mitgliedstaaten. Während nach dem konstruktivistischen Ansatz die Deliberation innerhalb der Komitologie im Vordergrund steht, wählen nach dem Ansatz des rational choice Institutionalismus die Akteure die Komitologieverfahren strategisch aus, wobei sie sowohl ihre Kontrolle durch das Verfahrens zu sichern suchen, als auch ihre eigenen inhaltlichen Präferenzen zu maximieren suchen. Dementsprechend war zu erwarten, dass es erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Bezug auf die Auswahl der Komitologieverfahren im Bereich der Asylpolitik geben würde. Für die Arbeit der Komitologieausschüsse waren dann jedoch weniger die institutionellen Verfahrenszwänge ausschlaggebend als der Zuschnitt der Zuständigkeiten. Die Komitologieausschüsse spielten eine geringe Rolle im Bereiche der Asylpolitik, weil aufgrund der Sensitivitäten dieses Politikbereichs ihre Tätigkeitsbereiche auf marginale Bereiche eingeschränkt wurden. Mit anderen Worten, sowohl für die Mitgliedstaaten als auch die Kommission war die Aufrechterhaltung der Kontrollmöglichkeit durch die Komitologie kein zentrales Thema in der Asylpolitik.

Von größerem Interesse war für beide Seiten die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der angenommenen Maßnahmen, die ohnehin nicht durch die Komitologie erreicht werden konnte. In dieser Frage verliefen die entscheidenden Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten und zusätzlich sahen sich einzelne Mitgliedstaaten in einem Dilemma. So war es insbesondere für die nordeuropäischen Mitgliedstaaten wichtig, einen Ermessensspielraum aufrechtzuerhalten, weil die europäischen Maßnahmen den Kern der nationalen Rechtssysteme berührten. Auf der anderen Seite brachte die unterschiedliche Anwendung der Maßnahmen den nordeuropäischen Mitgliedsstaaten Nachteile, weil ihr im europäischen Vergleich hohes Schutzniveau überdurchschnittlich viele Asylbewerber anzog. Insofern waren auch sie an einer einheitlichen Anwendung interessiert und waren bereit, der Kommission entsprechende Überwachungskompetenzen zu übertragen. Der Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus erwies sich als effizientes Instrument in den Händen der Kommission, das die erforderliche Transparenz schuf, um auf säumige Mitgliedstaaten politischen Druck auszuüben und – wenn nötig – den Rechtsweg einzuschlagen sowie die Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik einzufordern.

Europäische Regulierungsagenturen sind ein weiteres bewährtes Instrument, um die Exekution europäischer Politik voranzutreiben. In der Asylpolitik wurde dieses Instrument erst spät und dann in Form eines Unterstützungsbüros für Asylfragen eingeführt. Dabei wurde auf die unterschiedliche Interessenlage der Mitgliedstaaten insofern eingegangen, als sowohl die praktische Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene gefördert wurde als auch besonders

belasteten und ressourcenschwachen Mitgliedstaaten Unterstützung gewährt wurde. Auf beiden Wegen sollte die einheitliche Anwendung der angenommenen Maßnahmen vorangebracht werden, ohne dass die rechtlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten weiter eingeschränkt wurden. Dies war in erster Linie im Interesse der Mitgliedstaaten, die Vorbehalte gegen einen weiteren Ausbau der Kompetenzen der Kommission hatten. Der Ansatz der dezentralen Vernetzung hatte aber auch einen Reiz für die Kommission, die dadurch ihre Ressourcen schonen konnte. Allerdings krankte die Wirksamkeit des Unterstützungsbüros gerade daran, dass sowohl für die Kooperation unter den Praktikern als auch für die Unterstützungsteams, wie im Falle Griechenlands gezeigt werden konnte, nur ein beschränktes Budget zur Verfügung gestellt wurde.

Insgesamt zeigt die Wahl und die Verwendung der Instrumente, dass die Mitgliedstaaten dauerhaft um die Wahrung ihrer Ermessensspielräume und Kontrollmöglichkeiten kämpften, doch damit weder die schrittweise Harmonisierung der Asylpolitik steuern noch den zunehmenden Einfluss der Kommission begrenzen konnten. Dieser verstärkte sich vor allem über die an sich unspektakulären Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen.

10 Das Gesamtfazit

In der vorliegenden Arbeit wurden zuerst die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Faktoren des Problemdrucks untersucht. Die eingehende Analyse der Zusammenhänge zwischen dem objektiven und subjektiven Problemdruck ergab einige überraschende Befunde. Man kann davon ausgehen, dass die hohe Anzahl von Asylbewerbern zur negativen Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern und der Unterstützung der europäischen Asylpolitik führt. Untersucht man nun die unterschiedlichen Einflussfaktoren, dann ergibt sich aber, dass man keine klare Kausalität zwischen dem objektiven und subjektiven Problemdruck finden kann. Das Ergebnis der Untersuchung zeigte jedoch, dass die hohe Anzahl von Asylbewerbern in den nordeuropäischen Mitgliedstaaten weder mit der negativen Einstellung gegenüber der weiteren Aufnahme von Asylbewerbern noch mit einer starken Unterstützung der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik an die EU-Organen einhergeht.

Anstelle dieser weitverbreiteten Einschätzung über die treibenden Faktoren in der europäischen Asylpolitik erscheint es lohnend, nach einer alternativen Erklärung zu suchen. Die These lautet, dass die Haltung der Öffentlichkeit zur europäischen Integration ganz generell einen Unterschied machen könnte. In der Tat zeigt die Untersuchung, dass es relativ klaren Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration und der Einstellung gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik gab. In manchen Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützungsrate in Bezug auf die allgemeine EU-Integration niedriger als der EU-Durchschnitt war, standen ihre Einwohner auch der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik skeptisch gegenüber, obwohl es überproportional viele Asylbewerber in diesen Mitgliedstaaten gab.

Überprüft man nun, ob die Daten zu dem Problemdruck einen Zusammenhang mit den jeweiligen Positionen der nationalen Regierungen während der Vertragsverhandlungen erkennen lassen, so ist das Ergebnis ebenfalls bemerkenswert. In der Literatur argumentiert man oft, dass die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten vom Problemdruck geprägt sind. Nach dieser Annahme unterstützten die Regierungen der Mitgliedstaaten unter dem hohen Problemdruck die supranationale Struktur der Zusammenarbeit stärker als die Regierungen der Mitgliedstaaten unter dem geringen Problemdruck. Die Untersuchung zeigt aber, dass es keine deutlichen Zusammenhänge zwischen dem Problemdruck und den Verhandlungspositionen gab. Ein gutes Beispiel ist die Verhandlungsposition von Deutschland. Deutschland war aufgrund der überproportional vielen Asylbewerber einem

hohen Problemdruck ausgesetzt und war abstrakt betrachtet die Notwendigkeit für die supranationale Zusammenarbeit hoch war. Wenn man die Haltung Deutschlands auf den Regierungskonferenzen betrachtet, sieht man aber, dass Deutschland höchstens die schrittweise Vergemeinschaftung der Asylpolitik auswählte. Diese zurückhaltende Verhaltensposition kann auf die Sensitivität dieses Politikbereichs zurückgeführt werden: Auf der einen Seite wollten die Mitgliedstaaten mit einer hohen Anzahl von Asylbewerbern durch eine Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ihren Problemdruck verringern, auf der anderen Seite war die Asylpolitik ein innenpolitisch sehr sensibles Thema. Deshalb wollten sie ihre Souveränität in diesem Bereich bis zu einem gewissen Grad aufrechterhalten. Folglich wählten sie nicht die vollständige Vergemeinschaftung, sondern höchstens die schrittweise Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik aus.

Man kann lediglich eine relativ klare Beziehung zwischen der Einstellung der Einwohner gegenüber der Kompetenzübertragung im Bereich der Asylpolitik und ihrer Einstellung gegenüber der allgemeinen EU-Integration auf der einen Seite und der Verhandlungspositionen auf der anderen Seite in einigen Mitgliedstaaten sehen: Die Mitgliedstaaten, in denen sowohl die Einstellung der Einwohner gegenüber der Kompetenzübertragung im diesem Bereich als auch die Einstellung der Einwohner gegenüber der EU-Integration positiv war, wählten die supranationale Struktur aus. Die Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützungsraten sowohl in Bezug auf die Kompetenzübertragung als auch in Bezug auf die EU-Integration niedrig waren, bevorzugten hingegen die intergouvernementale Zusammenarbeit. Man kann zu dem Ergebnis kommen, dass die dem Problemdruck üblicher Weise zugeschriebene Bedeutung nicht aufrechterhalten werden kann. Der Problemdruck ist weder eine eindimensionale Größe, noch erklärt er die Position der Akteure und den Verlauf der Vergemeinschaftung der Asylpolitik.

In der vorliegenden Arbeit wurde dann die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Asylpolitik unter Rückgriff auf den rational choice Institutionalismus untersucht. Nach diesem Ansatz übertragen zwar die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen an die EU-Organe, aber sie erreichten gleichzeitig verschiedene Kontrollmechanismen. Wenn man die institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der Asylpolitik betrachtet, kann man tatsächlich verschiedene Kontrollmechanismen von den Mitgliedstaaten sehen. Bemerkenswert ist, dass diese Kontrollmechanismen nicht nur auf konstitutioneller Ebene, sondern auch unterhalb konstitutioneller Ebene zu sehen sind. Auf konstitutioneller Ebene galten das Nichtvorhandensein des exklusiven Initiativrechts und die Einstimmigkeitsregel als die wesentlichen Kontrollmechanismen der Mitgliedstaaten. Bemerkenswert ist aber, dass

man auch die sorgfältige institutionelle Auswahl unterhalb der konstitutionellen Ebene sehen kann. Unterhalb konstitutioneller Ebene kann die komplexe Arbeitsstruktur des Ministerrates als der wichtige Kontrollmechanismus der Mitgliedstaaten betrachtet werden. Diese Arbeitsstruktur des Ministerrates versprach die intensive Beteiligung der zuständigen nationalen Beamten am Entscheidungsprozess.

Die Frage ist, ob die Mitgliedstaaten wirklich den Einfluss der Kommission auf die inhaltliche Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik durch die oben genannten Kontrollmechanismen einschränken konnten. Wenn man den Umsetzungsprozess empirisch untersucht, sieht man, dass die Kommission eine immer aktivere Rolle im Umsetzungsprozess spielte. Im Umsetzungsprozess brachte die Kommission die Mitgliedstaaten zur Vereinbarung der Mehrjahresprogramme, die nicht nur die Ziele der zukünftigen Zusammenarbeit, sondern auch die Maßnahmenkataloge mit konkreter Umsetzungsfrist umfassten. Auf der Grundlage des Mehrjahresprogramms unterbreitete sie zudem notwendige einzelne Vorschläge. Dadurch versuchte die Kommission, eine Rolle als der Motor der Zusammenarbeit im Bereich der Asylpolitik zu spielen. Die oben genannten Kontrollmechanismen, insbesondere die Einstimmigkeitsregel, erfüllten aber ihre Funktion sehr effektiv. Die Kommission konnte nur schwer die Mitgliedstaaten zur Annahme der einzelnen gemeinsamen Maßnahmen bringen. Der Grund dafür ist die Konstellation der Mitgliedstaaten. Die Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die gesetzliche Harmonisierung wurden in zwei Gruppen geteilt: Die nordeuropäischen mit dem hohen Schutzniveau vertraten die Auffassung, dass die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf das Schutzniveau große Lasten für diese Mitgliedstaaten verursachten. Deshalb waren sie an der gesetzlichen Harmonisierung interessiert. Im Gegensatz zu den nordeuropäischen Mitgliedstaaten standen die südeuropäischen Mitgliedstaaten mit dem niedrigen Schutzniveau der gesetzlichen Harmonisierung skeptisch gegenüber, weil die gesetzliche Harmonisierung zu ihren größeren Lasten führen könnte. In dieser Konstellation wurde der Einfluss der Kommission eingeschränkt, weil die Kommission nur schwer die Kompromisslinien, die die Mitgliedstaaten akzeptieren können, zeigen konnte. Dies hatte den niedrigen Harmonisierungsgrad der angenommenen gemeinsamen Maßnahmen zur Folge. In der angenommenen gemeinsamen Maßnahmen wurden nur die Mindestnormen festgelegt, und sie boten den Mitgliedstaaten den breiten Ermessensspielraum. Bemerkenswert sind insbesondere die Durchführungsbefugnisse, die in den angenommenen Maßnahmen festgelegt wurden. In manchen wirtschaftlichen Politikbereichen besaßen die Kommission die starke Durchführungsbefugnisse. Die Untersuchung ergibt sich aber, dass der Kommission nur

marginale Durchführungsbefugnisse im Bereich der Asylpolitik übertragen wurden. Die Tatsache, dass die Kommission nur marginale Durchführungsbefugnisse im Bereich der Asylpolitik besaß, beeinflusste die Aktivitäten der Komitologieausschüsse in diesem Bereich. Nach dem rational choice institutionellen Ansatz errichteten die Mitgliedstaaten die Komitologieausschüsse, um die Anwendung der übertragenen Durchführungsbefugnisse zu kontrollieren. Die Mitgliedstaaten wählen dabei ein Komitologieverfahren, genauso wie die Auswahl der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, unter Abwägung der Effizienz der Zusammenarbeit und der Kontrolle aus. Da nur marginale Durchführungsbefugnisse an die Kommission aber im Bereich der Asylpolitik übertragen wurden, bestand aber kaum eine Notwendigkeit für eine strenge Kontrolle durch die Komitologie, und so war der Einfluss der Komitologieausschüsse insgesamt gering, unabhängig davon, welches Komitologieverfahren angewendet wurde. Dies lässt sich an der Inaktivität der Komitologieausschüsse ablesen; sowohl die Anzahl der Sitzungen, als auch die Stellungnahmen der Komitologieausschüsse waren niedrig. Man kann zu dem Schluss kommen, dass die Kontrolle durch die Komitologieausschüsse kein zentrales Thema im Asylpolitikbereich war.

Wenn man den Umsetzungsprozess im Bereich der Asylpolitik betrachtet, sieht man, dass die Mitgliedstaaten die inhaltliche Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik offensichtlich anhand ihrer Kontrollmechanismen zu ihrer Zufriedenheit kontrollieren konnten. Zwar konnte die Kommission die Ziele und die Orientierung für die zukünftige gemeinsame europäische Asylpolitik vorgeben, die Mitgliedstaaten konnten sich aber den breiten Ermessensspielraum bei der Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen sichern. Schwieriger gestaltete sich jedoch die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der angenommenen gemeinsamen Maßnahmen. Der breite Ermessensspielraum bei der Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen ist erwünscht, weil er die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten sichert, es besteht aber die Gefahr, dass die Mitgliedstaaten die vereinbarten Maßnahmen unterschiedlich auf nationaler Ebene anwenden. Diese unterschiedliche Anwendung in den Mitgliedsstaaten schadet der Glaubwürdigkeit der Zusammenarbeit.

Die übliche Methode zur Lösung dieses Problems ist die weitere gesetzliche Harmonisierung. Die Kommission versuchte, den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten durch die Veränderung der bestehenden gemeinsamen Maßnahmen einzuschränken. Die Mitgliedstaaten standen aber der Einschränkung des Ermessensspielraums skeptisch gegenüber, weil die bestehenden gemeinsamen Maßnahmen die sensiblen Themen, z.B. den Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt, enthielten. Aus diesem Grund konnten die neuen gemeinsamen Maßnahmen, die auf die einheitliche Durchführung der Maßnahmen abzogen,

nur schwer angenommen werden. Hier kann man die Grenze der gesetzlichen Harmonisierung sehen.

Bemerkenswert ist aber zudem, dass die einheitliche Anwendung der gemeinsamen Maßnahmen allein durch die weitere gesetzliche Harmonisierung nicht gesichert werden kann. Man kann einen weiteren Grund für die unterschiedliche Anwendung der gemeinsamen Maßnahmen in den Verwaltungspraktiken der Mitgliedstaaten sehen. Da erwuchs der Handlungsbedarf der praktischen Zusammenarbeit. Wichtig ist, dass dabei das Problem der institutionellen Struktur der Zusammenarbeit wieder auftaucht. Die Akteure hatten theoretisch verschiedene institutionelle Optionen für die praktische Zusammenarbeit von einem losen Netzwerk zwischen den bestehenden Gruppen der nationalen Beamten bis hin zu einer hierarchischen Struktur, an deren Spitze die Kommission steht. Die Untersuchung zeigte, dass aus diesen Optionen die Akteure, wie die Vertreter des rational choice Institutionalismus erwarten, unter Abwägung von Vor- und Nachteilen die Form von der Regulierungsagentur auswählten. Die Koordinierung durch eine Regulierungsagentur versprach sowohl der Kommission als auch den Mitgliedstaaten Gewinn: Die Kommission betrachtete zwar die praktische Zusammenarbeit als unerlässlichen Teil des gemeinsamen europäischen Asylsystems, konnte aber aufgrund der begrenzten Finanz- und Personalkapazitäten diese Aufgabe nicht selbst wirkungsvoll erfüllen. Die Koordinierung durch die Regulierungsagentur ermöglichte der Kommission ihre Ressourcen zu schonen und trotzdem Einfluss auf die praktische Zusammenarbeit zu nehmen. Diese Option lag auch im Interesse der Mitgliedstaaten, die zwar für eine Stärkung der praktischen Zusammenarbeit waren, aber aufgrund der Sensitivität der Asylpolitik der direkten Übertragung der Durchführungsbefugnisse an die Kommission sehr skeptisch gegenüber standen. Das sorgfältige institutionelle Design kann man ebenso in der Leitungs- und Verwaltungsstruktur der Regulierungsagentur erkennen. Zwar übertragen die Mitgliedstaaten die Durchführungsbefugnisse ans Unterstützungsbüro, und der Exekutivdirektor des Unterstützungsbüros benutzen diese Befugnisse unabhängig, aber sowohl Kommission als auch Mitgliedstaaten vertreten im Verwaltungsrat und überwachen so gemeinsam Anwendung der Befugnisse des Unterstützungsbüros. Die Ausgestaltung der Leitungs- und Verwaltungsstruktur legen die Schlussfolgerung nahe, dass die neue Form der Zusammenarbeit institutionell betrachtet Autonomie schonender als die supranationale Vergemeinschaftung ist.

Die empirische Untersuchung über die Aktivitäten des Unterstützungsbüros in Griechenland zeigte tatsächlich, dass das Unterstützungsbüro kein autonomer Akteur, sondern der

Koordinator zwischen den einschlägigen Akteuren z.B. die Kommission, die nationalen Asylbehörden und die internationalen Organisationen, ist. Die Bildung von Netzwerken zwischen den einschlägigen Akteuren kann als ein neuer Kooperationsmodus im Bereich der Asylpolitik angesehen werden, die eine Ausrichtung nationaler Politik und Verwaltung auf europäische Vorgaben sichern. Die bisherige Zusammenarbeit basierte auf die vertikale Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen. Die Mitgliedstaaten übertrugen die Kompetenzen direkt an die Kommission. Die Kommission selbst benutzte diese übertragenen Kompetenzen. Die praktische Zusammenarbeit ist in Form vom Netzwerk zwischen den einschlägigen Akteuren. Es war das Unterstützungsbüro, das die verschiedenen einschlägigen Akteure zusammenführte und ein Netzwerk zwischen diesen Akteuren aufbaute. In diesem Netzwerk spielte das Unterstützungsbüro die Rolle als Kompetenzzentrum. Durch die Vermittlung der notwendigen Informationen erleichterte es nicht nur die praktische Zusammenarbeit sondern strukturierte sie auch.

In der vorliegenden Arbeit konnte gezeigt werden, dass der Ansatz des rational choice Institutionalismus gut geeignet ist, die Komplexität der institutionellen Entwicklungen zu erfassen und zu verdeutlichen, wie die Akteure mit ihren widersprüchlichen Interessen umgehen. Aus dem Bemühen, die Effizienz der Zusammenarbeit zu sichern und gleichzeitig ihre Kontrollmöglichkeiten zu behalten, entstand ein stufenweiser Prozess, bei dem die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen zwar schrittweise an die Kommission übertrugen, aber gleichzeitig institutionelle Kontrollmechanismen zur Sicherung ihres Einflusses einbauten. Das heißt, dass jede Aufwertung der Kompetenz der supranationalen Organe von institutionellen Vorkehrungen begleitet war, mit denen die Mitgliedstaaten weiterhin eine gewisse Kontrolle über die Ausgestaltung der Asylpolitik ausüben konnten.

Zur Einschätzung der Kontrollmöglichkeit konzentrierten sich die bisherigen Untersuchungen auf die konstitutionellen Rahmenbedingungen. Die empirische Arbeit zeigte aber, dass es wichtig zur Einschätzung der Kontrollmöglichkeit ist, nicht nur die konstitutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch den Umsetzungsprozess zu untersuchen, denn die institutionellen Rahmenbedingungen unterhalb der konstitutionellen Ebene veränderten sich ständig im Umsetzungsprozess und diese Veränderungen beeinflussten die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten. Zu dieser institutionellen Veränderung gehört die Errichtung des Unterstützungsbüros als die Regulierungsagentur. Mit der Errichtung der Unterstützungsbüros reicht die institutionelle Entwicklung immer weiter in die praktische Durchführung der Asylpolitik hinein. Am Beispiel dieser Regulierungsagentur wurde eine zuvor nicht gekannte Formalisierung der Zusammenarbeit erreicht, die nicht mehr nur die

Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Grundlage der Mindestnormen durchsetzte, sondern auch eine Angleichung der Praxis. Der Einfluss dieser neuen Zusammenarbeit in Form vom Netzwerk auf die Entwicklung der praktischen Zusammenarbeit und die Kontrollmöglichkeit der Mitgliedstaaten wird ein wichtiges Forschungsthema im Bereich der Asylpolitik.

Literaturverzeichnis

Monographien

Blair, Alasdair (1999). *Dealing with Europe Britain and the negotiation of the Maastricht Treaty*. Aldershot, Hants: Ashgate Press.

Bonde, Jens-Peter (2001). *Nice Treaty- explained*. Copenhagen: Vindrose.

Byrne, Rosemary/Noll, Gregor/Vedsted-Hansen, Jens (Hrsg.) (2002). *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. The Hague/London: Kluwer Law International.

Castle, Stephen/Miller, Mark: *The Age of Migration (1998)*. International Population Movements in the Modern World (2.Aufl.),Nueva York: The Guilford Press.

Corbett, Richard (1993). *The Treaty of Maastricht from Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*. Harlaw: Longman.

Geddes, Andrew (2008). *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe (2. Aufl.)*. Manchester: Manchester University Press.

Haas, Ernst B (1968). *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957 (2. Aufl.)*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, Ernst B. (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: University of California, Institute of International Studies.

Knelangen, Wilhelm (2001). *Das Politikfeld Innere Sicherheit im Integrationsprozess Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*. Opladen: Leske+ Budrich.

Lange, Hans-Jürgen (1999). *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske+ Budrich.

Lindberg, Leon (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford/London: Stanford University Press.

Majone, Giandomenico (1993). *The European Community: An "Independent Forth Branch of Government"?*, EUI Working Paper SPS 93/9. Florence: European University Institute.

Mcdonagh, Bobby (1998). *Original Sin in a brave new World: An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*. Dublin: Institute of European Affairs.

Monar, Jörg (2001a). *EU Justice and Home Affairs in the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies*.ZEI Discussion Paper. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

Monar, Jörg (Hrsg.) (2010). *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*.Brussels u.a.: P.I.E Peter Lang.

Moravcsik, Andrew (1998).*The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*.New York: Cornell University Press.

Müller, Thorsten (2003). *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union Eine Analyse der Integrationsentwicklung*. Opladen: Leske+ Budrich.

Niemann, Arne (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.

Papademetriou, Demetrios (1996). *Coming together or Pulling apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stuth, Reinhard (2001). *Der Vertrag von Nizza- eine kritische Analyse*. Sankt Augustin: Konrad- Adenauer-Stiftung.

Thalhammer, Eva/Zucha, Vlasta / Enzenhofer, Edith/Salfinger, Brigitte/Ogris, Günther (2001). *Attitude towards Minority Groups in the European Union. Special Analysis of the Eurobarometer 2000 Survey*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Wien.

Artikel

Anderson, Malcom/Den Boer, Monica/Miller, Gary (1994). *European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs*. in: Duff, Andrew/Pinder, John/Pryce, Roy (Hrsg.): *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London/New York: Routledge, 104-122.

Bieber, Roland (1995). *The Third Pillar and the 1996 Intergovernmental Conference. What could and What should be on the Agenda?*, in: Bieber, Roland und Monar, Jörg (Hrsg.): *Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar*. Brussels: European University Press, 383-389.

Bigo, Didier (2001). *Migration and Security*, in: Guiraudon, Virginie/Joppke, Christian (Hrsg.): *Controlling a New Migration World*, London/New York: Routledge, 121-149.

Blom-Hansen, Jens (2008). *The Origins of the EU Comitology System: a case of informal agenda-setting by the Commission*, *Journal of European Public Policy*, 15(2), 208-226.

Blom-Hansen, Jens (2011): *The EU Comitology System: Taking Stock before the new Lisbon Regime*. *Journal of European Public Policy*, 18(4), 607-617.

Blom-Hansen, Jens/Brandsma, Gijs Jan (2009). *The EU Comitology System: Intergovernmental Bargaining and Deliberative Supranationalism?*. *Journal of Common Market Studies*, 47(4), 719-740.

Boswell, Christina (2003). *The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy*. *International Affairs*, 79(3), 619-638.

Bourdouvaris, Chris (1997). *The European Union and the Immigration Problem. Small Steps and Possible Solutions*, in: Emek M/Puchala, Donald J (Hrsg.): *Immigration into Western Societies*. London/Washington DC: Pinter, 266-280.

Convey, Andrew/Kupiszewski, Marek (1995). *Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union*. *International Migration Review*, 29(4), 939-963.

Dehousse, Renaud (1997). *Regulation by Networks in the European Community: the Role of European agencies*. *Journal of Common Market Studies*, 4(2), 240-261.

Dehousse, Renaud (2003). *Comitology: Who watches the Watchmen?*, *Journal of European Public Policy*, 10(5), 798-813.

Den Boer, Monica (2002). *A New Area of Freedom, Security and Justice: The Shaping of a Hybrid Compromise*, in: Laursen, Finn (Hrsg.): *The Amsterdam Treaty National Preference Formation, Interstate*

Bargaining and Outcome. Odense: Odense University Press, 509-535.

Dogan, Rhys (1997). Comitology: Little Procedure with Big Implications. *West European Politics*, 20(3), 31-60.

Dogan, Rhys (2000). A cross-sectoral View of Comitology: Incidence, Issues and Implications, in: Christiansen, Thomas/ Kirchner, Emil (Hrsg.): *Committee Governance in the European Union*. Manchester: Manchester University Press, 45-61.

Esders, Elke (1995). The European Parliament's Committee on Civil Liberties and Internal Affairs- The Committee Responsible for Justice and Home Affairs, in: Bieber, Roland/Monar, Jörg (Hrsg.): *Justice and Home Affairs in the European Union The Development of the Third Pillar*. Brussels: European University Press, 259-275.

Falke, Josef(2000). Komitologie-Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung, in: Christian Joerges/ Falke, Josef (Hrsg.): *Das Ausschußwesen der Europäischen Union Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung*. Baden-Baden: Nomos, 43-159.

Franchino, Fabio (2000). Control of Commission's Executive Functions: Uncertainty, Conflict and Decision Rules. *European Union Politics*, 1 (1), 63-92.

Franchino, Fabio (2002). Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission, *Journal of European Public Policy* 9(5), 677-694.

Franchino, Fabio (2004). Delegating powers in the European Community. *British Journal of Political Science*, 34 (2), 269-293.

Freeman, Gary P. (1998): The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States, in: Joppke, Christian (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: Oxford University Press, 86-108

Geddes, Andrew (2001). The Shift to Europe: Explanation for and Implication of the Development of EU Migration. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7(3), 106-113.

Gimbal, Anke (1994). Innen- und Justizpolitik- die dritte Säule der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Maastricht in der Analyse Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 71-89.

Gimbal, Anke (1998). Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Amsterdam in der Analyse Strategien für Europa*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 121-162.

Givens, Terri/Luedtke, Adams (2004). The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience and Harmonization. *Policy Studies Journal*, 32(1), 145-165.

Guiraudon, Virginie (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue-Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-271.

Guiraudon, Virginie (2001). Seeking New Venues: The Europeanization of Migration-Related Policies. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7(3), 99-120.

Guiraudon, Virginie (2003). The Constitution of a European Immigration Policy domain: A Political Sociology Approach. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 263-282.

Guiraudon, Virgine (2004). Immigration and Asylum: A High Politics Agenda, in: Green Cowles, Maria/ Dinan, Desmond (Hrsg.): *Developments in the European Union*. New York 2004: Palgrave, S. 160-180.

Guiraudon, Virgine/Lahav, Gallya (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33(2), 163-195.

Hoffmann, Stanley (1995). *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. in: Hoffmann, Stanley (Hrsg.): *The European Sisyphus Essays on Europe 1964-1994*. Boulder: Westview, 71-106.

Huysmanns, Jef (2000). *The European Union and the Securitization of Migration*. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.

Jensen, Carsten Strøby (2003). *Neo-Functionalism*, in: Cini, Michelle (Hrsg.): *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 80-92.

Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1997a). *Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European Comitology in the foodstuffs sector*. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 609-625.

Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1997b). *From intergovernmental bargaining to deliberative political process: the constitutionalization of comitology*. *European law Journal*, 3(3), 273-299.

Jupille, Joseph/ Caporaso, James A./Checkel, Jeffrey T. (2003). *Integrating Institutions Rationalism, Constructivism, and the study of the European Union*. *Comparative Political Studies*, 36(10), 9-40.

Karlsson, Christer/Svenson, Anna-Carin (2006). *Sweden: In the Shadow of Enlargement?*, in: Laursen, Finn (Hrsg.): *The Nice Treaty Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 287-306.

Koslowski, Rey (1997). *Migration and the democratic context of European political institutions*, in: Uçarer, Emek M./Puchala, Donald J. (Hrsg.): *Immigration into Western Societies*. London/Washington DC: Pinter, 70-94.

Koslowski, Rey (1998). *European Union Migration Regimes, Established and Emergent*, in: Joppke, Christian (Hrsg.): *Challenge to the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press, 153-188.

Kostakopoulou, Theodora (2000). *The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe*, *Journal of Common Market Studies*, 38(3), 497-518.

Larsen, Henrik (2006). *United Kingdom: New Approach and New Influence?*, in: Laursen, Finn (Hrsg.): *The Nice Treaty Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 307-322.

Lewis, Richard/Spence, David (2010). *The Commission's Role in Freedom, Security and Justice*, in: Morar, Jörg (Hrsg.) *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Brussels u.a.: P.I.E Peter Lang 83-111.

Lavenex, Sandra (2001a). *Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism*, in: *Journal of European Public Policy*, 8(1), 24-42.

Lavenex, Sandra (2001b). *The Europeanization of Refugee Politics: Normative Challenges and Institutional Legacies*, in: *Journal Common Market Studies*, 39(5), 851-874.

Lavenex, Sandra (2006a). *Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control*, in: *West European Politics*, 29(2), 329-350.

Lavenex, Sandra (2006b). *Rechte von Drittstaatsangehörigen im Konstitutionalisierungsprozess*, in: Ritterberger, B./Schmitterling, F. (Hrsg.): *Die Europäische Union auf dem Weg in den Verfassungsstaat*, Frankfurt/New York: 249-272.

Lavnex, Sandra/Wallace, William (2005). *Justice and Home Affairs towards a 'European Public Order'?*, in: Wallace, Hellen/ Wallece, Willam (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 457-480.

- Lewis, Richard/Spence, David (2010). The Commission's Role in Freedom, Security and Justice, in: Monar, Jörg (Hrsg.): The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Brussels u.a., P.I.E Peter Lang, 83-111.
- Llorèns, Felipe Basabe (2006). Spain: The Need to Sell a Victory, in: Laursen, Finn (Hrsg.): The Nice Treaty Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice. Leiden/Boston:Martinus Nijhoff Publishers,263-285.
- March, James G/Olsen, John P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization*,52(4), 943-969.
- Majone, Giandomenico (1997). The new European agencies: regulation by information, in: *Journal of Common Market Studies*, 4(2), 262-275.
- Maurer, Andreas (2006). Qualified Majority Voting: A Joint but Failed Search for Efficiency Building, In the Shadow of Enlargement?, in: Laursen, Finn (Hrsg.): The Nice Treaty Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice.Leiden/Boston:Martinus Nijhoff Publishers, 433-457.
- Monar, Jörg (1996). Der Dritte Pfeiler der Europäische Union zu Beginn der Regierungskonferenz: Bilanz und Reformbedarf.*Integration*,19(2), 93-101.
- Monar, Jörg (1998). Justice and Home Affairs, in: Edwards, G./Wiessala, G. (Hrsg.): The European Union 1997 Annual Review of Activities, *Journal of Common Market Studies*. Oxford: Blackwell, 131-142.
- Monar, Jörg (2000a). Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. *Integration*, 23(1), 18-33.
- Monar, Jörg (2000b). Justice and Home Affairs, in: Edwards, G./Wiessala, G. (Hrsg.): The European Union 1999/2000 Annual Review of Activities, *Journal of Common Market Studies*.Oxford:Blackwell, 125-142.
- Monar, Jörg (2001b). The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs, *Journal of Common Market Studies*, 39(4), 747-764.
- Monar, Jörg (2002). Institutionalizing Freedom, Security, and Justice, in: Peterson, John/ Shackleton, Michael (Hrsg.): The Institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press,186-209
- Monar, Jörg (2003). Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union. *Integration*, 26(1), 31-47.
- Monar, Jörg (2004). Maintaining the Justice and Home Affairs Acquis in an Enlarged Europe, in: Apap, Joanna (Hrsg.): Justice and Home Affairs in the EU: Libertyand Security Issues after Enlargement. Cheltenham: Edward Elgar, 37-53.
- Moravcsik, Andrew (1991). Negotiating the Single European Act, National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organization*,45(1), 19-56
- Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31(4), 472-524.
- Moravcsik, Andrew (1995). Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*,33(4), 611-628.
- Moravcsik, Andrew/Nicolaïdis, Kalypso (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*,37(1), 59-85.
- Müller-Graff, Peter-Christian (1996). Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres-

Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungspotential des dritten Pfeilers der Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der Dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlag, 11-39.

Müller-Graff, Peter-Christian (1997). Justiz und Inneres nach Amsterdam-Die Neuerungen in erster und dritter Säule. *Integration*, 20(4), 271-284.

Myers, Philip(1995).The Commission's Approach to the Third Pillar: Political and Organizational Elements, in: Bieber, Roland/Monar, Jörg (Hrsg.): Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar.Brussels:European University Press, 277-300.

Niemeier, Michael (1995). The K-4 Committee and Its Position in the Decision Making Process, in: Bieber, Roland/Monar, Jörg (Hrsg.): Justice and Home Affairs in the European Union: The Development of the Third Pillar. Brussels: European University Press, 321-331.

Nilson, Hans G./Siegl, Julian (2010). Council in the Area of Freedom, Security and Justice,in:Monar, Jörg (Hrsg.):The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Brussels u.a., P.I.E Peter Lang,53-82.

Philip, Alan Butt (1994). European Union Immigration Policy: Phantom, fantasy or fact?.*West European Politics*, 17(2), 168-191.

Pleuger, Gunter (2001) Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse. *Integration*,24(1),1-7.

Pollack, Mark A. (1997a). Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community.*International Organization*,51(1), 99-134.

Pollack, Mark A. (1997b). The Commission as an Agent, in: Nugent,Neill (Hrsg.): At the Heart of the Union. *Studies of the European Commission*. New York:Macmillan Press, 109-128.

Pollack, Mark A. (2003). Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology.*Comparative Political Studies*,36 (1-2), 125-155.

Pollack, Mark A. (2004). New Institutionalism, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 137-156.

Reermann, Olaf (1997). Readmission Agreements, in: Hailbronner, Kay, Martin, A. David/Motomura, Hiroshi (Hrsg.): *Immigration Admissions The Search for Workable Policies in Germany and the United States*. Oxford: Berghahn Books, 121-145.

Rogan, Rhys (2000). A cross-sectoral view of comitology: Incidence, issues and implication, in: Christiansen, T./Kirchner,E.(Hrsg): *Committee governance in the European Union*.Manchester:Manchester University Press, 45-61.

Schopf, Fritz (1998). The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*,66(3), 239-278.

Shapiro, Martin (1997). The Problem of independent Agencies in the United States and the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 4(2), 276-291.

Schmidt, Susanne (1996). Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. *Journal of Public Policy*, 16(3), 233-271.

Schmitter, Philippe C. (1969). Three Neo-Functionalist Hypotheses about International Integration. *International Organization*, 23(1), 161-166.

Schmitter, Philippe C. (1971): A Revised Theory of European Integration, in: Lindberg, L./ Scheingold, S. (Hrsg.): *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press, 232-264.

Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (2001). Institutional Research on the European Union: Mapping the Field, in: Schneider, Gerald/ Aspinwall, Mark (Hrsg.): The Rules of Integration Institutional Approaches to the Study of Europe. Manchester: Manchester University Press, 1-18.

Stephanson, Paul (2010). Let's get physical: The European Commission and Cultivated Spillover in Completing the Single Market's Transport Infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 17(7), 1039-1057.

Stetter, Stephan (2000). Regulating Migration: Authority Delegation in Justice and Home Affairs. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 80-103.

Tallberg, Jonas (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How and with What Consequences?. *West European Politics*, 25(1), 23-46.

Tallberg, Jonas (2007). Executive Politics, in: Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A/Rosamond, Ben (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*. London: Sage, 195-212.

Tsebelis, George/Garret, Geoffery (1997). Agenda Setting, Vetoes, and the European Union's Co-Decision Procedure. *Journal of Legislative Studies*, 3(3), 74-92.

Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991). Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Journal of International Studies*, 20(1), 1-22.

Turnbull, Penelope/Sandholtz, Wayne (2001). Policing and Immigration: The Creation of New Policy Space, in: Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): *Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 194-220.

Twomey, Patrick (1999). Constructing a Secure Space: The Area of Freedom, Security and Justice, in: O'Keefe, David/Twomey, Patrick. (Hrsg.): *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Portland: Oxford University Press, 351-374.

Uçarer, Emek M. (1997). Europe's search Policy: the harmonization of asylum policy and European Integration, in: Uçarer, Emek M./Puchala, Donald J. (Hrsg.): *Immigration into Western Societies*. London /Washington DC: Pinter, 281-309.

Uçarer, Emek M. (2001). From Sidelines to Centre Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(.5), URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-005a.htm>.

Wessels, Wolfgang (1998). Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system. *Journal of European Public Policy*, 5(2), 209-234.

Wessels, Wolfgang (2001). Die Vertragsreform von Nizza- Zur institutionellen Erweiterungsreife. *Integration*, 24 (1), 8-25.

Zellentin, Gerda (1992). Der Funktionalismus- eine Strategie gesamteuropäischer Integration?, in: Kreile/ Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft (23)*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 62-77.

Dokumente

Agence Europe

- (1995) 16.10.1995.
- (1996a) 7.10.1996.
- (1996b) 11.12.1996.

- (1996c) 30. 12 1996.
- (1997) 19.6. 1997.
- (2000a) 5.5.2000.
- (2000b) 29.6.2000.
- (2000c) 14.7.2000.
- (2000d) 15.9.2000.
- (2000e) 21.10.2000.
- (2000f) 23.11.2000.
- (2000g) 6. 12. 2000.

European Asylum Support Office

- (2011) European Asylum Support Office: Work Programme 2012.
- (2012) 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, Luxemburg.

Eurobarometer

- (1989a) Standard Eurobarometer, No.31.
- (1989b) Standard Eurobarometer, No. 32.
- (1990a) Standard Eurobarometer, No. 33.
- (1990b) Standard Eurobarometer, No. 34.
- (1991a) Standard Eurobarometer, No. 35.
- (1991b) Standard Eurobarometer, No. 36.
- (1992) Standard Eurobarometer, No. 37.
- (1993a) Standard Eurobarometer, No.39.
- (1995a) Standard Eurobarometer, No. 42.
- (1995b) Standard Eurobarometer, No.43.
- (1996a) Standard Eurobarometer, No.45.
- (1997b) Standard Eurobarometer, No.46.
- (1997a) Standard Eurobarometer, No.46.
- (1997b) Standard Eurobarometer, No.47.
- (1998a) Standard Eurobarometer, No.48.
- (1998b) Standard Eurobarometer, No.49.
- (1999a) Standard Eurobarometer, No.50.
- (1999b) Standard Eurobarometer, No. 51.
- (2000a) Standard Eurobarometer, No.52.
- (2000b) Standard Eurobarometer, No.53.

Europäische Kommission

- (1993) Bericht der Kommission an den Rat über die Möglichkeit, Artikel K.9 des Vertrags über die Europäische Union auf die Asylpolitik anzuwenden, SEK(93)1687 endg.
- (1994) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäischen Parlament über die Zuwanderungs- und Asylpolitik, KOM(94)23 endg.
- (1995) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die mögliche Anwendung von Artikel K.9 des Vertrags über die Europäische Union, KOM(95)566 endg.
- (1997) Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebenen, 5.5. 1997, KOM(97)93 endg.
- (1998) Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, KOM(1998)459 endg.

- (1999) Finanzbericht 1998, Luxemburg.
- (2000a) Arbeitsdokument der Europäischen Kommission „Überprüfung des Dubliner Übereinkommens: Ausarbeitung von Gemeinschaftsrichtlinien zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist“, SEK(2000)522.
- (2000b) Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten Drittstaatsangehörigen zur Erleichterung der Durchführung des Dubliner Übereinkommens, KOM(2000)100 endg.
- (2000c) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften, KOM(2000)578 endg.
- (2001a) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahr 2000, KOM (2001)783 endg.
- (2001b) Mitteilung der Kommission an den Rat und Europäischen Parlament Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und Rechts“ in der Europäischen Union, KOM(2001)628 endg.
- (2001c) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäischen Parlament über die gemeinsame Asylpolitik- und Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus: Erster Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung, KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000, KOM(2001)710 endg.
- (2001d) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM(2001)181 endg.
- (2001e) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat, KOM(2001)447 endg.
- (2001f) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatslosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, KOM(2001)510 endg.
- (2002) Finanzbericht 2001, Luxemburg.
- (2003) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2002, KOM(2003)530 endg.
- (2004a) Arbeitsdokument der Kommission Anhang zur Mitteilung der Kommission Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere Programms und Perspektiven, SEK(2004)693.
- (2004b) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2003, KOM(2004)860 endg.
- (2004c) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäischen Parlament: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere Programms und Perspektiven, KOM(2004)401 endg.
- (2004d) Commission staff working paper first annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the EURODAC Central Unit, SEC(2004)557.
- (2004e) Commission staff working document annex to the report from the Commission on the working of committees during 2003, SEC(2004)1722.
- (2005a) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2004; KOM(2005)554 endg.
- (2005b) Commission staff working document annex to the report from the Commission on the working of committees during 2004, SEC(2005)1420.

- (2006a) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2005, KOM(2006)446 endg.
- (2006b) Commission staff working document annex to the report from the Commission on the working of committees during 2005, SEC(2006)1065.
- (2006c) Finanzbericht 2005, Luxemburg.
- (2006d) Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, KOM(2006)332.
- (2007a) Bericht der Kommission zur Bewertung des Dublin-Systems, KOM(2007)299 endg.
- (2007b) Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM(2007)745 endg.
- (2007c) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2006, KOM(2007)842 endg.
- (2007d) Commission staff working document annex to the report from the Commission on the working of committees during 2006, SEC(2007)1713.
- (2007e) Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, KOM(2007)301 endg.
- (2008a) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2007, KOM(2008)884 endg.
- (2008c) Commission staff working document annex to the report from the Commission on the working of committees during 2007, SEC(2008)3018.
- (2008d) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Künftige Asylstrategie-Ein integriertes Konzept für EU-Weiten Schutz, KOM(2008)360 endg.
- (2009a) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2008, KOM(2009)335 endg.
- (2009b) Commission staff working document "Presentation of committee activities in 2008 by policy sectors" accompanying the Report from the Commission on the working of committees during 2008, SEC(2009)913 final.
- (2009c) Commission Staff working document accompanying document to the Proposal for a Regulation for the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office Impact Assessment, SEC(2009)153.
- (2009d) Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Unterstützungsbüros für Asylfragen, KOM(2009)66 endg.
- (2009e) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus, KOM(2009)554 endg.
- (2010a) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29 April 2004 über die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatslosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des Schutzes, KOM(2010)314 endg.
- (2010b) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2009, KOM(2010)345 endg.
- (2010c) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, KOM(2010)465 endg.
- (2010d) Commission staff working document "Presentation of committee activities in 2009 by policy sectors" accompanying the Report from the Commission on the working of committees during 2009 annex to the report from the Commission on the working of committees during 2009, SEC(2010)806.
- (2011a) Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2010, KOM(2011)879 endg.
- (2011b) Commission Staff working document "Presentation of committee activities in 2009 by

policy sectors" accompanying the Report from the Commission on the working of committees during 2010 annex to the report from the Commission on the working of committees during 2010, SEC(2011)879. .

Europäisches Parlament

- (1995) Entscheidung des Europäischen Parlaments zu den im Jahre 1994 erzielten Fortschritten bei der Umsetzung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 18 vom 23.1. 1995.
- (1996) Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996 Band II. Aufzeichnung über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996.
- (1996b) Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahre 1995 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 17 vom 22.1. 1996.
- (1997a) Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahr 1996 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 20 vom 20.1.1997.
- (1999a) Entschließung des Europäischen Parlaments zu den im Jahr 1998 erzielten Fortschritten bei der Verwirklichung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres gemäß Titel VI des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 104 vom 14. 4. 1999.
- (2004a) Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat und den Europäischen Rat zur Zukunft des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts sowie zu den Bedingungen für die Stärkung seiner Legitimität und Effizienz, P6_TA-PROV (2004)0022 A6-0010/2004, 14.10.2004.

Europäischer Rat

- (1991) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Luxemburg, 28/29.6. 1991.
- (1999) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere, 15/16.10.1999.
- (2001) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken, 14/15.12.2001.
- (2002) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Seville, 21/22.6.2002.
- (2004a) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel, 17/18.6.2004.
- (2004b) Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel, 4/5. 11.2004.

Eurostat

- (1999) Demographic Statistics Data 1960-1999.
- (2000) European Social Statistics Migration.
- (2008) Europe in Figures Eurostat Year Book 2006-2007.

Frontex

- (2011): Programme of Work 2012, Warsaw.
- (2012): Frontex General Report 2011, Warsaw.

Gerichtshof der Europäischen Union

- (2009a) Rechtssache C-19/08 Urteil vom 29.1.2009, *Kommission/Schweden*;
- (2009b) Rechtssache C-293/08: Urteil vom 5.2.2009, *Kommission/Finnland*
- (2009c) Rechtssache C-256/08: Urteil vom 30.4.2009, *Kommission/Vereinigtes Königreich*;
- (2009d) Rechtssache C-322/08: Urteil vom 14.5.2009, *Kommission/Schweden*;
- (2009e) Rechtssache C-272/08: Urteil vom 9.7.2009, *Kommission/Spanien*.

Rat der Europäischen Union

- (1993) Beschluss des Rates vom 6. Dezember 1993 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, ABl. L 304 vom 10.12.1993.
- (1994) Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juni 1994 über die eventuelle Anwendung des

- Artikels K.9 des Vertrags über die Europäische Union auf die Asylpolitik, ABl. C 274 vom 19.9.1996.
- (1995) EntschlieÙung des Rates vom 25. September 1995 zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen, ABl. C 262 vom 7.10. 1995.
 - (1996a) Beschluss des Rates vom 4. März 1996 über ein Warn- und ein Dringlichkeiten zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und vorübergehende Aufenthalts von Vertriebenen, ABl. L 63 vom 13.3. 1996.
 - (1996b) EntschlieÙung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantieren für Asylverfahren, ABl. C 274 vom 19.9. 1996.
 - (1996c) Gemeinsamer Standpunkt vom 4. März 1996 betreffend harmonisierten Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Übereinkommens 28. Juli 1951 über Rechtsstellung der Flüchtlinge, ABl. L 63 vom 13. 3. 1996.
 - (1996d) Handbuch für den Rat I. Leitfaden für den Vorsitz, Luxembourg.
 - (1998) Gemeinsame Maßnahmen vom 27.4 1998-vom Rat auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommenen- in Hinblick auf die Finanzierung gezielter Projekte zugunsten von vertriebenen Personen, die vorübergehenden Schutz in den Mitgliedstaaten gefunden haben, und von Asylbewerbern und Flüchtlingen, ABl. L 138 vom 9.5.1998.
 - (1999a) Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C19 vom 23. 1. 1999.
 - (1999b) Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184 vom 17.7.1999.
 - (1999c) Pressemitteilung des Rates 11281/99 (Presse 288), 4.10.1999.
 - (1999d) Ratsdokument 6199/99: die Zuständigkeiten von Ratsgremien in den Bereichen Justiz und Inneres nach Inkrafttreten des Vertrag von Amsterdam vom 13.3.1999.
 - (2000a) Entscheidung des Rates vom 28. September 2000 des über die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds, ABl. L 252 vom 6.10.2000.
 - (2000b) Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. C 253 vom 4.9.2000.
 - (2000c) Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Rates zur Definition der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. C253 vom 4.9. 2000.
 - (2000d) Pressemitteilung des Rates 11705/00 (Presse 341), 28.9.2000.
 - (2000e) Ratsdokument 4712/00:Österreichische Grundsatzpositionen vom 15. 2. 2000.
 - (2000f) Ratsdokument 4719/00:IGC 2000 Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reform of the European Union vom 3.3.2000.
 - (2000g) Ratsdokument 4723/00: Contribution from the Finnish Government: Background and objectives in the IGC 2000 vom 7.3.2000.
 - (2000h) Ratsdokument 4731/00:RK 2000: Standpunkt Italiens zur Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vom 3.4.2000.
 - (2000i) Ratsdokument 4778/00: RK 2000:Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit-Beitrag Irlands vom 28.9.2000.
 - (2000j) Ratsdokument 4787/00:RK2000:Memorandum der Benelux-Staaten vom 19.10.2000.
 - (2000k) Ratsdokument 14531/00: Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status,vom 14.12.2000.
 - (2000l) Überblick über die Tätigkeit des Rates im Jahr 1996, Luxembourg.
 - (2000m) Verordnung des Rates vom 15. Dezember 2000über die Einrichtung von „Eurodac“ für

den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Ausländern, ABl. L 316 vom 15.12. 2000.

- (2001a) Ratsdokument 11844/01: Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften vom 20.9.2001.
- (2001b) Ratsdokument 14926/01: Evaluierung zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere vom 6. 12. 2001.
- (2001c) Richtlinie des Rates vom 7. August 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001.
- (2002a) Eine Einführung in den Rat der Europäischen Union, Luxembourg .
- (2002b) Ratsdokument 5430/02: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten – Zugang der Asylbewerbern zur Beschäftigung und zur beruflichen Bildung vom 21.1. 2002.
- (2002c) Pressemitteilung des Rates 14817/02 (Presse 375), 28/29.11.2002.
- (2002d) Ratsdokument 5623/02: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist vom 24. 1 2002.
- (2002e) Ratsdokument 5791/02: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen vom 6.2.2002
- (2002f) Ratsdokument 8207/02: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist vom 23. 4 2002.
- (2002g) Ratsdokument 9305/02: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist vom 25. 6. 2002.
- (2002h) Ratsdokument 12199/02: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen vom 25.9. 2002.
- (2003) Richtlinie des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L31 vom 6.2.2003.
- (2004a) Ratsdokument 11122/04: Ausarbeitung der politischen Leitlinien für das Mehrjahresprogramm für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vom 9.7.2004.
- (2004b) Ratsdokument 16054/04 : Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vom 13.12. 2004.
- (2004c) Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des

Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, ABl. L 396 vom 31.12.2004.

- (2004d) Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, ABl. L 304 vom 30.9.2004.
- (2005) Richtlinie des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. L 326 vom 13.12.2005.
- (2006) Beschluss des Rates vom 17. Juli. 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 200 vom 22.7. 2006.
- (2010a) Pressemitteilung des Rates, 14423/10 (Presse 262), 7/8.10.2010.
- (2010b) Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl.L 132 vom 29.5.2010.