

# **Die Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union**

**Von Maastricht bis Tampere**

**Magisterarbeit  
von Monika Bösche**  
(Matrikelnummer: 30 84 69)

**vorgelegt beim  
Institut für Politikwissenschaft  
des Fachbereichs 2: Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften  
an der Technischen Universität Darmstadt  
bei Prof. Dr. Klaus Dieter Wolf**

**Darmstadt, Januar 2001**

## **0 Inhaltsverzeichnis**

### **0.1 Gliederung**

0	Inhaltsverzeichnis .....	2
0.1	Gliederung .....	2
0.2	Abbildungsverzeichnis .....	3
1	Einleitung .....	4
2	Theoretischer Teil .....	6
2.1	Klassische Integrationstheorie I: liberaler Intergouvernementalismus .....	8
2.1.1	Vorhersagen und Erwartungen des liberalen Intergouvernementalismus bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU .....	13
2.2	Klassische Integrationstheorie II: Neofunktionalismus .....	15
2.2.1	Vorhersagen und Erwartungen des Neofunktionalismus bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU .....	18
2.3	Ein konstruktivistisches Integrationsmodell als neuer Ansatz .....	19
2.3.1	Vorhersagen und Erwartungen des konstruktivistischen Modells bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU .....	23
2.4	Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Hypothesen der Theorien .....	25
2.4.1	Hypothesen .....	25
2.4.2	Tabellarische Gegenüberstellung .....	26
3	Empirischer Teil .....	27
3.1	Definitionen und Erläuterungen .....	27
3.2	Historischer Überblick zur Einwanderungs- und Asylpolitik der EU - Vorläufer, Entwicklung, Beschlüsse, Ergebnisse .....	40
3.2.1	Vor Maastricht .....	40
3.2.2	Maastricht und Ergebnisse .....	47
3.2.3	Zwischen Maastricht und Amsterdam .....	54
3.2.4	Amsterdam und Ergebnisse .....	60
3.2.5	Zwischen Amsterdam und Tampere .....	72
3.2.6	Tampere und Ergebnisse .....	72
3.3	Probleme des liberalen Intergouvernementalismus: Was kann dieser nicht erklären bei der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU? .....	73
3.4	Probleme des Neofunktionalismus: Was kann dieser nicht erklären bei der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU? .....	75
3.5	Das konstruktivistische Modell als Erklärung der Unzulänglichkeiten vom liberalen Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus .....	76
3.5.1	Der Vertrag von Maastricht: Intergouvernementaler Einbezug der Einwanderungs- und Asylpolitik in die EU .....	77

3.5.2	Der Vertrag von Amsterdam: Weitgehende, aber schrittweise und vorsichtige Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU.....	80
3.5.3	Das Gipfeltreffen in Tampere: Verselbständigung der Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU sowie deren Internalisierung.....	82
3.5.4	Prognosen des konstruktivistischen Modells bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik in der politischen Ordnung der EU.....	83
4	Zusammenfassung, Problematisierung und Schlussbetrachtung.....	85
4.1	Zusammenfassung der Ergebnisse des empirischen Teils.....	85
4.2	Problematisierung: Was ist eine gute Theorie? Was soll eine Theorie leisten?.....	87
4.3	Schlussbetrachtung.....	91
5	Anhang.....	93
5.1	zeitliche Übersicht über relevante Ereignisse bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU.....	93
5.2	Geltendes Gemeinschaftsrecht und vorbereitende gemeinschaftliche Rechtsakte bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU.....	97
5.2.1	Geltendes Gemeinschaftsrecht.....	97
5.2.2	Vorbereitende gemeinschaftliche Rechtsakte.....	103
5.3	verwendete Abkürzungen.....	105
6	Literaturverzeichnis.....	107

## **0.2    Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1:	Der liberale, intergouvernementalistische Analyserahmen nach Andrew Moravcsik.....	12
Abb. 2:	Neofunktionalistische Entwicklungsmöglichkeiten einer regionalen Organisation nach Philippe C. Schmitter.....	17
Abb. 3:	Das konstruktivistische Integrationsmodell von Marcussen u.a. [1999].....	23
Abb. 4:	Theoriefunktionen nach Meyers.....	88

## 1 Einleitung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Einwanderungs- und Asylpolitik der Europäischen Union (EU). Dieses Politikfeld ist für die EU selbst noch recht neu: Während in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) die Vergemeinschaftung oder eine gemeinsame, intergouvernementale Bearbeitung dieses Politikfeldes noch abgelehnt wurde [Brübach 1997: 18f; Gehring 1998: 50f; Zott 1999: 30], änderte sich dies drastisch durch die beiden Vertragsrevisionen von Maastricht und Amsterdam. In Maastricht wurde dieses Politikfeld intergouvernemental in die Union aufgenommen [Gimbal 1994b: 73; Müller-Graff 1996b: 14], in Amsterdam sogar weitgehend vergemeinschaftet<sup>1</sup> [vgl. Gimbal 1998: 124; Gimbal 1998: 146-149].

Das Politikfeld der Einwanderungs- und Asylpolitik umfasst im Rahmen der EU drei Unterbereiche:

Diese sind Visapolitik, Einwanderungspolitik im engeren Sinne (i.e.S.) und Asylpolitik.

Die Visapolitik betrifft kurzfristige, d.h. maximal drei Monate andauernde Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat der EU, ohne dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird [Nanz 1996: 64].

Die Einwanderungspolitik im engeren Sinne bezieht sich auf langfristige, d.h. drei Monate überschreitende Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat der EU [Müller-Graff/Kainer 1998: 125].

Nanz weist darauf hin, dass diese Unterscheidung zwischen Visapolitik und Einwanderungspolitik i.e.S. "wahrscheinlich auf den ersten Blick etwas willkürlich" erscheint [1996: 64]. Allerdings hat sich dieser Sprachgebrauch im Rahmen der EU inzwischen etabliert<sup>2</sup> [Nanz 1996: 64]. Dies ist auch der Grund, warum das gesamte Politikfeld mit Einwanderungs- und Asylpolitik bezeichnet wird: Einwanderungspolitik ist hier weiter definiert und umfasst sowohl die Einwanderungspolitik i.e.S. als auch die Visapolitik. Zur besseren Unterscheidung wird daher in dieser Arbeit bei Zweifelsfällen von der Einwanderungspolitik im weiteren Sinne (i.w.S.) oder im engeren Sinne (i.e.S.) gesprochen werden.

Die Asylpolitik bezieht sich auf den Bereich der formalen und materiellen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit einem Flüchtling in einem Staat Asyl gewährt wird [vgl. Brübach 1997: 54].

---

<sup>1</sup> Allerdings gibt es hier (noch) Übergangs- und Sonderregelungen [Gimbal 1998: 126; Monar 1998: 154; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 23; Müller-Graff 1997: 275].

<sup>2</sup> Diese Unterscheidung wurde zuerst im Rahmen des Schengen-Regimes getroffen, das zunächst außerhalb der EG/EU angesiedelt war und erst durch den Amsterdamer Vertrag in den Unionsrahmen integriert wurde [Nanz 1996: 64; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22].

Die Politik der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. der Europäischen Union (EU) in den Bereichen Asyl und Einwanderung i.w.S. soll in dieser Arbeit näher betrachtet und erklärt werden. Sie ist damit die abhängige Variable<sup>3</sup>. Die unabhängigen Variablen zur Erklärung der Politik der EG/EU in diesem Bereich sind abhängig von der Theorie, mit der die Erklärung erfolgt.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit drei Theorien, die sehr unterschiedliche Herangehensweisen und Annahmen haben:

Der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik [1993] sieht in den Interessen und daraus folgenden Politiken der rational handelnden Mitgliedstaaten die entscheidenden unabhängigen Variablen [Wolf 1999: 61; Riegraf 2000: 15; vgl. Moravcsik 1993: 496].

Der Neofunktionalismus von Haas, Schmitter und Lindberg [vgl. Wolf 1999: 17] nimmt als unabhängige Variable die für die Akteure "gegebenen Strukturen, Funktionsnotwendigkeiten und Problemlösungszwänge" an [Wolf 1999: 39].

Diese beiden Theorien sind auch die klassischen Integrationstheorien, die schon seit den 70er Jahren in verschiedensten Varianten miteinander konkurrieren. In den 90er Jahren erlebte die Debatte außerdem wieder einen entscheidenden Höhepunkt, so dass gerade bei den hier gewählten Theorien Tradition und Aktualität eng miteinander verbunden sind. [vgl. insbes. Wolf 1999: 19-22; vgl. Moravcsik 1991: 24]

Die dritte Theorie, nämlich der Konstruktivismus, wurde in den späten 90er Jahren in die Theoriendebatte in den Internationalen Beziehungen einbezogen: Es geht bei dieser noch nicht beendeten Diskussion um rationalistische und reflexive Theorien [Wolf 1999: 22; Schaber/Ulbert 1994: 139f; vgl. Christiansen u.a. 1999: 536].

Das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. [1999] identifiziert als wichtige unabhängige Variablen Ideen und die Wahrnehmung kritischer Zeitpunkte, an denen neue Ideen in die politische Ordnung aufgenommen werden können [1999: 614f, 616f, 631]. Außerdem nimmt dieses Modell in einem zweiten Schritt auch die Interessen der Mitgliedstaaten und beteiligten Akteure als unabhängige Variable an [Marcussen u.a. 1999: 615, 617, 631].

---

<sup>3</sup> Die Politiken der Mitgliedstaaten sind - je nach Theorie - eine wichtige oder eher unwichtige unabhängige Variable. Sie wirkt mehr oder weniger auf die Politik der EG/EU ein, hängt aber selbst von verschiedenen Faktoren ab, auf die hier in der Arbeit vor allem im Zusammenhang mit dem liberalen Intergouvernementalismus ausführlicher eingegangen werden wird, da dieser in den Interessen und darüber auch vermittelt in der Politik der Mitgliedstaaten die entscheidenden Einflussfaktoren auf die EG/EU-Politik sieht [vgl. Moravcsik 1993; Wolf 1999: 61; Riegraf 2000: 15].

Durch den Vergleich dieser drei Theorien in Bezug auf die Politik der EG/EU im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik werden einerseits Erklärungsprobleme und -unzulänglichkeiten der beiden klassischen Integrationstheorien aufgezeigt, die dann mit dem konstruktivistischen Modell erklärt bzw. genauer betrachtet werden, und zum anderen wird die Entwicklung der EG/EU-Politik in diesem Politikfeld ausführlich dargestellt<sup>4</sup>.

Im letzten Kapitel der Arbeit erfolgt eine Zusammenfassung des Theorienvergleichs. Außerdem wird hier der Konstruktivismus als Theorie genauer betrachtet und kritisch beurteilt. Grund hierfür ist, dass eine kritische Betrachtung des Konstruktivismus nicht im empirischen Teil erfolgen kann, da der Konstruktivismus vor allem aus theoretischer Sicht einige deutliche Schwierigkeiten und Nachteile im Gegensatz zu den anderen Theorien aufweist bzw. hier die Kriterien entscheidend sind, mit denen eine gute Theorie identifiziert wird [vgl. Meyers 1998: 393-395, 398, 408].

## **2 Theoretischer Teil**

In diesem Teil werden zunächst die beiden klassischen Integrationstheorien - Intergouvernementalismus und Funktionalismus - in jeweils einer Variante dargestellt. Ich werde den liberalen Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik [1991, 1993] und den Neofunktionalismus von Haas, Lindberg und Schmitter [Haas 1958, 1961, 1966 und Lindberg 1970 sowie Schmitter 1969, 1970a, 1970b] verwenden.

Die beiden klassischen Integrationstheorien erfuhren in den 90er Jahren eine Neuauflage ihrer ursprünglichen Debatte, wobei der Fokus allerdings etwas anders war [vgl. insbes. Wolf 1999: 19-22; vgl. Moravcsik 1991: 24].

Streitpunkte waren die Fragen, ob, in welchem Umfang und in welcher Art supranationale Institutionen als eigenständige Akteure Einfluss auf die Politikformulierung nehmen können [Wolf 1999: 20f]. Es ging weiterhin darum, ob Integration stattfindet, weil die staatlichen Akteure dies wollten (intentionaler Erklärungsmodus des Intergouvernementalismus) oder weil sich funktionale Erfordernisse aus der bisherigen Kooperation ergeben haben (funktionaler Erklärungsmodus des Neofunktionalismus) [Wolf 1999: 19-22].

Auch wurde später in den 90er Jahren eine neue Theoriedebatte begonnen, die noch nicht beendet ist: Es geht um die Diskussion zwischen rationalistischen und reflexiven Theorien [Wolf 1999: 22; Schaber/Ulbert 1994: 139f].

---

<sup>4</sup> Zwar handelt es sich dabei um eine selektive Darstellung der Empirie, die sich an den Theorien und deren Hypothesen orientiert. Dennoch ist die empirische Darstellung ausführlich und sehr umfassend, da ja drei sehr unterschiedliche Theorien gegenübergestellt werden.

Rationalistische Theorien gehen von einem "individuell rational handelnde(m) Akteur" aus, der seine "exogen vorgegebenen Interessen und Präferenzen" verfolgt und versucht, seinen Nutzen zu maximieren [Schaber/Ulbert 1994: 141f]. Es handelt sich damit um das Akteurskonzept des *homo oeconomicus* [Schaber/Ulbert 1994: 141].

Reflexive Ansätze gehen von einem sozialen Akteur aus (*homo sociologicus*), der in ein "Netz intersubjektiver Bedeutungsinhalte" eingebunden ist und "der Entscheidungen norm- und regelgeleitet auf dem Hintergrund subjektiver Faktoren, historisch-kultureller Erfahrungen und institutioneller Einbindung trifft" [Schaber/Ulbert 1994: 142].

Mit der Annahme dieser unterschiedlichen Akteurskonzepten werden gleichzeitig ganz verschiedene verhaltensdeterminierende Faktoren festgelegt:

Nach rationalistischen Theorien ist das Verhalten eines Akteurs bestimmt durch seinen Versuch zur Nutzenmaximierung. Dabei ist die optimale Handlungsstrategie eindeutig durch seine exogen und objektiv vorgegebenen Präferenzen bestimmt. [Schaber/Ulbert 1994: 141f]

Reflexive Theorien dagegen fragen, "wie spezifische Interessenlagen erzeugt werden". Es geht um die "Relevanz von kognitiven Prozessen und Inhalten und der institutionellen Struktur für die Definition und den Wandel von Interessen". "Demnach sind Interessen gerade nicht exogen vorgegeben, sondern entwickeln sich in einem historischen Prozess und in einem institutionellen Kontext". [Schaber/Ulbert 1994: 142]

Der Konstruktivismus befindet sich in dieser Theoriedebatte zwischen den beiden Polen Rationalismus und Reflexivismus [Christiansen u.a. 1999: 536; vgl. Adler 1997]. "While these positions differ among themselves, they take on the task of dealing with contradictions between epistemology and ontology once identified as a major challenge for IR<sup>5</sup> scholars" [Christiansen u.a. 1999: 536]. Christiansen u.a. gehen also davon aus, dass der Konstruktivismus - in Gestalt von vielen konstruktivistischen Ansätzen, Modellen und Theorien - Widersprüche hinsichtlich der Untersuchungsgegenstände (Ontologie) und der Art und Weise der Erkenntnisgewinnung (Epistemologie) bearbeiten kann, indem er eine mittlere Position zwischen den beiden Extremen Rationalismus und Reflexivismus einnimmt.

Aus diesem Grund wird nach den beiden klassischen Integrationstheorien ein alternatives, konstruktivistisches Modell dargestellt. Es handelt sich um das Modell von Martin Marcussen u.a. [1999], das zwar die Besonderheiten des Reflexivismus durch eine besondere Beachtung von Ideen aufnimmt, aber in einem weiteren Schritt auch die Interessen der Akteure beachtet und so die Elemente des Rationalismus integriert.

---

<sup>5</sup> IR ist die englische Abkürzung für *international relations* [Christiansen u.a. 1999: 528], also für die politikwissenschaftliche Disziplin Internationale Beziehungen, die ähnlich auch im Deutschen oft mit IB abgekürzt wird.

Hier im theoretischen Teil werden die Theorien und das Modell mit ihren Annahmen, Erklärungsansätzen und Schlussfolgerungen auf allgemeiner Ebene dargestellt und Hypothesen formuliert in Bezug auf die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU.

Im empirischen Teil werden dann diese Hypothesen genauer betrachtet. Es werden Erklärungsprobleme und -unzulänglichkeiten der klassischen Integrationstheorien in Bezug auf die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU aufgezeigt. Diese werden dann mit dem konstruktivistischen Modell näher betrachtet.

## **2.1 Klassische Integrationstheorie I: liberaler Intergouvernementalismus**

Der Intergouvernementalismus ist eine Theorie, die sich an den Prämissen des Realismus<sup>6</sup> orientiert [Wolf 1999: 60; vgl. Moravcsik 1991: 21]. In seiner klassischen Form wurde der Intergouvernementalismus von Stanley Hoffmann formuliert [1964; vgl. Wolf 1999: 18]<sup>7</sup>. Im Zuge der Neuauflage der klassischen Debatte zwischen Intergouvernementalismus und Funktionalismus entwickelte Andrew Moravcsik den liberalen Intergouvernementalismus [1991, 1993].

Der liberale Intergouvernementalismus hat drei Kernelemente: "the assumption of rational state behaviour, a liberal theory of national preference formation, and a intergovernmentalist analysis of interstate negotiation" [Moravcsik 1993: 480; vgl. auch Wolf 1999: 61].

a) Annahme, dass staatliches Verhalten rational ist

Wie beim Realismus sind Staaten, insbesondere ihre Regierungen, die zentralen Akteure [Wolf 1999: 61; vgl. Moravcsik 1993: 496]. Sie "handeln rational" und sind "einheitlich in ihrem Außenverhalten" [Riegraf 2000: 15]. Rationales staatliches Verhalten bedeutet konkret, dass die Staaten auf der Grundlage ihrer Nutzenfunktion bzw. ihrer Präferenzen eine Kosten-Nutzen-Analyse durchführen und dann versuchen, ihren (Gesamt-)Nutzen zu maximieren. Im Gegensatz zum klassischen (Neo-)Realismus sind die Nutzenfunktion und die Präferenzen nicht mit den Zielen Wohlstand, Sicherheit und Macht fest vorgegeben, sondern werden erst durch die spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft gebildet (vgl. b). [Moravcsik 1993: 481; vgl.

---

<sup>6</sup> Für eine kurze und prägnante Darstellung der Theorien der Internationalen Beziehungen eignet sich Meyers 1994a und 1994b. Eine ausführlichere Darstellung findet man bei List u.a. 1995: 31-46 sowie Meyers 1997. Für den Realismus sind insbesondere einige Abbildungen [Meyers 1994b: 232f und 1997: 330, 375, 379f, 385 sowie List u.a. 1995: 34] und die kurze Zusammenfassung in List u.a. [1995: 36-38] sehr aussagekräftig.

<sup>7</sup> Wolf weist darauf hin, dass eigentlich immer ein anderer Aufsatz von Hoffmann als klassische Formulierung des Intergouvernementalismus zitiert wird. Die Thesen dieser Theorie und Hoffmanns Kritik am Funktionalismus werden aber wesentlich klarer in dem hier zitierten Aufsatz genannt. [Wolf 1999: 61 (Fußnote 91)]

Als klassische Formulierung des Intergouvernementalismus gilt folgender Aufsatz:

Hoffmann, Stanley (1966): *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. in: *Daedalus* 95:3 (1966), S. 862-915 [Wolf 1999: 61 (Fußnote 91), 308]

Riegraf 2000: 15] Staaten sind damit keine *black boxes* mehr: Die Innenpolitik bestimmt ihre Präferenzen und damit können sich Staatsinteressen verändern [Moravcsik 1991: 27].

"National interests are, therefore, neither invariant nor unimportant, but emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form, and new policy alternatives are recognized by governments." [Moravcsik 1993: 481]

Das Verständnis der Innenpolitik wird damit zur Vorbedingung für die Analyse strategischen Handelns zwischen Staaten [Moravcsik 1993: 481].

b) eine liberale Theorie der nationalen Präferenzbildung

Durch die oben schon beschriebene Annahme, dass staatliche Präferenzen innenpolitisch beschränkt und geformt werden können, entstehen bei internationalen Verhandlungen zwei Ebenen:

Der Prozess der innenpolitischen Präferenzbildung identifiziert die möglichen Gewinne und Verluste einer Kooperation bzw. Integration (Präferenzen, Forderung).

Der zwischenstaatliche Verhandlungsprozess definiert dann die möglichen und umsetzbaren Antworten auf diese Forderungen (strategische Möglichkeiten, Unterstützung). [Moravcsik 1993: 481]

Die Verwendung einer liberalen Theorie der nationalen Präferenzbildung begründet Moravcsik mit der besonderen Beziehung von Staat und Gesellschaft in demokratischen und pluralistischen Gesellschaften. Private Individuen und freiwillige Vereinigungen mit autonomen Interessen, die in der Zivilgesellschaft interagieren, sind - wie auch die liberale Theorie annimmt - die entscheidenden Akteure der Politik. Regierungen sind in solchen Gesellschaften in die nationale und transnationale Gesellschaft eingebettet und werden von ihr hinsichtlich ihrer Präferenzen und Handlungsmöglichkeiten begrenzt und beeinflusst. Grund hierfür ist, dass die Regierungsvertreter weiterhin gewählt werden wollen, um in ihrem Amt bleiben zu können. Sie reagieren also auf die Forderungen, die aus der Gesellschaft - insbesondere durch Interessengruppen - an sie herangetragen werden. [Moravcsik 1993: 483; vgl. Wolf 1999: 61] Die Art und die Stärke des Zwangs, den die innenpolitischen Interessengruppen auf die Regierungen ausüben, variieren jedoch mit der Stärke und der Einheit des ausgeübten Drucks [Moravcsik 1993: 484].

c) intergouvernementalistische Analyse zwischenstaatlicher Verhandlungen

Die Regierungen haben aber trotz der oben beschriebenen innenpolitischen Definition ihrer Präferenzen aufgrund ihres Monopols in der Außenvertretung und der pluralistischen Konkurrenz der Interessengruppen die Möglichkeit, bei zwischenstaatlichen

Verhandlungen diskret ihre eigenen Interessen einfließen zu lassen.<sup>8</sup> So versuchen sie z.B., durch internationale Kooperation einen innenpolitischen Kontrollzuwachs durchzusetzen (innenpolitische Ebene) oder die Vermeidung negativer Externalitäten<sup>9</sup> oder eine gemeinsamen Nutzung positiver Externalitäten<sup>10</sup> zu erreichen (internationale Ebene). [Moravcsik 1993: 485; Wolf 1999: 61-63]

Ein Problem, das sich bei zwischenstaatlichen Verhandlungen ergibt, ist die Frage, wie Kooperationsgewinne zwischen den einzelnen Staaten verteilt werden [Moravcsik 1993: 486f]. Wie die Gewinne letztlich verteilt werden, ist abhängig von der Verhandlungsmacht der einzelnen Staaten [Moravcsik 1993: 499].

Die gesellschaftlichen Gruppen können ihre Regierungen hier sowohl stärken als auch schwächen: Je einheitlicher und homogener der ausgeübte innenpolitische Druck ist, also je stärker die Intensität der innenpolitischen und damit auch staatlichen Präferenzen ist, umso stärker ist die Verhandlungsposition der Regierungsvertreter. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Gewinne und Verluste einer möglichen Kooperation klar sind. Gibt es aber Unsicherheiten und Risiken, ist der gesellschaftlich ausgeübte Zwang in der Regel uneinheitlich, heterogen und schwach. In dieser Situation ist die Verhandlungsposition der Regierungsvertreter auch schwach. [Moravcsik 1993: 487f]

Weiterhin nennt Moravcsik drei Hauptfaktoren, die die Verhandlungsmacht der einzelnen Staaten und die späteren Politikergebnisse beeinflussen [1993: 499-507; vgl. Wolf 1999: 62]:

Wenn es die Möglichkeit einzelstaatlicher Alternativen gibt, d.h. wenn ein Staat nicht auf die Kooperation angewiesen ist, dann hat er die größte Verhandlungsmacht. Er kann glaubhaft mit Nicht-Kooperation drohen. [Moravcsik 1993: 499] In einem solchen Fall sind Verhandlungsergebnisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, aber

---

<sup>8</sup> Moravcsik hat diesen Ansatz in folgenden Texten weiter ausgeführt:

Moravcsik, Andrew (1997): Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation. in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) (1997): Projekt Europa im Übergang?. Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S. 211-269.

Weiterhin hat sich auch Klaus Dieter Wolf mit diesem Ansatz unter dem Aspekt der Entdemokratisierung durch freiwillige Selbstbindung näher befasst:

Wolf, Klaus Dieter (1997): Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union. in: ders. (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang?. Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S. 271-294 und

Wolf, Klaus Dieter (1999): Die Neue Staatsräson als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. in: Greven, Michael Th./Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.) (1999): Politische Theorie - heute. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S. 303-330 sowie

Wolf, Klaus Dieter (2000): Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft

<sup>9</sup> Negative Externalitäten entstehen, wenn das Verhalten einer Regierung Kosten für politisch entscheidende Gruppen außerhalb der Reichweite der eigenen Gesetzgebung bzw. des eigenen Hoheitsgebietes erzeugt. [Moravcsik 1993: 485]

<sup>10</sup> Positive Externalitäten entstehen, wenn das Verhalten einer Regierung Gewinne für politisch entscheidende Gruppen außerhalb der Reichweite der eigenen Gesetzgebung bzw. des eigenen Hoheitsgebietes erzeugt.

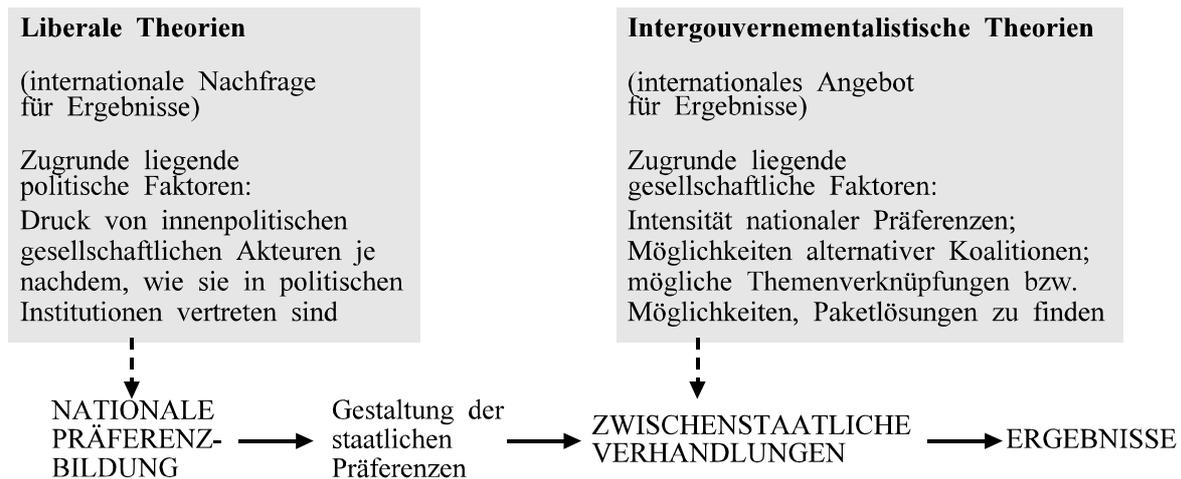
nicht unbedingt auf dem niedrigsten gemeinsamen Standard zu erwarten [Moravcsik 1993: 502].

Wenn es die Möglichkeit alternativer Kooperation gibt, können einzelne staatliche Akteure in die Kooperation hineingezwungen werden, so dass Kooperation wahrscheinlicher wird. Hier kann gegenüber einem Staat, der nicht kooperieren möchte, glaubhaft mit dem Ausschluss aus der Kooperation gedroht werden. [Moravcsik 1993: 502f]

Außerdem ergibt sich durch die unterschiedlichen Intensitäten bei den staatlichen Präferenzen in den einzelnen Themenbereichen gegebenenfalls die Möglichkeit, Themen zu verknüpfen und Paketlösungen zu finden. Hauptgrenze dieser Verknüpfungsstrategie ist die innenpolitische Opposition. [Moravcsik 1993: 504f]

Neben diesen drei Hauptfaktoren gibt es noch weitere Faktoren, die das Verhandlungsergebnis und die Verhandlungsmacht der einzelnen Staaten beeinflussen können: Informationsasymmetrien und Erhältlichkeit von Information; Ausmaß der Kommunikation; Abfolge der Züge; institutioneller Rahmen; Möglichkeit der strategischen Fehlinterpretation von Interessen; Möglichkeit, glaubwürdige Drohungen oder Zugeständnisse zu machen; Bedeutung der Reputation; Kosteneffektivität von Drohungen und Seitenzahlungen; relative Präferenzen; Risikoakzeptanz; Erwartungen; Ungeduld; Fähigkeit der Verhandlungsparteien. [Moravcsik 1993: 497f]

Der liberale, intergouvernementalistische Analyserahmen, den Moravcsik entwickelt, verbindet eine liberale Theorie nationaler Präferenzbildung mit einer intergouvernementalistischen Analyse von zwischenstaatlichem Verhandeln und Institutionenbildung [Moravcsik 1993: 482].



Quelle: Moravcsik 1993: 482

Abb. 1: Der liberale, intergouvernementalistische Analyserahmen nach Andrew Moravcsik

Wenn dieser Analyserahmen zugrunde gelegt wird, dann kann Kooperation bzw. Integration nur unter bestimmten Bedingungen stattfinden.

Kooperation ist nämlich genau dann wahrscheinlich, wenn die nationalen Interessen konvergieren bzw. sich angleichen [Wolf 1999: 62f]. Aus intergouvernementalistischer Sicht sind supranationale Institutionen insoweit akzeptabel für die Regierungen, wie dadurch Vorteile (z.B. Ressourcen- oder Autonomiegewinne) erlangt werden [Moravcsik 1993: 507; vgl. Riegraf 2000: 3]. Die supranationalen Institutionen werden also selbst passiv und nicht autonom sein [Moravcsik 1993: 518; vgl. Wolf 1999: 62].

Der klassische Intergouvernementalismus erwartet, dass eine Kooperation nur in *low politics*-Bereichen, wie z.B. der Wirtschaft, stattfindet, nicht aber in *high politics*-Bereichen, wie z.B. Sicherheit [Hoffmann 1964: 89, 92-94].

Moravcsik kommt zu etwas anderen Ergebnissen hinsichtlich der Kooperationserwartungen als Hoffmann, insbesondere weil er von einer liberalen Theorie nationaler Präferenzbildung ausgeht. Er unterteilt die EG-Politikbereiche - etwas detaillierter als Hoffmann - in drei Kategorien: Marktliberalisierung (z.B. Binnenmarkt), Bereitstellung sozioökonomischer kollektiver Güter zur Verhinderung von Marktversagen (z.B. Sozialpolitik) und Bereitstellung nicht-sozioökonomischer kollektiver Güter (z.B. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; Einwanderungs- und Asylpolitik) [Moravcsik 1993: 488].

In jedem dieser Politikfelder ist die Kooperationswahrscheinlichkeit unterschiedlich, da die möglichen Gewinne und Verluste je nach Politikfeld mehr oder weniger kalkulierbar sind. Während im Bereich des Binnenmarktes die Gewinn-Verlust-Kalkulation noch recht einfach ist, gibt es insbesondere beim Politikfeld der Bereitstellung nicht-sozioökonomischer kollektiver Güter Probleme, Gewinne und Verluste genau zu bestimmen. Statt einer genauen Gewinn-Verlust-Rechnung werden hier daher oft ideologische Argumentationen benutzt. [Moravcsik 1993: 494f]

Zusammenfassend lässt sich also allgemein sagen, dass beim liberalen Intergouvernementalismus die EG bzw. EU als Ergebnis der Strategien nationaler, rational handelnder Regierungen auf der Grundlage ihrer Präferenzen, die stark innenpolitisch beeinflusst werden, und ihrer (Verhandlungs-)Macht verstanden werden kann [Moravcsik 1993: 496].

### 2.1.1 Vorhersagen und Erwartungen des liberalen Intergouvernementalismus bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU

In der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU lassen sich aus Sicht des liberalen Intergouvernementalismus folgende Erwartungen formulieren.

Alle EU-Staaten haben hinsichtlich ihrer Ausgangslage ähnliche Bedingungen:

Alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Irland haben einen Zustrom von Drittstaatsangehörigen zu verzeichnen und sind damit zu faktischen Einwanderungsländern geworden [Brübach 1997: 138]. Die EU-Mitgliedstaaten betonen aber, dass ihr Staat bzw. Europa als ganzes kein Einwanderungsland ist [Gimbal 1994a: 68]. Diese Diskussion wird auch unter dem Stichwort "Festung Europa" oder "fortress europe" geführt [vgl. z.B. Brochmann 1991: 185f; Hausmann 2000: 2; Nuscheler 1995: 255-258; Leitner 1997: 133]. Weiterhin haben alle EU-Mitgliedstaaten das Problem der knappen Kassen und begrenzten Ressourcen: Das Wirtschaftswachstum stockt in den meisten EU-Staaten, und dennoch steigen aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen (Sozialleistungen u.Ä.) die staatlichen Ausgaben an [vgl. Riegraf 2000: 14]. Dementsprechend werden Sparmöglichkeiten von allen Staaten gesucht. Eine Möglichkeit der Ausgabenbegrenzung, bei der eine eher geringe Opposition von innerstaatlichen Interessengruppen zu erwarten ist, besteht in einer restriktiveren Asylpolitik. Dies wird z.B. unter den Stichworten "Grenze der Belastbarkeit" und "Unvereinbarkeit zwischen Sozialstaat und 'Sonderrecht auf Asyl'" diskutiert [Nuscheler 1995: 201f; vgl. auch Gehring 1998: 46]. Auch ist die Arbeitslosigkeit in allen EU-Staaten ein mehr oder weniger großes Problem. Zum Schutz des nationalen bzw. in-zwischen europäischen Arbeitsmarktes vor einem vermeidbaren Überangebot an Arbeit wird eine restriktive Einwanderungspolitik i.e.S. gegenüber Drittstaatsangehörigen schon heute praktiziert (faktisch: Einwanderungsstopp und nur noch Familiennachzug) [vgl. Sassen 1996: 116; Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 13] und ist eine Verschärfung der Zugangsbedingungen für Drittstaatsangehörige auch weiterhin zu erwarten. Aus diesem Grund wird auch die illegale Einwanderung stark bekämpft werden, da sie zu verschärften Problemen der Schwarzarbeit und des Sozialdumpings führen kann [Marie 1997: 87-98]. Daher ist zumindest kurz- und mittelfristig eine Verschärfung der Einwanderungs- und Asylpolitik bei allen EU-Staaten zu erwarten.

Langfristig aber verändert sich dieses Interesse: Auf lange Sicht nimmt die Bevölkerung in allen EU-Staaten durch das Sinken der Geburtenrate ab. Außerdem kommt es zu einer anteilmäßigen und absoluten Zunahme der Altersbevölkerung. [Schmid 1994: 90-93] Um das Rentensystem aufrechtzuerhalten und die Erfordernisse des Arbeitsmarktes weiterhin

zu befriedigen, wird eine Einwanderungsregelung unumgänglich sein: Diese Einwanderungsregelung wird aber stark nach den nationalen Gegebenheiten und Vorstellungen differieren und vor allem hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige betreffen. [Schmid 1994: 114-116, 124; Keller 2000b: 4]

Trotz dieser ähnlichen Bedingungen ist aber noch nicht gesagt, dass auch eine Integration stattfindet. Der Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik ist ein Bereich, der die Souveränität der einzelnen Staaten berührt [Argirakos 1999: 150f; Brochman 1991: 185; Gimbal 1994b: 82; Monar 1996: 59]: Wer Ausländer ist und wer einheimischer Bürger ist, dies bestimmt nämlich, was der Staat ist. In Demokratien bestimmt das Volk, das eben durch diese Definitionen festgelegt wird, die Politik durch Wahlen entscheidend mit. Daher ist hier eine Vergemeinschaftung aus Sicht des liberalen Intergouvernementalismus sehr unwahrscheinlich. Moravcsik verweist auch darauf, dass die Gewinn- und Verlust-Kalkulation in einem solchen Politikfeld äußerst schwierig ist und daher eher auf Ideologien zurückgegriffen wird [1993: 494f]. Die steigende Zahl von ausländerfeindlichen Äußerungen (z.B. Umfrageergebnisse, dass es zu viele Ausländer gibt bzw. dass es Probleme mit Ausländern gibt) und auch Gewalt gegen Ausländer [vgl. z.B. Marie 1997: 9; Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 17f; Schmuck 1997: 272] lassen erwarten, dass die Nationalstaaten dieses brisante Thema nicht aus ihrem Kompetenzbereich entfernen lassen werden und auch an ihrer nationalstaatlichen Ideologie festhalten werden [vgl. Nuscheler 1995: 80]. Weiterhin unterscheidet sich die faktische Zuwanderung der einzelnen EU-Staaten sowohl quantitativ als auch qualitativ aufgrund der unterschiedlichen historischen Gegebenheiten [Gimbal 1994a: 69]: So haben Frankreich und Großbritannien z.B. starke Zuwanderung aus ihren ehemaligen Kolonien zu verzeichnen [Gimbal 1994a: 75] sowie Deutschland viele Einwanderer aus dem Osten (sogenannte Aussiedler, die als Deutschstämmige sogar bis Anfang der 90er Jahre einen Einbürgerungsanspruch hatten) [Gimbal 1994a: 70]. Italien, das lange Zeit ein Auswanderungsland war, und Griechenland sind nun mit einer Einwanderungs- und Flüchtlingswelle aus dem Osten (z.B. aus Jugoslawien und Albanien) und auch aus dem Mittelmeerraum konfrontiert [Gimbal 1994a: 71, 73]. Für Spanien, Portugal gilt Ähnliches, allerdings kommt der Hauptstrom hier aus dem Süden, insbesondere über die nur schwer kontrollierbare Straße von Gibraltar [Gimbal 1994a: 72f]. Die einzelnen EU-Staaten sind nicht nur in unterschiedlicher Weise betroffen, sondern sie besitzen auch unterschiedliche ökonomische Voraussetzungen für Umgang mit Einwanderern, welche wieder zu Interessendivergenzen und -konflikten zwischen den Mitgliedstaaten führen kann [Brochman 1991: 189].

Der liberale Intergouvernementalismus erwartet also, kurz gesagt, in der Einwanderungs- und Asylpolitik aufgrund der unterschiedlichen Zuwanderungsströme und der Brisanz und Sensibilität des Politikfeldes sowie seiner Unkalkulierbarkeit sicherlich keine weitreichende Integration und keine Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen [vgl. Argirakos 1999: 168; Gimbal 1994a: 84]. Eine lose Kooperation, Ad hoc-

Initiativen und -Programme sowie Informationsaustauschsysteme sind jedoch durchaus denkbar, da dadurch zugunsten aller Staaten die oben beschriebenen gemeinsamen Probleme gelöst oder verringert werden können und die ungünstigen Vorbedingungen gegebenenfalls verringert werden können, ohne dass die Souveränität der einzelnen Staaten beeinträchtigt wird [vgl. Gimbal 1994b: 85].

Eine kritische Überprüfung dieser Hypothese erfolgt nach der Darstellung der Empirie in Kapitel 3.3 (S. 73), in dem vor allem zentrale Erklärungsschwächen des liberalen Intergouvernementalismus aufgezeigt werden.

## **2.2 Klassische Integrationstheorie II: Neofunktionalismus**

Der Neofunktionalismus greift auf das Konzept des Pluralismus und Idealismus<sup>11</sup> zurück [Wolf 1999: 39]. Als klassische Vertreter des Neofunktionalismus gelten Ernst B. Haas, Philippe C. Schmitter und Leon N. Lindberg [Wolf 1999: 17].

Im Gegensatz zum Intergouvernementalismus geht der Neofunktionalismus davon aus, dass die politischen Akteure "durch die gegebenen Strukturen, Funktionsnotwendigkeiten und Problemlösungszwänge" in ihrer Handlungsfähigkeit deutlich beschränkt bzw. sogar voll davon bestimmt [Wolf 1999: 39].

Aus diesem Grund analysieren Neofunktionalisten nicht die Präferenzen- und Interessenkonstellation der beteiligten Staaten wie die Intergouvernementalisten, sondern sie kombinieren institutionelle Analysen und Prozessanalysen [Haas 1958: 458]. Kernstück dieser Analysen ist die Idee und die Annahme eines (funktionalen) *spill-over*-Effekts [Wolf 1999: 40]: "The basic causal imagery of the model is *functionalist*." [Schmitter 1970a: 839, Hervorhebung im Original]

Haas selbst beschreibt den *spill-over*-Effekt folgendermaßen:

"(P)olicies made pursuant to an initial task and grant power can be made real only if the task itself is expanded, as reflected in the compromises among the states interested in the task." [Haas 1961: 368]

Schmitter gibt eine noch etwas detailliertere Definition des *spill-over*-Effekts:

"Spillover refers, then, 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 either by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the *scope* of the mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the *level* of mutual commitment) or both." [Schmitter 1969: 162, Hervorhebung im Original]

---

<sup>11</sup> Für Literaturhinweise bezüglich der Theorien Internationaler Beziehungen siehe die Fußnote zum Realismus auf Seite 8. Für den Pluralismus bzw. Idealismus sind insbesondere einige Abbildungen [Meyers 1994b: 232f und 1997: 330, 417] und die kurze Zusammenfassung in List u.a. [1995: 34-36] sehr aussagekräftig.

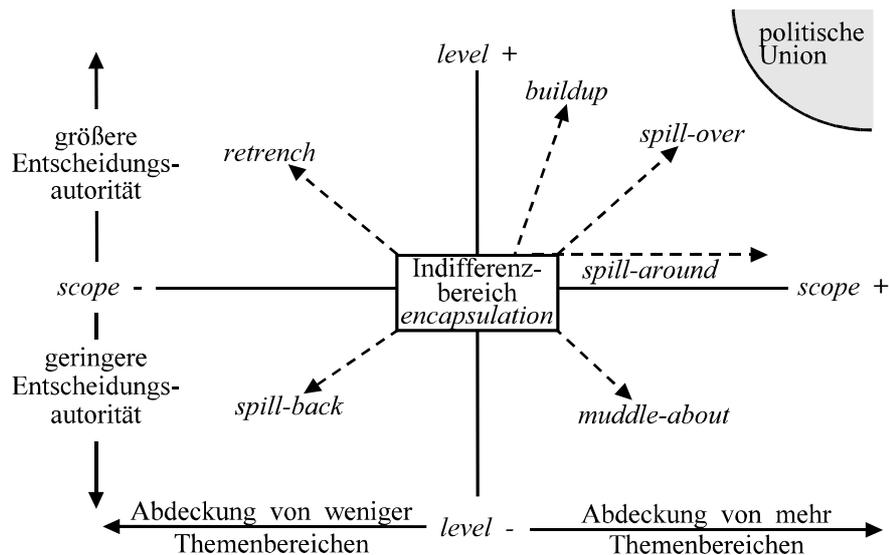
Schmitter zerlegt die Integrationspolitik in zwei analytische Dimensionen: Veränderungen bezüglich der in die regionale Kooperation einbezogenen Politikbereiche sind eine Veränderung von *scope* [1970a: 841]. Die zweite Dimension nennt Schmitter *level*: Diese betrifft die Intensität und Tiefe der Kooperation, d.h. die Möglichkeiten für die regionalen Institutionen selbst Werte zu setzen [1970a: 841].

Funktionelle Zwänge und inhaltliche Verknüpfungen zwischen verschiedenen Politikfeldern machen also bei der Politikumsetzung ständige Erweiterungen in andere Themenbereiche und/oder eine Intensivierung der bestehenden Kooperation notwendig, um das ursprüngliche Ziel zu erreichen [siehe auch Haas 1961: 377f].

Der natürliche (funktionale) *spill-over*-Effekt kann durch bestehende Interdependenz von funktionalen Aufgaben und Themenbereichen und durch kreative Talente der politischen Eliten (Stichworte: Verhandlungskünstler, Paketlösungen) noch verstärkt werden [Schmitter 1969: 162].

Neben diesem funktionalen *spill-over* gibt es auch einen administrativen bzw. institutionellen *spill-over*, der dadurch entsteht, dass neue (supranationale) Institutionen geschaffen werden, die neue Themenbereiche an sich ziehen [Haas 1961: 369-372, 377]. Diese ständigen Erweiterungen durch die verschiedenen *spill-over*-Effekte sind nicht unbedingt von Staaten beabsichtigt, vorausgesehen oder gewollt [Haas 1966: 324f].

Allerdings sind die Neofunktionalisten (im Gegensatz zu den Funktionalisten) bezüglich des angenommenen Automatismus des *spill-over* vorsichtiger: Schmitter modelliert die Entwicklungsmöglichkeiten einer regionalen Kooperation allgemein folgendermaßen [Schmitter 1970a: 845f]: (1) *spill-over*: Ausdehnung von *level* und *scope*; (2) *spill-around*: keine Veränderung von *level* und Ausdehnung von *scope*; (3) *buildup*: Ausdehnung von *level*, aber keine Veränderung von *scope*; (4) *retrench*: Ausdehnung von *level*, aber Verringerung von *scope*; (5) *muddle-about*: Verringerung von *level*, aber Erweiterung von *scope*; (6) *spill-back*: Verringerung von *level* und *scope*; (7) *encapsulation*: keine oder nur geringfügige Veränderungen von *level* und *scope*, Schmitter bezeichnet dies auch als die Herausbildung eines selbsttragenden, stabilen internationalen Subsystems [Schmitter 1970a: 840].



Quelle: Schmitter 1970a: 845

Abb. 2: Neofunktionalistische Entwicklungsmöglichkeiten einer regionalen Organisation nach Philippe C. Schmitter

Welche dieser Entwicklungsmöglichkeiten letztlich für eine bestimmte regionale Kooperation zutrifft, ist von bestimmten Bedingungen abhängig. Schmitter nennt hier einige Einflussfaktoren, von denen er bestimmte aber von vornherein für die EG bzw. EU ausschließt. Krieg und seine Folgen sowie irrationale Forderungen von Regierenden sind mögliche, aber keine relevanten Einflussfaktoren für die europäische Integration [Schmitter 1970a: 841f]. Weiterhin nennt Schmitter folgende Einflussfaktoren: relative Macht und Größe der einzelnen Akteure in der Kooperation [Schmitter 1970a: 850]; Transaktions- und Interdependenzrate (Ausmaß der schon bestehenden Abhängigkeiten und Transaktionen zwischen den Kooperationspartnern) [Schmitter 1970a: 850f]; Ausmaß des innenpolitischen Pluralismus der einzelnen Kooperationspartner [Schmitter 1970a: 851]; Erwartungen der an der Kooperation beteiligten Eliten [Schmitter 1970a: 851]; außerregionale Abhängigkeit [Schmitter 1970a: 852]. Schmitter bleibt in seinen allgemeinen Hypothesen offen gegenüber den einzelnen Entwicklungsmöglichkeiten, je nachdem welche Bedingungen zu welchem Zeitpunkt gegeben sind [Schmitter 1970a: 853f, 857-862, 864f, 867f]. Allerdings bleibt Schmitter bei der Grundannahme, dass Spannungen durch die globale Umwelt oder durch frühere Entscheidungen entstandene Widersprüche unerwartete Entwicklungen in der Verfolgung gemeinsamer Ziele bewirken. So entstehen wahrscheinlich Frustration und/oder Enttäuschung bei den beteiligten Akteuren, die dann nach alternativen Strategien suchen. Nach Schmitter kommt es also zu einer Revision der Kooperation bezüglich *level* und *scope*, und letztlich wahrscheinlich doch zu einem funktionalen *spill-over*, wie "the basis functionalist proposition, called 'the spillover hypothesis'" annimmt [Schmitter 1970a: 847]. "Automaticity, then,

refers to a (theoretically) high probability that spill-over and its complementary processes [...] will occur" [Schmitter 1969: 164].

Während Schmitter nur eine theoretisch große Wahrscheinlichkeit für *spill-over*-Effekte bei schon bestehenden regionalen Kooperationen, wie z.B. der EG bzw. EU, annimmt [Schmitter 1969: 164], ist Haas sich bezüglich der weiteren Entwicklung der EG bzw. EU sehr sicher:

"[...] (T)he progression from a politically inspired common market to an economic union, and finally to a political union among states is automatic. The inherent logic of the functional process, in a setting such as Western Europe, can push no other way." [Haas 1966: 327]

Wolf fasst die Prämissen und theoretischen Aussagen des (Neo-)Funktionalismus folgendermaßen zusammen:

"Pluralität sozioökonomischer und politisch-administrativer Strukturen, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind; zunehmende funktionale Differenzierung, stärkere Interdependenz zwischen den Sektoren, damit steigender Druck zu Kooperation und gemeinsamer Problemlösung; Ausdifferenzierung unter anderem auch technischer Bereiche, in denen eine Vergemeinschaftung rasch als sinnvoll und politisch unproblematisch angesehen wird; daraus sich entwickelnde Integrationsdynamik aufgrund von functional spill-over; starke Nationalismen und Ideologien können den Prozess jedoch aufhalten beziehungsweise verlangsamen." [Wolf 1999: 42]

### 2.2.1 Vorhersagen und Erwartungen des Neofunktionalismus bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU

Für die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU macht der Neofunktionalismus folgende Vorhersage:

Durch die Verwirklichung des Binnenmarktes und der damit verbundenen Garantie der vier Grundfreiheiten - freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital innerhalb des Binnenmarktes - wird eine gemeinschaftliche Regelung von Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU unumgänglich [IA.16; IA.17; Müller-Graff 1996b: 21f]. Grund hierfür ist die den Unionsbürgern gewährte Freizügigkeit innerhalb der EU [IA.16; IA.17]. Diese umfasst vor allem auch das Überschreiten der Binnengrenzen, ohne kontrolliert zu werden. Damit ergibt sich aber innerhalb der EU eine faktische Freizügigkeit für alle Personen, also auch für Drittstaatsangehörige [Gimbal 1994b: 72; Brochmann 1991: 185; Brübach 1997: 84; Schelter 1996: 21f], da eine Vorunterscheidung zwischen EU-Bürger und Drittstaatsangehöriger ohne eine Personenkontrolle faktisch unmöglich ist [Brübach 1997: 140]. Die faktische Freizügigkeit aber kollidiert mit den Ansprüchen der Mitgliedstaaten an die innere Sicherheit [Gimbal 1994b: 72]. Um die innere Sicherheit, z.B. auch die Verhinderung illegaler Einwanderung [vgl. Nanz 1996: 65], weiterhin

effektiv gewährleisten zu können und trotzdem die Freizügigkeit für Unionsbürger aufrecht erhalten zu können, muß es eine engere Kooperation und letztlich eine wirkliche Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik geben [Gimbal 1994b: 73; Brübach 1997: 140]. Die Schnittstelle der Einwanderungs- und Asylpolitik zur Politik des Binnenmarktes sind also wegen der den Unionsbürgern garantierten Personenfreizügigkeit die staatlichen Zugangspolitiken [Müller-Graff/Kainer 1998: 123]. Diese funktionale Verbindung führt zu einem *spill-over*-Effekt, da die verschiedenen einzelstaatlichen Zugangspolitiken das Binnenmarktziel untergraben würden [Müller-Graff 1997: 272]: Der Neofunktionalismus erwartet eine rasche Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik. Diese wird auch von verschiedenen Autoren aufgrund der funktionalen Notwendigkeiten erwartet [Brübach 1997: 140; Green 1999: 16f] oder gefordert bzw. erhofft [Müller-Graff 1996b: 20f; Heimann 1999: 75] oder bereits durch die empirischen Ergebnisse als bestätigt angesehen [z.B. Giering/Weidenfeld 1998: 85; Heimann 1999: 73; Müller-Graff 1997: 271-273, 282; Müller-Graff/Kainer 1998: 127]. Weiterhin ist vor allem nach dem Vertrag von Maastricht mit einer schnelleren Vergemeinschaftung zu rechnen, da hier die Visapolitik in einer unangemessenen Weise aufgeteilt wurde: Sie befindet sich teils in der ersten und vollständig vergemeinschafteten Säule der EU und teils in der dritten, noch intergouvernemental verregelten Säule [Brübach 1997: 111; Lobkowicz 1996: 52; Monar 1996: 64; Monar 1997: 245; Nanz 1996: 67]. Hier sind Spannungen und Widersprüche unvermeidbar, so dass in der Visapolitik nach Maastricht eine sehr zügige Vergemeinschaftung zu erwarten ist [Brübach 1997: 136]. Eine kurze Betrachtung und kritische Überprüfung dieser Erwartungen an der Empirie erfolgt in Kapitel 3.4 (S. 75), in dem vor allem auf Erklärungsunzulänglichkeiten des Neofunktionalismus hingewiesen wird.

### **2.3 Ein konstruktivistisches Integrationsmodell als neuer Ansatz**

Konstruktivismus ist in den Internationalen Beziehungen noch eine recht junge Theorie [vgl. Christiansen u.a. 1999: 528f]. Eine kurze Definition von Konstruktivismus gibt John Gerard Ruggie [zitiert in Christiansen u.a. 1999: 530]<sup>12</sup>:

"At bottom, constructivism concerns the issue of human consciousness: the role it plays in international relations, and the implications for the logic and methods of social inquiry of taking it seriously. Constructivists hold the view that the building blocks of international reality are ideational as well as material; that ideational factors have normative as well as instrumental dimensions; that they express not only individual but also collective intentionality; and that the meaning and significance of ideational factors are not independent of time and place."

---

<sup>12</sup> Ruggie, John Gerard (1998): *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge, S. 33

Der Konstruktivismus geht also davon aus, dass es so etwas wie eine sozial konstruierte Realität gibt. Das menschliche Bewusstsein nimmt, z.B. in Form von Ideen, Normen und Werten, Einfluss auf die wahrgenommene Wirklichkeit. Auch sind Ideen, Normen und Werte in ihrem Gehalt und ihrer Wichtigkeit nicht unabhängig von Raum und Zeit.

Es wird bei der Definition des Konstruktivismus von Ruggie aber auch deutlich, dass der Konstruktivismus - im Gegensatz zu den beiden bisher vorgestellten Theorien - keine spezifische Integrationstheorie ist [Christiansen u.a. 1999: 530].

Allgemein befinden sich konstruktivistische Modelle und Ansätze mit ihren Annahmen zwischen den Polen von rationalistischen und reflexiven Theorien [Christiansen u.a. 1999: 536]. Allerdings unterscheiden sich die einzelnen Modelle und Ansätze stark darin, wo sie auf dem Kontinuum zwischen Rationalismus und Reflexivismus zu finden sind [Smith 1999: 682f]<sup>13</sup>.

Das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. [1999] ist ein Ansatz, der versucht, die konstruktivistische Theorie und ihre Implikationen auf den Integrationsprozess zu übertragen und anzuwenden. Anhand der empirisch orientierten Frage, warum sich die nationalen Identitäten in Frankreich, Deutschland und Großbritannien gerade so und nicht anders entwickelt haben, entwerfen Marcussen u.a. ein konstruktivistisches Vier-Stufen-Prozess-Modell [Smith 1999: 686f].

Die vier Stufen lassen sich folgendermaßen beschreiben:

I) Resonanzannahme [Marcussen u.a. 1999: 615, 617, 631]

Die Resonanzannahme besagt, dass neue Ideen mit den Grundelementen alter Ansichten übereinstimmen müssen. "(A)ny new idea about political order, in order to be considered legitimate, must resonate with core elements of older visions of the political order" [Marcussen u.a. 1999: 614]. Neue Ideen müssen also einen fruchtbaren Resonanzboden bei den alten Ideen und Konzepten finden, um als legitime Ideen und Konzepte gelten zu können [Marcussen u.a. 1999: 617]. Die Resonanzannahme klärt damit, welche Ideen und Konzepte für die politischen Akteure denkbar und verfügbar hinsichtlich Angemessenheit und Legitimität sind [Marcussen u.a. 1999: 629].

II) Konzept des kritischen Zeitpunktes [Marcussen u.a. 1999: 614, 616, 631]

Da die Resonanzannahme nur klärt, welche Ideen und Konzepte verfügbar sind, nicht aber, wann diese in die politische Diskussion eingebracht werden und wieso dies genau so möglich ist, braucht man das Konzept des kritischen Zeitpunktes [Marcussen u.a. 1999: 614]. Kritische Zeitpunkte zeichnen sich dadurch aus, dass sie die bestehende politische Ordnung und ihre Ideen herausfordern und/oder in Frage

---

<sup>13</sup> Smith vergleicht in diesem Artikel [1999: 684-688] zusammenfassend die unterschiedlichen konstruktivistischen Ansätze und Modelle, die sich in der Themenausgabe des Journal of European Public Policy zur gesellschaftlichen Konstruktion Europas befinden [Journal of European Public Policy 6: 4, Special Issue 1999: The Social Construction of Europe]. Mit seinem Beitrag, der in dieser Themenausgabe am Schluss steht, kritisiert Smith auch die konstruktivistischen Ansätze aus Sicht reflexiver Theorien [siehe insbesondere 1999: 682-684, 689-691].

stellen. Kurz gesagt kann man einen kritischen Zeitpunkt folgendermaßen definieren: "We define critical junctures as *perceived* crisis situations occurring from complete policy failures, but also triggered by external events." [Marcussen u.a. 1999: 616, Hervorhebung im Original] Bei den kritischen Zeitpunkten handelt es sich also um eine wahrgenommene (innere oder äußere) Krise. Kritische Zeitpunkte sind Möglichkeitsfenster, in denen die politischen Eliten auf die Ideen und zugrundeliegenden Konzepte der politischen Ordnung einwirken können. "'(C)ritical junctures' provide a window of opportunity for party élites to deconstruct, reconstruct and manipulate" [Marcussen u.a. 1999: 629f]. Um wirksam sein zu können, müssen kritische Zeitpunkte als solche wahrgenommen und konstruiert werden [Marcussen u.a. 1999: 630].

### III) Interessenannahme [Marcussen u.a. 1999: 615, 617, 631]

Die Resonanzannahme und das Konzept des kritischen Zeitpunkts klären, welche Ideen und Konzepte wann verfügbar sind. Sie klären aber noch nicht, welche neuen Ideen und Konzepte letztlich von den politischen Eliten gewählt werden und damit sich als neue Ideen und Konzepte durchsetzen können. [Marcussen u.a. 1999: 629]

Dies wird von der sogenannten Interessenannahme geklärt: Gewählt werden die neuen Ideen oder Konzepte, die die wahrgenommenen Interessen der politischen Eliten am besten erfüllen [Marcussen u.a. 1999: 631]. Ergibt sich durch einen kritischen Zeitpunkt eine Situation, in der die bestehenden Ideen und Konzepte der alten politischen Ordnung angreifbar sind, werden die politischen Eliten versuchen, von den verfügbaren und legitimen neuen Ideen (vgl. Resonanzannahme) die durchzusetzen, die zu ihren eigenen Ideen, Vorstellungen und Interessen am besten passen [Marcussen u.a. 1999: 614, 617, vgl. 629, 631]. "(P)olitical élites select in a instrumental fashion from the ideas available to them according to their perceived *interests*, particularly during 'critical junctures'" [Marcussen u.a. 1999: 615, Hervorhebung im Original]. An dieser Stelle unterscheiden Marcussen u.a. noch zwischen offenen und geschlossenen politischen Diskursen: Offene politische Diskurse sind solche, in denen über entscheidende Konstruktionen noch gestritten wird bzw. werden kann. In geschlossenen Diskursen gibt es bereits bestimmte, konsensual anerkannte Konstruktionen, die nur noch schwer angreifbar sind und damit den Diskurs für bestimmte Themen und Akteure von vornherein verschließen oder schwer zugänglich machen [1999: 630].

### IV) Sozialisierungsthese [Marcussen u.a. 1999: 617, 630f]

Die Sozialisierungsthese besagt Folgendes: Sobald eine Konstruktion konsensual ist, tendiert sie dazu, internalisiert zu werden, d.h. die Akteure nehmen diese als ihre eigene Konstruktion wahr. Sie bleibt damit (in der Regel) bis zum nächsten wahrgenommenen kritischen Zeitpunkt stabil. [Marcussen u.a. 1999: 631] Wenn also Ideen oder Konzepte konsensual konstruiert wurden, dann werden sie höchstwahrscheinlich

auch internalisiert und institutionalisiert und damit resistent gegenüber Wandel [vgl. Marcussen u.a. 1999: 615].

"A '*socialization*' argument claims that ideas and identity constructions become consensual when actors thoroughly internalize them, perceive them 'as their own', and take them for granted. Once a set of ideas about political order have become consensual, they are likely to be *embedded in institutions* and in a country's political culture." [Marcussen u.a. 1999: 617, Hervorhebung im Original]

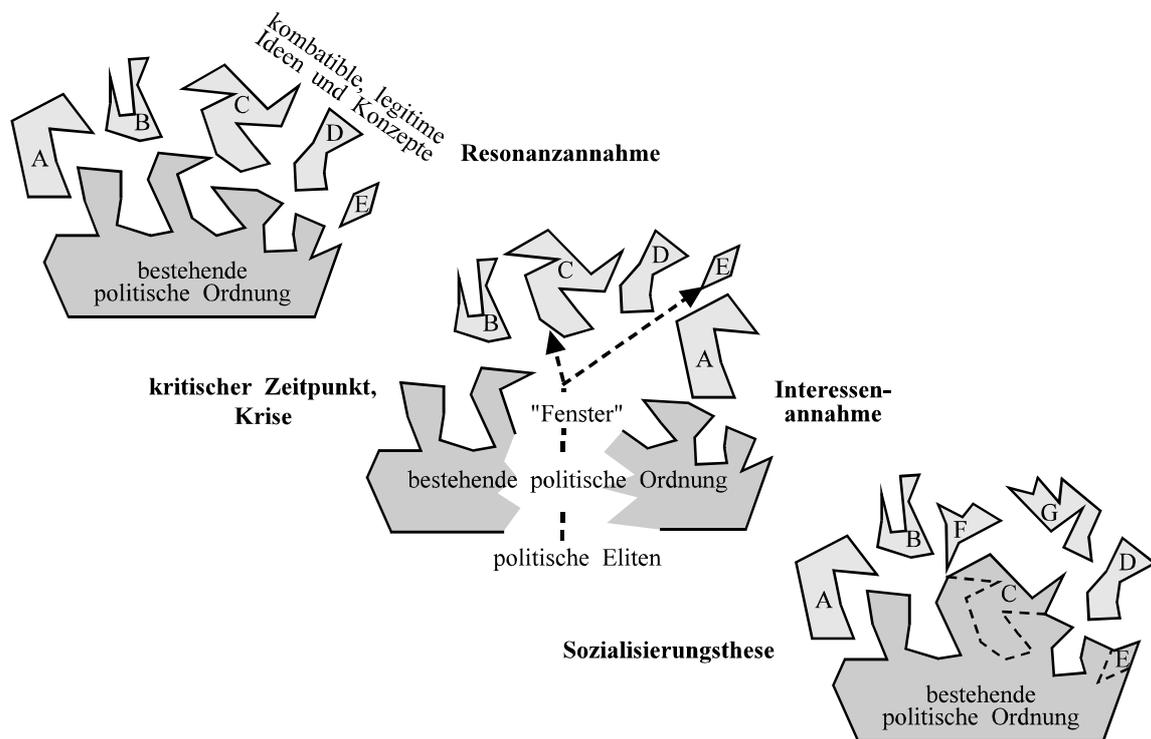
Mit Institutionen sind hier sowohl formale Organisationen, Prozeduren und Regeln gemeint, als auch gewohnte Handlungsformen und gemeinsame Verständnisse darüber, wie Dinge zu tun sind [Marcussen u.a. 1999: 617]<sup>14</sup>.

Sind einmal also bestimmte Ideen und Konzepte konsensual, dann neigen sie dazu, zeitlich stabil zu sein durch Internalisierung bei den politischen Akteuren und Institutionalisierung in der politischen Ordnung [Marcussen u.a. 1999: 614].

---

<sup>14</sup> Marcussen u.a. beziehen sich mit dieser Definition von Institution auf die von March und Olson. Sie verweisen auf folgende Literatur:  
March, James G./Olson, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press  
March, James G./Olson, Johan P. (1998): *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. in: *International Organization* 52, S. 943-959

Dieses Vier-Stufen-Prozess-Modell lässt sich folgendermaßen darstellen:



adaptiert nach: Marcussen u.a. 1999

Abb. 3: Das konstruktivistische Integrationsmodell von Marcussen u.a. [1999]

### 2.3.1 Vorhersagen und Erwartungen des konstruktivistischen Modells bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU

Bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik erwartet dieses konstruktivistische Modell Folgendes:

Anknüpfungspunkte für die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik finden sich in der Idee des Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten [IA.16; IA.17; Müller-Graff 1996b: 21f], die im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 ins Primärrecht der EG aufgenommen wurde [IA.16; Epiney 1995a: 21; Läufer 1995: 107]. So wird Einwanderungs- und Asylpolitik zunächst nur als "Nebenprodukt des Binnenmarktes" verstanden [Riegraf 2000: 4]. Ein weiterer Resonanzboden für die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU wird zusätzlich durch die Schaffung des Schengen-Regime ab 1985 außerhalb der EG bzw. EU geschaffen [Epiney 1995a: 21f, 24]. Damit die neue Idee aus den 80er Jahren sich dann auch innerhalb der EG bzw. EU durchsetzen kann, braucht man einen kritischen Zeitpunkt: Am Ende der 80er Jahre und Anfang der 90er Jahre gab es mehrere solcher kritischen Zeitpunkte: Einerseits das Ende des Kalten Krieges (Wegfall des Eisernen Vorhangs und Öffnung der Grenzen nach Osten, Zerfall der Sowjetunion), andererseits der Zerfall Jugoslawiens und der nachfolgende Krieg [Ausschuss der Regionen 1999: 1; Brochman 1996: 186; Achermann 1995: 80f]. Dass die

Krise als solche wahrgenommen wurde, lag insbesondere daran, dass beide Ereignisse zu starken Migrationsströmen in die EG bzw. EU hinein führten [Ausschuss der Regionen 1999: 1] (z.B. sprunghafte Zunahme der in der EG bzw. EU gestellten Asylanträge [IA.18]). Ein weiterer kritischer Zeitpunkt wurde durch die Einführung des Binnenmarktes am 1.1.1993 erzeugt [Brochman 1991: 185; Gimbal 1994a: 51]. Dieser kritische Zeitpunkt wurde aber nicht von allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise wahrgenommen, da einige Mitgliedstaaten - trotz der Verpflichtung des Abbaus der Kontrollen an den Binnengrenzen - diese beibehielten [Gimbal 1994a: 51f; vgl. auch Brübach 1997: 102f]. Insgesamt führen diese kritischen Zeitpunkte dazu, dass die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik in den Rahmen der EG bzw. EU aufgenommen werden wird, da sie auf einen fruchtbaren Boden fällt. In welcher Art und Weise die gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik nun aufgenommen wird, ist von den Interessen der politischen Akteure, hier insbesondere den Mitgliedstaaten und den Organen der EG bzw. EU abhängig (Interessenannahme) [Marcussen u.a. 1999: 631; vgl. zur Interessenlage insbes. Gimbal 1994a: 68-83]. Die Mitgliedstaaten, die insbesondere aus Gründen der Stabilität weiterhin an ihrer eigenen Souveränität interessiert sind, werden eine intergouvernementale und restriktive Verregelung dieser Politikbereiche anstreben [Brochman 1991: 190; Gimbal 1994a: 68-81]. Die Organe der EG bzw. EU sind dagegen daran interessiert, die Vergemeinschaftung voranzutreiben, da dadurch ihr Einfluss und ihre Bedeutung deutlich gesteigert wird [Gimbal 1994a: 81-83]. Dass eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik gefunden wird, erwartet also dieses konstruktivistische Modell. Ob die erste gefundene Regelung in diesen Politikbereichen intergouvernementalistisch oder supranational ist, hängt von den bestehenden Interessen der Akteure ab [vgl. Brübach 1997: 140 und Gimbal 1994a: 84-88]. Die Sozialisationsthese geht dann aber davon aus, dass die neuen Ideen in die bestehende politische Ordnung und institutionellen Rahmen eingepasst werden [Marcussen 1999: 617]. Langfristig, d.h. nachdem die Akteure die neue Idee internalisiert haben, ist also eine Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU zu erwarten, wobei sich die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik auch von ihrem ursprünglichen Anknüpfungspunkt, nämlich dem Binnenmarkt, emanzipieren wird und zu einer eigenen selbständigen Idee werden [vgl. Heimann 1999: 72f und IA.17]. Eine genaue Betrachtung und Überprüfung dieser Erwartungen an der Empirie erfolgt in Kapitel 3.5 (S. 76), in diesem werden vor allem auch die Erklärungsschwierigkeiten und -unzulänglichkeiten der beiden anderen, klassischen Integrationstheorien beachtet.

## **2.4 Zusammenfassung und Gegenüberstellung der Hypothesen der Theorien**

### 2.4.1 Hypothesen

#### *Liberaler Intergouvernementalismus:*

In der Einwanderungs- und Asylpolitik wird es aufgrund der unterschiedlichen Zuwanderungsströme und der Brisanz sowie Sensibilität des Politikfeldes sowie seiner Unkalkulierbarkeit keine weitreichende Integration und keine Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen geben. Lose Kooperation, Ad hoc-Initiativen und -Programme sowie Informationsaustauschsysteme sind jedoch durchaus denkbar, da dadurch zugunsten aller Staaten die gemeinsamen Probleme besser bearbeitet oder sogar gelöst werden können und die ungünstigen Vorbedingungen gegebenenfalls verringert werden können, ohne dass die Souveränität der einzelnen Staaten beeinträchtigt wird.

#### *Neofunktionalismus:*

Die funktionale Verbindung zwischen Binnenmarkt und der Einwanderungs- und Asylpolitik führt zu einem *spill-over*-Effekt. Es wird also eine rasche und weitreichende Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik geben, womit auch die Abgabe von Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen verbunden ist. Vor allem nach dem Vertrag von Maastricht ist mit einem schnellen *spill-over*-Effekt zu rechnen, da die Visapolitik als Teilgebiet dieses Politikfeldes schon teilweise vergemeinschaftet worden ist, so dass sich zwangsläufig starke funktionale Notwendigkeiten zur weiteren Vergemeinschaftung ergeben.

#### *Das konstruktivistische Integrationsmodell von Marcussen u.a.:*

Für die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU gibt es entsprechende Anknüpfungspunkte (Binnenmarkt, Schengen), so dass zu einem kritischen Zeitpunkt (Ende des Kalten Krieges, Zerfall Jugoslawiens) diese Idee in die politische Ordnung aufgenommen werden kann. Ob und wie dies geschieht, hängt von den Interessen der Akteure ab, im Falle der EU also einerseits von den Mitgliedstaaten und andererseits von den EU-Institutionen. Die Staaten werden intergouvernementale Regelungen und die EU-Institutionen supranationale bevorzugen. Zu einem kritischen Zeitpunkt kann die zunächst gefundene Regelung also sowohl intergouvernementaler als auch supranationaler Art sein. Nach der Internalisierung der Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU bei allen Akteuren ist jedoch - gerade auch im Fall der zunächst nur intergouvernementalen Verregelung - mit einer Erhöhung der Bindungswirkung dieser Idee sowie ihrer Emanzipation vom ursprünglichen Anknüpfungspunkt zu rechnen: Es werden also zunehmend supranationale Regelungen bevorzugt und die Integration weiter vertieft.

### 2.4.2 Tabellarische Gegenüberstellung

	liberaler Intergouvernementalismus	Neofunktionalismus	Konstruktivistisches Modell
Art der Integration, Stärke der Bindungswirkung im Politikfeld Einwanderungs- und Asylpolitik	intergouvernemental, ad hoc, wenig institutionalisiert	supranational, systematisch, stark institutionalisiert	kurzfristig: abhängig von den Akteursinteressen; langfristig: supranational, systematisch, institutionalisiert
– intergouvernemental, schwach	möglich, wahrscheinlich	unwahrscheinlich	kurzfristig: möglich, wahrscheinlich; langfristig: unwahrscheinlich <sup>15</sup>
– supranational, stark	<b>unmöglich</b> <sup>16</sup>	sehr wahrscheinlich <sup>17</sup>	kurzfristig: möglich, wahrscheinlich; langfristig: sehr wahrscheinlich <sup>18</sup>
Zeitpunkt bzw. Beginn der Integration im Politikfeld Einwanderungs- und Asylpolitik	bei genügender Interessensangleichung und -kohärenz der Mitgliedstaaten	<b>unklar</b> (Nur das Ziel und der Weg der Integration sind klar bestimmt.)	zu kritischen Zeitpunkten

Hinweis: Die problematischen Punkte der vorgestellten Theorien sind hier fett gedruckt.

<sup>15</sup> Diese Vorhersage gilt nur unter der Bedingung, dass keine weiteren kritischen Zeitpunkte eintreten und von den Akteuren wahrgenommen werden. Solche neuen kritischen Zeitpunkte können diese langfristige Vorhersage beeinflussen: Durch diese kritischen Zeitpunkte können die langfristigen Folgen der Ideen, die in früheren kritischen Zeitpunkten aufgenommen wurden, verändert oder sogar zunichte gemacht werden.

<sup>16</sup> Es besteht theoretisch eine sehr kleine Möglichkeit, dass durch eine umfassende Veränderung der innenpolitischen Interessen und einer damit einhergehenden Angleichung der staatlichen Interessen doch entsprechende Kooperationsanreize geschaffen werden, die eine supranationale Integration denkbar und gewinnbringend für die Staaten machen (z.B. durch Autonomiegewinne gegenüber der Gesellschaft). Dies ist aber aufgrund der zur Zeit bestehenden Interessenlage und Unsicherheiten im Politikfeld Einwanderungs- und Asylpolitik nahezu undenkbar.

<sup>17</sup> Es handelt sich hierbei um eine fast automatische supranationale Integration. Allerdings wird mit dieser etwas abgeschwächten Formulierung den Bedenken des Neofunktionalismus, die der Funktionalismus in dieser Form noch nicht hatte, Rechnung getragen.

<sup>18</sup> Diese Vorhersage gilt nur unter der Bedingung, dass keine weiteren kritischen Zeitpunkte eintreten und von den Akteuren wahrgenommen werden. Solche neuen kritischen Zeitpunkte können diese langfristige Vorhersage beeinflussen: Durch diese kritischen Zeitpunkte können die langfristigen Folgen der Ideen, die in früheren kritischen Zeitpunkten aufgenommen wurden, verändert oder sogar zunichte gemacht werden.

### **3 Empirischer Teil**

Der empirische Teil beginnt mit relevanten und wichtigen Definitionen und Erläuterungen zum Thema Einwanderungs- und Asylpolitik. Diese werden alphabetisch aufgeführt, um sie bei der späteren Lektüre des empirischen Teils besser nutzen zu können.

Danach folgt ein historischer Überblick über die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU: Dieser umfasst vor allem die Zeit von Maastricht bis Tampere. Allerdings wird auch die Zeit vor Maastricht beachtet, da diese entscheidende Auswirkungen auf die Ergebnisse von Maastricht selbst und die ganze Entwicklung der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU hatte.

Der historische Überblick erfolgt theoriegeleitet, d.h. es wird ein selektiver Blick auf die Empirie geworfen und für die Theorien relevante Ereignisse und Geschehnisse dargestellt<sup>19</sup>: So werden insbesondere jeweils die Zeitpunkte betrachtet, an denen die Integration vertieft wurde, da dies ein Erklärungsproblem des Neofunktionalismus ist (vgl. unten Kapitel 3.4, S. 75), sowie der Frage nachgegangen, warum es überhaupt zu einer vergemeinschafteten Integration kommen konnte, da dies der liberale Intergouvernementalismus in diesem Politikfeld nicht erwartet (vgl. unten Kapitel 3.3, S. 73).

Anhand dieser strukturierten Beobachtung mit Hilfe der Theorien werden dann die Erklärungsprobleme der beiden klassischen Integrationstheorien, liberaler Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus, genauer herausgearbeitet. Die Erwartungen und Hypothesen der Theorien werden mit der Empirie verglichen. Die dabei entstehenden Probleme und Erklärungsunzulänglichkeiten werden dann mit dem konstruktivistischen Modell von Marcussen u.a. [1999] geschlossen<sup>20</sup>: Hier werden insbesondere die kritischen Zeitpunkte, an denen Integration und die Annahme neuer Ideen stattfinden kann, sowie die zu diesen Zeitpunkten schon bestehenden Ideen, an die dann angeknüpft werden kann, betrachtet und herausgearbeitet.

#### **3.1 Definitionen und Erläuterungen**

In diesem Kapitel sind die für das Thema Einwanderungs- und Asylpolitik wichtigen Erläuterungen und Definitionen alphabetisch und mit Querverweisen, also wie in einem Lexikon, aufgeführt.

---

<sup>19</sup> Meyers betont dies bei seiner Darstellung der IB-(Groß-)Theorien auch explizit: "Erkenntnis ist grundsätzlich theoriegebunden. Fakten sind grundsätzlich theoriegeladen." [1990: 52; vgl. 1998: 393]

<sup>20</sup> Eine Problematisierung des Konstruktivismus und seiner Probleme erfolgt im Kapitel 4.2, nicht aber im empirischen Teil. Die Einwände gegen den Konstruktivismus sind nämlich eher auf der theoretischen als auf der empirischen Ebene anzusiedeln.

### Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Die "Allgemeine Erklärung der Menschenrechte"<sup>21</sup> wurde am 10.12.1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet [Randelzhofer 1998: 125]. Sie enthält ein generelles Freizügigkeits- und Niederlassungsrecht für Menschen innerhalb eines Staates, die sich legal in diesem aufhalten, sowie ein Emigrationsrecht (Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte) [Seidel 1996: 206]. Weiterhin enthält die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Art. 14 grundsätzlich das Recht für jeden Menschen, "in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen", womit aber kein individuelles, subjektives Recht auf Asyl begründet wird [Seidel 1996: 221].

siehe auch: De-facto-Flüchtlinge, Europäische Menschenrechtskonvention

### Asyl

Asyl (von griech. *asylon* = unverletzlich) bedeutet die "Freistatt". Es handelt sich um einen "Ort, an dem einem Verfolgten Schutz vor dem Zugriff seiner Verfolger gewährt wird" [Schmidt 1995: 70].

### Asylberechtigte

Asylberechtigte sind die Flüchtlinge, über deren Asylantrag positiv entschieden wurde, so dass sie als Flüchtlinge anerkannt sind [Nuscheler 1995: 71, 116; vgl. Schmuck 1996: 276]. Wer asylberechtigt ist, wird letztlich durch das nationale Asylrecht der einzelnen Staaten bestimmt [Nuscheler 1995: 79f]. Dieses ist allerdings auch durch starke Unterschiede zwischen den Staaten geprägt [Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 14]. Im europäischen Rahmen gibt es neben den nationalen Regelungen auch völkerrechtliche Verträge und Übereinkünfte, die zu beachten sind. Einschlägig sind hier die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Für die EU-Staaten kommt als weitere wichtige Rechtsquelle der Vertrag über die Europäische Union hinzu. [vgl. Seidel 1996: 219-221] Zu beachten ist aber, dass diese internationalen Regelungen sich vornehmlich darauf beziehen, wie mit Asylbewerbern und Asylberechtigten umgegangen werden soll, als darauf, wem letztendlich Asyl gewährt wird [Brübach 1997: 142; Nuscheler 1995: 79f; Seidel 1996: 226]. Dennoch hat die GFK mit ihrer Definition des politischen Flüchtlings bzw. von politischer Verfolgung Mindeststandards für die Asylgewährung festgelegt [Nuscheler 1995: 28; Seidel 1996: 229].

siehe auch: Asyl, Asylbewerber

---

<sup>21</sup> Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ist abgedruckt in Randelzhofer 1998: 125-130.

### Asylbewerber

Asylbewerber sind die Flüchtlinge, die einen Antrag auf Asyl gestellt haben und über deren Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde [Ausschuss der Regionen 1999: 4; vgl. Schmuck 1996: 276].

siehe auch: Asyl, Asylberechtigte

### Asylpolitik

Ziel der Asylpolitik ist der Schutz von Flüchtlingen und Verfolgten [vgl. Achermann 1995: 124]. Asylpolitik bezieht sich auf den Bereich der formalen und materiellen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit von einem Staat Asyl gewährt wird [vgl. Brübach 1997: 54]. Diese werden in der Regel in entsprechenden Gesetzen geregelt. Weiterhin umfasst Asylpolitik aber auch bürokratische bzw. verwaltungstechnische Verfahren und Praktiken beim Asylverfahren und gegebenenfalls bei einer späteren Abschiebung [vgl. Nuscheler 1995: 139f]. Die Asylpolitik ist von der Einwanderungspolitik im weiteren Sinne dadurch zu unterscheiden, dass es bei ihr nur einen minimalen Ermessensspielraum gibt. Bei der Asylpolitik ist der Staat an sein nationales Recht und seine Definition eines (meist politischen) Flüchtlings gebunden. Erfüllt ein Asylbewerber die formalen und materiellen Voraussetzungen, dann ist ihm Asyl zu gewähren. [Brübach 1997: 152] Die Asylpolitik soll außerdem durch z.B. handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen, um den Zuwanderungsdruck zu verringern, [Achermann 1995: 127f] sowie durch Abkommen mit Drittstaaten (z.B. Rückübernahmeabkommen) [Achermann 1995: 91] flankiert werden<sup>22</sup>.

siehe auch: Einwanderungspolitik i.e.S. und i.w.S., Visapolitik

### Asylrecht

Das Asylrecht regelt in demokratischen Verfassungsstaaten die "rechtlichen Bedingungen der Gewährung von Zuflucht für Verfolgte" [Schmidt 1995: 71]. Das Asylrecht besteht aus formalen, inhaltlichen und verwaltungstechnischen Regelungen, wann in einem Staat Asyl gewährt wird [vgl. Brübach 1997: 54; Nuscheler 1995: 139f; Zott 1999: 52].

siehe auch: Asyl, Asylpolitik

### Asylsuchende

siehe Asylbewerber

---

<sup>22</sup> Diese Forderung wird explizit in der Mitteilung der Kommission vom 23.2.1994 über Einwanderungs- und Asylpolitik genannt [Achermann 1995: 127; Brübach 1997: 150f, 160].

### Ausländer

Die Definition, wer ein Ausländer ist, ist schwierig und zumeist vom Kontext abhängig. Zwar lässt sich formal ein Ausländer definieren als "jemand, der nicht die inländische Staatsangehörigkeit besitzt", aber dennoch werden Ausländer je nach Situation und Herkunftsland in unterschiedliche Kategorien eingeordnet [Keller 2000a: 1]<sup>23</sup>. Wer konkret als Inländer und wer als Ausländer gilt, legen die nationalstaatlichen Regelungen fest [Jackson 1996: 75]. Im Kontext der EU ist vor allem die Unterscheidung zwischen EU-Ausländern, die mit einigen Ausnahmen die gleichen Rechte wie Inländer haben, und Drittstaatsangehörigen, für die je nach Mitgliedstaat immer noch unterschiedliche Regelungen gelten [Jackson 1996: 75-77; Keller 2000a: 1].

siehe auch: Drittstaatsangehörige, EU-Ausländer

### Ausländer aus Drittstaaten

siehe Drittstaatsangehörige

### Ausländer aus EU-Staaten

siehe EU-Ausländer

### De-facto-Flüchtlinge

Es handelt sich hierbei um Menschen, die ihr Herkunftsland wegen bewaffneter Konflikte, Umweltkatastrophen oder auch aus wirtschaftlicher Not verlassen haben, jedoch nicht im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtlinge anerkannt werden [Brübach 1997: 138, 142; Hillenbrand 1997: 57f; Heimann 1999: 23]. In der Regel haben diese Flüchtlinge keinen Asylantrag gestellt oder er wurde abgelehnt. Dennoch erfolgt oftmals aus rechtlichen, politischen und/oder humanitären Gründen keine Abschiebung in das Heimatland. Das humanitäre Bleiberecht bzw. der humanitäre Status dieser De-facto-Flüchtlinge stützt sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>24</sup>, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Genfer Flüchtlingskonvention. [Schmuck 1996: 276; Kohl 2000: 4]

siehe auch: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Europäische Menschenrechtskonvention, Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention, humanitärer Status, Kontingentflüchtlinge, Wirtschaftsflüchtlinge

---

<sup>23</sup> Keller nennt unter anderem folgende Beispiele und Kategorisierungen: Privatrechtlich werden Ausländer z.B. wie Inländer behandelt. Strafrechtlich werden sie auch wie Inländer behandelt, können aber ausgewiesen werden. Es werden z.B. dauerhafte Einwanderer und Einwanderer, die nach einiger Zeit wieder in ihr Heimatland zurückkehren wollen, unterschieden. Weiterhin werden Einwanderer und Asylsuchende unterschieden. Es wird auch zwischen legalen bzw. erwünschten und illegalen bzw. unerwünschten Einwanderern unterschieden. [Keller 2000a: 1]

<sup>24</sup> Diese ist abgedruckt in Randelzhofer 1998: 125-130.

Drittausländer

siehe Drittstaatsangehörige

Drittstaatsangehörige

Drittstaatsangehörige sind grundsätzlich alle Ausländer, die nicht die Unionsbürgerschaft haben, also kein Staatsangehöriger eines EU-Mitgliedstaates, sondern eines dritten Landes sind<sup>25</sup> [Gehring 1998: 55; Nanz 1996: 64]. Die Unterscheidung zwischen EU-Bürgern und Drittausländern wurde erst mit der Einführung der Unionsbürgerschaft eingeführt [Green 1999: 15].

siehe auch: Ausländer, EU-Ausländer, Unionsbürger

Einwanderungspolitik im engeren Sinne

Die Einwanderungspolitik im engeren Sinne bezieht sich auf langfristige, d.h. drei Monate überschreitende Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat der EU [Müller-Graff/Kainer 1998: 125]. Die Einwanderungspolitik im engeren Sinne ist insbesondere von der Visapolitik abzugrenzen [Nanz 1996: 64].

siehe auch: Einwanderungspolitik i.w.S., Visapolitik

Einwanderungspolitik im weiteren Sinne

Die Einwanderungspolitik im weiteren Sinne umfasst die Visapolitik und die Einwanderungspolitik im engeren Sinne. Die Einwanderungspolitik im weiteren Sinne ist vor allem von der Asylpolitik abzugrenzen: Bei der Einwanderungspolitik i.w.S. trifft der Staat eine Ermessensentscheidung bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen, da diese Migration in der Regel aus wirtschaftlichen, touristischen oder ähnlichen Gründen erfolgt. Es gibt bei der Asylpolitik nur einen minimalen Ermessensspielraum. [Brübach 1997: 148, 152] Allerdings ist durch die restriktive Einwanderungspolitik aller EU-Staaten seit Mitte der 70er Jahre der Trend zu erkennen [Sassen 1996: 116; Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 13], dass einwanderungswillige Ausländer aufgrund der fehlenden legalen Einwanderungsmöglichkeit auf andere Formen des Zugangs zur EU ausweichen: Einerseits werden Asylanträge gestellt [Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 13], andererseits steigt die illegale Einwanderung [Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 16]. Die Trennung zwischen Einwanderungspolitik im weiteren Sinne und Asylpolitik ist also theoretisch eindeutig, zeigt sich in der Praxis aber als durchaus schwieriges Problem (vgl. auch De-facto-Flüchtlinge) [Brübach 1997: 140f, 152].

siehe auch: Asylpolitik, Einwanderungspolitik i.e.S., Visapolitik

---

<sup>25</sup> Eine Ausnahme von der Definition der Drittstaatsangehörigen sind die Bürger des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Durch einen gesonderten Vertrag zwischen der EU und den EWR-Staaten, dem sogenannten EWR-Vertrag, haben die Bürger des EWR inzwischen nahezu die gleichen Rechte wie Unionsbürger und fallen daher nicht mehr unter die Bezeichnung "Drittstaatsangehörige". [Nanz 1996: 64]

EU-Ausländer

Die Kategorie der EU-Ausländer entsteht durch die im Art. 17 EGV n.F. verankerte Unionsbürgerschaft [Green 1999: 15; vgl. Hillenbrand 1995: 388]. Durch die Unionsbürgerschaft findet eine Differenzierung zwischen Drittstaatsangehörigen bzw. Ausländern aus Drittstaaten einerseits und EU-Ausländern andererseits statt [Green 1999: 15]. Art. 17 (1) EGV n.F. definiert die Unionsbürgerschaft folgendermaßen: "Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht" [Khan 1998a: 264]. Wer allerdings Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, entscheiden die Mitgliedstaaten durch ihr nationales Recht alleine [Jackson 1996: 75]. Es ist mit der Unionsbürgerschaft keine Harmonisierung der nationalen Staatsangehörigkeitsrechte verbunden [Green 1999: 15].

siehe auch: Ausländer, Drittstaatsangehörige, Unionsbürger

Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK

Die (Europäische<sup>26</sup>) "Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten" [Randelzhofer 1998: 134] wurde am 4.11.1950 von den Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet [Hillenbrand 1995: 363]. Die Unterzeichnerstaaten, zu denen auch alle EU-Staaten gehören, verpflichten sich dazu, die wichtigsten Grundrechte kollektiv zu schützen [Hillenbrand 1995: 363]. Die EMRK wird oft in Anspruch genommen, wenn es um "Flüchtlingsfragen, Asylbewerber und illegale Einwanderung in Europa geht" [Kohl 2000: 4]. Das Asylrecht selbst wird in der EMRK nicht direkt angesprochen [Kohl 2000: 4], allerdings enthält die EMRK und ihre Zusatzprotokolle Regelungen, die die Einwanderung und das Asylrecht betreffen: So wird bei einem rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Staates Freizügigkeit garantiert<sup>27</sup> und es gibt das Recht zur Emigration (4. Zusatzprotokoll zur EMRK, Art. 2). Weiterhin wird die Einreise ins Heimatland garantiert (4. Zusatzprotokoll zur EMRK, Art. 3) [Seidel 1996: 204f] sowie die Überprüfung des Einzelfalls und Beachtung der rechtsstaatlichen Verfahren bei einer drohenden Abschiebung (7. Zusatzprotokoll zur EMRK, Art. 1 und 4. Zusatzprotokoll zur EMRK, Art. 4). [Seidel 1996: 219, 226f] Die EMRK kennt also keine Pflicht zur Asylgewährung, die Ausgestaltung des Asylrechts soll aber in Übereinstimmung mit den Bestimmungen dieses Abkommens erfolgen [Seidel 1996: 226].

siehe auch: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, De-facto-Flüchtlinge

---

<sup>26</sup> Das Wort "Europäische" findet sich nicht im Originalwortlaut des Titels [Randelzhofer 1998: 134 (Fussnote1)].

<sup>27</sup> Es wird auch die Möglichkeit zu gesetzlichen Einschränkungen unter demokratischen Gesichtspunkten gegeben [Seidel 1996: 204].

### Familiennachzug

Der Nachzug von Ehegatten und Kinder von in einem EU-Staat arbeitenden Drittausländern ist trotz der Verschärfung der legalen Einwanderungsbedingungen in den EU-Staaten seit Mitte der 70er Jahre weiterhin möglich [Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 13; Sassen 1996: 116; Schmuck 1996: 276]. Grundlage hierfür ist neben den bestehenden nationalstaatlichen Gesetzen vor allem Art. 8 (1) der Europäischen Menschenrechtskonvention: "Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs" [Randelzhofer 1998: 138].

siehe auch: Europäische Menschenrechtskonvention

### Familienzusammenführung

siehe Familiennachzug

### Fluchtgründe

Es wird hier zwischen Vorflucht- und Nachfluchtgründen unterschieden. Vorfluchtgründe sind solche Gründe, die schon vor der Flucht bestanden und zu ihr führten. Nachfluchtgründe sind solche, die erst nach der Flucht entstanden sind: Hier unterscheidet man einerseits zwischen Gründen, die sich nachträglich, ohne Zutun des Flüchtlings ergeben haben (z.B. durch Regierungswechsel o.Ä.), und andererseits Gründen, die der Flüchtling durch seine Handlungen geschaffen hat (z.B. durch den Beginn der Tätigkeit in einer Exilorganisation etc.). Bei letzteren Nachfluchtgründen handelt es sich um die sogenannten "provozierten" oder "gewillkürten" Nachfluchtgründe. [Nuscheler 1995: 154] Provozierte, gewillkürte Nachfluchtgründe, soweit diese nicht doch schon vorher angelegt waren, werden in der Regel nicht mehr als Fluchtgründe beim Asylverfahren anerkannt. Oft werden Asylbewerber aufgrund der nicht berücksichtigten Nachfluchtgründe nicht als Asylberechtigte anerkannt. Sie werden aber auch nicht abgeschoben, da ihnen politische Verfolgung im Heimatland droht. Sie erhalten in der Regel einen humanitären Bleibestatus. [Nuscheler 1995: 155]

siehe auch: Asylbewerber, Asylberechtigte, humanitärer Status, politische Verfolgung

### Fluchtursachen

Fluchtbewegungen sind Migrationsvorgänge, die besonders durch Schubfaktoren ausgelöst werden [Nuscheler 1995: 39]. Dazu gehören z.B. Kriege, Verfolgung von Minderheiten, Naturkatastrophen, Massenarmut, Repression und politische Verfolgung [Nuscheler 1995: 40-42].

siehe auch: Migration, Migrationsursachen, Schubfaktoren

### Flüchtlinge

Allgemein können "Flüchtlinge" definiert werden als Menschen, die in Notzeiten ihren Wohnort, meist sogar ihr Land verlassen müssen [Sassen 1996: 50].

Bei dem Begriff Flüchtling handelt es sich aber dennoch um einen heterogenen Sammelbegriff, der viele verschiedene Arten von Flüchtlingen beinhaltet. So werden z.B. Asylbewerber, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. politische Flüchtlinge, De-facto-Flüchtlinge, Flüchtlinge mit humanitärem Status, Binnenflüchtlinge bzw. innerstaatliche Vertriebene<sup>28</sup>, illegale Einwanderer und Wirtschaftsflüchtlinge unterschieden [Ausschuss der Regionen 1999: 4f; Marie 1997: 12; Nuscheler 1995: 28, 40].

siehe auch: Asylbewerber, De-facto-Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK-Flüchtlinge), humanitärer Status, illegale Einwanderer, Kontingentflüchtlinge, Wirtschaftsflüchtlinge

### Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, GFK-Flüchtlinge

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) enthält eine Legaldefinition des Begriffs politischer Flüchtling in Art. 1 (A) Nr. 2 [Heimann 1999: 23; Schmuck 1996: 276; Seidel 1996: 220]. Demnach gelten als politische Flüchtlinge Personen, die begründete "Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung" haben [Nuscheler 1995: 72f]. Damit fallen bestimmte Migrationsursachen von den De-facto-Flüchtlingen aus der Flüchtlingsdefinition der GFK heraus: Die GFK erkennt z.B. wirtschaftliche Not, Umweltkatastrophen, Bürgerkriege und frauenspezifische Verfolgung nicht als Fluchtursachen an [Achermann 1995: 103f; Nuscheler 1995: 74].

siehe auch: De-facto-Flüchtlinge, Flüchtlinge, Genfer Flüchtlingskonvention, Migrationsursachen

### Genfer Flüchtlingskonvention, GFK

Das "Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge" vom 28.7.1951<sup>29</sup>, die sogenannte Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), ist eine wichtige Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts [Nuscheler 1995: 71]. Die GFK ist verbindlich für alle EU-Staaten, da sie von allen unterzeichnet und ratifiziert wurde [Brübach 1997: 61]. Sie begründet allerdings kein Recht auf Asyl, sondern regelt den Rechtsstatus derjenigen, die bereits Asyl erhalten haben [Nuscheler 1995: 71].

Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält eine Legaldefinition des politischen Flüchtlings in Art. 1 (A) Nr. 2 [Heimann 1999: 23; Schmuck 1996: 276; Seidel 1996: 220], an der sich

---

<sup>28</sup> Binnenflüchtlinge bzw. innerstaatlich Vertriebene sind Flüchtlinge in ihrem eigenen Land. Dies kommt in den Mitgliedstaaten aber kaum vor. [Ausschuss der Regionen 1999: 5; Nuscheler 1995: 28]

<sup>29</sup> Die GFK mit Protokoll ist abgedruckt in Randelzhofer 1998: 158-174

die Unterzeichnerstaaten bei der Asylgewährung in der Regel orientieren [vgl. für den deutschen Fall Nuscheler 1995: 150]:

"Im Sinne dieses Abkommens findet der Ausdruck 'Flüchtling' auf jede Person Anwendung, die [...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb ihres Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]." [Randelzhofer 1998: 158f; Seidel 1996: 220]

Außerdem findet sich in der GFK die sogenannte *non-refoulement*-Regel (Nicht-Zurückweisung-Regel), die verbietet, einen Flüchtling gegen seinen Willen in das Land, aus dem er geflüchtet ist, zurückzuweisen [Nuscheler 1995: 71].

Problematisch ist bei der GFK aber, dass sie mit ihrer rechtlichen Definition von "Flüchtling" die De-facto-Flüchtlinge ausgrenzt [Nuscheler 1995: 76].

siehe auch: De-facto-Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

#### GFK-Flüchtlinge

siehe Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

#### humanitärer Status, humanitäres Bleiberecht

Es handelt sich hierbei um ein begrenztes Bleiberecht, das Flüchtlingen und Vertriebenen gewährt wird, die nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind, bei denen aber dennoch Gefahr für Leib und Leben besteht, wenn man sie in ihr Heimatland abschieben würde [Ausschuss der Regionen 1999: 4f; Heimann 1999: 23].

siehe auch: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, De-facto-Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, Genfer Flüchtlingskonvention

#### illegale Einwanderer

Es handelt sich hierbei um "Personen, die in keinen offiziellen Statistiken geführt werden und leichte Beute krimineller Organisationen sind" [Ausschuss der Regionen 1999: 5]. Illegale Einwanderer kommen auf vielen verschiedenen Wegen nach Europa: Einer Schätzung zufolge bleibt ein Großteil der abgelehnten Asylbewerber illegal in Westeuropa. Außerdem gibt es Einwanderer, die länger bleiben als ihr ursprüngliches Visum bzw. Sichtvermerk es eigentlich erlaubt. Ein dritter Zugangsweg ist durch schwache Grenzkontrollen und eine informelle Wirtschaft sowie die geographische Nähe zwischen Nordafrika und Südeuropa gegeben, das daher ein erster Anlaufpunkt für illegale Einwanderung ist. [Baldwin-Edwards/Schain 1994b: 4]

*ius sanguinis (Recht des Blutes)*

Es handelt sich hierbei um das Abstammungsprinzip [Green 1999: 6]. Die Staatsangehörigkeit einer Person richtet sich nach der Abstammung, also danach, welche Staatsangehörigkeit die Eltern haben [Sassen 1996: 134].

siehe auch: *ius soli*

*ius soli (Recht des Bodens)*

Es handelt sich hierbei um das Territorialprinzip [Green 1999: 7]. Die Staatsangehörigkeit richtet sich hier danach, an welchem Ort bzw. in welchem Land die betreffende Person geboren wurde [Sassen 1996: 134].

siehe auch: *ius sanguinis*

*kleines Asyl*

siehe humanitärer Status, humanitäres Bleiberecht

*Kontingentflüchtlinge*

Kontingentflüchtlinge sind eine Untergruppe der De-facto-Flüchtlinge mit einem eigenen Rechtsstatus. Es handelt sich hierbei um De-facto-Flüchtlinge, bei denen aus humanitären Gründen eine bestimmte Zahl bzw. ein bestimmtes Kontingent aufgenommen wird. [Schmuck 1996: 276]

siehe auch: De-facto-Flüchtlinge, Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

*Konventionsflüchtlinge*

siehe Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

*Migration*

Der Migrationsbegriff ist sehr recht weit gefasst:

"Der Begriff der Migration umfasst alle Wanderungsbewegungen: die interne Landflucht, grenzüberschreitende Wanderungen aus verschiedenen Motiven, die freiwillige Auswanderung oder Vertreibung durch Kriege oder Diktatoren, die durch Arbeitsverträge regulierte Arbeitsmigration und die 'wilde' oder illegale Suche nach Arbeit jenseits der Grenzen des eigenen Staates."

[Nuscheler 1995: 27]

Migration umfasst damit sowohl Wanderungen im Rahmen der legalen und illegalen Einwanderung als auch alle Flüchtlingsbewegungen und natürlich die damit verbundene Asylgewährung.

siehe auch: Asyl, Ausländer, Flüchtlinge, Einwanderungspolitik i.e.S. und i.w.S.

### Migrationsursachen

Bei den Migrationsursachen unterscheidet man zwischen sogenannten Sogfaktoren (*pull*-Faktoren) und sogenannten Schubfaktoren (*push*-Faktoren), die jedoch häufig nicht trennscharf unterschieden werden können bzw. sich gegenseitig beeinflussen und bedingen [Nuscheler 1995: 32].

siehe auch: Fluchtursachen, Schubfaktoren der Migration, Sogfaktoren der Migration

### politische Flüchtlinge

siehe Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

### politische Verfolgung

Es handelt sich hierbei um Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention: Politische Verfolgung umfasst dabei nur Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung [Nuscheler 1995: 72f].

siehe auch: Genfer Flüchtlingskonvention, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

### refugees in orbit

Es handelt sich hierbei um Flüchtlinge, für die sich kein Land zuständig fühlt. Solche Flüchtlinge erhalten nicht die Möglichkeit, ihren Asylantrag in irgendeinem Land zu stellen und werden zwischen verschiedenen Staaten hin- und hergeschoben [Achermann 1995: 91, 111]. Es wird kritisiert, dass die gefundene Regelungen sichere Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten das Entstehen von *refugees in orbit* nicht verhindern [Achermann 1995: 91, 108, 111].

siehe auch: sichere Drittstaaten, sichere Herkunftsstaaten

### Schubfaktoren der Migration

Nuscheler definiert Schubfaktoren kurz und prägnant:

"Schubfaktoren (push-Faktoren), die Menschen dazu bewegen oder dazu zwingen, ihre Heimat (Dorf/Stadt, Region, Land) zu verlassen, sind Bedingungen am Herkunftsort, die als unerträglich erfahren oder als bedrohlich empfunden werden." [Nuscheler 1995: 32]

Es kann sich hier also z.B. um Naturkatastrophen, Landknappheit, Arbeitslosigkeit (also Armut), soziale Diskriminierung, binnen- oder zwischenstaatliche Kriege, Staatsstrieche oder Revolutionen, politische Verfolgung (direkte Gewalt) oder Zwang der Verhältnisse (strukturelle Gewalt), subjektive Entfremdung oder Frustration handeln [Nuscheler 1995: 32].

siehe auch: Fluchtursachen, Migrationsursachen, Sogfaktoren der Migration

sichere Drittstaaten

Sichere Drittstaaten sind bzw. gelten als verfolgungsfreie Staaten [Brübach 1997: 145]. Das Konzept der sicheren Drittstaaten sieht vor, Flüchtlinge, die aus sogenannten sicheren Drittstaaten einreisen, nicht als Flüchtlinge anzuerkennen, sondern sie stattdessen wieder in dieses sichere Drittland zurückzuschicken [Marie 1997: 13, 51; Neußner 1996: 65], soweit dies aufgrund internationaler Verträge zwischen den beteiligten Staaten möglich ist [Achermann 1995: 108]. Die Einreise über ein sicheres Drittland verhindert damit oft das Recht auf Asyl [Nuscheler 1995: 161].

siehe auch: *refugees in orbit*, sichere Herkunftsstaaten

sichere Herkunftsstaaten

Sichere Herkunftstaaten sind bzw. gelten als verfolgungsfreie Staaten [Brübach 1997: 145; Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 23]. Das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten sieht vor, Flüchtlinge, die aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten einreisen, nicht als Flüchtlinge anzuerkennen, sondern sie stattdessen sofort wieder oder nach einem beschleunigten Asylverfahren in dieses sichere Herkunftsland zurückzuschicken [Marie 1997: 13, 51; Neußner 1996: 65; Nuscheler 1995: 161]. Einreisende aus einem sicheren Herkunftsstaat haben damit faktisch kein Recht auf Asyl [Nuscheler 1995: 161].

siehe auch: *refugees in orbit*, sichere Drittstaaten

Sogfaktoren der Migration

Nuscheler definiert die Sogfaktoren kurz und prägnant:

"Sogfaktoren (pull-Faktoren) entstehen in den Zielländern, indem sie etwas anbieten (Arbeit, Wohlstand, Freiheit), was auf Angehörige anderer Staaten anziehend wirkt." [Nuscheler 1995: 32]

Es kann sich hier also z.B. um saisonale oder dauerhafte Arbeitsmigration handeln [Nuscheler 1995: 32].

siehe auch: Fluchtursachen, Migrationsursachen, Schubfaktoren der Migration

Staatsangehörige dritter Länder

siehe Drittstaatsangehörige

Staatsangehörigkeit

Dies ist die "formale Zugehörigkeit eines Bürgers zu einem Land" [Green 1999: 3 Fussnote 1)].

siehe auch: Staatsbürgerschaft

### Staatsbürgerschaft

Dies ist die "inhaltliche Ausfüllung" der "Staatsangehörigkeit durch konkrete Rechte und Pflichten des Bürgers [Green 1999: 3 Fussnote 1)].

siehe auch: Staatsangehörigkeit

### Unionsbürger, Unionsbürgerschaft

Art. 17 (1) EGV n.F. definiert die Unionsbürgerschaft und den Unionsbürger folgendermaßen: "Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht" [Khan 1998a: 264]. Mit der Unionsbürgerschaft sind vor allem die folgenden Rechte verbunden: Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU sowie aktives und passives Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen [Green 1999: 14].

siehe auch: EU-Ausländer

### Vertriebene

siehe De-facto-Flüchtlinge

### Visapolitik

Die Visapolitik bezieht sich auf kurzfristige, d.h. auf maximal drei Monate andauernde Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat der EU, ohne dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird [Nanz 1996: 64].

siehe auch: Einwanderungspolitik i.e.S.

### Wirtschaftsflüchtlinge

Wirtschaftsflüchtlinge fliehen aus wirtschaftlicher Not. Die Kategorie der Wirtschaftsflüchtlinge ist praktisch aber nicht leicht von politischen Flüchtlingen zu trennen: Meist wird der Begriff Wirtschaftsflüchtling auch nur als politischer Kampfbegriff verwendet, um die Privilegien der GFK-Flüchtlinge abzuschaffen [vgl. Marie 1997: 50f, 120]. In den westeuropäischen Staaten werden daher Flüchtlinge zunehmend als "getarnte Wirtschaftsimmigranten" wahrgenommen [Sassen 1996: 18], und es entsteht der Verdacht, dass viele Flüchtlinge und Asylbewerber Wirtschaftsmigranten seien [Sassen 1996: 142].

siehe auch: Asylbewerber, Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, Genfer Flüchtlingskonvention

### **3.2 Historischer Überblick zur Einwanderungs- und Asylpolitik der EU - Vorläufer, Entwicklung, Beschlüsse, Ergebnisse**

Der historische Überblick ist anhand der beiden großen Vertragsrevisionen Maastricht und Amsterdam strukturiert [vgl. Khan 1998b: XI] und erfolgt chronologisch. Endpunkt der Betrachtung ist Tampere, eine "Sondertagung über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union" [Europäischer Rat 1999: Vorwort].

Das Kapitel 3.2.1 "Vor Maastricht" (S. 40) befasst sich mit den Kooperationen und Integrationsversuchen vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags, also vor dem 1. November 1993 [Matern/Schultz 1995: 402]. Ausgenommen sind hierbei allerdings das Treffen in Maastricht selbst, das am 9. und 10. Dezember 1991 stattfand [Matern/Schultz 1995: 400] und zur Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags am 7. Februar 1992 führte [Matern/Schultz 1995: 401], sowie seine Ergebnisse, die in einem eigenen Kapitel näher betrachtet werden (Kapitel 3.2.2, S. 47).

Das Kapitel 3.2.3 "Zwischen Maastricht und Amsterdam" (S. 54) beschäftigt sich mit der Zeit ab Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages (1. November 1993) [Matern/Schultz 1995: 402] und endet mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 [Heimann 1999: 1]. Ausgenommen sind auch hier das Gipfeltreffen in Amsterdam selbst, das vom 16. bis zum 18. Juni 1997 stattfand [Heimann 1999: 1] und zur Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages am 2. Oktober 1997 führte [Heimann 1999: 1; Khan 1998b: XI], sowie die getroffenen Entscheidungen, die im Kapitel 3.2.4 "Amsterdam und Ergebnisse" (S. 60) dargestellt werden. Im Kapitel 3.2.5 "Tampere und Ergebnisse" (S. 72) werden die Ergebnisse der Sondertagung dargestellt, die am 15. und 16. Oktober 1999 im finnischen Tampere stattfand [IA.16; IA.17; Europäischer Rat 1999: 1].

#### **3.2.1 Vor Maastricht**

Der freie Personenverkehr als Ziel der EG/EU wurde bereits im EWGV von 1957 angelegt, hier aber mit einem stark wirtschaftlichen Zug: Art. 48, 52 und 59 EWGV gewährten Arbeitnehmerfreizügigkeit, freies Niederlassungsrecht und freien Dienstleistungsverkehr [Heimann 1999: 2; IA.17].

Daher kam es auf einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der - damals noch neun<sup>30</sup> - Mitgliedstaaten in Paris am 9. und 10. Dezember 1974 auch zu einem "ersten Anstoß für eine Harmonisierung der Ausländergesetzung und die Abschaffung der Passkontrollen" [Zott 1999: 29; vgl. Brübach 1997: 5f und Matern/Schultz 1995: 397]: Die

---

<sup>30</sup> Es handelte sich hierbei um Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande (Gründungsstaaten) sowie Dänemark, Großbritannien und Irland (Beitritt 01.01.1973) [vgl. Matern/Schultz 1995: 393, 396f].

Möglichkeiten der Schaffung einer Passunion sollten weitergehend geprüft werden, was jedoch zunächst zu keinen praktischen Ergebnissen führte [Zott 1999: 29]. Die Kommission schlug vor, in zwei Schritten vorzugehen und zunächst Erleichterungen und dann die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen vorzunehmen [Epiney 1995a: 23]. Letztlich endeten diese Bemühungen der EG jedoch Mitte der 80er Jahre "mit der Einführung des Europapasses" [Brübach 1997: 6; vgl. Epiney 1995a: 23]. In dieser Zeit, nämlich ab 1984, wurden auch regelmäßige Treffen der Innen- und Justizminister eingerichtet [IA.17; vgl. auch Gimbal 1994a: 54].

Nachdem die Passunion endgültig gescheitert war, trafen Deutschland und Frankreich eine Vereinbarung, die dem Vorschlag der Kommission entsprach [Epiney 1995a: 23] und schließlich zum "Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze" führte, das am 13. Juli 1984 in Kraft trat [Brübach 1997: 22]. Dieses bilaterale Abkommen hatte vor allem eine wichtige "Signalwirkung": Zwei wichtige Mitgliedstaaten waren nicht mehr dazu gewillt, auf die Umsetzung des gemeinsamen Politikziels innerhalb der EG zu warten, sondern entschieden sich stattdessen dazu, "außerhalb des europäischen Verhandlungssystems bilateral koordiniert voranzuschreiten" [Gehring 1998: 53]. Der Europäische Rat von Fontainebleau am 25. und 26. Juni 1984 entschloss sich auch im Hinblick auf die zwischen Deutschland und Frankreich getroffene Vereinbarung, "das Ziel der Abschaffung der innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr erneut zu betonen" [Epiney 1995a: 23f; vgl. Heimann 1999: 3]. Die Kommission legte daraufhin am 23. Januar 1985 einen Richtlinienentwurf<sup>31</sup> vor, der die Erleichterung der Grenzkontrollen entsprechend der deutsch-französischen Initiative innerhalb der ganzen Gemeinschaft vorsah. Dieser Entwurf scheiterte jedoch insbesondere am Widerstand von Großbritannien, Irland und Dänemark. [Epiney 1995a: 24]

Daraufhin unterzeichneten die Benelux-Staaten<sup>32</sup>, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich am 14. Juni 1985 das "Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen", das sogenannte erste Schengener Übereinkommen bzw. erste Schengener Abkommen oder Schengen I [IA.16; IA.17; Epiney 1995a: 24], das am 2. März 1986 in Kraft trat [Zott 1999: 123]. Dieses Abkommen sah vor, die Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen rasch abzubauen und kompensierende Maßnahmen in den Bereichen der Außengrenzkontrollen, des Visa-, Ausländer- und Asylrechts sowie des Waffenrechts vorzunehmen [Brübach 1997: 22; Schütz 1995: 511]. Es bestand aus kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen (Erleichterungen der Grenz

---

<sup>31</sup> ABl. 1985 C 47, S. 5

<sup>32</sup> Die Benelux-Staaten befanden sich schon seit 1960 in einer Passunion, so dass zwischen diesen Staaten ohnehin bereits keine Grenzkontrollen mehr vorgenommen wurden. Von den Benelux-Staaten ging auch die Initiative zur Bildung des Schengen-Regimes aus. [Gehring 1998: 53f]

kontrollen) und langfristig durchzuführenden Maßnahmen positiver Integration, die aber noch nicht konkretisiert waren und erst später konkretisiert wurden<sup>33</sup> [Epiney 1995a: 24f; Gehring 1998: 54].

Das Schengener Abkommen war von den Unterzeichnerstaaten absichtlich gemeinschaftskompatibel gehalten [Brübach 1997: 23; Gimbal 1994a: 61f]. So lautet der erste Satz der Präambel:

"In dem Bewusstsein, dass die immer engere Union zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihren Ausdruck im freien Überschreiten der Binnengrenzen durch alle Angehörigen der Mitgliedstaaten finden muss, schließen die Staaten dieses Übereinkommen." [zitiert in: Epiney 1995a: 24]

Dies bedeutet, dass "die Schengen-Staaten sich als 'Vorreiter' und Motor einer fortschreitenden Integration verstehen" [Epiney 1995a: 24], allerdings enthielt das erste Schengener Abkommen noch keinen Vorbehalt zugunsten des Gemeinschaftsrechts [Brübach 1997: 23].

Am 14. Juni 1985 legte die Kommission außerdem das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes vor, das sowohl die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und Ausgleichsmaßnahmen forderte als auch ein umfassendes Aktionsprogramm zur Verwirklichung dieser Ziele und zeitliche Vorgaben zur Erfüllung der einzelnen Maßnahmen beinhaltete [Brübach 1997: 15, 17; Matern/Schultz 1995: 399; Zott 1999: 29]. Die EEA aber, die am 17. und 28. Februar 1986 unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1987 in Kraft trat [Matern/Schultz 1995: 399], machte deutlich, dass im Rahmen der EG bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik keine Kompetenzen abgegeben werden sollten: Die Souveränität verblieb in diesem Politikfeld eindeutig bei den Mitgliedstaaten [Brübach 1997: 18f; Gehring 1998: 50f; Zott 1999: 30].

Es gab also nur intergouvernementale Regelungen und Gremien, die in diesem Politikfeld zu dieser Zeit tätig wurden:

Zunächst einmal gab es die intergouvernementalen Gremien des Schengen-Regimes, die aber gänzlich außerhalb des institutionellen Rahmens der EG handelten: Es gab hier Arbeitsgruppen auf Ministerialebene und den Exekutivausschuss mit recht weitreichenden Kompetenzen, in dem jeder Schengen-Staat eine Stimme hatte und das Einstimmigkeitsprinzip galt [Brübach 1997: 24; Epiney 1995a: 29; Gehring 1998: 57; Schütz 1995: 513; vgl. Epiney 1995b: 54f, 65f, 72].

Auf einer informellen Tagung der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten in London am 20. Oktober 1986 wurde auf Vorschlag Großbritanniens, dem Hauptgegner einer gemeinschaftlichen Regelung der Einwanderungs- und Asylpolitik, die Einsetzung einer Ad-hoc-Gruppe "Einwanderung" beschlossen, die allerdings außerhalb des Gemeinschaftsrahmens angesiedelt ist [Brübach 1997: 27; Gimbal 1994a: 77; IA.17;

---

<sup>33</sup> Dies erfolgte im Schengener Durchführungsübereinkommen [Epiney 1995a: 25].

Zott 1999: 33]. Die Ad-hoc-Gruppe Einwanderung besitzt mehrere Arbeitsgruppen, die sich mit den folgenden Themengebieten befassen: Asyl, Außengrenzen, gefälschte Dokumente, Visa und Zulassung bzw. Entfernung von Drittstaatsangehörigen [Zott 1999: 34].

Die schon seit 1975 bestehende TREVI<sup>34</sup>-Kooperation, die aus regelmäßigen Treffen der für die innere Sicherheit zuständigen Minister bestand, bildete 1988 eine neue Arbeitsgruppe, TREVI '92, in der Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen behandelt wurden [Brübach 1997: 9-11; IA.17; Zott 1999: 32].

Der Europäische Rat von Rhodos am 2. und 3. Dezember 1988 setzte schließlich die Gruppe der Koordinatoren Freizügigkeit ein, die sogenannte Rhodos-Gruppe [Zott 1999: 34]. Ihre Aufgabe war, die Tätigkeiten der zahlreichen verschiedenen Gruppen, die mit der Erarbeitung von Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzen beschäftigt waren, zu koordinieren [Achermann 1995: 85; Zott 1999: 34]. Diese Gruppe tagte beinahe monatlich und legte am 26. und 27. Juni 1989 beim Europäischen Rat in Madrid eine Übersicht über die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen für die Beseitigung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft vor (sogenanntes Dokument von Palma<sup>35</sup>) [Brübach 1997: 34; Zott 1999: 34f].

Ein sehr wichtiges Ergebnis der Arbeit der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung und der Tagungen der Einwanderungsminister war das "Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags" vom 15. Juni 1990, das sogenannte Dubliner Abkommen<sup>36</sup> [Zott 1999: 34]. Dieses Abkommen "steht nur EG-Mitgliedern offen, was sich schon dem Titel des Übereinkommens entnehmen lässt", anderen Staaten wird aber die Möglichkeit zur Schließung von "(Parallel-) Abkommen" mit der EG in Aussicht gestellt [Achermann 1995: 83]. Die Unterzeichnung eines ebenfalls in dieser Zeit von der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung ausgearbeiteten Abkommens über das Überschreiten der Außengrenzen scheiterte an dem Streit zwischen Spanien und Großbritannien über den Status von Gibraltar<sup>37</sup> [Achermann 1995: 85f; Brübach 1997: 31; Zott 1999: 34]. Das Dubliner Abkommen sah auch die Einrichtung eines sogenannten Dubliner Ausschusses vor, also eines weiteren intergouvernementalen Gremiums, das sich mit Fragen der Einwanderungs- und Asylpolitik beschäftigt [Achermann 1995: 99].

Am 19. Juni 1990 - also etwa zur gleichen Zeit wie das Dubliner Abkommen - wurde das "Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen", das sogenannte Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) bzw. Schengen II unterzeichnet

---

<sup>34</sup> TREVI bedeutet "terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale" [IA.17; Zott 1999: 32].

<sup>35</sup> Das Palma-Dokument wurde auf dem Treffen der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung in Palma de Mallorca vom 4. bis 6. Juni 1989 erstellt und hat daher seinen Namen [Brübach 1997: 34].

<sup>36</sup> Das Dubliner Übereinkommen ist abgedruckt in Achermann u.a. 1995: 243-252.

<sup>37</sup> Spanien wollte, dass der Felsen von Gibraltar aus dem Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgeschlossen wird, da es der Auffassung war, Gibraltar gehörte nicht gänzlich zur Europäischen Gemeinschaft. Großbritannien dagegen lehnte diese Haltung strikt ab. [Brübach 1997: 31f]

[Achermann 1995: 82; Zott 1999: 122]. Das Schengen-Regime ist inzwischen auch deutlich expandiert: Italien unterzeichnete das SDÜ 1990, Spanien und Portugal 1991 sowie Griechenland 1992. Nach der Erweiterung der EU unterzeichneten das SDÜ weiterhin auch Österreich 1995 sowie Dänemark, Finnland und Schweden 1996 [IA.18; Zott 1999: 123 Fussnote 460].

Achermann weist aber bezüglich des Verhältnis von Schengen II zum Dubliner Abkommen auf Folgendes hin:

"Die Tatsache des späteren Abschlusses des zweiten Schengener Übereinkommens darf allerdings nicht darüber täuschen, dass sich das Übereinkommen der Zwölf wohl eher den Vorgaben der Schengen-Staaten anpassen musste als umgekehrt." [Achermann 1995: 83]

Das Schengener Durchführungsabkommen war nämlich bereits Ende 1989 fertiggestellt worden und diente mit seinen "innovative(n) Lösungen" als Vorbild und übernahm gleichzeitig "für den weiteren Entwicklungsprozess Schrittmacherfunktion" [Gehring 1998: 55, 57; vgl. Brübach 1997: 166]. Erst das SDÜ verpflichtete die Schengen-Staaten tatsächlich völkerrechtlich-intergouvernemental zum Abbau der Grenzkontrollen und zu entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen [Epiney 1995a: 25].

Inhaltlich enthält das SDÜ diese Regelungen zu folgenden Bereichen:

1. Regelungen zur Überwachung und zum Überschreiten der Außengrenzen [Brübach 1997: 165; Epiney 1995a: 27; Gehring 1998: 55]

Diese umfassen Regelungen zur konkreten Durchführung von Kontrollen sowie die Regelung, dass "Angehörige von Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind", abgewiesen werden müssen, "wenn sie nicht im Besitz der vorgeschriebenen Papiere sind oder wenn sie von einem der Schengen-Staaten auf die Liste der unerwünschten Personen gesetzt werden" [Gehring 1998: 55]. Es werden hier also auch Voraussetzungen für den Reiseverkehr von Drittausländern und Regelungen zu Aufenthaltstiteln und Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung festgelegt [Brübach 1997: 165].

2. Es wird eine gemeinsame Visapolitik angelegt [Epiney 1995a: 27; Gehring 1998: 55]. Die gemeinsame Visapolitik beinhaltet ein einheitliches Visum für Aufenthalte bis zu drei Monaten für den Schengen-Raum. Inhaber dieses Visums sowie die Angehörigen aller EG-Länder, die kein Visum benötigen, genießen Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums. Weiterhin umfasst die gemeinsame Visapolitik die Verabschiedung einer sogenannten Negativliste, d.h. einer Liste mit den Drittstaaten, deren Angehörige zur Einreise in den Schengen-Raum ein Visum benötigen. [Gehring 1998: 55] Desweiteren ist auch noch die Erstellung von zwei, allerdings rechtlich nicht verbindlichen Listen vorgesehen: Einer Positivliste von Drittstaaten, deren Bürger kein Visum zur Einreise benötigen, und einer grauen Liste von Drittstaaten, bei denen die Schengenstaaten unterschiedliche Visapolitik betreiben [Nanz 1996: 66]. Für längerfristige Auf

enthalte (mehr als drei Monate) im Schengen-Raum gibt es aber keine solche Regelung, so dass Drittstaatsangehörige mit längerfristigen Aufenthaltsgenehmigungen nur begrenzte Bewegungsfreiheit im Schengen-Raum genießen. [Gehring 1998: 55]

3. Kriterien für die Bestimmung des für einen Asylbewerber zuständigen Staates [Epiney 1995a: 27; Gehring 1998: 55]

Diese Kriterien enthalten keine Harmonisierung des Asylrechts und keine Angleichung der nationalen Asylgesetzgebungen. Die Kriterien sind so gewählt, dass nur genau ein Staat innerhalb der Schengen-Staaten für die Bearbeitung des im Schengen-Raum gestellten Asylantrags zuständig ist<sup>38</sup>. Durch diese Regelung soll die Stellung von Folgeasylanträgen in verschiedenen Staaten vermieden werden. Trotz der strengen Zuständigkeitskriterien ist es jedem Staat aber weiterhin möglich, dennoch einen Asylantrag zu prüfen, auch wenn dieser Staat nicht zuständig ist nach diesen Kriterien. [Gehring 1998: 55]

4. weitere Regelungen [Epiney 1995a: 27-29; Gehring 1998: 56]

Das SDÜ enthält weiterhin Regelungen zur polizeilichen Kooperation, zur Errichtung eines Schengener Informationssystems (SIS), zum Datenschutz sowie organisatorische Ergänzungen und Schlussbestimmungen [Epiney 1995a: 27-29; Gehring 1998: 56f].

Im SDÜ ist im Gegensatz zu Schengen I die Notwendigkeit der Kompatibilität mit dem Gemeinschaftsrecht nun auch vertraglich festgelegt [Brübach 1997: 25]. So enthält das SDÜ eine Konfliktregelung<sup>39</sup>, was passiert, wenn Schengen-Recht und Gemeinschaftsrecht sich widersprechen: "Nach Art. 142 Abs. 1 werden 'die Bestimmungen, die zu den Bestimmungen der zwischen den Mitgliedstaaten der EG geschlossenen Übereinkommen in Widerspruch stehen, [...] auf jeden Fall angepasst'" [Achermann 1995: 84]. Weiterhin legt das SDÜ auch vertraglich fest, dass ein Beitritt nur für EG/EU-Mitglieder, nicht aber für andere Drittstaaten möglich ist<sup>40</sup> [Epiney 1995a: 30; Gehring 1998: 57]. Außerdem enthält das SDÜ explizit die Definition des "Drittausländer" als "Nicht-EU-Bürger" [Epiney 1995a: 30, 1995b: 53].

Die völkerrechtlichen Abkommen Schengen und Dublin dienen beide dazu, verfahrensrechtliche Regelungen zum Asylrecht anzugleichen [Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 21]. Es handelt sich dabei also nur um eine Angleichung des formellen Asylrechts. Es gibt keine nennenswerten Regelungen im materiellen Asylrecht, da hier die Souveränitätsvorbehalte doch noch zu stark sind. [Müller-Graff/Kainer 1998: 123] Das Dubliner Abkommen ent

---

<sup>38</sup> Eine genaue Darstellung der Kriterien und der damit verbundenen Pflichten für den zuständigen Staat findet sich bei Achermann [1995: 93-96].

<sup>39</sup> Achermann verweist hier aber auch auf die praktischen Probleme bei der Umsetzung dieser zunächst so einfach klingenden Regelung [1995: 84]; und Epiney problematisiert diese ausführlich [1995a: 42-44].

<sup>40</sup> Allerdings gibt es die Möglichkeit, parallele Assoziierungsabkommen zu schließen: So wurden beim Beitritt von Dänemark, Schweden und Finnland am 19.12.1996 gleichzeitig auch Norwegen und Island dem Schengen-Regime assoziiert, so dass die gesamte nordische Passunion, die vorher aus Schweden, Finnland, Island und Norwegen bestand, faktisch in das Schengen-Regime integriert wurde [Heimann 1999: 70; IA.18; Zott 1999: 124; vgl. Gehring 1998: 59].

hält hinsichtlich der gemeinsamen Kriterien für die Bestimmung des für einen Asylbewerber zuständigen Staates nahezu analoge Regelungen [Achermann 1995: 79f, 83f Fussnote 19 (bestehende Differenzen)]. Kritisiert wird an den Regelungen des SDÜ und des Dubliner Abkommens vor allem, dass negative Asylentscheidungen der anderen Staaten problemlos anerkannt werden, während die gegenseitige Anerkennung positiver Asylentscheide fehlt, was zu Problemen führen kann [Achermann 1995: 107f]. Hauptursache für die engere Zusammenarbeit im Bereich Asylpolitik war ein dramatischer Anstieg der Asylgesuchszahlen in Europa seit Mitte der 80er Jahre, der sowohl durch den Zusammenbruch des kommunistischen Systems und die damit verbundene Öffnung der Grenzen nach Osten hin als auch durch den Krieg in Ex-Jugoslawien ausgelöst wurde [Achermann 1995: 80f; Monar 1999: 155f].

Ende 1991 gab es dann das Gipfeltreffen in Maastricht, auf dem die Mitgliedstaaten sich auf den Vertrag über die Europäische Union (EUV) einigten, der dann Anfang 1992 unterzeichnet wurde [Matern/Schultz 1995: 400f]. Die genauen Ergebnisse dieses Treffens und der EUV werden genauer im nächsten Kapitel betrachtet.

Am 30. November und 1. Dezember 1992 trafen sich die für Einwanderung zuständigen Minister der EG/EU-Staaten in London [Achermann 1995: 86f]. Ergebnis waren die sogenannten Londoner Beschlüsse, die vor allem auf der Grundlage des Dubliner Abkommens, aber auch schon in Antizipation des EUV getroffen wurden [Brübach 1997: 55; IA.16]:

Wichtig sind hier vor allem die folgenden Ergebnisse, die alle nur völkerrechtlich-intergouvernemental verbindlich sind, aber dennoch faktisch sehr wirksam sind [Neußner 1996: 65]:

Die "Resolution betreffend Harmonisierung des Begriffs der offensichtlich unbegründeten Asylbegehren" legt unter anderem "die Kriterien eines offensichtlich unbegründeten Asylgesuches" fest und "verlangt, dass ein solches Gesuch beschleunigt behandelt werden muss" [Achermann 1995: 86; Braun 1996: 80; Brübach 1997: 55; Neußner 1996: 65].

Die "Resolution zu einem einheitlichen Konzept betreffend Drittstaaten" formuliert das Prinzip der sicheren Drittstaaten [Achermann 1995: 86; Braun 1996: 80; Brübach 1997: 55].

Die "Entschließung betreffen Länder, in denen Sicherheit vor Verfolgung herrscht" legt die Kriterien für sichere Herkunftsstaaten fest [Achermann 1995: 87; Braun 1996: 81; Brübach 1997: 55].

Problematisch ist bei diesen Beschlüssen, dass das Problem der *refugees in orbit* nicht zufriedenstellend geklärt wird und außerdem Rückabschiebungsketten bis ins garantiert nicht mehr verfolgungssichere Heimatland eines Flüchtlings zu befürchten sind [Achermann 1995: 108, 110]. Eine Ausweisung in sogenannte sichere Drittstaaten aus der EG/EU ist nämlich dann möglich, wenn entsprechende internationale Verträge bestehen (Rückübernahmeabkommen, Rückschiebungsabkommen) [Achermann 1995: 108]. Diese Drittstaatenregelung ist außerdem "im Kontext eines immer dichter werdenden Netzes von

*Rückschiebungsabkommen*<sup>41</sup> zu sehen" [Achermann 1995: 110, Hervorhebung im Original]. Faktisch führt diese Regelung dazu, dass das Dubliner Übereinkommen nur dann überhaupt zur Anwendung kommt, wenn kein sicherer Drittstaatenstaat ausfindig gemacht werden kann, in den der Flüchtling abgeschoben werden kann [Achermann 1995: 109; Neußner 1996: 66]. Neußner weist mit Recht darauf hin, "dass [...] mit der Dubliner Konvention die Durchführung eines Asylverfahrens innerhalb der EU nicht garantiert ist [1996: 66]. Und wenn das Dubliner Übereinkommen angewandt wird, soll ein Flüchtling nur in genau einem Mitgliedstaat die Möglichkeit haben, sein Asylgesuch zu stellen [Achermann 1995: 110].

Achermann fasst die damit bezüglich der Asylpolitik herrschende Situation zu diesem Zeitpunkt treffend zusammen:

"In Zukunft werden wir zwei Kreise vorfinden, einen inneren der Vertragsstaaten der beiden Übereinkommen [MB: Schengen und Dublin], die zwar eine Verpflichtung zur Asylgesuchsprüfung anerkennen, aber keine Asylverfahren durchführen, weil sie Asylsuchende in Drittstaaten zurückweisen, und einen äußeren Kreis der Nichtvertragsstaaten des Dubliner Übereinkommens, die zwar Asylsuchende zurücknehmen, aber selbst nicht verpflichtet sind, Asylverfahren durchzuführen, und die wiederum versuchen werden, die betroffenen Personen in einen weiteren Staat zurückzuweisen." [Achermann 1995: 111, erklärende Ergänzung durch Autorin]

Schon bei den Londoner Beschlüssen zeigte sich also die Bedeutung des Maastrichter Vertrages, der im nächsten Kapitel genauer betrachtet wird. Zu erwähnen ist hier noch, dass am 1. Januar 1993 der Binnenmarkt in Kraft trat, allerdings ohne dass bis zu diesem Zeitpunkt eine Einigung über die genaue Ausgestaltung der Personenfreizügigkeit erreicht worden war [Schelter 1996: 20]. Nach Art. 7a EGV a.F., der schon vor dem Vertrag von Maastricht durch die EEA eingefügt wurde [vgl. Läufer 1995: 108], wurde der freie Personenverkehr und der Raum ohne Binnengrenzen nur gemäß den Vertragsbestimmungen gewährleistet und war damit in seiner Anwendung auf EG/EU-Bürger beschränkt. Grenzkontrollen konnten weiterhin aufrecht erhalten werden, um eine Trennung zwischen EU- und Drittstaatenländern zu gewährleisten. [Epiney 1995a: 33]

### 3.2.2 Maastricht und Ergebnisse

Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Maastricht am 9. und 10. Dezember 1991 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den Vertrag über die Europäische Union

---

<sup>41</sup> Achermann erwähnt hier das multilaterale Polen-Schengen-Übereinkommen, das Signalwirkung und Vorbildfunktion hatte. Weiterhin weist er auch darauf hin, dass das Konzept der sicheren Drittstaaten nicht ohne eine Vielzahl solcher Rückübernahmeabkommen funktionieren könnte. [Achermann 1995: 110]

(EUV a.F.) [Matern/Schultz 1995: 400]. Dieser wurde am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet und trat am 1. November 1993 in Kraft [Matern/Schultz 1995: 401f].

Die wesentlichen Bestandteile des Unionsvertrages sind folgende: gemeinsame Bestimmungen, Änderungen des EWG-Vertrages (insbesondere Wirtschafts- und Währungsunion sowie Unionsbürgerschaft), gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI), Schlussbestimmungen und Protokolle [Diedrichs/Wessels 1995: 174f]. Zur besseren Übersichtlichkeit wird die Konstruktion des Vertragswerks von Maastricht mit einem antiken Tempel mit drei Säulen verglichen: Die erste Säule besteht aus der EG, die zweite ist die GASP und die dritte ist die ZBJI [Diedrichs/Wessels 1995: 174]. Nur die erste Säule ist vergemeinschaftet, die zweite und dritte Säule sind intergouvernemental verregelt [Gimbal 1994a: 62f; Monar 1996: 59; Müller-Graff 1996b: 27; Nanz 1996: 67].

Interessant für den Politikbereich der Einwanderungs- und Asylpolitik ist vor allem die dritte Säule. Der Vertrag enthält den Titel VI: Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres [vgl. Khan 1998a: 10]. Dieser enthält die Artikelgruppe K, in der auch die Einwanderungs- und Asylpolitik als "Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" bezeichnet werden [Gimbal 1994b: 73; Müller-Graff 1996b: 14]. Da die dritte Säule aber intergouvernemental verregelt ist, haben die Kommission, das Europäische Parlament (EP) und der Europäische Gerichtshof (EuGH) deutlich geringere Befugnisse als in der ersten Säule: Die Kommission wird zwar an der Arbeit beteiligt, besitzt aber nur ein eingeschränktes und mit den Mitgliedstaaten geteiltes Initiativrecht. Das EP besitzt nur sehr beschränkte Befugnisse: Es muss unterrichtet und gehört werden. Der EuGH besitzt fast keine Jurisdiktionsbefugnisse: Nur die Auslegung der völkerrechtlichen Verträge auf Grundlage von Art. K.3 EUV a.F. kann ihm von den Mitgliedstaaten anvertraut werden. [Heimann 1999: 11; Zott 1999: 196]

Art. K.1 EUV a.F. lautet folgendermaßen:

"Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedstaaten unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse:

1. die Asylpolitik;
2. die Vorschriften über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten durch Personen und die Ausübung der entsprechenden Kontrollen;
3. die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder:
  - a) die Voraussetzungen für die Einreise und den Verkehr von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten;
  - b) die Voraussetzungen für den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, einschließlich der Familienzusammenführung und des Zugangs zur Beschäftigung;

- c) die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, des illegalen Aufenthalts und der illegalen Arbeit von Staatsangehörigen dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten;

[...] [Khan 1998a: 10]

Die Artikelgruppe K umfasst damit Politikbereiche, in denen die Mitgliedstaaten mit einem ständig steigenden Handlungsbedarf konfrontiert sind (Wahlkampfthemen, Schlüsseldiskussionsthemen) [Monar 1996: 60]. Kein Mitgliedstaat kann hier alleine wirksam auf die neuen Herausforderungen reagieren [Monar 1996: 61].

Art. K.2 EUV a.F. bestimmt, dass die Angelegenheiten vom gemeinsamem Interesse nur unter Beachtung der EMRK und der GFK zu behandeln sind [Brübach 1997: 60f; Gimbal 1994b: 76f; vgl. Khan 1998a: 10].

Art. K.3 EUV a.F. enthält die Instrumente, die im dritten Pfeiler angewandt werden können. Diese können im Fall der Einwanderungs- und Asylpolitik sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden [Monar 1996: 63; Monar 1997: 244; vgl. Khan 1998a: 11]. Im dritten Pfeiler hat die Kommission also ein nicht-exklusives Initiativrecht im Gegensatz zur ersten Säule, wo sie ein Initiativmonopol besitzt [Monar 1996: 63; Monar 1997: 244; Zott 1999: 196]. Die Instrumente des dritten Pfeilers sind erstens förmliche, völkerrechtliche Übereinkommen, zweitens gemeinsame Standpunkte, wobei aber auch gleichzeitig das Problem besteht, dass hier eine klare Definition dieses Handlungsinstrumentes fehlt und damit seine Bindungswirkung unklar ist, drittens gemeinsame Maßnahmen, die aber hinsichtlich der Definition und Bindungswirkung genauso unklar sind wie die gemeinsamen Standpunkte, und viertens rechtlich unverbindliche Instrumente, wie z.B. Entschlüsse, Erklärungen und Schlussfolgerungen [Monar 1996: 63f; Monar 1997: 244; Brübach 1997: 64-67; IA.17; vgl. Khan 1998a: 11]. Desweiteren bestimmt Art. K.3 EUV a.F., dass die Mitgliedstaaten sich gegenseitig unterrichten und konsultieren, um ihr Vorgehen in den Bereichen des Art. K.1 zu koordinieren [Brübach 1997: 64; vgl. Khan 1998a: 11]. Damit zusammen hängt auch Art. K.5 EUV a.F., der vorsieht, dass gemeinsame Standpunkte auf internationalen Konferenzen gemeinsam vertreten werden [Brübach 1997: 68; vgl. Khan 1998a: 11]. Art. K.7 EUV a.F. erlaubt den einzelnen Mitgliedstaaten auch eine engere Zusammenarbeit, an der nicht alle teilnehmen, "soweit sie der nach diesem Titel vorgesehenen Zusammenarbeit nicht zuwiderläuft und diese nicht behindert" [Khan 1998a: 12]. Damit wird nachträglich die Kooperation einiger Mitgliedstaaten im Schengen-Regime explizit als gemeinschaftsverträglich und zulässig erklärt [Gimbal 1994b: 82].

Art. K.4 EUV a.F. bestimmt, dass ein Ausschuss aus hohen Beamten gebildet wird, der sogenannte K.4-Ausschuss [Brübach 1997: 71; vgl. Khan 1998a: 11]. Desweiteren regelt Art. K.4 EUV A.F., dass der Rat, von Ausnahmen abgesehen, einstimmig entscheidet und dass die Kommission "in vollem Umfang an den Arbeiten in den in diesem Titel genannten Bereichen beteiligt" wird [Khan 1998a: 11f]. Das Europäische Parlament soll nach

Art. K.6 EUV a.F. "regelmäßig über die in den Bereichen dieses Titels durchgeführten Maßnahmen" von Kommission und dem Vorsitz des Europäischen Rates unterrichtet werden [Khan 1998a: 12].

Art. K.8 EUV a.F. regelt, welche Ausgaben zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen und welche die Mitgliedstaaten nach einem gegebenenfalls noch festzulegenden Schlüssel tragen müssen<sup>42</sup> [Khan 1998a: 12; Gimbal 1994b: 79].

Art. K.9 EUV a.F. enthält die sogenannte Passerelle oder Evolutivklausel: Demnach kann vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder eines Mitgliedstaates beschlossen werden, dass die Bereiche der Einwanderungs- und Asylpolitik vergemeinschaftet werden. Allerdings beinhaltet dieses Verfahren auch, dass dieser Beschluss innenpolitisch in jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden muss. Es handelt sich also um ein zweistufiges Verfahren, das sehr nahe an ein Vertragsänderungsverfahren heranreicht<sup>43</sup>. [Brübach 1997: 80; Gimbal 1994b: 83; Zott 1999: 256f]

Durch den EUV erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, das formale und materielle Asylrecht intergouvernemental zu verregeln [Zott 1999: 52]. Das vorher geschlossene Dubliner Übereinkommen und die damit verbundenen Londoner Beschlüsse erhalten damit noch nachträglich eine Rechtsgrundlage, der sie im Rahmen der EU zugeordnet werden können [Brübach 1997: 50, 54f]. Weiterhin erhalten die Mitgliedstaaten durch die Artikelgruppe K intergouvernementale Regelungskompetenzen in den Bereichen der formellen und materiellen Einreisebedingungen für alle Personen, der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen sowie im Bereich der Bekämpfung illegaler Einwanderung, illegalen Aufenthalts und illegaler Arbeit [Brübach 1997: 56; Zott 1999: 53].

Neben diesen Regelungen im EUV a.F. enthält auch der EGV a.F. bzw. die erste Säule der EU verschiedene Regelungen zur Freizügigkeit<sup>44</sup> [Brübach 1997: 82-127; Zott 1999: 79-119]. Einschlägig ist hier für den Bereich der Einwanderungs- und

---

<sup>42</sup> Die Finanzierung der ZBJI erfolgt nach den folgenden Regeln: Verwaltungsausgaben gehen stets zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts. Bei operativen Ausgaben muss entweder ein einstimmiger Ratsbeschluss gefasst werden, dass diese der Gemeinschaftshaushalt trägt, oder es muss durch einen einstimmigen Ratsbeschluss ein Schlüssel festgelegt werden, der angibt, welcher Mitgliedstaaten welchen Kostenanteil trägt. [Argirakos 1999: 165f]

<sup>43</sup> Dies ist auch der Grund, weswegen der Rat und vor allem die Kommission, obwohl das EP sie dazu aufforderte, von ihrem Initiativrecht hier keinen Gebrauch machten [Monar 1996: 65]. Die Kommission sprach sich explizit in einem Bericht im November 1995 dafür aus, die Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers ohne polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit vorzunehmen. Aber dies sollte besser im Rahmen einer Regierungskonferenz als über Art. K.9 EUV a.F. geschehen, da dieser prozedural schwerfällig und sowieso recht nah an einer Vertragsänderung herankam. Eine grundlegende Revision des dritten Pfeilers war nach Meinung der Kommission nur im Rahmen einer Regierungskonferenz möglich. [Monar 1996: 65; Zott 1999: 256]

<sup>44</sup> Eine genaue Aufstellung und Kommentierung der einschlägigen Artikel im EGV a.F. bezüglich der dritten Säule findet sich bei Brübach und Zott. Brübach weist auf mögliche Anknüpfungspunkte und Überschneidungen hin und diskutiert ausführlich die Rolle der einzelnen Organe der EU [Brübach 1997: 82-127]. Zott setzt den Schwerpunkt auf die Gemeinschaftskompetenzen und Kooperationspflichten [Zott 1999: 79-119].

Asylpolitik insbesondere der Art. 100c EGV a.F., der Regelungen zur Visapolitik enthält, weil er der Gemeinschaft klare Kompetenzen in diesem Bereich zuweist [Müller-Graff 1996b: 15]:

- "(1) Der Rat bestimmt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die dritten Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen.
- (2) Bei einer Notlage in einem dritten Land, die zu einem plötzlichen Zustrom von Staatsangehörigen dieses Landes in die Gemeinschaft zu führen droht, kann der Rat jedoch auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten den Visumzwang für Staatsangehörige des betreffenden Landes einführen. Der nach diesem Absatz eingeführte Visumzwang kann nach dem Verfahren des Absatzes 1 verlängert werden.
- (3) Vom 1. Januar 1996 an trifft der Rat Entscheidungen im Sinne des Absatzes 1 mit qualifizierter Mehrheit. Vor diesem Zeitpunkt erlässt der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die Maßnahmen zur einheitlichen Visagegestaltung.
- (4) In den in diesem Artikel genannten Bereichen hat die Kommission jeden von einem Mitgliedstaat gestellten Antrag zu prüfen, in dem sie ersucht wird, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten.
- (5) Dieser Artikel lässt die Ausübung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit unberührt.
- (6) Dieser Artikel gilt für weitere Bereiche, falls ein entsprechender Beschluss nach Artikel K.9 der die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres betreffenden Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union gefasst wird; dies gilt vorbehaltlich des gleichzeitig festgelegten Abstimmungsverfahrens.
- (7) Die Bestimmungen der zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Abkommen, die durch diesen Artikel erfasste Sachbereiche regeln, bleiben in Kraft, solange sie nicht durch Richtlinien oder Maßnahmen aufgrund dieses Artikels inhaltlich ersetzt worden sind." [Khan 1998a: 103f]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EG nach dem Vertrag von Maastricht im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik folgende Kompetenzen hat:

Zwar beinhalten Art. 3 lit. c) sowie der Titel III (Art. 48-73h) des EGV a.F. Regelungen zur Freizügigkeit und zum Binnenmarkt, aber damit ist faktisch und rechtlich keine generelle Abschaffung jeglicher Personenkontrollen an den Binnengrenzen verbunden. Diese Artikel des EGV a.F. sind auch keine rechtliche Grundlage für eine gemeinsame

Einwanderungs- und Asylpolitik. [Brübach 1997: 103; Zott 1999: 86-89] Nach Art. 118 EGV a.F. soll die Kommission eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen fördern. Daraus ergibt sich aber nur eine "Koordinierungskompetenz" der Gemeinschaft im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik, eine Vergemeinschaftung ist hier nicht angelegt. [Brübach 1997: 103f; Zott 1999: 89-92] Nach Art. 100 EGV a.F. besitzt die EG eine "Kompetenz zur Rechtsangleichung, soweit eine unmittelbare Auswirkung auf den Gemeinsamen Markt gegeben ist" [Brübach 1997: 105; vgl. Zott 1999: 104-106]. Potentielle Maßnahmen der EG können "hinsichtlich der Abschaffung der Grenzkontrollen oder gemeinsamen Asyl- und Einwanderungsregelungen letztlich das Ziel 'Gemeinsamer Markt' berühren" [Brübach 1997: 105]. Diese Regelung des Art. 100 EGV a.F. wird unterschiedlich interpretiert, die überwiegend vertretende Interpretation geht davon aus, dass es "einen *konkreten Bezug* zu dem Gedanken der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt" geben muss [Brübach 1997: 106, Hervorhebung im Original]. Diese Interpretation wird auch von Art. 235 EGV a.F. gestützt: Dieser Artikel ist ein Auffangtatbestand und enthält die Regelung, dass "eine *Kompetenz der Gemeinschaft zur Verabschiedung von Maßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes stehen, besteht*" [Brübach 1997: 107, Hervorhebung im Original; vgl. Zott 1999: 108f]. Aber auch hier fehlt eine konkrete Kompetenz zur Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik [Brübach 1997: 107].

Eine solche ergibt sich daher für die EG nur aus Art. 100c EGV a.F., der die Visapolitik betrifft [Brübach 1997: 111-120; Zott 1999: 79-86]:

In der Visapolitik hat die Gemeinschaft laut Art. 100c EGV a.F. das Recht, eine sogenannte "Negativliste" zu erstellen, d.i. eine Liste der Länder, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der EU im Besitz eines Visums sein müssen [Brübach 1997: 111; Gimbal 1994b: 76; Zott 1999: 57]. Problematisch ist hierbei aus Sicht der Gemeinschaft, dass vertraglich keine "Positivliste" der Drittländer vorgesehen ist, deren Staatsangehörige kein Visum brauchen, um die Außengrenzen der Gemeinschaft zu überschreiten. Faktisch kann es so trotz der Negativliste zu sehr unterschiedlichen nationalen Visapolitiken kommen. [Brübach 1997: 111] Auch die Kommission weist auf diese Problematik in ihrem am 10. Dezember 1993 vorgelegten "Vorschlag für eine Verordnung auf Grundlage von Artikel 100c EGV zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten im Besitz eines Visums sein müssen" hin: Die Kommission möchte die Frage der Visaerteilung über Art. 100c EGV a.F. abschließend regeln, d.h. es muss eine Negativliste und eine Positivliste sowie - soweit eben nötig - eine möglichst kurze sogenannte graue Liste der Drittländer, bei denen die Mitgliedstaaten unterschiedliche nationale Visapolitiken vertreten [Brübach 1997: 113; Nanz 1996: 65f]. Desweiteren ermächtigt Art. 100c EGV a.F. die Gemeinschaft dazu, eine einheitliche Visagestaltung vorzunehmen [Brübach 1997: 111, 116]: Problematisch war hier die Frage, ob es nur eine

einheitliche und fälschungssichere Visamarke geben sollte oder ob auch geregelt werden soll, was die Visamarke enthalten soll. Da faktisch diese beiden Probleme eng zusammen hängen, findet hier eine weite Auslegung statt, so dass "Regelungen über Art und Umfang der in den Aufklebern enthaltenen Informationen sowie Spezifikationen, die das einheitlich gestaltete Visum fälschungssicher machen", darin enthalten sind [Zott 1999: 84]. Allerdings werden mit Art. 100c EGV a.F. nur zwei eher formelle und technische Fragen der Visapolitik geregelt [Brübach 1997: 119f; Zott 1999: 79f]. Die materielle Visapolitik befindet sich in der intergouvernemental verregelten dritten Säule der EU [Brübach 1997: 111; vgl. Nanz 1996: 67]. Damit ergeben sich auch schwierige Abgrenzungsprobleme zwischen der ersten und der dritten Säule in der Visapolitik: Wie schon anschaulich beim einheitlichen Visa-Aufkleber die Gestaltung und der Inhalt eng zusammenhängen, denn man kann keine einheitliche Gestaltung vornehmen ohne festzulegen, was konkret inhaltlich auf der Visamarke stehen soll, so ist auch die restliche Visapolitik nicht einfach in formelle und materielle Aspekte zu teilen [Brübach 1997: 111; Zott 1999: 57, 80, 84].

Wichtig ist hier auch, darauf hinzuweisen, dass die EG im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik, trotz der Ermächtigungsgrundlagen im EGV a.F., faktisch keine ausschließliche, sondern nur eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besitzt<sup>45</sup>. Dies bedeutet, dass dieser Politikbereich intergouvernemental geregelt werden kann, solange die Gemeinschaft hier nicht tätig wird. [Zott 1999: 85]

Ein weiterer problematischer Punkt ist, dass die durch die Artikelgruppe K EUV a.F. eine Vielzahl intergouvernementaler Gruppen im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik vorgesehen ist: Insgesamt gibt es fünf Arbeitsebenen [Zott 1999: 142f]. An jeder Entscheidung sind "eine Arbeitsgruppe, eine Lenkungsgruppe, der K.4-Ausschuss, der AStV [MB: Ausschuss der Ständigen Vertreter] und der Rat beteiligt" [Zott 1999: 142, erklärende Ergänzung durch Autorin; vgl. Monar 1996: 62; Monar 1997: 243]. Der Europäische Rat, das wichtigste Entscheidungsgremium der EU, kann auch im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik tätig werden [Brübach 1997: 69]. Allerdings wird hier in der Regel der Rat "Justiz und Inneres" tätig, der die Entscheidungen in diesem Bereich in der Regel einstimmig trifft [Brübach 1997: 70f; Monar 1996: 62; Monar 1997: 243]. Unterstützt wird der Rat durch den K.4-Ausschuss, der monatlich tagt [Brübach 1997: 71f]. Seine Aufgaben sind Koordination, Ausarbeiten von Stellungnahmen und die Vorbereitung der Arbeit des Rates [Zott 1999: 141]. Zum K.4-Ausschuss gehören drei Lenkungsgruppen, wovon die Lenkungsgruppe I sich mit dem Themengebiet "Asyl und Einwanderung" beschäftigt [Brübach 1997: 72; Zott 1999: 141]. Die Lenkungsgruppen werden von Arbeits

---

<sup>45</sup> Rechtlich ist dieses Problem nicht abschließend geklärt: Die Kommission beharrt auf einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz, akzeptiert aber pragmatisch die intergouvernementale Zusammenarbeit in diesem Bereich [Zott 1999: 72f, 76f]. Die Verpflichtung zur Nutzung des Gemeinschaftsrechts ist hier also strittig [Brübach 1997: 129].

gruppen unterstützt. Im Fall der Lenkungsgruppe I "Asyl und Einwanderung" handelt es sich um folgende Arbeitsgruppen: Migration/Einwanderung (Zulassung und Ausweisung), Asyl, Visa, Außengrenzen, gefälschte Dokumente, CIREA und CIREFI (Informationsaustausch zum Zwecke der Harmonisierung) [Brübach 1997: 72; Zott 1999: 141]. Mit der Lenkungsgruppe I wurde der Unterbau der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung weitgehend übernommen [Zott 1999: 141]. Neben dem K.4-Ausschuss gibt es den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV)<sup>46</sup>, dem eine Koordinierungsfunktion insbesondere bei institutionellen und technischen Fragen zukommt [Brübach 1997: 73f; Zott 1999: 142]. Es kommt hier zu einer Konkurrenz zwischen K.4-Ausschuss und dem AStV, da nicht explizit geklärt ist, welcher Ausschuss letztlich Vorrang hat [Gimbal 1994b: 81f; Monar 1996: 62; Zott 1999: 142]. Vieles spricht aber dafür, dass formal der AStV Vorrang hat [Monar 1996: 61; Monar 1997: 243; Zott 1999: 142]. Aber dennoch ist der K.4-Ausschuss das zentrale Koordinationsgremium [Monar 1996: 61; Monar 1997: 243]. Diese Arbeitsebenen zu koordinieren und außerdem die notwendige Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung zu erreichen ist extrem schwierig [Zott 1999: 143]. Neben diesen intergouvernementalen EU-Arbeitsgruppen bleiben die vormals installierten intergouvernementalen Gruppen (vgl. Kapitel 3.2.1), z.B. die Organe des Schengen-Regimes, weitgehend erhalten, aber oftmals handelt es sich um die gleichen Gruppen die innerhalb und außerhalb der EU tätig werden. Es kommt damit insgesamt zu einer Vervielfachung der intergouvernementalen Gruppen, die nun teilweise innerhalb, teilweise außerhalb der Union angesiedelt sind. [Gimbal 1994b: 84f; Monar 1997: 249] Positiv ist dennoch trotz allem beim Maastrichter Vertrag der gemeinsame institutionelle Rahmen bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik zu werten [Monar 1996: 61], der einerseits EG-Institutionen in die EU einbindet und andererseits auch mit gegenseitige Informations- und Konsultationsrechten bzw. -pflichten verbunden ist [Brübach 1997: 135; Gimbal 1994b: 86; Lobkowicz 1996: 45].

### 3.2.3 Zwischen Maastricht und Amsterdam

Nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 1. November 1993 [Matern/Schultz 1995: 402] wurden aufgrund der Rechtsgrundlagen sowohl des EGV a.F., als auch des EUV a.F. verschiedene Rechtsakte erlassen. Dies geschah, obwohl der dritte Pfeiler mit einigen Problem zu kämpfen hatte [Lobkowicz 1996: 49]: Der Rat bevorzugte im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik eher rechtlich nicht bindende Instrumente. Desweiteren gab es aufgrund der fehlenden Klarheit über die Bindungswirkung auch erhebliches Misstrauen gegenüber den neuen Instrumentarien des dritten Pfeilers. Und zwei

---

<sup>46</sup> Der AStV ist ein Ausschuss, der auf Art. 151 Abs. 1 EGV a.F. beruht [Zott 1999: 142] und gemäß Art. K.8 Abs. 1 EUV a.F. auch Anwendung findet in der dritten Säule [Brübach 1997: 73]. Zusammengesetzt ist der AStV aus "Ständigen Vertretern jedes Mitgliedstaates im Botschafterrang" [Brübach 1997: 73].

weitere Probleme, die im vorigen Kapitel auch schon angesprochen wurden, sind die komplizierte Arbeitsstruktur in der dritten Säule sowie die Abgrenzungsprobleme zur ersten Säule. [Lobkowicz 1996: 50-52]

Außerdem muss hier natürlich neben den Fortschritten in der EU bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik auch die Zusammenarbeit im Rahmen des Schengen-Regimes beachtet werden: Am 26. März 1995 trat nämlich das SDÜ in den Benelux-Staaten, Frankreich, Spanien, Portugal und Deutschland in Kraft [Brübach 1997: 26f; Schelter 1996: 20; Werle 2000a: 5].

Innerhalb der EG wurden zwei wichtige Verordnungen bezüglich der **Visapolitik** erlassen: Dies ist zunächst einmal die "Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung" [Brübach 1997: 60; IA.3; Zott 1999: 336]. Diese Verordnung übernahm die schon vorher bestehende Visamarke des Schengen-Regimes, die mit Absicht "euro-kompatibel" gehalten worden war [Nanz 1996: 69]. Problematisch ist hier aber, dass eine gemeinsame Visamarke trotz der einheitlichen Gestaltung ohne eine einheitliche Visapolitik nur wie ein national erteiltes Visum gültig ist [Nanz 1996: 69].

Zur etwa gleichen Zeit - nämlich am 25. September 1995 [Brübach 1997: 160] - wurde bereits auch schon eine Verordnung erlassen, die die Aufstellung einer "Negativliste von Drittstaaten" beinhaltete, "deren Bürger in allen Mitgliedstaaten eines Visums bedürfen" [Müller-Graff/Kainer 1998: 126]<sup>47</sup>. Allerdings wurde diese Verordnung vom EuGH am 10. Juni 1997 "wegen Verstoßes gegen Verfahrensrecht" für nichtig erklärt: Der Rat hatte das Europäische Parlament (EP) nicht im erforderlichen Umfang an dieser Verordnung beteiligt. Daher beschloss der Rat am 6. Oktober 1997, das EP im Wesentlichen "auf der Grundlage des Wortlautes der für nichtig erklärten Verordnung erneut zu hören und somit die Verordnung neu zu erlassen" [Müller-Graff/Kainer 1998: 126]. So kam es, dass die "Verordnung (EG) Nr. 574/1999 des Rates vom 12. März 1999 zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen" trotz der frühen Bemühungen erst 1999 erlassen werden konnte [IA.3; Zott 1999: 336]. Die Maßnahme des einheitlich gestalteten Visums wird weiterhin dadurch geschwächt, dass ein zugleich von der Kommission vorgelegtes Abkommen für ein Außengrenzübereinkommen bis heute nicht vom Rat angenommen wurde, da die Durchführung der Außengrenzkontrollen in Gibraltar strittig ist [Nanz 1996: 69]. Anders war es im Rahmen des SDÜ: Hier wurde auch klar festgelegt, wie das Überschreiten der Außengrenzen auszusehen hatte (vgl. Ausführungen zu den inhaltlichen Regelungen des SDÜ, S. 44).

---

<sup>47</sup> Die Verabschiedung dieser Negativliste geschah nicht ohne deutliche Probleme: Der Vorschlag von der Kommission, einfach die Schengen-Liste hier zu übernehmen, scheiterte vor allem am Widerstand von Großbritannien, das aufgrund seiner Verbindung zu den ehemaligen Commonwealth-Staaten deutlich weniger Staaten auf der Negativliste haben wollte. Desweiteren gab es Streitigkeiten um die Frage der Erstellung einer Positivliste, mit der das Visarecht abschließend und vollständig hätte harmonisiert werden können. [Nanz 1996: 68]

In der Visapolitik wurden weiterhin folgende Maßnahmen im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im dritten Pfeiler erlassen:

Schon recht früh, nämlich am 30. November 1994, verabschiedete der Rat eine gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat [Zott 1999: 56, 234, 330]. Diese Maßnahme besagt, dass für Durchreise oder Kurzaufenthalt kein Visum benötigt wird, wenn dies im Rahmen eines Schulausflugs geschieht und es sich um ein Mitglied einer Schülergruppe mit Lehrer handelt [Brübach 1997: 156; Lobkowicz 1996: 49]. Ziel dieser Maßnahme, die kaum die innere Sicherheit oder Souveränität eines Staates bedrohen kann, war vor allem, Probleme der zusätzlichen Formalitäten (Visa etc.) abzubauen, damit kein unerfreuliches Bild der Diskriminierung bei den Jugendlichen entsteht [IA.18].

Am 4. März 1996 verabschiedete der Rat eine gemeinsame Maßnahme betreffend den Transit auf Flughäfen [IA.2; Zott 1999: 30, 234]. Diese besagt, dass für den Transit auf Flughäfen teilweise ein Visum von den Mitgliedstaaten verlangt werden kann [Brübach 1997: 159]. Die Kommission versuchte erfolglos, mit einer Nichtigkeitsklage gegen diese gemeinsame Maßnahme vorzugehen, da diese eine Kompetenz der Gemeinschaft (Visapolitik) betrifft [Zott 1999: 82-84, 86].

Desweiteren formulierte der Rat am 4. März 1996 eine Empfehlung betreffend der Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort in Fragen der Visumerteilung [IA.3; Zott 1999: 334].

Im Rahmen des Schengen-Regimes wurde in der Visapolitik deutlich mehr erreicht:

Der Schengen-Raum besitzt ein einheitliches Visum, d.h. es ist sowohl formal (Visamarke) als auch materiell (Einreisebedingungen) für den ganzen Schengen-Raum gültig [Gehring 1998: 55]. Das Schengen-Visum ersetzt damit vollständig das nationale Visum [Nanz 1996: 66f]. Im Rahmen des Schengen-Regimes wurde auch eine Negativliste verabschiedet<sup>48</sup> [Gehring 1998: 55; Müller-Graff/Kainer 1998: 126; Schütz 1995: 512]<sup>49</sup>. Außerdem gibt es im Schengen-Regime auch zwei rechtlich unverbindliche Listen: Eine Positivliste der Drittstaaten, deren Angehörige kein Visum benötigen, und eine graue Liste von Drittstaaten, bei denen die Visapolitik von den einzelnen Schengen-Staaten unterschiedlich gehandhabt wird [Nanz 1996: 66].<sup>50</sup>

In der **Einwanderungspolitik** i.e.S. einigten sich die Mitgliedstaaten "auf Beschränkungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Beschäftigung, die Definition von Einreisebedingungen für Studenten und Selbständige, die Möglichkeit der Einführung von Rückführungsklauseln in Abkommen mit Drittstaaten" und deren Umsetzung

---

<sup>48</sup> Diese Liste wird aber bisher vertraulich behandelt und ist nicht veröffentlicht [Müller-Graff/Kainer 1998: 126, 128 Anmerkung 20].

<sup>49</sup> Eine genaue Darstellung der entsprechenden Visavorschriften gibt Epiney [1995b: 60-63, 65].

<sup>50</sup> Vergleiche zu diesen Ausführungen auch die Darstellung der inhaltlichen Regelungen des SDÜ (Seite 44).

[Monar 1996: 66f]<sup>51</sup>. Weiterhin wurde auch der Aufenthalt auf Dauer durch die Anerkennung langjähriger Einwanderer in der EU geregelt<sup>52</sup> [Brübach 1997: 158] sowie eine einheitliche Gestaltung der Aufenthaltstitel beschlossen<sup>53</sup> [IA.7; Zott 1999: 332].

Obwohl sich die Kommission in einer Mitteilung von 1994 für einen umfassenden Ansatz in der Einwanderungspolitik i.e.S. aussprach, der z.B. auch die Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern umfasst, unternahm die EU weitgehend nur Kontroll- und Restriktionsmaßnahmen in diesem Bereich [Monar 1996: 67]. So gibt es z.B. zwei Empfehlungen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung<sup>54</sup> [Brübach 1997: 158] sowie eine Entschließung zur Bekämpfung von Scheinehen<sup>55</sup> [IA.7].

In der **Asylpolitik** gibt es seit dem Vertrag von Maastricht "vereinzelte pragmatische Fortschritte, wie z.B. die Einigung auf ein einheitliches Formular zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staates, die Annahme eines Textes über die Beweismittel im Rahmen des Dubliner Übereinkommens zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staates, die Einigung auf ein passähnliches Formular für die Überstellung von Asylbewerbern zwischen den Mitgliedstaaten und die

- 
- <sup>51</sup> Dies sind folgende Rechtsakte (Reihenfolge wie oben zitiert, siehe auch Kapitel 5.2.1, Seite 97):  
 20.06.1994: Entschließung des Rates über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung [IA.7; Zott 1999: 333];  
 30.11.1994: Entschließung des Rates betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Aufnahme eines Studiums [IA.7; Zott 1999: 333];  
 30.11.1994: Entschließung des Rates in Bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit [IA.7; Zott 1999: 333];  
 30.11.1994: Empfehlung des Rates bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder [IA.7; Zott 1999: 334];  
 30.11.1994: Empfehlung des Rates betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat [IA.7; Zott 1999: 334];  
 22.12.1995: Empfehlung des Rates betreffend die Abstimmung und Zusammenarbeit bei Rückführungsmaßnahmen [IA.7];  
 24.07.1995: Empfehlung des Rates betreffend Leitsätze für die Ausarbeitung von Protokollen zur Durchführung von Rückübernahmeabkommen [IA.7; Zott 1999: 334]
- <sup>52</sup> 04.03.1996: Entschließung des Rates über die Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf Dauer aufhältig sind [IA.7; Zott 1999: 333]
- <sup>53</sup> Dies beruht vor allem auf der Gemeinsamen Maßnahme vom 16. Dezember 1996 - vom Rat aufgrund Artikel K.3 des Vertrag über die Europäische Union angenommen - zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel [IA.7; Zott 1999: 332]. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch zwei weitere Beschlüsse:  
 19.03.1998: Beschluss des Rates über die Aufteilung der Kosten für die Herstellung der Druckvorlagen für die einheitlich gestalteten Aufenthaltstitel [IA.4];  
 03.12.1998: Beschluss des Rates vom über gemeinsame Normen für die Eintragungen in den einheitlichen Aufenthaltstiteln [IA.2]
- <sup>54</sup> Diese sind folgende (vgl. auch Kapitel 5.2.1, Seite 97):  
 20.12.1995: Empfehlung des Rates zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollverfahren [IA.7; Zott 1999: 334];  
 27.09.1996: Empfehlung des Rates zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen [IA.7; IA.16; Zott 1999: 334]
- <sup>55</sup> Entschließung des Rates von 4. Dezember 1997 über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen [IA.7]

Definition einiger einheitlicher Kriterien zur Anerkennung des Flüchtlingsstatus<sup>56</sup> [Monar 1996: 66]<sup>57</sup>. Außerdem verabschiedete der Rat am 20. Juni 1995 eine EntschlieÙung über Mindestgarantien im Asylverfahren [Braun 1996: 82; IA.5; Zott 1999: 333] und am 27. September 1996 auf der Grundlage von Artikel K.3 EUV a.F. ein Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren, das jedoch noch in den einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss [IA.5; Zott 1999: 172, 329]. Dass allerdings gerade im Bereich der Asylpolitik auch für die Mitgliedstaaten eine Vergemeinschaftung schon sehr früh nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages denkbar war, zeigt die Schlussfolgerung des Rates vom 20. Juni 1994 über die eventuelle Anwendung des Artikels K.9 des Vertrages über die Europäische Union auf die Asylpolitik (Passerelle, Evolutivklausel) [Brübach 1997: 80; Gimbal 1994b: 83; IA.5; Zott 1999: 335]. Die Prüfung einer möglichen Vergemeinschaftung der Asylpolitik wurde dann auch mehrmals vorgesehen, aber immer wieder hinausgeschoben [Zott 1999: 256].

Seit dem Inkrafttreten des SDÜ (26.03.1995) galten auch die Kriterien für die Bestimmung des für einen Asylbewerber zuständigen Staates, die fast identisch im Dubliner Abkommen geregelt worden waren<sup>58</sup> [Brübach 1997: 26f; Schelter 1996: 20; Achermann 1995: 79f].

Das Dubliner Übereinkommen, das zumindest dann formal die entsprechenden Regelungen des SDÜ in der Asylpolitik ersetzte [Achermann 1995: 84; Brübach 1997: 25], trat aufgrund langwieriger Probleme bei der Ratifizierung - z.B. gemeinsame Flüchtlingsdefinition, Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und Frage der Lastenverteilung [Monar 1996: 66] - erst am 1. September 1997 in Kraft [IA.16]. Die Frage der Lastenverteilung blieb zwar als Ganzes ungeklärt, dennoch wurde durch die vom Rat am 25. September 1995 angenommene EntschlieÙung zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen doch die Bereitschaft gezeigt, dass im Krisenfall eine solidarische Lastenverteilung vorgenommen werden kann und wird [Brübach 1997: 144; IA.5; Zott 1999: 333]. In diesem Zusammenhang ist auch der Beschluss des Rates vom 4. März 1996 über ein Warn- und ein Dringlichkeitsverfahren zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen zu sehen [IA.6; Zott 1999: 335].

---

<sup>56</sup> Allerdings beinhalten diese einheitlichen Kriterien zur Flüchtlingsdefinition nur die Elemente der Flüchtlingsdefinition der GFK. Damit werden De-facto-Flüchtlinge ausgeschlossen und es wird auch kein höheres Schutzniveau erreicht, da schon alle EU-Staaten die GFK unterzeichnet und ratifiziert hatten. [Brübach 1997: 61, 144f]

<sup>57</sup> Zu nennen sind hier vor allem folgende Rechtsakte (siehe auch Kapitel 5.2.1, Seite 97):  
20.06.1994: Einheitliches Formular zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staates [Zott 1999: 335];  
20.06.1994: Laissez-passer-Formular für die Überstellung eines Asylbewerbers von einem Mitgliedstaat in den anderen [Zott 1999: 335];  
04.03.1996: Gemeinsamer Standpunkt - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt - betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [IA.6; Zott 1999: 333]

<sup>58</sup> Vergleiche hierzu die Ausführungen zu den inhaltlichen Regelungen des SDÜ (Seite 45).

Im Bereich der Asylpolitik gibt es auch viele schon beschlossene Rechtsakte<sup>59</sup> sowie Vorschläge<sup>60</sup> zur Finanzierung verschiedenster allgemeiner und sehr konkreter Maßnahmen im Zusammenhang mit der Aufnahme, freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen sowie der gezielten Finanzierung von Projekten in Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylbewerbern [vgl. Zott 1999: 329-336 und IA.1 bis IA.7].

Insgesamt zeigen sich bei der Asylpolitik, die faktisch nicht leicht von der Einwanderungspolitik i.e.S. zu trennen ist [Brübach 1997: 140f, 152], deutliche Restriktionstendenzen: Die Konzepte sichere Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten sowie bi- und multilaterale Rückführungsabkommen zwischen EU-Staaten und Drittstaaten in Verbindung mit den Zuständigkeitsregelungen des Dubliner Übereinkommens schränken die Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen und in das Gebiet der EU einzureisen deutlich ein [Brübach 1997: 145-147].

Neben diesen inhaltlichen und technischen Regelungen im Bereich des Politikfeldes Visa, Einwanderung und Asyl gibt es noch eine Vielzahl von Regelungen, die sich auf die Informationsbeschaffung, den Informationsaustausch, die Veröffentlichung von

---

<sup>59</sup> Zu nennen sind hier vor allem folgende Rechtsakte (siehe auch Kapitel 5.2.1, Seite 97):  
22.07.1997: Gemeinsame Maßnahme im Hinblick auf die Finanzierung gezielter Projekte zugunsten von vertriebenen Personen, die vorübergehenden Schutz in den Mitgliedstaaten gefunden haben, und von Asylbewerbern [Zott 1999: 332];  
22.07.1997: Gemeinsame Maßnahme im Hinblick auf die Finanzierung gezielter Projekte zugunsten von Asylbewerbern und Flüchtlingen [Zott 1999: 332];  
26.04.1999: Gemeinsame Maßnahme - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Projekte und Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der Aufnahme und der freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern einschließlich Soforthilfemaßnahmen für Personen, die infolge jüngster Ereignisse im Kosovo geflüchtet sind [IA.6]

<sup>60</sup> Zu nennen sind hier folgende Vorschläge (siehe auch Kapitel 5.2.2, Seite 103):  
Vorschlag für eine Entscheidung über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds [IA.13];  
Geänderter Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (gemäß Artikel 250 Absatz 2 des EG-Vertrages von der Kommission vorgelegt) [IA.13];  
Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Integration von Flüchtlingen [IA.13; Europäische Kommission 1998];  
Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine gemeinsame Maßnahme - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der freiwilligen Rückführung und der Aufnahme von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern [IA.13];  
Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine gemeinsame Maßnahme - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der Aufnahme und freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern, einschließlich Notfallhilfe für Personen, die wegen der jüngsten Ereignisse im Kosovo geflohen sind [IA.13]

Rechtsakten sowie deren Beobachtung, Überwachung und Evaluation beziehen [vgl. Zott 1999: 329-336 und IA.1 bis IA.7]<sup>61</sup>.

In Antizipation des am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Amsterdamer Vertrages wurden Rat und Kommission schon tätig und verabschiedeten am 3. Dezember 1998 - also schon vor dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages - ein Aktionsprogramm, das einen Zeitplan für die Verabschiedung der erforderlichen Maßnahmen vorsieht, um die Ziele des EUV n.F. bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik bis 2004 verwirklichen zu können [IA.16]. Dieses enthielt auch innovative Elemente in dem Sinne, dass es nicht mehr nur um Restriktionen, sondern auch um den Kampf gegen die Ursachen der Migration, die in den Dritte-Welt-Ländern liegen, gehen soll [Monar 1999: 156]. Im gleichen Rahmen ist auch die Einsetzung der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" am 7. Dezember 1998 durch den Rat zu sehen, deren Aufgabe es ist, eine umfassende Strategie für den Komplex Migration zu erarbeiten [IA.16]. Ebenso antizipierte auch der Europäische Rat von Wien mit seinen Themen schon das Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages: Es wurde die Festlegung einer umfassenden Strategie im Hinblick auf Wanderungsbewegungen, Asylpolitik und die Aufnahme von Flüchtlingen gefordert und die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in die EU diskutiert [IA.17]. Die genauen Regelungen des Amsterdamer Vertrages werden im nächsten Kapitel erläutert.

### 3.2.4 Amsterdam und Ergebnisse

Schon im Maastrichter Vertrag war eine erneute Vertragsrevision vorgesehen [Giering/Weidenfeld 1998: 22f]. So wurde bereits kurz nach Inkrafttreten des Maastrichter

---

<sup>61</sup> Hier sind folgende Rechtsakte zu nennen (vgl. Kapitel 5.2.1, Seite 103):  
20.06.1994: Leitlinien für die Ausarbeitung der gemeinsamen Berichte über Drittstaaten [Zott 1999: 335];  
20.6.1994: Zweiter Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Asylfragen (CIREA) [Zott 1999: 334];  
30.11.1994: Schlussfolgerungen des Rates über die Ausgestaltung des Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI) [IA.3; Zott 1999: 335];  
23.11.1995: Beschluss des Rates über die Veröffentlichung der vom Rat in den Bereichen Asyl und Einwanderung verabschiedeten Rechtsakte und sonstigen Schriftstücke im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [IA.4; Zott 1999: 335];  
22.12.1995: Beschluss des Rates zur Beobachtung der Durchführung der im Bereich der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder bereits angenommenen Rechtsakte [IA.4; Zott 1999: 335];  
16.12.1996: Beschluss des Rates zur Beobachtung der Durchführung der vom Rat erlassenen Rechtsakte im Bereich der illegalen Einwanderung, der Rückübernahme, der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder und der Zusammenarbeit bei der Vollstreckung von Ausweisungsanordnungen [IA.7; Zott 1999: 336];  
26.05.1997: Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Asylfragen (CIREA) im Jahr 1996 (vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text) [IA.5];  
26.05.1997: Beschluss des Rates über den Informationsaustausch betreffend die Hilfen für die freiwillige Rückkehr von Drittstaatsangehörigen [IA.7; Zott 1999: 336];  
26.06.1997: Beschluss des Rates zur Beobachtung der Durchführung der Rechtsakte im Asylbereich [IA.5; Zott 1999: 336]

Vertrages durch den Europäischen Rat von Korfu am 24. und 25. Juni 1994 eine Reflexionsgruppe eingesetzt, die die Vorbereitung einer erneuten Vertragsrevision übernehmen sollte [Brübach 1997: 204]. Diese Gruppe war mit je einem Vertreter der Mitgliedstaaten, dem Kommissionspräsidenten und zwei Vertretern des EP besetzt [Brübach 1997: 204]. Schon beim Europäischen Rat von Madrid am 15. und 16. Dezember 1995 legte die Reflexionsgruppe ihren Schlussbericht vor [Brübach 1997: 205]. Dieser enthielt Vorschläge zur Vergemeinschaftung der Themenkomplexe Ausländerrecht, Einwanderungspolitik, Asyl sowie gemeinsame Regeln für die Kontrollen der Außengrenzen [Brübach 1997: 207]. Allerdings wurden diese weitreichenden Vergemeinschaftungsvorschläge durch den Zusatz relativiert, dass bestimmte, eng mit der staatlichen Souveränität verknüpfte Fragen und Bereiche weiterhin intergouvernemental verregelt werden sollten [Brübach 1997: 207].

Das Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Amsterdam fand vom 16. bis zum 18. Juni 1997 statt [Heimann 1999: 1] und wurde mit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages am 2. Oktober 1997 zum Abschluss gebracht [Heimann 1999: 1; Khan 1998b: XI]. Durch den Vertrag von Amsterdam wurden überarbeitete und bereinigte Versionen des EGV und EUV durch eine komplett neue Durchnummerierung geschaffen<sup>62</sup> [Giering/Weidenfeld 1998: 63].

Der Amsterdamer Vertrag verändert den EGV und den EUV in entscheidender Weise [Monar 1998: 128; Gimbal 1998: 124]. Es wird damit auch eine neue Zielsetzung der EU formuliert: Nach Art. 2 EUV n.F. soll ein "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" geschaffen, erhalten und weiterentwickelt werden [Khan 1998a: 238; Monar 1998: 129; Zott 1999: 70, 272].

Der EGV n.F. enthält einen neuen Titel: "Titel IV. Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" [Khan 1998a: 276]. Dieser Titel ersetzt einmal den Art. 100c EGV a.F., der zwei Fragen der Visapolitik regelte, und andererseits den Teil des EUV a.F. bzw. der dritten Säule, der sich mit Visa, Einwanderung und Asyl beschäftigte [Gimbal 1998: 124]. Durch die Einfügung dieses neuen Titels in den EGV wird die Einwanderungs- und Asylpolitik - zumindest formal - in die erste Säule überführt und damit vergemeinschaftet [Gimbal 1998: 124]. Allerdings handelt es sich hierbei nur um konkurrierende Gemeinschaftskompetenzen: Solange die Gemeinschaft nicht tätig wird, sind die Mitgliedstaaten zuständig, und es gilt das Subsidiaritätsprinzip [Heimann 1999: 16f; vgl. auch Zott 1999: 306]. Durch den Titel IV EGV n.F. fallen "Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Art. 14 EGV-A<sup>63</sup> [MB: EGV n.F.] in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden flankierenden Maß

<sup>62</sup> Aus diesem Grund ist auch die Unterscheidung zwischen der Maastrichter Fassung (a.F.) und der Amsterdamer Fassung (n.F.) der Verträge sehr entscheidend.

<sup>63</sup> EGV-A benutzt Gimbal als Abkürzung für den EGV in der Amsterdamer Fassung [1998: 122, Fussnote 3].

nahmen in zentralen Bereichen der Innenpolitik", wie z.B. Außengrenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, nunmehr in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft [Gimbal 1998: 125, erklärende Ergänzung durch Autorin; vgl. Zott 1999: 289f].

Dieser neue Titel des EGV n.F. umfasst zahlreiche, detaillierte und enumerierte Maßnahmen in fünf Bereichen mit Verweisen auf unterschiedliche Verfahrensregeln [Monar 1998: 130].

Diese fünf Bereiche sind (vgl. Art. 61 EGV n.F.): Erstens Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Art. 14 EGV n.F. und flankierende Maßnahmen (Außengrenzkontrollen, Asyl, Einwanderung u.a.), zweitens Maßnahmen betreffend Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder, drittens justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, viertens Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen und fünftens polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (im Rahmen von Titel VI EUV n.F.) [Heimann 1999: 15f; Monar 1998: 131]. Für das Politikfeld der Einwanderungs- und Asylpolitik sind jedoch nur die ersten beiden Bereiche von großer Bedeutung. Diese werden insbesondere in den Artikeln 62 und 63 EGV n.F. geregelt.

Art. 62 EGV n.F. befasst sich mit dem Wegfall der Personengrenzkontrollen an den Binnengrenzen und entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen sowie mit der Visapolitik:

"Art. 62 [Wegfall der Personenkontrollen; Kontrolle der Außengrenzen; einheitliche Visapolitik]

Der Rat beschließt nach dem Verfahren des Artikels 67 innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam

1. Maßnahmen, die nach Artikel 14 sicherstellen, dass Personen, seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder, beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;
2. Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen Folgendes festgelegt wird:
  - a) Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind;
  - b) Vorschriften über Visa für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten einschließlich
    - i) der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind;
    - ii) der Verfahren und Voraussetzungen für die Visumserteilung durch die Mitgliedstaaten;
    - iii) der einheitlichen Visumgestaltung;
    - iv) der Vorschriften für ein einheitliches Visum.

3. Maßnahmen zur Festlegung der Bedingungen, unter denen Staatsangehörige dritter Länder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während eines Aufenthalts von höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen." [Khan 1998a: 276f]

Fragen der Außengrenzkontrollen und Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzen sowie die gesamte Visapolitik werden damit ausdrücklich dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft zugeordnet [Gimbal 1998: 126]. Auch bekommt die EG eine explizite Ermächtigungsgrundlage zum Abbau aller Personenkontrollen an den Binnengrenzen [Heimann 1991: 1, 14, 18]. Innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages muss der Rat geeignete Maßnahmen in diesen Bereichen beschließen [Gimbal 1998: 126f]. Da weder EU- noch Drittstaatenangehörige an den gemeinsamen Binnengrenzen kontrolliert werden sollen, muss der Rat Normen und Verfahren zur Überschreitung der Außengrenzen sowie Visum- und Aufenthaltsvorschriften für Drittstaatsausländer in den EU-Staaten bis zu drei Monaten festlegen [Gimbal 1998: 127]. Die durch den Maastrichter Vertrag schon vergemeinschafteten Bereiche - einheitliche Gestaltung der Visamarke und Negativliste - bleiben in gleicher Weise auch weiterhin voll vergemeinschaftet (qualifizierter Mehrheitsbeschluss im Rat, Anhörung des EP) [Gimbal 1998: 131; Heimann 1999: 48]. Desweiteren ist explizit die Erstellung einer Liste von Drittstaaten, deren Staatsangehörige nicht der Visumpflicht unterliegen, vorgesehen [Heimann 1999: 21]. Und der Art. 62 EGV n.F. enthält die Neuerung, dass die Gemeinschaft die Kompetenz hat, ein einheitliches Visum zu erlassen, das dann das nationale Visum ersetzt [Heimann 1999: 22].

"Bei Vorschriften über das Verfahren und die Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten sowie über ein einheitliches Visum" beschließt der Rat nach der Übergangsfrist von fünf Jahren "automatisch gemäß dem Mitentscheidungsverfahren" [Gimbal 1998: 131f]. In der Visapolitik erfolgt also nach der Übergangsfrist automatisch, ohne einen zusätzlichen Beschluss des Rates, die Vergemeinschaftung [Gimbal 1998: 132; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22; Müller-Graff 1997: 278].

Der Art. 63 EGV n.F. befasst sich mit Fragen betreffend Asyl, Einwanderung i.e.S. und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder:

"Art. 63 [Asyl; Einwanderung]

Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 67 innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam

1. in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie einschlägigen anderen Verträgen Asylmaßnahmen in den folgenden Bereichen:
  - a) 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;

- b) Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten;
  - c) Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge;
  - d) Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft;
2. Maßnahmen in bezug auf Flüchtlinge und vertriebene Personen in folgenden Bereichen:
- a) Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von vertriebenen Personen aus dritten Ländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und von Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen;
  - b) 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;
3. einwanderungspolitische Maßnahmen in folgenden Bereichen:
- a) Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten;
  - b) illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich der Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;
4. Maßnahmen zur Festlegung der Rechte und der Bedingungen, aufgrund derer sich Staatsangehörige dritter Länder, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen.

Maßnahmen, die vom Rat nach den Nummern 3 und 4 beschlossen worden sind, hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, in den betreffenden Bereichen innerstaatliche Bestimmungen beizubehalten oder einzuführen, die mit diesem Vertrag und mit internationalen Übereinkünften vereinbar sind.

Der vorgenannte Fünfjahreszeitraum gilt nicht für die Nummer 2 Buchstabe b, Nummer 3 Buchstabe a und Nummer 4 zu beschließende Maßnahmen." [Europäische Kommission 1997: 64; vgl. Khan 1998a: 277f]

Die Maßnahmen betreffend Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder sind nicht ausdrücklich auf das Ziel der Personenfreizügigkeit bezogen, sondern auf das Ziel der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem ein zentrales Element die Personenfreizügigkeit ist [Monar 1998: 131f]. Es gilt auch hier eine so genannte Übergangsfrist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, in der sowohl zahlreiche verfahrenstechnische Ausnahmeregelungen vorgesehen sind, als auch viele Entscheidungen und Regelungen getroffen

werden müssen<sup>64</sup> [Monar 1998: 132]. Konkret handelt es sich um Regelungen bezüglich der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrages zuständigen Staates, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und deren Anerkennung als Flüchtlinge, Mindestnormen für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, Mindestnormen für den vorübergehenden Schutz von De-facto-Flüchtlingen sowie restriktive einwanderungspolitische Maßnahmen, die illegale Einwanderung und illegalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen verhindern sollen [Gimbal 1998: 128; Monar 1998: 132; Khan 1998a: 277f]. Hier im Art. 63 EGV n.F. wird das Prinzip der Mindestharmonisierung deutlich: Jeder Mitgliedstaat kann höhere Standards für sich selbst wählen [Heimann 1999: 31f]. Desweiteren kann der Rat nach Art. 63 EGV n.F. Vorschriften über eine ausgewogene Verteilung der Belastungen<sup>65</sup>, Regelungen zu den Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen von Drittstaatsangehörigen sowie Regelungen zu den Rechten legaler Einwanderer aus Drittstaaten auf Grundlage von Art. 63 EGV n.F. beschließen, wobei er jedoch an keine Frist gebunden ist [Heimann 1999: 33; Khan 1998a: 277f].

Mit diesem umfangreichen Katalog sind zwar große Gebiete der Asyl- und Einwanderungspolitik i.e.S. detailliert abgedeckt worden, aber es handelt sich dennoch nur um Teilelemente des Politikfeldes, so dass der Amsterdamer Vertrag zwangsläufig eine sehr lückenhafte Grundlage für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik i.e.S. ist [Monar 1998: 132], auch wenn formale und materielle Aspekte abgedeckt sind [vgl. Heimann 1999: 23-25]. Während die dritte Säule des Maastrichter Vertrages die gesamte Einwanderungs- und Asylpolitik abdeckte, beinhaltet der Amsterdamer Vertrag in der ersten Säule nun nur große Teile des Politikfeldes und in der dritten Säule wurden die Bereiche Einwanderung und Asyl ganz gestrichen, so dass bestimmte Fragen in diesem Politikfeld - zumindest formal gesehen - nun nicht mehr im Rahmen der EG oder EU bearbeitet werden können [Zott 1999: 291f; vgl. Zott 1999: 128f, 271f]. Trotz dieses Nachteils sind durch den Vertrag von Amsterdam aber auch Abgrenzungsprobleme zwischen erster und dritter Säule beseitigt worden, insbesondere die sinnwidrige Aufspaltung der Visapolitik wurde beseitigt, die nun ganz in Art. 62 EGV n.F. geregelt ist [Gimbal 1998: 156; Monar 1998: 135]. Weiterhin wird auch mit dem Amsterdamer Vertrag die Problematik von De-facto-Flüchtlingen explizit angesprochen und als wichtiger Bereich identifiziert, der durch die EG geregelt werden kann bzw. muss [Heimann 1999: 23]. Außerdem werden in den jetzt vergemeinschafteten Bereichen die bewährten Gemeinschaftsinstrumente des Sekundärrechts (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen) angewandt und damit

---

<sup>64</sup> Dies relativiert sich dadurch, dass nicht explizit geregelt ist, was passiert, wenn innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht die geforderten Regelungen erlassen werden [Gimbal 1998: 125]. Allerdings ist hier durchaus denkbar, dass eine Untätigkeitsklage nach Art. 232 EGV n.F. eingereicht wird, so dass hier gegenüber dem Rat ein mögliches Druckmittel besteht [Heimann 1999: 16].

<sup>65</sup> Die Lösung der schwierigen Frage der Lastenverteilung wird damit erleichtert, aber keinesfalls endgültig gelöst [Heimann 1999: 29f; Monar 1998: 132].

Rechtssicherheit und -einheit garantiert [Monar 1998: 136; Müller-Graff 1997: 278]. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht "genießt Vorrang vor innerstaatlichem Recht" (Suprematie) und "gilt unmittelbar im innerstaatlichen Rechtsbereich" (direkte Wirkung) [Zott 1999: 290]. Desweiteren wird die schwerfällige Arbeitsstruktur des dritten Pfeilers abgeschafft: Der Titel IV EGV n.F. wendet die institutionellen Strukturen der ersten Säule bzw. der EG an, womit eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren verbunden ist [Monar 1998: 140].

Trotz dieser recht ausführlichen Bestimmungen ist die Vergemeinschaftung der Asylpolitik und Einwanderungspolitik i.e.S. nicht vollständig: Es werden mit Titel IV EGV n.F. zahlreiche intergouvernementale Elemente in die erste Säule übernommen [Monar 1998: 153]. Außerdem gibt es Ausnahme- und Sonderbestimmungen für diesen Bereich, der z.B. durch die Formulierungen Flexibilisierung und *opt-out*-Möglichkeiten beschrieben wird [Gimbal 1998: 126; Monar 1998: 154]. Müller-Graff kommt daher zu folgendem Schluss:

"Insgesamt ist aber ein bedeutender Teil von Sachgegenständen aus dem Bereich Justiz und Inneres nunmehr auf Grund sachspezifischer Ermächtigungen zweifelsfrei der Politik der Europäischen Gemeinschaft zugänglich und den Verfahren der dritten Säule entzogen. Allerdings besteht der Preis dieser Errungenschaft in der Schaffung neuer Differenzierungselemente [...]". [Müller-Graff 1997: 275]

Die wichtige Sonderbestimmung ist die Festlegung einer fünfjährigen Übergangsfrist nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, mit der sehr stark intergouvernementale Elemente in die erste Säule übernommen werden [Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 23]: In dieser Zeit muss die Beschlussfassung im Rat einstimmig<sup>66</sup> nach Anhörung des EP erfolgen und die Mitgliedstaaten haben neben der Kommission ein Initiativrecht [Gimbal 1998: 130; Heimann 1999: 17; Monar 1998: 140]. Nach Ablauf der Frist entfällt das Ko-Initiativrecht der Mitgliedstaaten und das Mitentscheidungsverfahren, das eine recht weitgehende Beteiligung des EP bedeutet, kann durchgeführt werden, wenn der Rat dies nach Anhörung des EP einstimmig<sup>67</sup> beschließt<sup>68</sup> (Ausnahme: Visapolitik, vgl. oben) [Brübach 1997: 220; Gimbal 1998: 131; Heimann 1999: 49, 73; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22; Oldag 1999a: 12]. Die Kommission erhält damit nach Ablauf der Übergangsfrist ihre

---

<sup>66</sup> Die Einstimmigkeit ist hier in der Einwanderungs- und Asylpolitik aber etwas differenziert: Großbritannien, Irland und Dänemark nehmen aufgrund von Sonderregelungen nicht an den Maßnahmen des Titels IV EGV n.F. teil, so dass ihre Stimme auch zur einstimmigen Beschlussfassung in diesem Bereich nicht erforderlich ist [Heimann 1999: 48f]. Das bedeutet, "dass die neuen Flexibilitätsregelungen die praktischen Auswirkungen des Einstimmigkeitsprinzips beeinflussen werden" [Zott 1999: 148].

<sup>67</sup> Auch nach dem Ablauf der Übergangsfrist sind die Stimmen von Großbritannien, Irland und Dänemark nicht für eine einstimmige Beschlussfassung im Rat notwendig [Heimann 1999: 48f].

<sup>68</sup> Der automatische Übergang zum Mitentscheidungsverfahren wurde durch Deutschland auf Druck der Bundesländer verhindert, die "eine Benachteiligung Deutschlands in Fragen der Flüchtlings-, Vertriebenen- und Einwanderungspolitik" befürchteten [Heimann 1999: 49f]. Ein weiterer Grund war, dass hier eine "mögliche Berührung von Länderkompetenzen durch Entscheidungen auf EU-Ebene" möglich und denkbar gewesen wäre [Monar 1998: 140]. Deutschland setzte sich also damit durch, dass in den vergemeinschafteten Bereichen, die aus der dritten Säule übernommen wurden, auch weiterhin die Einstimmigkeit als Abstimmungsregel gilt. [Monar 1998: 140].

"typische Rolle als 'Motor der Integration' " in diesem Bereich [Zott 1999: 155]. Allerdings wird die Kommission trotz ihres Initiativmonopols vertraglich dazu "verpflichtet, jeden von einem Mitgliedstaat gestellten Antrag zu prüfen, in dem sie ersucht wird, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten" [Zott 1999: 155].

Diese mit der Übergangsfrist verbundenen Regelungen bergen aber ein Problem, auf das Giering und Weidenfeld explizit hinweisen:

"Diese Regelungen bedeuten aber, dass in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages die Regierungen der Mitgliedstaaten Rechtsakte mit unmittelbarer Geltung in der gesamten Union erlassen können, ohne dass ein Parlament nach dem Prinzip der Gewaltenteilung dabei mitzubestimmen oder der Gerichtshof entsprechende Jurisdiktionsgewalt hätte"  
[Giering/Weidenfeld 1998: 36f]

Insgesamt wurde bezüglich der Asyl- und Einwanderungspolitik i.e.S. eine vereinfachte institutionelle Struktur geschaffen und die Rolle der Kommission leicht gestärkt. In der Übergangszeit (und wahrscheinlich auch noch danach) ist allerdings nur in sehr begrenztem Maße ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Asyl- und Einwanderungspolitik i.e.S. zu erwarten [Monar 1998: 142f]. So kann z.B. bezüglich der Beteiligung des EP nach Ablauf der Übergangsfrist die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens vom Rat einstimmig beschlossen werden; dies muss aber nicht geschehen [Gimbal 1998: 131; Monar 1998: 143; Müller-Graff 1997: 278]. Der EuGH erfährt in diesem Bereich zwar eine Ausweitung seiner Kontrollrechte, diese sind aber immer noch nicht so weitreichend, wie dies im alten EG-Bereich der Fall ist [Monar 1998: 147; Müller-Graff 1997: 280; Zott 1999: 180]. Dieses Defizit soll nach Ablauf der Übergangsfrist beseitigt werden: Der Rat soll dann einen einstimmigen Beschluss fassen, "wonach die Bestimmungen über die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes weiter an die sonst im Gemeinschaftsrecht üblichen Regelungen angepasst werden sollen" [Gimbal 1998: 133].

Weiterhin beinhaltet der Vertrag von Amsterdam auch die Einbeziehung bzw. teilweise Vergemeinschaftung des Schengen-Besitzstandes<sup>69</sup>. Dieser wird in die EU durch das sogenannte Schengen-Protokoll<sup>70</sup> integriert, indem die einzelnen Regelungen der ersten oder dritten Säule zugeordnet werden [Gimbal 1998: 147f; Heimann 1999: 61; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22; Riegraf 2000: 13]. Dazu müssen jedoch die einzelnen Schengen-Regelungen durch einstimmigen Ratsbeschluss auf die Rechtsgrundlagen des

---

<sup>69</sup> Der Schengen-Besitzstand besteht konkret aus den beiden Schengener Übereinkommen, allen Beitrittsprotokollen und Beitrittsübereinkommen mit den dazugehörigen Schlussakten und Erklärungen plus Beschlüssen und Erklärungen des Exekutivausschusses gemäß dem Durchführungsübereinkommen und Rechtsakten zur Durchführung des Übereinkommens, die von den Organen erlassen worden sind, denen der Exekutivausschuss Entscheidungsbefugnisse übertragen hat [Zott 1999: 314].

<sup>70</sup> Ganz genau handelt es sich um das "Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union" [abgedruckt in Khan 1998a: 193-197].

EGV n.F. und EUV n.F. aufgeteilt werden. Solange eine Regelung nicht durch Beschluss einer Rechtsgrundlage zugeordnet worden ist, verbleibt die Regelung in der dritten Säule. [Gimbal 1998: 148; Monar 1999: 165; Müller-Graff 1997: 276] Heimann weist darauf hin, dass "diese nachträgliche Verteilung gültiger Normen auf höherrangiges Recht" ohne Vorbild ist [1999: 63]. Die Aufteilung auf EGV n.F. und EUV n.F. ist sehr entscheidend, da dadurch entschieden wird, ob es sich um eine vergemeinschaftete oder intergouvernementale Regelung handelt [Monar 1999: 165; vgl. Problematisierung von Gimbal 1998: 152]. Der EuGH hat hier die Möglichkeit, gegebenenfalls die Zuordnung des Besitzstandes auf die Rechtsgrundlagen zu überprüfen [Heimann 1999: 65; Zott 1999: 316]. Dennoch besteht die Gefahr, dass "Politiken nominell in die erste Säule überführt wurden, aber de facto in der dritten Säule behandelt werden", da sie bisher oder sogar dauerhaft keiner Rechtsgrundlage explizit zugeordnet wurden [Giering/Weidenfeld 1998: 81]. Auch im Rahmen des Schengen-Besitzstandes ist der EuGH in seinen Kompetenzen stark eingeschränkt im Vergleich zum EG-Bereich. Diese Einschränkung wird auch nicht automatisch aufgehoben, sondern muss sogar durch eine Vertragsänderung erfolgen. [Heimann 1999: 65] Eine weitere Besonderheit der Einbeziehung des Schengen-Protokolls besteht in der Assoziierung von Island und Norwegen. Diese beiden Staaten gehören neben Dänemark und den skandinavischen EU-Staaten zur nordischen Passunion, die deren Mitglieder verständlicherweise nicht aufgeben wollten. So wird erreicht, dass hinsichtlich des Schengen-Besitzstandes und seiner Weiterentwicklung auch Island und Norwegen daran teilnehmen und die gesamte nordische Passunion erhalten bleibt. [Gehring 1998: 48; Heimann 1999: 70; Zott 1999: 317f]

Technisch erfolgt die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU dadurch, dass die Schengen-Institutionen aufgelöst bzw. in den EU-Rahmen integriert werden (z.B. ersetzt der Rat den Schengener Exekutivausschuss, und das Schengen-Sekretariat wird in das Generalsekretariat eingegliedert) [Gimbal 1998: 147; Heimann 1999: 62]. Die Eingliederung des Schengen-Besitzstandes funktionierte relativ einfach, da Schengen schon als Vorläufer für künftige Zusammenarbeit in der EU angelegt wurde<sup>71</sup> [Gimbal 1998: 147]. Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes stellt auch die "erste Form der 'Flexibilität' in den Bereichen Justiz und Inneres" dar, da für einige Mitgliedstaaten hier Sonderregelungen gelten [Monar 1998: 148].

Sonderregelungen gelten im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik für Großbritannien, Irland und Dänemark sowohl bezüglich der Anwendung des Titels IV EGV n.F.

---

<sup>71</sup> Schengen wird daher manchmal auch als "funktionelles Nebenrecht zum Unionsvertrag" charakterisiert [vgl. DiFabio, Udo (1997): Die "Dritte Säule" der Union - Rechtsgrundlagen und Perspektiven der europäischen Polizei- und Justizzusammenarbeit. in: Die öffentliche Verwaltung 1997, S. 89, 92. zitiert in Gimbal 1998: 147 Fussnote 73 und Heimann 1999: 75].

als auch der Anwendung des Schengen-Protokolls [Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22; Heimann 1999: 15, 17].

Für Großbritannien und Irland gilt etwas Besonderes aus geopolitischen und geographischen Gründen [Heimann 1999: 58]: Diese beiden Staaten haben schon seit langem ein einheitliches Reisegebiet (*common travel area*) ohne Grenzkontrollen [Monar 1998: 150; Gimbal 1998: 34]. Desweiteren besitzt Großbritannien besondere Beziehungen zu den Ländern des *Commonwealth*. Außerdem profitieren sowohl Irland als auch Großbritannien von ihrer Insellage: Es gibt nur eine einzige Landgrenze und an dieser werden schon seit langem keine Grenzkontrollen mehr durchgeführt aufgrund des einheitlichen Reiseraum [Gimbal 1994a: 77; Zott 1999: 45, 124, 300]. Die Sonderregelungen sind im "Protokoll über die Position des Vereinigten Königreiches und Irland" festgelegt [Kahn 1998a: 198-200]. Hier bekommen diese Mitgliedstaaten die ausdrückliche Erlaubnis, ihren eigenen einheitlichen Reiseraum auch weiterhin aufrecht zu erhalten [Monar 1998: 149]. Sie sind daher nicht durch den Schengen-Besitzstand gebunden, können aber beantragen, diesen ganz oder teilweise zu übernehmen [Gimbal 1998: 149; Heimann 1999: 67; Zott 1999: 316f]. Über den Antrag entscheidet der Rat mit einem einstimmigen Beschluss<sup>72</sup> [Monar 1998: 149]. Weiterhin "wird beiden Mitgliedstaaten ein vollständiger '*Opt-out*' aus Titel IV EGV [...] gewährt, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit eines späteren Einstiegs eröffnet", der sofort oder nachträglich erfolgen kann<sup>73</sup> [Monar 1998: 150, Hervorhebung von der Autorin; Heimann 1999: 17, 59]. Wichtig ist hier, dass mit dieser Ausnahme ein Rückzug von Großbritannien und Irland aus der bisher schon erreichten Vergemeinschaftung einhergeht: Für diese gelten die bisherigen Vergemeinschaftungen aus Art. 100c EGV a.F. (zwei Aspekte der Visapolitik) nicht mehr [Heimann 1999: 58-60; vgl. Brübach 1997: 119f; Zott 1999: 79f]. Das *opt-out* dieser beiden Staaten aus dem Titel IV EGV n.F. bedeutet, dass sie sich weder an den Maßnahmen nach Titel IV EGV n.F. noch an den dadurch entstehenden Kosten<sup>74</sup> beteiligen<sup>75</sup> [Heimann 1999: 58]. Aus diesem Grund werden die Stimmen dieser beiden Länder auch nicht für die einstimmige Beschlussfassung des Rates in diesem Bereich benötigt [Heimann 1999: 58]. Erfolgt von einem der beiden Staaten ein *opt-in*, dann unterliegt

---

<sup>72</sup> Durch die Notwendigkeit des einstimmigen Beschlusses im Rat erhält jeder einzelne Schengen-Staaten gegenüber den Nicht-Schengen-Staaten ein gewaltiges Druckmittel. "Die 'integrative' Innenseite des inkorporierten Schengen-Systems hat somit auch eine mögliche 'exklusive' Außenseite." [Monar 1998: 149]

<sup>73</sup> Das genaue Verfahren eines sofortigen oder nachträglichen *opt-ins* wird von Zott genauer beschrieben [1999: 297f].

<sup>74</sup> Verwaltungskosten der Organe für den Titel IV EGV n.F. werden aus praktischen Gründen von allen Mitgliedstaaten getragen: Da die Gemeinschaftsorgane im gesamten EU-Bereich tätig sind, ist eine Abgrenzung der Kosten, die hier konkret durch den Titel IV EGV n.F. entstehen, praktisch nicht möglich [Zott 1999: 298].

<sup>75</sup> Heimann weist hier berechtigterweise darauf hin, dass damit für diese beiden Länder ein Rückschritt in der Integration verbunden ist: Nach Art. 100c EGV a.F. wurden Negativliste und einheitliche Visumgestaltung voll vergemeinschaftet. Dies gilt nun aber nicht mehr für diese beiden Staaten, da Titel IV EGV n.F. nicht mehr anzuwenden ist. [Heimann 1999: 58f]

dieser voll den gemeinschaftlichen Regelungen, z.B. hinsichtlich Kostenverteilung und Jurisdiktion des EuGH, außerdem wird der Entscheidungsmodus<sup>76</sup> im Rat dem *opt-in* entsprechend angepasst [Heimann 1999: 59; Zott 1999: 297f]. Da Irland dieses Protokoll weitgehend aus dem Grund unterschrieben hat, um mit England den *common travel area* aufrecht erhalten zu können, ansonsten aber stark an der Teilnahme der Vergemeinschaftung von Einwanderungs- und Asylpolitik durch Titel IV EGV n.F. interessiert ist [Zott 1999: 298f], besteht für Irland die Möglichkeit, vollständig aus diesem Protokoll auszusteigen und an allen Maßnahmen und Beschlüssen aufgrund von Titel IV EGV n.F. teilzunehmen (*opt-out* vom *opt-out*) [Heimann 1999: 60; Monar 1998: 150; Zott 1999: 298]. Die Sonderregelungen für Dänemark sind im "Protokoll über die Position Dänemarks" festgelegt [Khan 1998: 200f]. Für Dänemark gilt eine Sonderrolle wegen einer komplizierten verfassungsrechtlichen und innenpolitischen Lage [Heimann 1999: 60]. Der bisherige Schengen-Besitzstand bleibt für Dänemark weiterhin völkerrechtlich verbindlich [Gimbal 1998: 149; Heimann 1999: 66; Zott 1999: 318]. Dennoch beteiligt sich Dänemark grundsätzlich nicht an der Annahme von Maßnahmen nach Titel IV EGV n.F.<sup>77</sup> oder zur Ergänzung des Schengen-Besitzstandes<sup>78</sup>, so dass hier zu einer einstimmigen Ratsentscheidung Dänemarks Stimme auch nicht gebraucht wird [Gimbal 1998: 149; Heimann 1999: 17, 61; Monar 1998: 150f; Zott 1999: 300]. Die bisherigen Ergebnisse der Vergemeinschaftung bleiben erhalten: "Das dänische *opt-out*" gilt "nicht für die bereits in Art. 100c EGV a.F. enthaltenen Bereiche der Visumpolitik"<sup>79</sup> [Heimann 1999: 60; vgl. Zott 1999: 301]. Es besteht bezüglich der Erweiterung des Schengen-Besitzstandes für Dänemark die Möglichkeit, innerhalb von einer Frist von sechs Monaten, nachdem ein Vorschlag oder eine Initiative hierzu im Rat beschlossen wurde, "darüber zu entscheiden, ob es diesen Beschluss in einzelstaatliches Recht umsetzt" [Monar 1998: 151; Heimann 1999: 17, 68f]. Damit besteht für Dänemark die Möglichkeit, am weiteren Ausbau des Schengen-Besitzstandes teilzunehmen [Monar 1998: 151; Heimann 1999: 17]. Problematisch ist hier aber, dass die so getroffenen Regelungen und Maßnahmen nur völkerrechtlich verbindlich sind [Heimann 1999: 17]. Es handelt sich um eine dem EG-Recht fremde völkerrechtliche Verpflichtungsbeziehung zwischen den EG-Mitgliedstaaten [Monar 1998: 151]. Für Dänemark besteht die Möglichkeit, "seine Sonderrolle im Einklang

---

<sup>76</sup> Allerdings können Großbritannien und Irland ihre *opt-in*-Möglichkeit nicht zur Blockade verwenden, da auch ohne ihre Beteiligung trotz eines erfolgten *opt-ins* eine Maßnahme nach einer bestimmten Zeit angenommen werden kann [Zott 1999: 298].

<sup>77</sup> Im Gegensatz zu Irland und Großbritannien besteht für Dänemark auch nicht die Möglichkeit eines nachträglichen Einstiegs in die Vergemeinschaftung bei der Anwendung von Titel IV EGV n.F.: "Dänemark nimmt keinesfalls an Maßnahmen nach Titel IV EGV teil" [Heimann 1999: 17].

<sup>78</sup> Die Finanzierungsregelung ist analog der Regelung von Großbritannien und Irland: Dänemark beteiligt sich nur an den Verwaltungskosten der Orange [Zott 1999: 300].

<sup>79</sup> Anders sieht es bei Großbritannien und Irland aus: Für diese gelten die bisherigen Vergemeinschaftungen aus Art. 100c EGV a.F. nicht mehr [Heimann 1999: 58-60].

mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften jederzeit teilweise oder insgesamt aufzuheben"<sup>80</sup> [Heimann 1999: 61].

Die Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark führen dazu, dass der Begriff der Außengrenze etwas problematisch wird:

Es stellt sich die Frage, ob die Grenzen zu Großbritannien, Irland und Dänemark als Außengrenzen gelten können. Dies ist möglich, da diese EU-Staaten nicht vollständig an Titel IV EGV n.F. teilnehmen. [Heimann 1999: 19] Die Grenzen zu Großbritannien und Irland sind faktisch Außengrenzen für übrige Mitglieder, da Personenkontrollen durchgeführt werden und diese Staaten weder an der gemeinsamen Einreisepolitik noch an der gemeinsamen Visapolitik teilnehmen [Heimann 1999: 20; vgl. Zott 1999: 299f]. Dänemark dagegen hat die Schengener Übereinkommen unterzeichnet, so dass eine gemeinsame Einreise- und Visapolitik gesichert ist. Die Personenkontrollen werden an den Grenzen zu Dänemark abgeschafft, so dass die Grenzen der übrigen EU-Staaten zu Dänemark als Binnengrenzen gelten. [Heimann 1999: 20]

Ein wichtiger Punkt bei der Vergemeinschaftung weiter Teile der dritten Säule und des Schengen-Besitzstandes ist auch, dass es neben den jetzt schon bestehenden primärrechtlichen Ausnahmen für Großbritannien, Irland und Dänemark keine weiteren Ausnahmen geben wird [Giering/Weidenfeld 1998: 82; Gimbal 1998: 149]. Neue EU-Mitglieder müssen die Vergemeinschaftung in den Bereichen Einwanderungs- und Asylpolitik vollständig übernehmen, wobei vereinzelte Übergangsregelungen allerdings möglich sind [Heimann 1999: 70; Zott 1999: 319].

Weiterhin erlaubt Titel IV EGV n.F. auch explizit, wenn bestimmte Bedingungen gegeben sind<sup>81</sup>, "untereinander eine engere Zusammenarbeit zu vereinbaren" [Gimbal 1998: 134]. Die wichtigste Bedingung ist, dass die engere Zusammenarbeit den grundlegenden Zielen der Union dienlich ist und nicht den einheitlichen institutionellen Rahmen oder die bisher erreichte Vergemeinschaftung gefährdet [Gimbal 1998: 145; Giering/Weidenfeld 1998: 59]. Beispiele für die Nutzung des institutionellen und rechtlichen Rahmens der EU für eine engere Zusammenarbeit eines Teils der Mitgliedstaaten sind Titel IV EGV n.F. und das Schengen-Protokoll, die wahrscheinlich auch weiterhin der Hauptanwendungsfall für eine engere Zusammenarbeit bleiben werden [Zott 1999: 322].

Insgesamt wurde im Amsterdamer Vertrag eine weitreichende Vergemeinschaftung der Asyl- und Einwanderungspolitik i.w.S. erreicht [vgl. z.B. Gimbal 1998: 124;

---

<sup>80</sup> Für Irland besteht dagegen nur die Möglichkeit, sich Titel IV EGV n.F. in seiner Gesamtheit zu unterwerfen [Heimann 1999: 61].

<sup>81</sup> Diese Bedingungen werden von Zott ausführlich dargestellt [1999: 304-314]. Eine etwas übersichtlichere Zusammenfassung findet man bei Giering und Weidenfeld [1998: 59-61].

Monar 1998: 130; Oldag 1999a: 12; Oldag 1999b: 1; Zott 1999: 270, 321, 326f]. Nachteilig für die Integration ist aber, dass dies nur erreicht werden konnte durch Inkaufnahme von Übergangs- und Ausnahmeregelungen [vgl. z.B. Brübach 1997: 220f; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22f; Prantl 1999: 12; Zott 1999: 322, 326f].

### 3.2.5 Zwischen Amsterdam und Tampere

Der Amsterdamer Vertrag trat am 1. Mai 1999 in Kraft, jedoch wurden in der Zeit bis Tampere keine Rechtsakte hinsichtlich der Einwanderungs- und Asylpolitik beschlossen [Heimann 1999: 1]. Dies ist aber jedoch aufgrund der kurzen Zeit, nämlich nur etwa fünf Monate, zwischen dem Inkrafttreten vom Amsterdamer Vertrag und dem Treffen in Tampere, das am 15. und 16. Oktober 1999 stattfand, nicht verwunderlich [Europäischer Rat 1999: 1]. Das Treffen im finnischen Tampere, mit dem sich das nächste Kapitel beschäftigt, ist vielmehr als Ausgangspunkt und erster Schritt für die Umsetzung des Amsterdamer Vertrages bezüglich der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu sehen [Europäischer Rat 1999: 1].

### 3.2.6 Tampere und Ergebnisse

Am 15. und 16. Oktober fand im finnischen Tampere ein informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU statt, auf dem diese sich insbesondere mit dem Thema "Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" befassten [IA.16; IA.17; Europäischer Rat 1999: 1; Stabenow 1999: 2]<sup>82</sup>. Konkrete Beschlüsse wurden auf dem informellen Treffen in Tampere nicht getroffen [Stabenow 1999: 2], aber bezüglich der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU wurden folgende Elemente als wichtig identifiziert [Europäischer Rat 1999: 3]: ein umfassendes Migrationskonzept ("Partnerschaft mit den Herkunftsländern")<sup>83</sup>, ein "Gemeinsames Europäisches Asylsystem" auf Grundlage der GFK<sup>84</sup> [Europäischer Rat 1999: 3; Oldag 1999b: 1; Winter 1999b: 1]<sup>85</sup>, eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen<sup>86</sup> [Europäischer

---

<sup>82</sup> siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Oktober 1999, S. 6

<sup>83</sup> Elemente sind hier z.B. Bekämpfung der Armut, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern und Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte [Europäischer Rat 1999: 3].

<sup>84</sup> Elemente sind hier Regelungen, wie sie schon im Dubliner Abkommen intergouvernemental bestehen [vgl. Europäischer Rat 1999: 3f]. Allerdings fehlt eine weitere Ausgestaltung noch völlig [Winter 1999b: 1].

<sup>85</sup> vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Oktober 1999, S. 2

<sup>86</sup> Hierzu gehören z.B. eine "energischere Integrationspolitik" und "Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" [Europäischer Rat 1999: 5]. Außerdem soll die Rechtsstellung legaler Drittstaatsangehöriger an die von Unionsbürgern angenähert werden [Europäischer Rat 1999: 5]. Explizit wird auch das Recht auf Einbürgerung für dauerhafte, legale Einwanderer befürwortet [Europäischer Rat 1999: 5; Winter 1999b: 1]. Damit wird das *ius sanguinis* (Abstammungsprinzip) und mit Regelungen gemäß des *ius soli* (Territorialprinzip) ergänzt. Green weist darauf hin, dass sich langsam ein europäisches Einbürgerungsmodell herauskristallisiert: Das *ius sanguinis* gilt bei allen Mitgliedstaaten; weiterhin findet sich eine Abwandlung des *ius soli* oder besondere

Rat 1999: 5] und die "Steuerung der Migrationsströme"<sup>87</sup> [Europäischer Rat 1999: 6]. Negativ ist jedoch, dass ein Hauptstreitpunkt, nämlich die Lastenteilung bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden, nicht einmal in der Schlußerklärung von Tampere erwähnt wurde<sup>88</sup> [Oldag 1999c: 2]. Es wurde ein umfangreiches Arbeitsprogramm zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums gebilligt<sup>89</sup>. Bezüglich der Umsetzung des Amsterdamer Vertrages wurde die Kommission damit beauftragt, eine "Checkliste" für die Angleichung der Einwanderungs- und Asylpolitik vorzulegen, wobei aber jeder Mitgliedstaat gegen jeden Punkt auf dieser Liste sein Veto einlegen kann [Oldag 1999c: 2]. Bezüglich der Asylpolitik gibt es zahlreiche kritische Stimmen - vor allem von Nicht-Regierungsorganisationen<sup>90</sup>, insbesondere Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen. Diese befürchten, ein "europäisches System der Unverantwortlichkeit", den Ausbau der "Festung Europa" und die Aushebelung der Geltung der GFK, und beziehen sich dabei vor allem auf die sichere Drittstaaten- und sichere Herkunftsstaatenklauseln sowie auf das gemeinsame Handeln zur Abwehr von Flüchtlingen und illegalen Einwanderern [Prantl 1999: 12; Stabenow 1999: 2]. Bemerkenswert war jedoch, dass Deutschland, Großbritannien und Frankreich ein gemeinsames Papier mit einigen Prinzipien, auf die sie sich geeinigt haben, vorlegten [Winter 1999a: 2]. Dieses enthält z.B. eine klare Unterscheidung von Einwanderung, Flucht und Asyl, die Klarstellung, dass die GFK weiterhin gilt, Ansätze zu einer gemeinsamen Integrationspolitik bei dauerhaften Einwanderern und eine mögliche Regelung der Lastenteilung, die aber stark verklausuliert und nicht eindeutig formuliert ist<sup>91</sup> [Winter 1999a: 2].

Insgesamt zeichnet sich bei den Mitgliedstaaten aber die Bereitschaft ab, die Vergemeinschaftung in den Bereichen Einwanderungs- und Asylpolitik schnell voranzutreiben, wobei jedoch noch teilweise Vorbehalte wegen der nationalen Souveränität bestehen [Oldag 1999a: 12; Oldag 1999c: 2; Winter 1999a: 2; vgl. Winter 1999b: 1].

### **3.3 Probleme des liberalen Intergouvernementalismus: Was kann dieser nicht erklären bei der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU?**

---

Einbürgerungsmöglichkeiten für ausländische Minderjährige; desweiteren gibt es Ermessenseinbürgerung meist ab fünf Jahren Aufenthalt (bei Ehegatten sogar früher) [1999: 6f].

<sup>87</sup> Elemente sind hier z.B. Informationskampagnen zur legalen Einwanderung und zur Verhinderung der illegalen Einwanderung, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Rückführungsabkommen) und eine engere Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung bei den Außengrenzkontrollen [Europäischer Rat 1999: 6f].

<sup>88</sup> vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Oktober 1999, S. 2

<sup>89</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Oktober 1999, S. 1

<sup>90</sup> Diese waren zu einem Parallelgipfel nach Tampere gekommen, der vom Europäischen Rat für Flüchtlinge und Vertriebene (Ecre) veranstaltet wurde [Stabenow 1999: 2; vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Oktober 1999, S. 2].

<sup>91</sup> "Verklausuliert heißt es, 'Einreise- und Aufnahmebedingungen' müssten so beschaffen sein, 'dass sie die besonderen geographischen und historischen Situationen jedes Mitgliedsstaates berücksichtigen.'" [Winter 1999a: 2]

Hauptproblem des liberalen Intergouvernementalismus ist, dass er die jetzt erreichte Vergemeinschaftung im Politikfeld Einwanderungs- und Asylpolitik nicht ausreichend erklären kann [vgl. Argirakos 1999: 150f; Brochman 1991: 185; Gimbal 1994b: 82; Monar 1996: 59; Moravcsik 1993: 494f]. Er erwartet in der Einwanderungs- und Asylpolitik nämlich keine weitreichende Integration und keine Abgabe von Souveränitätsrechten, da die Interessen der Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Migrationsströme verschieden sind und da außerdem dieses Politikfeld sensible Bereiche der Souveränität berührt sowie unkalkulierbar ist [vgl. Argirakos 1999: 168; Gimbal 1994a: 84]. Intergouvernementale Regelungen, so z.B. die Entstehung des Schengen-Regimes und die Einbeziehung dieses Politikfeldes in die intergouvernementale dritte Säule der EU, kann der Intergouvernementalismus gut erklären<sup>92</sup> [vgl. Gehring 1998: 43]. Es ist auch kein Problem für den liberalen Intergouvernementalismus, die zahlreichen Sonderregelungen beim Amsterdamer Vertrag für Großbritannien, Irland und Dänemark mit ihrer Interessenslage zu erklären [vgl. Gehring 1998: 66f]: Großbritannien will seine traditionelle Insellage weiterhin behalten und ist von Flüchtlingen daher auch nur wenig betroffen [Gimbal 1994a: 77; Zott 1999: 45, 124, 300], Irland will den einheitlichen Reiseraum mit Großbritannien nicht aufgeben und ist von Einwanderung bzw. Flüchtlingen nicht betroffen [Brübach 1997: 138; Zott 1999: 298f], und Dänemark muss aufgrund seiner verfassungsrechtlichen und innenpolitischen Lage darauf achten, dass es nicht überstimmt werden kann, was bei einer Vergemeinschaftung später durchaus denkbar ist [Heimann 1999: 60]. Aber der liberale Intergouvernementalismus kann nicht die Vergemeinschaftung erklären, die im Amsterdamer Vertrag vorgenommen wurde, da dadurch die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten in entscheidender Weise verändert wurden [vgl. Gimbal 1998: 124; Gimbal 1998: 146-149]. Außerdem müsste ja weiterhin zwischen Maastricht und Amsterdam eine starke Veränderung der Interessen der Mitgliedstaaten entstanden sein, die eine Vergemeinschaftung z.B. wegen Kostenaspekten oder Autonomiegewinnen sinnvoll erscheinen lassen [vgl. Argirakos 1999: 168; Gimbal 1994a: 84f]. Dies ist aber nicht zu er

---

<sup>92</sup> Gehring sieht das Schengen-Regime als koordinierten Alleingang interessierter Staaten, der dann dazu führte, dass eine lange Pattsituation deutlich verändert wurde, indem die Interessenkonstellation der Staaten untereinander verändert wurde [1998: 43, 52]. Durch die Schaffung des Schengen-Regimes wurde ein "Clubgut", nämlich der integrierte Reiseraum geschaffen, das nur den Schengen-Mitgliedern zuteil wird und andere Staaten ausschließt. Dadurch entsteht eine Anreizstruktur im Schengen-Regime, die auf Expansion gerichtet ist. [Gehring 1998: 60] Durch das Schengen-Regime verlieren die Blockadestaaten ihre Vetoposition, wodurch bei diesen Angst vor politischer Isolation und dem Verlust der Einflussnahme entsteht [Gehring 1998: 61]. Koordinierte Alleingänge wirken also wie ein Integrationsmotor [Gehring 1998: 43]. Bei den intergouvernementalen Verhandlungen innerhalb der EG 1989 dienten die Schengen-Bestimmungen als Orientierungspunkt [Gehring 1998: 63]. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde der Politikbereich Einwanderungs- und Asylpolitik zwar an die Union angebunden, aber eben nicht vergemeinschaftet [Gehring 1998: 64]. Gehring geht zwar noch kurz auf die Entwicklungen durch den Amsterdamer Vertrag ein, er lässt die Frage aber unbeantwortet, warum es zu einer Vergemeinschaftung kommt, und verweist stattdessen auf die vielen Sonder- und Ausnahmeregelungen, die stark intergouvernementaler Art sind [1998: 66f]. Gehring kommt zu dem Schluss, dass koordinierte Alleingänge erfolgreich sind, wenn die "interessierten Akteure ausreichend handlungsfähig sind und durch Alleingänge dynamische Prozesse auszulösen vermögen" [Gehring 1998: 72].

kennen [vgl. Heimann 1999: 75; Müller-Graff/Kainer 1998: 126f]<sup>93</sup>. Ein weiteres Problem, das sich bei genauerer Betrachtung der Asylpolitik zeigt, wird von Riegraf identifiziert [2000]: Nimmt man die Zahl der gestellten Asylanträge als Indikator<sup>94</sup> dafür, welche Politikoption ein Mitgliedstaat bevorzugt, dann ergeben sich deutliche Differenzen zwischen den erwarteten und den tatsächlichen Positionen der Mitgliedstaaten [Riegraf 2000: 24f]. Riegraf selbst weist auf die Problematik dieser einfachen Operationalisierung hin:

"Ein Problem dieser Operationalisierung besteht darin, dass diese Zahlen noch nichts über die Haltung der Gesellschaft und wichtiger gesellschaftlicher Gruppen gegenüber Einwanderern und Asylbewerbern aussagen, ob diese also in rationalistischer Terminologie gesprochen als gesellschaftliche 'Kosten' oder als gesellschaftlicher 'Nutzen' wahrgenommen werden." [Riegraf 2000: 21]

Riegraf kommt aufgrund ihrer ersten Analyse, die große Differenzen zwischen Theorieerwartung und Empirie aufzeigt, zu dem Schluss, dass ein zweiter Analyseschritt vorgenommen werden müsste, der entweder rationalistischer oder konstruktivistischer Art sein kann<sup>95</sup> [Riegraf 2000: 26].

Die Erklärungsunzulänglichkeit des liberalen Intergovernmentalismus, nämlich wie im Amsterdamer Vertrag die Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik in dieser Form möglich geworden ist, werde ich mit dem konstruktivistischen Modell von Marcussen u.a. [1999] im Kapitel 3.5 (S. 76) näher betrachten sowie nachvollziehbar und verständlich erklären.

### **3.4 Probleme des Neofunktionalismus: Was kann dieser nicht erklären bei der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU?**

Der Neofunktionalismus kann die Haupttendenz, nämlich Vergemeinschaftung des Politikfeldes Einwanderungs- und Asylpolitik, vorhersagen. Die funktionale Verbindung des Politikfeldes Einwanderungs- und Asylpolitik zum Binnenmarkt führt zu einem *spill-over*-Effekt, der zur Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes führt [vgl. Brübach 1997: 140; Green 1999: 16f]. Aber die Theorie gibt keinerlei konkrete Anhaltspunkte dazu, wann dies

---

<sup>93</sup> Es wird immer nur wieder darauf hingewiesen, dass durch die Vergemeinschaftung ein effizienteres Handeln möglich ist. Die damit verbundene Einschränkung der Souveränität und wie diese erklärbar ist, wird aber nicht explizit behandelt. [Heimann 1999: 75; Müller-Graff/Kainer 1998: 126f]

<sup>94</sup> Riegraf bezeichnet dies als Indikator für die "Interdependenz" bzw. "Interdependenz-Verwundbarkeit", die hier eine wichtige Variable ist [2000: 20].

<sup>95</sup> Riegraf entscheidet sich, den zweiten Analyseschritt mit einer rationalistischen Erklärung zu versuchen, führt dies aber in ihrem Text nicht weiter aus [2000: 26f]. Ich dagegen werde gleich zu einem konstruktivistischen Erklärungsmodell übergehen.

geschieht (vgl. Kapitel 2.2.1, S. 18) [vgl. Moravcsik 1993: 475f]<sup>96</sup>. Verbunden ist dieses Problem natürlich auch mit der Frage, ob notwendigerweise *spill-over*-Effekte bei allen Politikfeldern stattfinden müssen<sup>97</sup> [vgl. Hoffmann 1964: 88, 94]. Zwar gehen die Neofunktionalisten davon aus, dass *spill-over*-Effekte nicht automatisch stattfinden, für den Fall der europäischen Integration sind sie aber sicher, dass *spill-over*-Effekte stattfinden werden [Haas 1966: 327; Schmitter 1969: 164; Schmitter 1970a: 847]. Weiterhin hat der Neofunktionalismus Probleme, jegliche intergouvernementale Arrangements zu erklären, wie z.B. das Schengen-Regime, das zudem noch außerhalb des institutionellen Rahmens der EG/EU entstanden ist, oder die in der dritten Säule des Maastrichter Vertrages getroffenen Regelungen bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik [vgl. IA.16; IA.17; Epiney 1995a: 24; Gimbal 1994a: 62f; Monar 1996: 59; Müller-Graff 1996b: 27; Nanz 1996: 67]. Auch scheitert der Neofunktionalismus an der Erklärung, warum im Amsterdamer Vertrag Ausnahmeregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark zugelassen wurden [vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22; Heimann 1999: 15, 17].

Die Erklärungsprobleme des Neofunktionalismus, nämlich wann die Vergemeinschaftung konkret in den Politikfeld der Einwanderungs- und Asylpolitik stattfindet und warum es zunächst intergouvernementale Ausnahmeregelungen und später Ausnahmeregelungen für bestimmte Staaten gab, werde ich im folgenden Kapitel mit dem konstruktivistischen Modell von Marcussen u.a. [1999] näher betrachten sowie nachvollziehbar und verständlich erklären.

### **3.5 Das konstruktivistische Modell als Erklärung der Unzulänglichkeiten vom liberalen Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus**

Mit dem Modell von Marcussen u.a. [1999] wird in diesem Kapitel die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU genauer betrachtet und erklärt. Vor allem werden dabei die Erklärungsprobleme der beiden klassischen Integrationstheorien beachtet und die Unzulänglichkeiten dieser Theorien durch das konstruktivistische Modell beseitigt bzw. verständlich gemacht.

---

<sup>96</sup> Moravcsik schreibt dazu: "[...] (N)eo-functionalism appears to mispredict both the trajectory and the process of EC evolution" [1993: 475f]. Er kritisiert, dass es sich bei der europäischen Integration nicht um einen kontinuierlichen, automatischen Integrationsprozess, sondern um eine Abfolge mehrerer intergouvernementaler Verhandlungen gehandelt habe [Moravcsik 1993: 476]. Moravcsik geht in seiner Kritik sogar noch weiter und bezeichnet den Neofunktionalismus als Ad-hoc-Ansatz, der als solcher jegliche Möglichkeit zur Weiterentwicklung und Nutzung als Theorie verliere und nur noch ein Idealtyp sei [Moravcsik 1993: 477f].

<sup>97</sup> Hoffmann selbst ist Intergouvernementalist und grenzt sich auch überaus deutlich von den (Neo-)Funktionalisten ab: "Unification is not automatic, and one can't trust 'spill-overs' that may never occur: all still depend on wills and they may be missing or diverge." [Hoffmann 1964: 100]

### 3.5.1 Der Vertrag von Maastricht: Intergouvernementaler Einbezug der Einwanderungs- und Asylpolitik in die EU

Für eine intergouvernemental koordinierte Einwanderungs- und Asylpolitik gab es vor dem Maastrichter Vertrag einige Anknüpfungspunkte [vgl. Marcussen u.a. 1999: 615, 617, 631]:

Wichtigster Resonanzboden für diese Idee war der gemeinsame Binnenmarkt, der das Element der Personenfreizügigkeit beinhaltet [IA.16; IA.17; Müller-Graff 1996b: 21f]. Ein weiterer wichtiger Anknüpfungspunkt war das Schengen-Regime<sup>98</sup> und die mit diesem Regime gesammelten Erfahrungen<sup>99</sup> [Epiney 1995a: 21f, 24]. Das Schengen-Regime enthielt schon zu dieser Zeit intergouvernementale Regelungen aus diesem Politikfeld [Brübach 1997: 22; Schütz 1995: 511]. Jedoch befand es sich einerseits außerhalb des EG/EU-Rahmens, war aber auch andererseits gemeinschaftskompatibel gehalten [Brübach 1997: 23; Epiney 1995a: 21f, 24; Gimbal 1994a: 61f]. Ein weiterer, jedoch weniger wichtiger Anknüpfungspunkt, war das Dubliner Abkommen, das selbst aber stark an Schengen orientiert war und somit nicht direkt als neuer Anknüpfungspunkt gelten kann [Achermann 1995: 83; Gehring 1998: 55, 57; Zott 1999: 34]. Dennoch ist Dublin auch nicht zu vernachlässigen, da dieses Abkommen zum ersten Mal im Bereich der Asylpolitik von allen EG-Staaten unterschrieben wurde, auch wenn dies nicht im Rahmen der EG/EU erfolgte [Müller-Graff/Kainer 1998: 125; vgl. Achermann u.a. 1995: 243].

Damit eine koordinierte Einwanderungs- und Asylpolitik überhaupt in die politische Ordnung der EG/EU aufgenommen werden konnte, musste es einen kritischen Zeitpunkt geben [vgl. Marcussen u.a. 1999: 614, 616, 631]. Im Fall des Maastrichter Vertrages kamen mehrere außenpolitische Ereignisse zusammen, die dann innenpolitisch bei den Mitgliedstaaten zur Wahrnehmung einer Krise führten. Zu nennen sind hier der Zerfall der Sowjetunion mit den daraus folgenden Unruhen und Wanderungen sowie der Zerfall von Jugoslawien mit dem daraus folgenden Bürgerkrieg [Ausschuss der Regionen 1999: 1; Brochman 1996: 186; Achermann 1995: 80f]. Innenpolitisch führten diese Ereignisse in

---

<sup>98</sup> Wichtig ist hier zu erwähnen, dass auch das Schengen-Regime an bestimmte, schon vorher bestehende Ideen anknüpfte: Schon das Schengen-Regime hatte den Binnenmarkt und das Ziel der Freizügigkeit als Ideenvorläufer [vgl. Epiney 1995a: 23; IA.16; IA.17; Müller-Graff 1996b: 21f]. Darüber hinaus konnte Schengen sich auf ältere und vergleichbar strukturierte Systeme beziehen, wie z.B. das vorher geschlossene bilaterale Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich, Benelux und die Nordische Passunion [vgl. Brübach 1997: 22; Schelter 1996: 20]. Kritischer Zeitpunkt für die Entstehung des Schengen-Regimes war einer, der nur von einigen Mitgliedstaaten, nämlich den Gründerstaaten von Schengen (Deutschland, Frankreich und Benelux), wahrgenommen wurde [vgl. Brübach 1997: 22; Epiney 1995a: 24; Gehring 1998: 53; IA.16; IA.17]. Konkret handelte es sich hier um das endgültige Scheitern der Passunion im Rahmen der EG [Epiney 1995a: 23]. Während sich außerhalb des EG-Rahmens damit der Ansatz zur Umsetzung der Personenfreizügigkeit abzeichnet [vgl. Gehring 1998: 53; Epiney 1995a: 21f, 24], dominieren innerhalb des EG-Systems die Gegner der allgemeinen Personenfreizügigkeit als Blockadestaaten (vor allem Großbritannien), wie die Regelungen in der EEA verdeutlichen [Brübach 1997: 18f; Gehring 1998: 50f; Zott 1999: 30].

<sup>99</sup> Schengen wird oft auch als Vorläufer, Vorbild oder Laboratorium für die europäische Integration bezeichnet [Brübach 1997: 166; Gehring 1998: 55, 57; Gimbal 1998: 147; Leitner 1997: 129].

den meisten EG-Staaten vor allem zu einem Anstieg der Asylbewerberzahlen [Achermann 1995: 80f; Monar 1999: 155f]. Außerdem nahm die Zahl rechtsradikaler und ausländerfeindlicher Äußerungen und Handlungen zu, so erlebten in diesem Zusammenhang auch rechtsradikale und ausländerfeindliche Parteien einen Aufschwung, so dass alle Mitgliedstaaten, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, sich vom Problem der Einwanderung betroffen fühlten [vgl. z.B. IA.18; Marie 1997: 9f, 101; Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 17f; Schmuck 1997: 272]. Wichtig ist hier allerdings auch, dass dies ein Wahrnehmungsproblem war bzw. ist: Die Zahl der ausländerfeindlichen Äußerungen und Handlungen sowie Zahlen aus Umfragen zum Ausländeranteil stehen in keinem Zusammenhang mit dem tatsächlichen Ausmaß des Ausländeranteils an der Bevölkerung<sup>100</sup> [IA.18]. Das Politikfeld der Einwanderungs- und Asylpolitik wurde und wird immer noch überwiegend als sensibler Bereich gesehen, der die Souveränität der Staaten betrifft [Argirakos 1999: 150f; Brochman 1991: 185; Gimbal 1994b: 82; Monar 1996: 59]. Daher war hier mit intergouvernementalen Regelungen zu rechnen, da ja diese Idee des sensiblen, souveränitätsbetreffenden Politikfeldes nicht einfach missachtet werden konnte [vgl. Argirakos 1999: 168; Gimbal 1994a: 84]. Die Vergemeinschaftung von zwei Aspekten der Visapolitik erscheint in diesem Zusammenhang auch verständlich und mit dieser Idee vereinbar: Diese tangiert den Souveränitätsbereich der Mitglieder nur sehr wenig, da es sich um rein formale Regelungen handelt und inhaltlich die Mitgliedstaaten weiterhin keine Kompetenzen abgeben<sup>101</sup> [vgl. Brübach 1997: 119f; Nanz 1996: 69; Zott 1999: 79f]. Dass intergouvernementale Regelungen getroffen wurden, ist weiterhin auf das Interesse von Großbritannien zurückzuführen: Dieser Mitgliedstaat war daran interessiert, keine Souveränitätsrechte abzugeben, vor allem da aus seiner Sicht europäische Politik nicht mehr leisten kann als nationale Politik<sup>102</sup> [Gimbal 1994a: 80f]. Großbritannien wollte einerseits weiterhin Personenkontrollen an seinen Grenzen durchführen können und andererseits nicht die Ausweispflicht im eigenen Land einführen [Gimbal 1994a: 51f, 59, 77]. Daher lehnte es jegliche Vergemeinschaftung ab [Gimbal 1994a: 77f]. Andererseits wollte es aber auch nicht vollkommen aus dem System ausgeschlossen werden, wie dies eben durch das Schengen-Regime der Fall war<sup>103</sup> [vgl. Gehring 1998: 61-64]. Irland ist aufgrund des einheitlichen Reisegebiets von Großbritannien abhängig: Um dieses aufrecht zu erhalten, muss Irland die Interessen von Groß

---

<sup>100</sup> Wenn sich hier überhaupt ein Trend abzeichnet, dann eher in der folgenden Weise: Je größer der Ausländeranteil an der Bevölkerung ist, umso geringer sind die ausländerfeindlichen und rechtsradikalen Äußerungen [vgl. Marie 1997: 10, 106]. Hauptbeispiel hierfür ist Luxemburg, in dem der Ausländeranteil in einigen Gemeinden sogar über 50% liegt [Werle 2000b: 14].

<sup>101</sup> Allerdings sieht man hier auch, dass der fast automatische *spill-over*, den der Neofunktionalismus bei der europäischen Integration annimmt [Haas 1966: 327; Schmitter 1969: 164; Schmitter 1970a: 847], nicht sofort greift: Eine weitere Vergemeinschaftung war erst nach einem weiteren kritischen Zeitpunkt möglich (vgl. Ausführungen zum kritischen Zeitpunkt in Kapitel 3.5.2, S. 80).

<sup>102</sup> Und für Großbritannien stimmt diese Aussage auch [Gimbal 1994a: 80].

<sup>103</sup> Vergleiche hierzu z.B. auch die Einsetzung der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung kurz nachdem das Schengen-Regime geschlossen wurde [Brübach 1997: 27; Gimbal 1994a: 77; IA.17; Zott 1999: 33].

britannien mittragen [Monar 1998: 150; Gimbal 1998: 34; Zott 1999: 298f]. Deutschland war vor allem an einer gemeinsamen Asylpolitik interessiert, da hier die Asylbewerberzahlen absolut am höchsten waren und ein relativ großer Asylbewerberzustrom zu verzeichnen war<sup>104</sup> [Gimbal 1994a: 69-71; Hillenbrand/Weidenfeld 1994: 14f]. Auch die Niederlande, Italien und Belgien waren von dem zunehmenden Asylbewerberzustrom betroffen [Gimbal 1994a: 69]. Die Mitgliedstaaten am Mittelmeer - Italien, Spanien, Portugal, Griechenland - waren inzwischen vom Emigrations- zum Einwanderungsland geworden und hatten vor allem mit der zunehmenden illegalen Einwanderung zu kämpfen: Daher waren auch sie an einer gemeinsamen Regelung des Politikfeldes Einwanderungs- und Asylpolitik interessiert [Gimbal 1994a: 71-73]. In Frankreich sanken zwar die Asylbewerberzahlen [Gimbal 1994a: 69], absolut gesehen aber hatte Frankreich die zweithöchste Zahl von Asylbewerbern unter den Mitgliedstaaten [Gimbal 1994a: 76]. aber die Einwanderung (vor allem aus den ehemaligen Kolonien) wurde zunehmend als Problem angesehen [Gimbal 1994a: 75f; Werbke 2000: 16]. Insgesamt lässt sich also sagen, dass außer Großbritannien und dem davon wegen des einheitlichen Reiseraums abhängigen Irland alle anderen Mitgliedstaaten, wenn auch aus unterschiedlichen Motivationen und Ausgangslagen<sup>105</sup> heraus, an einer intergouvernemental koordinierten Einwanderungs- und Asylpolitik interessiert waren [Gimbal 1994a: 68-80].

Die Möglichkeit zu intergouvernementalen Regelungen in der Einwanderungs- und Asylpolitik im Rahmen der EU verringert die Transaktionskosten und erhöht die Effektivität nationalstaatlicher, meist zunehmend restriktiverer Politiken [vgl. Brochman 1991: 190; Brübach 1997: 140; Gimbal 1994a: 68-81; Gimbal 1994b: 73; Moravcsik 1993: 497f; Nuscheler 1995: 255-257]. Schengen bleibt auch zunächst als Parallelsystem und Vorbild erhalten, verliert jedoch seine Rolle als Konkurrenzsystem, da im SDÜ festgelegt wird, dass im Falle der Kollision von Schengen-Recht und Gemeinschaftsrecht das letztere Vorrang hat [Bieber 1995: 179, 182; Gehring 1998: 62; Gimbal 1994b: 81f; Monar 1996: 62; Zott 1999: 142]. Es wird also innerhalb des EU-Rahmens eine neue, weitere Verhandlungsmöglichkeit und Rechtsgrundlage zur intergouvernementalen Verregelung des Politikfeldes Einwanderungs- und Asylpolitik geschaffen [Epiney 1995a: 47]. Hier zeigt sich, dass der koordinierte Alleingang der Schengen-Staaten, von dem Gehring spricht, durchaus erfolgreich war [1998: 44, 65, 73]. Der Maastrichter Vertrag nimmt also die Idee einer intergouvernemental koordinierten Einwanderungs- und Asylpolitik in die politische Ordnung der EG/EU auf [vgl. Gimbal 1994b: 73; Monar 1996: 61; Müller-Graff 1996b: 14]. Allerdings ist diese Idee noch nicht selbständig, sondern orientiert sich

---

<sup>104</sup> Anzumerken ist hier aber auch, dass dies in Deutschland recht schnell zu einer deutlich restriktiveren Asylpolitik führte, in dem das Asylrecht auf dem Verwaltungs- und Verfahrensweg eingeschränkt wurde [Nuscheler 1995: 139f].

<sup>105</sup> Zu nennen sind hier unterschiedliche quantitative und qualitative Betroffenheit von Migrationsströme, unterschiedliche Asyl-, Einwanderungs-, Ausländer- und Einbürgerungspolitiken [Brochman 1991: 189; Gimbal 1994a: 69].

noch sehr stark am Binnenmarkt und am Ziel der Personenfreizügigkeit, wie die Formulierung von Art. K.1 EUV a.F. zeigt: "Zur *Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit*, betrachten die Mitgliedstaaten [...] folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse" [Khan 1998a: 10, Hervorhebung von der Autorin; vgl. Brübach 1997: 51f].

Das nächste Kapitel betrachtet den Vertrag von Amsterdam und die Weiterentwicklung dieser neuen Idee.

### 3.5.2 Der Vertrag von Amsterdam: Weitgehende, aber schrittweise und vorsichtige Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik in der EU

Vorläuferideen und Anknüpfungspunkte für den Amsterdamer Vertrag waren zunächst einmal die intergouvernementale Zusammenarbeit in der dritten Säule, die trotz einiger institutioneller<sup>106</sup> und inhaltlicher Schwierigkeiten<sup>107</sup> dennoch zu recht ansehnlichen Ergebnissen führte (vgl. Kapitel 3.2.3, S. 54). Im Amsterdamer Vertrag ist auch nun deutlich die Verselbständigung der Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zu erkennen: Diese wird nicht mehr auf den Binnenmarkt bezogen, sondern ist Teil eines eigenständigen Konzepts bzw. Ziels der Gemeinschaft: Es soll ein "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" geschaffen, erhalten und weiterentwickelt werden [Khan 1998a: 238; Monar 1998: 129; Zott 1999: 70, 272]. Wichtig ist, dass dieses Ziel nun gleichberechtigt neben dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes steht [Khan 1998a: 238; Monar 1998: 129, 131f; Zott 1999: 70, 272].

Der kritische Zeitpunkt, zu dem die Idee einer vergemeinschafteten Einwanderungs- und Asylpolitik in die politische Ordnung der EG/EU aufgenommen werden konnte, war ein vom EU-System selbstinduzierter bzw. selbsterzeugter: Durch die im Maastrichter Vertrag vorhergesehene Vertragsrevision mussten zu diesem Zeitpunkt die bisherigen Ergebnisse und Politiken aufgrund des Maastrichter Vertrages zusammengefasst und bewertet werden<sup>108</sup> [Giering/Weidenfeld 1998: 22f]. Dies führte dazu, dass die institutionellen und inhaltlichen Schwächen des Maastrichter Vertrages offensichtlich wurden und diese Unzulänglichkeiten behoben werden mussten [vgl. Brübach 1997: 204-212].

Dieser selbsterzeugte kritische Zeitpunkt öffnete außerdem für die Mitgliedstaaten ein "Fenster", so dass sie versuchen konnten, ihre Interessen durchzusetzen [vgl. Marcussen u.a. 1999: 629f]. So konnte Großbritannien für sich zweierlei erreichen: Einerseits ließ es eine weitergehende, vergemeinschaftete Zusammenarbeit und die Integration des Schengen-Regimes zu, da es ja das Parallelsystem Schengen sowieso nicht mehr

---

<sup>106</sup> Zu nennen sind hier z.B. die komplexe Arbeitsstruktur in der dritten Säule sowie ihre Schwerfälligkeit durch das Einstimmigkeitserfordernis [Lobkowicz 1996: 50, 52].

<sup>107</sup> Zu nennen sind hier z.B. die Frage der gerechten Lastenverteilung bei der Asylpolitik und die Frage der Außengrenzen (vgl. nicht unterschriebenes Außengrenzabkommen) [Achermann 1995: 85f; Brübach 1997: 31, 144; IA.5; Zott 1999: 34, 333].

<sup>108</sup> Vergleiche hierzu auch die Arbeit der Reflexionsgruppe [Brübach 1997: 204f, 207].

verhindern konnte [Heimann 1999: 19; vgl. Gehring 1998: 61-67]. Faktisch hielt es sich aber die Möglichkeit offen, an vergemeinschafteten Maßnahmen teilzunehmen [Monar 1998: 150; Heimann 1999: 17, 24, 59, 66f]. Durch diese Möglichkeit des fakultativen *opt-in* verhinderte Großbritannien, dass es ausgeschlossen wird aus Maßnahmen, an denen es gegebenenfalls doch teilnehmen will [vgl. Heimann 1999: 17, 59]. Andererseits erreichte Großbritannien aber auch, und zwar relativ unbemerkt, dass es nicht mehr an den schon bereits vergemeinschafteten Maßnahmen der Visapolitik in Zukunft teilnehmen wird [vgl. Heimann 1999: 58-60]. Zu erklären ist dieses Verhalten von Großbritannien mit seiner traditionellen skeptischen Haltung gegenüber Europa und gegenüber supranationalen Regelungen [Marcussen u.a. 1999: 625-628]. Großbritannien hängt immer noch an seiner Idee, dass es ein vom Kontinentaleuropa getrennter Inselstaat ist: Diese Idee würde gefährdet werden, wenn sich Großbritannien zu stark in die vergemeinschaftete Einwanderungs- und Asylpolitik einbinden lassen würde [vgl. Gimbal 1994a: 77f, Marcussen u.a. 1999: 625f; Werbke 2000: 16]. Irland selbst hat zwar großes Interesse an einer Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik, ist aber durch den einheitlichen Reiseraum mit Großbritannien so stark gebunden und davon abhängig, dass es seine Interessen - zum Zeitpunkt des Amsterdamer Vertrages zumindest - nicht durchsetzen konnte und sich voll der Position Großbritanniens anschloss [Monar 1998: 150; Gimbal 1998: 34; Zott 1999: 298f]. Allerdings setzte Irland durch, dass es auch später noch voll an der vergemeinschafteten Einwanderungs- und Asylpolitik teilnehmen kann, sofern es das will [Heimann 1999: 60; Monar 1998: 150; Zott 1999: 298]. Dänemark war und ist innenpolitisch und verfassungsrechtlich so gebunden, dass es eine volle Vergemeinschaftung der Einwanderungs- und Asylpolitik nicht mittragen kann [Heimann 1999: 60]. Daher bleibt auch das, was vor Amsterdam erreicht wurde, weiterhin für Dänemark verbindlich: Die zwei Aspekte der Visapolitik gelten auch in Zukunft supranational für Dänemark und der bisherige Schengen-Besitzstand bleibt völkerrechtlich verbindlich, da diese Errungenschaften ja schon innenpolitisch durchgesetzt wurden [Gimbal 1998: 149; Heimann 1999: 66; Zott 1999: 318]. Die komplizierte Ausnahme, die Dänemark weiterhin erlaubt, auf völkerrechtlicher Basis an der Fortentwicklung des Schengen-Besitzstandes teilzunehmen, zeigt die starke Rückbindung der Regierung Dänemarks an ihre Wählerschaft [Heimann 1999: 17, 68f; Monar 1998: 151]. Dass die Regierung selbst gerne weiter in Richtung Vergemeinschaftung gegangen wäre, zeigt die Regelung, dass Dänemark jederzeit seine Sonderrolle aufgeben kann, soweit dies innenpolitisch und verfassungsrechtlich möglich ist [Heimann 1999: 61]. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde Deutschland vor ein ähnliches, innenpolitisches Problem wie Dänemark gestellt, nur wurde hier eine andere Lösung gewählt, da Deutschland seine traditionelle pro-europäische Haltung auch weiterhin behalten will: Deutschland beharrte bei der gemeinsamen Asylpolitik auf Einstimmigkeit, da hier eine mögliche Berührung von

Länderinteressen gegeben sein könnte [Heimann 1999: 49f; Marcussen u.a. 1999: 622-625; Monar 1998: 140].

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Ergebnisse des Amsterdamer Vertrages die Sozialisierungsthese von Marcussen u.a. bestätigen [vgl. Marcussen u.a. 1999: 617, 630f]: Es wurde eine Vergemeinschaftung vorgenommen und die Bindungswirkung der Regelungen einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik verstärkt<sup>109</sup> [vgl. Brübach 1997: 207]. Die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik verselbständigte sich im Rahmen der Idee eines "Raum(s) der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" [vgl. Khan 1998a: 238; Monar 1998: 129; Zott 1999: 70, 272]. Dass dennoch Übergangsregelungen und vor allem das Einstimmigkeitserfordernis hier noch stark wirken, liegt an der Idee, dass dieses Politikfeld sensible Bereiche und die staatliche Souveränität betreffen, die sich auch wahrscheinlich noch recht lange als stabil erweisen wird [Gimbal 1998: 130; Heimann 1999: 17; Monar 1998: 140; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 23].

Das nächste Kapitel beschäftigt sich mit den Ergebnissen des Gipfeltreffens in Tampere.

### 3.5.3 Das Gipfeltreffen in Tampere: Verselbständigung der Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU sowie deren Internalisierung

Tampere verdeutlicht noch einmal, dass die Idee eines "Raum(s) der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" nun selbständig ist [vgl. IA.16; IA.17; Stabenow 1999: 2]: Diese Sondertagung war einzig und allein dem Thema der "Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union" gewidmet [Europäischer Rat 1999: Vorwort, 1].

Das verabschiedete Arbeitsprogramm und die Schlussfolgerungen zeigen, dass die Mitgliedstaaten die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zunehmend internalisieren [vgl. Europäischer Rat 1999: 3-6; Oldag 1999c: 2]. Besonders wichtig ist hier das gemeinsame Papier von Deutschland, Frankreich und Großbritannien<sup>110</sup>, also den drei großen Mitgliedstaaten, die sich darin auf gemeinsame inhaltliche Grundlinien geeinigt und festlegt haben [Winter 1999a: 2]. Dieses gemeinsame Papier kann in Zukunft als Resonanzboden für die volle Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes fungieren [vgl. Marcussen u.a. 1999: 615, 617, 631; Winter 1999a: 2].

---

<sup>109</sup> Zu nennen ist hier der Katalog mit konkreten Maßnahmen, die in der Übergangsfrist beschlossen werden müssen und die Regelung, dass zukünftige EG/EU-Mitglieder den im Politikfeld Einwanderungs- und Asylpolitik erreichten Besitz voll übernehmen müssen [Giering/Weidenfeld 1998: 82; Gimbal 1998: 149; Monar 1998: 130].

<sup>110</sup> Interessant ist dies auch, weil sich auch Großbritannien hier an der Weiterentwicklung der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik aktiv beteiligt, obwohl es primärrechtlich einen *opt-out* mit fakultativem *opt-in* von den anderen Mitgliedstaaten zugestanden bekommen hat [vgl. Monar 1998: 150; Heimann 1999: 17, 59].

Tampere bestätigt also die Sozialisierungsthese von Marcussen u.a. [1999: 617, 630f]: Die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik verselbständigt sich und wird von den Mitgliedstaaten zunehmend internalisiert [vgl. Khan 1998a: 238; Marcussen u.a. 1999: 631; Monar 1998: 129; Zott 1999: 70, 272].

Das nächste Kapitel beschäftigt sich mit den weiteren Prognosen des konstruktivistischen Modells von Marcussen u.a. [1999] bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik.

#### 3.5.4 Prognosen des konstruktivistischen Modells bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik in der politischen Ordnung der EU

Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass zu einem weiteren kritischen Zeitpunkt<sup>111</sup> die letzten intergouvernementalen Elemente<sup>112</sup> von den an der Vergemeinschaftung teilnehmenden Staaten fallen gelassen werden, da diese die Idee zunehmend internalisieren und damit auch mit der Idee der staatlichen Souveränität vereinbar machen und verbinden werden (vgl. Sozialisierungsthese) [Marcussen u.a. 1999: 617, 630f].

Wie sich die Situation bei den Staaten mit Ausnahmeregelungen weiterentwickelt, ist schwieriger vorauszusagen:

In Großbritannien ist die Idee der traditionell skeptischen Haltung gegenüber Kontinentaleuropa vorherrschend [Marcussen u.a. 1999: 625f]. Und diese Idee ist, zumindest in der jetzigen Situation, unvereinbar mit der Idee eines "Raum(s) der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", welche die Idee einer gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik beinhaltet [vgl. Marcussen u.a. 1999: 625f; Monar 1998: 131f]. Eine Veränderung dieser Situation ist nur aufgrund einer Krise denkbar, die also solche besonders stark von Großbritannien wahrgenommen wird [vgl. Marcussen u.a. 1999: 616, 630]. Dass eine solche Krise aber entsteht wird dadurch unwahrscheinlich, dass Großbritannien durch sein optionales *opt-in* bei Bedarf die Vorteile der Vergemeinschaftung nutzen kann und so eine möglichen Krise im Vorfeld verhindern kann. Auf diese Weise kann das Vereinigte Königreich diese beiden, widersprüchlichen Ideen miteinander verbinden und für sich nutzbar machen. [vgl. Heimann 1999: 17, 59; Marcussen u.a. 1999: 629f]

Irland wird sich weiterhin an Großbritannien orientieren, Dass Irland von Großbritannien in Zukunft weniger abhängig sein wird, ist unwahrscheinlich, zumindest solange der einheitliche Reiseraum zwischen diesen beiden Staaten aufrecht erhalten bleibt [vgl. Monar 1998: 150; Gimbal 1998: 34; Zott 1999: 298f]. Hier könnte ein kritischer Zeitpunkt,

---

<sup>111</sup> Dies können Beitrittsverhandlungen mit neuen Mitgliedern, eine anstehende Vertragsrevision, eine Untätigkeitsklage gegen den Rat vor dem EuGH oder starke außenpolitische Veränderungen sein [vgl. Giering/Weidenfeld 1998: 22f; Heimann 1999: 16].

<sup>112</sup> Dies sind z.B. noch das Einstimmigkeitserfordernis, die begrenzte Zuständigkeit des EuGH und die im Vergleich zum übrigen EG-Rahmen deutlich schlechtere Beteiligung des EP [Monar 1998: 132, 147; Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 22; Müller-Graff 1997: 280; Zott 1999: 180].

eine größere Krise in Irland<sup>113</sup>, dazu führen, dass Irland sich von Großbritannien löst und sich stattdessen in Richtung Kontinentaleuropa orientiert [vgl. Marcussen u.a. 1999: 616, 631].

Dänemark wird weiterhin an der Internalisierung der Idee einer voll vergemeinschafteten Einwanderungs- und Asylpolitik gehindert sein, solange die innenpolitisch und vor allem verfassungsrechtlich vorherrschenden Ideen bezüglich Volksherrschaft und Abstimmungsregeln gleich bleiben [vgl. Heimann 1999: 60]. Verändern könnte dies nur eine sehr starke innenpolitische Krise, die das Vertrauen in die Wähler als Politikgestalter stark schwächt<sup>114</sup> [vgl. Marcussen u.a. 1999: 616, 631]. Eine Krise bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik ist hingegen nicht zu erwarten, da Dänemark ja völkerrechtlich verbindlich an der Fortentwicklung des Schengen-Besitzstandes teilnehmen kann [Monar 1998: 151; Heimann 1999: 17, 68f]. Eine Veränderung wäre hier aber auch dadurch denkbar, dass das fremde Element der völkerrechtlichen Verbindlichkeit innerhalb des EG-Systems zu großen Problemen und Spannungen führt, so dass das ganze System in Gefahr kommen könnte und Dänemark zum Handeln bzw. zur Aufgabe seiner Sonderposition gezwungen wird [vgl. Monar 1998: 151].

Dieses Kapitel zeigt auch deutlich die Schwächen des Konstruktivismus bzw. von konstruktivistischen Modellen, auf die ich im Kapitel 4.2 (S. 87) noch einmal näher eingehen werde.

Das folgende Kapitel 4.1 fasst die Ergebnisse des empirischen Teils zusammen insbesondere mit Blick darauf, was welche Theorie erklären kann und was nicht.

---

<sup>113</sup> Auch wenn dies für Irland recht unwahrscheinlich ist, da es zur Zeit noch ein Emigrationsland ist und keine Probleme mit der Einwanderung hat, so könnte doch in Zukunft ein plötzlicher und starker Zustrom von Asylbewerbern oder Einwanderern diese Situation ändern [vgl. Brübach 1997: 138; Gimbal 1994a: 76].

<sup>114</sup> Dies ist heute allerdings nicht mehr denkbar. Es müsste sich z.B. eine Situation ergeben, die der Situation in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg gleicht.

## **4 Zusammenfassung, Problematisierung und Schlussbetrachtung**

Hier im letzten Kapitel der Arbeit werden die Ergebnisse des empirischen Teils kurz zusammengefasst. Außerdem erfolgt eine Problematisierung des Konstruktivismus als Theorie, auf dem das in dieser Arbeit favorisierte Modell von Marcussen u.a. [1999] basiert.

### **4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse des empirischen Teils**

Die Prüfung der Hypothesen der zwei klassischen Integrationstheorien machen die Schwächen dieser Theorien deutlich:

Der liberale Intergouvernementalismus von Andrew Moravcsik [1993] macht eine recht klare und sehr gut überprüfbare theoretische Vorhersage für die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU: Es wird in diesem Politikfeld aufgrund seiner spezifischen Beschaffenheit keine supranationale Integration, keine Abgabe von Souveränitätsrechten geben (vgl. Kapitel 2.4.1, S. 25). Problematisch und nicht zu erklären ist aber, dass im Vertrag von Amsterdam dennoch eine weitreichende Vergemeinschaftung angelegt worden ist (vgl. Kapitel 3.2.4, S. 60 und Kapitel 3.3, S. 73).

Der Neofunktionalismus von Haas, Schmitter und Lindberg [vgl. Wolf 1999: 17] macht eine überprüfbare theoretische Vorhersage. Es wird in der EU zu einem *spill-over*-Effekt kommen: Die funktionale Verbindung zwischen Binnenmarkt einerseits und Einwanderungs- und Asylpolitik andererseits wird dazu führen, dass auch diese vergemeinschaftet werden, also Souveränitätsrechte langfristig an supranationale Institutionen abgegeben werden (vgl. Kapitel 2.4.1, S. 25). Trotz dieser recht eindeutigen Vorhersage, die sich auch an der Empirie mit einigen Einschränkungen<sup>115</sup> bestätigen lässt, hat der Neofunktionalismus das Problem, dass er keinerlei Aussage über den Zeitpunkt macht, zu dem *spill-over*-Effekte stattfinden, also wann die supranationale Integration voranschreitet

---

<sup>115</sup> Gemeint sind hier die Ausnahmen beim Verfahren und beim Teilnehmerkreis der Vergemeinschaftung bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik (vgl. Kapitel 3.2.4, Seite 60).

(vgl. Kapitel 3.4, S. 75)<sup>116</sup>. Dies führt zu dem Problem, dass die theoretische Vorhersage nur eindeutig bestätigt, nicht aber eindeutig widerlegt werden kann, da die vorhergesagte Integration durch den *spill-over*-Effekt ja in der Zukunft noch stattfinden könnte.

Das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. [1999] kann die Unzulänglichkeiten, die bei den beiden klassischen Integrationstheorien bleiben, gut erklären. Die Aufnahme von kompatiblen, supranationalen Ideen in die politische Ordnung der EU findet zu kritischen Zeitpunkten statt, an denen auch die Akteure versuchen, ihre Interessen durchzusetzen; wenn neue Ideen und Interessen angenommen wurden, werden diese in der Regel von den Akteuren internalisiert (vgl. Kapitel 2.3, S. 19). Die von diesem konstruktivistischen Modell gemachten Vorhersagen lassen sich auch an der Empirie völlig bestätigen (vgl. Kapitel 2.4.1, S. 25 und Kapitel 3.5, S. 76). Die Probleme des konstruktivistischen Modells werden aber in Kapitel 3.5.4 (S. 83) deutlich: Das Modell alleine gibt keine klaren Anhaltspunkte dafür, wann ein kritischer Zeitpunkt von den entscheidenden Akteuren wahrgenommen bzw. konstruiert werden wird. Ein weiterer Problempunkt ist, dass die Ideen, die von den Akteuren als kompatibel zur politischen Ordnung gesehen oder besser konstruiert werden, auch nicht *a priori* eindeutig und abschließend identifiziert werden können. Moravcsik mahnt hier z.B. an, dass konkrete Kausalmechanismen fehlen: Welche Ideen und Diskurse welche Politiken unter welchen Umständen beeinflussen, bleibt unklar beim Konstruktivismus [Moravcsik 1999: 671]. Moravcsik kommt daher zu folgendem Urteil bezüglich des Konstruktivismus: "Absent a more precise specification, *any observed outcome* [...] is 'explained' by this theory" [1999: 672, Hervorhebung im Original]. Bezüglich des konstruktivistischen Modells von Marcussen u.a. [1999] kritisiert Moravcsik explizit das Konzept des kritischen Zeitpunktes: "(T)he claim is unspecified to the point of near-tautology" [Moravcsik 1999: 674]. Dies ist ein schwerer Vorwurf an den Konstruktivismus und das hier verwandte konstruktivistische Modell: Denn damit, dass das Modell alles erklären kann, erklärt es eigentlich nichts [vgl. Foerster 2000: 47]. Dennoch ist diese negative Bewertung des Konstruktivismus nur aus einer ganz bestimmten theoretischen

---

<sup>116</sup> Das gleiche Problem beim Neofunktionalismus wird auch von anderen Autoren bei anderen Themenkomplexen identifiziert (Beispiele):

Wolfgang Wessels identifiziert die fehlende Erklärung solcher "time lags" durch den Neofunktionalismus bei der Integration der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik [Wessels, Wolfgang: Von der EPZ zur GASP - Theorienpluralismus mit begrenzter Aussagekraft. in: Regelsberger, Elfriede (Hrsg.) (1993): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen. Bonn: Europa Union Verlag, S. 9-29; hier insbesondere S. 24]

Auch Lars-Erik Cederman und Gerald Schneider verweisen auf "stop-and-go pattern of high-level interaction" in der EG. Ohne sich explizit auf eine der beiden klassischen Integrationstheorien zu beziehen, stellen sie allgemein Folgendes fest: "EC integration proceedings have oscillated between short-lived euphoria and agonizingly protracted stalemates. Institutional development has thus been rather unpredictable". In ihrem Artikel findet sich auch eine Tabelle mit entscheidenden *stop-and-go*-Ereignissen in der Geschichte der EG. [Cederman, Lars-Erik/Schneider, Gerald (1994): The Chance of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration. in: International Organization 48/4, S. 633-662, hier insbesondere S. 633, 636, 638]

Sichtweise nachvollziehbar: Nämlich aus einem positivistischen Theorieverständnis und einer ganz bestimmten, etwas verkürzenden Rezeption des Konstruktivismus heraus. Daher wird an dieser Stelle eine wissenschaftstheoretische Betrachtung notwendig: Es müssen ontologische und vor allem epistemologische Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Theorieansätzen betrachtet werden. Ontologische Unterschiede sind solche, die sich auf den Untersuchungsgegenstand und den Inhalt der jeweiligen Theorien beziehen<sup>117</sup>. Die ontologischen Unterschiede werden auch schon im theoretischen Teil deutlich (Kapitel 2, S. 6) und müssen hier daher nicht mehr detailliert ausgeführt werden<sup>118</sup>. Epistemologische Unterschiede beziehen sich dagegen "auf die Verfahren der Gewinnung von Aussagen über den Gegenstand und den Geltungsanspruch, der diesen Aussagen jeweils zukommt"<sup>119</sup>. [Meyers 1990: 55] Um die Frage nach den ontologischen und epistemologischen Unterschieden der hier verwandten Theorien zu beantworten, wird genauer betrachtet, welche Funktionen Theorien erfüllen sollen und ob diese von den verschiedenen Theorien auch erfüllt werden [vgl. Meyers 1998: 393-395 und 1990: 52f].

Die jetzt notwendige wissenschaftstheoretische Thematisierung erfolgt im nächsten Kapitel.

#### **4.2 Problematisierung: Was ist eine gute Theorie? Was soll eine Theorie leisten?**

Meyers nennt folgende idealtypische Funktionen einer Theorie [1998: 393-395, 1990: 52f]: Allgemein ist die Aufgabe von Theorien, "die verwirrende Mannigfaltigkeit der vielschichtigen und komplexen Phänomene, die in ihrer Gesamtheit den Gegenstand des Faches ausmachen, für den wissenschaftlichen Erkenntniszugriff zu ordnen und zu erschließen" [Meyers 1998: 393]. Damit kommt den Theorien eine "Interpretationsfunktion"<sup>120</sup> und eine "Orientierungsfunktion"<sup>121</sup> zu. An Theorien wird hier das Kriterium der Einfachheit gestellt: Sie sollen die Phänomene erschließen. [Meyers 1998: 394, 1990: 58; vgl. Welz/Engel 1993: 129-132] Theorien haben desweiteren eine epistemologische Funktion: Sie geben eine "Anleitung für die Formulierung wissenschaftlicher Aussagen über den von der Großtheorie konstituierten Realitätsausschnitt" und bestimmen "Kriterien für deren Geltung" [Meyers 1998: 395]. Viele Theorien enthalten

<sup>117</sup> Es wird folgende Frage gestellt: "Welche Vorstellungen, welches Weltbild erzeugt eine Theorie von der 'Sache', vom Gegenstand"? [Meyers 1998: 393]

<sup>118</sup> Ontologische Unterschiede zeigen sich z.B. in der unterschiedlichen Beantwortungen der folgenden Fragen durch die verschiedenen Theorien bzw. das konstruktivistische Modell: "Wer sind Hauptakteure"? "Welches sind die Kernfragen"? "Welches sind die Hauptprozesse"? "Was sind die hauptsächlichen Ergebnisse"? [Meyers 1998: 413]

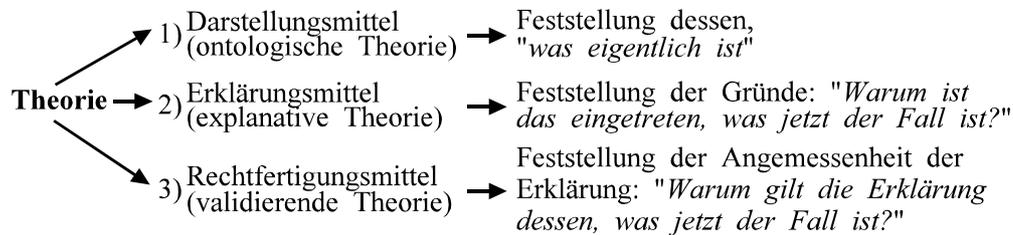
<sup>119</sup> Es wird hier folgende Frage gestellt: "Wie begründet und legitimiert eine Theorie ihre Aussagen über den Gegenstand, auf den sie sich bezieht?" [Meyers 1998: 393]

<sup>120</sup> Meyers definiert die Interpretationsfunktion so: "Strukturierung von Teilbereichen der (erfahrbaren) Realität" [Meyers 1998: 394].

<sup>121</sup> Meyers definiert die Orientierungsfunktion folgendermaßen: "Reduktion komplexer Sachverhalte auf vermeintlich einfache bzw. idealtypische Einsichten" [Meyers 1998: 394].

außerdem implizit oder explizit neben diesen ontologischen und epistemologischen Funktionen für den Erkenntnisprozess vielfach auch einen konkreten Bezug zur gesellschaftlichen Praxis: Ihnen kommen dann noch eine "Zielbeschreibungsfunktion"<sup>122</sup> und eine "Handlungslegitimationsfunktion"<sup>123</sup> zu [Meyers 1998: 394].

Meyers fasst diese Theoriefunktionen in einer Abbildung zusammen:



Quelle: Meyers 1990: 52, 1998: 394

Abb. 4: Theoriefunktionen nach Meyers

Überprüft man nun, welche dieser Theoriefunktionen von den hier angewandten Theorien und dem Modell wie erfüllt werden, so stellt man Folgendes fest:

Alle Theorien erfüllen die *Interpretations-* und *Orientierungsfunktion*, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Vor allem differieren sie hinsichtlich ihrer Prognosefähigkeit und der Möglichkeit, die Prognosen dann auch an der Empirie zu überprüfen [vgl. Welz/Engel 1993: 132]. Dass die Prognosefähigkeit und die Falsifizierbarkeit von Hypothesen ein sehr wichtiges und sogar das entscheidende Theorieelement ist, wird vor allem von Karl Popper vertreten. So verlangt Popper, dass alle Hypothesen "*endgültig entscheidbar* sein müssen: Sie müssen eine solche Form haben, dass *sowohl ihre Verifikation als auch ihre Falsifikation* logisch möglich ist" [1989: 14, Hervorhebung im Original]. "Ein empirisch-wissenschaftliches System muss an der Erfahrung scheitern können" [Popper 1989: 14, Hervorhebung im Original].

Die klassischen Integrationstheorien sind recht einfach. Es gibt wenige unabhängige Variablen und man kann recht klare Vorhersagen machen.

Der liberale Intergouvernementalismus erfüllt die Orientierungsfunktion am besten, da er bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU eine einfache, klare und gut

<sup>122</sup> Meyers definiert die Zielbeschreibungsfunktion so: "Anleitung zum praktischen Handeln in der 'Realität' " [Meyers 1998: 394].

<sup>123</sup> Meyers definiert die Handlungslegitimation folgendermaßen: "Legitimierung praktischen Handelns in der 'Realität' " [Meyers 1998: 394].

überprüfbare Prognose macht [vgl. Meyers 1998: 394]. Das Problem dieser Theorie ist aber, dass ihre Vorhersage von der Empirie widerlegt wird (vgl. Kapitel 3.3, S. 73)<sup>124</sup>.

Der Neofunktionalismus macht eine relativ klare Vorhersage, deren Überprüfbarkeit aber leider nicht einfach erfolgen kann: Aufgrund der fehlenden Zeitdimension wird die Falsifizierung der Vorhersage faktisch unmöglich (vgl. auch Kapitel 2.2.1, S. 18) [vgl. Moravcsik 1993: 475f].

Das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. ist im Vergleich zu den klassischen Integrationstheorien sehr kompliziert: Es besitzt mehrere Stufen und damit verbunden auch mehrere, wenn auch unterschiedlich wichtige, unabhängige Variablen (vgl. auch Kapitel 2.3, S. 19). Dieses Modell besitzt eine starke *a posteriori*-Plausibilität, da es im Vergleich zu den beiden klassischen Integrationstheorien alle beobachteten Phänomene erklären kann. Aber die Vorhersagen des Modells sind nur recht vage. Problematisch sind z.B. schon die Fragen, wann überhaupt ein kritischer Zeitpunkt wahrgenommen werden wird oder wann eine Idee mit der bestehenden politischen Ordnung kompatibel ist [vgl. Moravcsik 1999: 671].

Bezüglich der *epistemologischen Funktion* sind die zwei klassischen Integrationstheorien und das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. aber nicht so stark voneinander entfernt, wie es auf den ersten Blick zu sein scheint oder wie es Moravcsik in seiner Kritik am Konstruktivismus allgemein vermuten lässt [vgl. Moravcsik 1999: 670-679]:

Der Konstruktivismus ist zwischen den Polen von Rationalismus und Reflexivismus anzusiedeln [Adler 1997: 319, 321-323, 330-337; Christiansen u.a. 1999: 536]. Desweiteren gibt es viele konstruktivistische Theorien, Modelle und Ansätze, die sich selbst stark hinsichtlich ihrer epistemologischen Funktion unterscheiden [vgl. Adler 1997: 335f; Christiansen u.a. 1999: 536; Smith 1999: 689f]. Dies wird in dem Aufsatz von Smith<sup>125</sup> [1999] deutlich: Seine These lautet, dass der Sozialkonstruktivismus, im Gegensatz zu einigen anderen Konstruktivismusvarianten, nahe beim Rationalismus anzusiedeln ist [Smith 1999: 683f]. Sozialkonstruktivisten verneinen nämlich weder die Wissenschaft und

---

<sup>124</sup> Moravcsik wehrt sich jedoch allgemein dagegen, dass seine Theorie widerlegt werden könnte. Er weist darauf hin, dass offensichtliche Anomalien zwischen Erwartungen und Beobachtungen ziemlich konsistent sind, wenn die Präferenzen der Staaten nur richtig spezifiziert werden [1993: 502]. Interpretiert man diese Aussage nicht nur als Abwehrreaktion gegenüber Kritikern des liberalen Intergouvernementalismus, sondern auch als integralen Bestandteil der Theorie, dann bekommt der liberale Intergouvernementalismus schon fast konstruktivistische Züge: Hier müsste dann genauer betrachtet werden, wie sich Interessen und Präferenzen konkret bilden. In einem Politikfeld wie der Einwanderungs- und Asylpolitik ist dies eben gerade nicht anhand von klaren Kosten-Nutzen-Rechnungen möglich. Stattdessen werden hier ideologische Argumentationen benutzt (siehe auch Kapitel 2.1, S. 8) [vgl. Moravcsik 1993: 494f]. Dies bedeutet aber gleichzeitig auch, dass die Präferenzen hier nicht objektiv vorgegeben sind, sondern sozial konstruiert werden [vgl. Hejl 2000: 110, 144]. Versteht man Moravcsik in dieser Weise, was jedoch aufgrund seiner Einstellung zum Konstruktivismus kaum denkbar ist [vgl. Moravcsik 1999], dann nimmt der liberale Intergouvernementalismus viele konstruktivistische Elemente in sich auf und hat damit dann aber auch ähnliche theoretische Probleme wie der Konstruktivismus.

<sup>125</sup> Es handelt sich bei diesem Artikel um eine Kritik am Konstruktivismus aus Sicht des Reflexivismus.

ihren empirischen Bezug<sup>126</sup> noch das Bestehen von Kausalerklärungen<sup>127</sup>. Es handelt sich hier also nicht um einen epistemologischen, sondern um einen ontologischen Streit<sup>128</sup>. [Smith 1999: 684; vgl. Adler 1997: 322f] Auch Sozialkonstruktivisten sind wie Rationalisten daran interessiert, die Welt zu erklären [Wendt 1995: 74]. Das Modell von Marcussen u.a. bezieht sich außerdem eindeutig auf die Empirie und lässt auch Prognosen zu. Dass diese Prognosen nicht so deutlich und klar sind wie bei den anderen Theorien, lässt sich vor allem auf die höhere Komplexität (Vier-Stufen-Prozess-Modell) zurückführen. [vgl. Smith 1999: 686f] An dieser Stelle wird auch deutlich, dass Moravcsik eine stark pauschalisierte Kritik am Konstruktivismus vornimmt: "We see a striking unwillingness to set forth distinctive mid-range hypotheses and test them against the most plausible alternatives in a rigorous and objective way" [Moravcsik 1999: 678]. Für Moravcsik bemühen sich die Konstruktivisten nicht um einen angemessenen empirischen Bezug und die Überprüfung bestehender, alternativer Theorien. Damit bezieht sich Moravcsik aber nur auf einen Teil des Konstruktivismus und gerade nicht auf den Sozialkonstruktivismus, der dem Modell von Marcussen u.a. [1999] zugrunde liegt [vgl. Smith 1999: 686f]. Dennoch ist Moravcsiks Kritik an der fehlenden Spezifizierung der Hypothesen des Konstruktivismus, auch beim konstruktivistischen Modell von Marcussen u.a. [1999] berechtigt: "Absent a more precise specification, *any observed outcome* [...] is 'explained' by this theory" [Moravcsik 1999: 672, Hervorhebung im Original; vgl. Moravcsik 1999: 674].

Die *Zielbeschreibungsfunktion* und *Handlungslegitimationsfunktion* werden von den klassischen Integrationstheorien implizit erfüllt: Beim liberalen Intergouvernementalismus bleiben die Staaten immer die entscheidenden Akteure, die rational handeln und souverän

---

<sup>126</sup> Adler definiert den Konstruktivismus, bzw. das was er darunter versteht, folgendermaßen: "Constructivism is the view that *the manner in which the material world shapes and is shaped by human action and interaction depends on dynamic normative and epistemic interpretations of the material world.*" [1997: 322] Der Konstruktivismus geht also davon aus, dass die Art und Weise, in der die materielle Welt menschliches Verhalten und menschliche Interaktion beeinflusst und davon beeinflusst wird, von veränderlichen normativen und epistemischen Interpretationen der materiellen Welt abhängig sind [Adler 1997: 322]. Adler nennt auch ein konkretes Beispiel: Die materiellen Ressourcen erhalten erst in der sozialen Praxis ihre Bedeutung (z.B. Geld, eigentlich nur ein Stück Papier, das aber dann zum Zahlungsmittel in der sozialen Praxis wird) [Adler 1997: 328; vgl. Wendt 1995: 73]. Wendt begründet die Bedeutung von Ideen an anderer Stelle so: "Ideas always matter, since power and interest do not have effects apart from the shared knowledge that constitutes them as such." [1995: 74]

<sup>127</sup> Smith vermutet eine neue Debatte in den Internationalen Beziehungen zwischen Rationalisten und den Konstruktivisten, die das Bestehen von Kausalverkettungen in Frage stellen [1999: 690]. Diese von Smith vermutete Debatte schließt sich an die schon lange bestehende Kontroverse zwischen dem "Wissenschaftsideal der modernen Naturwissenschaften" und dem "Wissenschaftsideal einer historisch orientierten Geisteswissenschaft" an, die auch oft mit dem "Gegensatz von *Verstehen* und *Erklären*" umschrieben wird [Meyers 1998: 398, Hervorhebung im Original].

<sup>128</sup> Hauptstreitpunkt ist, ob Ideen als wichtige unabhängige Variable gelten können oder nicht [vgl. Moravcsik 1999: 674f]. Moravcsik bestreitet z.B. entschieden, dass Ideen zentral für kausale Zusammenhänge sind [1999: 675].

sind<sup>129</sup> [vgl. Moravcsik 1993: 496; Wolf 1999: 61], und beim Neofunktionalismus ist das Ziel die politische Union<sup>130</sup> (siehe Abb. 2, S. 17) [vgl. 1970a: 845].

Das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. [1999] hat keinen solchen Bezugspunkt. Es ist radikal offen, so dass hier diese radikale Offenheit der zukünftigen Entwicklung als Anleitung für das praktische Handeln verstanden werden kann [vgl. Adler 1997: 337-341]. Aber auch wenn das konstruktivistische Modell eine starke Offenheit beinhaltet, so bedeutet dies noch nicht, dass alles möglich ist: Das Handeln der Individuen wird dadurch beschränkt, was "als 'sinnvoll' oder 'angemessen' unter den Systemmitgliedern" gilt<sup>131</sup> [Hejl 2000: 138].

Welche der drei hier verwandten Theorien zu bevorzugen ist, hängt davon ab, wie man die hier beschriebenen Theoriefunktionen bewertet bzw. welche man erfüllt haben will und welche Theorieelemente (z.B. Einfachheit, Prognosefähigkeit, empirische Validierung) man unbedingt beibehalten will. Damit beschäftige ich mich kurz im letzten Kapitel dieser Arbeit.

### **4.3 Schlussbetrachtung**

Der Konstruktivismus bzw. das hier verwandte konstruktivistische Modell hat meiner Meinung nach gegenüber den klassischen Integrationstheorien den entscheidenden Vorteil, dass die in der Einwanderungs- und Asylpolitik beobachteten Phänomene erklärt und nachvollzogen werden können. Der Wert des Konstruktivismus entsteht gerade dadurch, dass er die empirischen Rätsel der klassischen Integrationstheorien verständlich macht. Die Vorteile der klassischen Integrationstheorien gegenüber dem konstruktivistischen Modell, Einfachheit und stärkere Prognosefähigkeit, werden nämlich vor allem dadurch deutlich beeinträchtigt, dass ihre theoretischen Hypothesen zum Teil an der Empirie widerlegt werden können.

Die Einwanderungs- und Asylpolitik der EU kann von den klassischen Integrationstheorien recht gut erfasst werden: Das Ergebnis des Maastrichter Vertrages lässt sich sehr gut mit dem liberalen Intergouvernementalismus und das Ergebnis des Amsterdamer Vertrages mit dem Neofunktionalismus erklären (vgl. Kapitel 3.3, S. 73 und Kapitel 3.4, S. 75). Sicherlich sind die beiden klassischen Integrationstheorien ein erster guter Zugriff, aber es bleiben Erklärungsunzulänglichkeiten und -probleme bestehen. Hier kann das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. als zusätzlicher Ansatz sehr gut verwendet werden. Aufgrund seiner hohen Komplexität und recht schwachen Prognosefähigkeit ist dieses Modell aber für einen ersten Zugriff auf die hier betrachteten, empirischen Phänomene eher ungeeignet.

---

<sup>129</sup> Das Schlagwort hier ist *rationale Logik*.

<sup>130</sup> Das Stichwort ist hier *funktionale Logik*.

<sup>131</sup> Das Schlagwort lautet hier *Logik der Angemessenheit*.

Das konstruktivistische Modell von Marcussen u.a. bedarf daher noch einiger theoretischer Verfeinerungen - oder sogar Vereinfachungen, soweit dies möglich ist - und vor allem einer besseren Operationalisierung. Es müssen z.B. genaue Anhaltspunkte oder Merkmale für die Wahrnehmung eines kritischen Zeitpunktes spezifiziert werden [vgl. Moravcsik 1999: 671]. Denkbar sind hier z.B. enttäuschte Erwartungen oder unerfüllte Interessen bei den Akteuren. Desweiteren müssen Regeln oder Kausalmechanismen ausgearbeitet werden, die genau bestimmen, welche Ideen und Diskurse welche Politiken unter welchen Umständen beeinflussen und welche Ideen miteinander kompatibel sind [vgl. Moravcsik 1999: 671]. Denkbar wäre hier z.B. eine Typologie von Ideen und Diskursen, die in verschiedenen Weisen auf die Politiken einwirken.

Das Modell von Marcussen u.a. hat also noch einen deutlichen Entwicklungs- und Konkretisierungsbedarf. Allerdings ist dies auch nicht verwunderlich, da es sich bei der konstruktivistischen Integrationsforschung um ein recht neues Feld in den Internationalen Beziehungen handelt: Diese Theorierichtung entstand erst in den 90er Jahren, und das Modell von Marcussen u.a. stammt von 1999. Die klassischen Integrationstheorien haben ihren Ursprung dagegen in den 60er Jahren und haben seitdem auch einige Überarbeitungen und Fortentwicklungen erfahren, denn keine der hier angewandten Theorievarianten entspricht voll dem Original aus der Anfangszeit.

## 5 Anhang

### 5.1 zeitliche Übersicht über relevante Ereignisse bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU

- 25.03.1957 Unterzeichnung der Verträge zur Gründung der EWG und EAG (Römische Verträge) durch die "Sechs" [Matern/Schultz 1995: 394]: Der EWG sah bereits Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft vor, wenn auch nur unter dem wirtschaftlichen Aspekt [IA.17]
- 9./10.12.1974 Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Paris: erste Überlegungen zu einer Harmonisierung der Ausländergesetzgebung und Abschaffung der Passkontrollen (Passunion) [Zott 1999: 29]
- 01./02.12.1975 Europäischer Rat in Rom: intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen Einwanderung und Asyl: TREVI ("terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale") [IA.17; Zott 1999: 32]
- ab 1984 Einrichtung regelmäßiger Treffen der Innen- und Justizminister, also der Minister, die für Einwanderung zuständig sind [IA.17; vgl. auch Gimbal 1994a: 54]
- 25./26.06.1984 Europäischer Rat von Fontainebleau: Entschluss, das Ziel der Abschaffung der Binnengrenzen im Personenverkehr erneut zu betonen [Epiney 1995a: 23f; Zott 1999: 29]
- 30.07.1984 Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze (Vorläufer für Schengen I) [Brübach 1997: 22; Gehring 1998: 53]
- 14.06.1985 Die Europäischen Kommission legt das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes der EU (inklusive Vorschlag: Abbau der Binnengrenzkontrollen und Schaffung von Ausgleichs- und Harmonisierungsmaßnahmen) vor. [Argirakos 1999: 141; Brübach 1997: 15; Matern/Schultz 1995: 399; Monar 1998: 127]
- 14.06.1985 Unterzeichnung des "Übereinkommen(s) über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14.06.1985" durch Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten, Schengen I [Argirakos 1999: 146; Bigo 1996: 130; Schütz 1995: 511]
- 02.03.1986 Inkrafttreten von Schengen I [Zott 1999: 123]
- 17./28.02.1986 Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte durch die zwölf Mitgliedstaaten [Matern/Schultz 1995: 399]: Der "Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr [...] von [...] Personen gewährleistet ist."; Institutionalisierung der garantierten Freizügigkeit [IA.16]

- 20.10.1986 Informelle Tagung der für Einwanderung, Terrorismusbekämpfung und Drogenprobleme zuständigen Minister der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in London: Einsetzung der Ad-hoc-Gruppe Einwanderung auf Vorschlag Großbritanniens [Brübach 1997: 27; IA.17; Nanz 1996: 64; Riegraf 2000: 5; Zott 1999: 33]
- 01.07.1987 Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte [Matern/Schultz 1995: 399]
- 02./03.12.1988 Europäischer Rat von Rhodos: Einsetzung der Gruppe der "Koordinatoren Freizügigkeit", auch "Rhodos-Gruppe" genannt [Achermann 1995: 85; Brübach 1997: 33f; Zott 1999: 34f]
- 26.-27.06.1989 Europäischer Rat von Madrid: Gruppe der "Koordinatoren Freizügigkeit" legt das sogenannte Dokument von Palma vor, einen Bericht, der eine Liste von Maßnahmen enthält, die zwecks der Einführung der Freizügigkeit parallel zur Beseitigung aller Binnengrenzen umgesetzt werden sollten [Achermann 1995: 85; Brübach 1997: 34; Zott 1999: 34f]
- 15.06.1990 Unterzeichnung des "Übereinkommen(s) über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages", Dubliner Übereinkommen bzw. Abkommen, Dubliner Konvention [Achermann 1995: 82f; IA.16; IA.18; Schelter 1996: 22; abgedruckt in Achermann u.a. 1995: 243-252]
- 19.06.1990 Unterzeichnung des "Übereinkommen(s) zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 19.06.1990" (Schengener Durchführungsübereinkommen, Schengen II) von Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten sowie inzwischen auch von Italien (27.11.1990), Spanien und Portugal (25.06.1991), Griechenland (6.11.1992), Österreich (28.04.1995) sowie Dänemark, Finnland und Schweden (19.12.1996) [Argirakos 1999: 146; Matern/Schultz 1995: 400; Schütz 1995: 511; Zott 1999: 122f, 123 Fussnote 460]
- 09./10.12.1991 Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Maastricht; Einigung auf den Vertrag über die Europäische Union [Matern/Schultz 1995: 400]
- 07.02.1992 Unterzeichnung des Vertrages über die Europäische Union in Maastricht [Matern/Schultz 1995: 401]
- 30.11.1992 und 01.12.1992 Treffen der für Einwanderung zuständigen Minister der EU-Staaten in London:  
Londoner Beschlüsse auf Grundlage des Dubliner Übereinkommens: Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge; Entschließung zu einem einheitlichen Konzept in bezug auf Drittstaatenländer; Schlussfolgerung betreffend Länder, in denen im allgemeinen keinen ernstliche Verfolgungsgefahr besteht (sichere Herkunftsstaaten) [Achermann 1995: 86f, 108; Neußner 1996: 65]; Schaffung eines Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Asylfragen (CIREA) und eines Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI) [Zott 1999: 34]

- 01.01.1993 Einführung des Binnenmarktes (ohne Einigung über genaue Ausgestaltung der Freizügigkeit) [Argirakos 1999: 142; Epiney 1995a: 33f; Schelter 1996: 20]
- 01.11.1993 Der Vertrag über die Europäische Union tritt in Kraft [Matern/Schultz 1995: 402]: Im sogenannten dritten Pfeiler der EU findet sich eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik als "Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" (intergouvernemental). [IA.17; IA.18]
- 23.02.1994 Mitteilung der Kommission vom 23. Februar 1994: Formulierung eines Maßnahmenkatalogs auf verschiedenen Ebenen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung [Brübach 1997: 150f]
- 24.02.1994 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 24. Februar 1994 über die Zuwanderungs- und Asylpolitik: Bestandsaufnahme, Entwicklung einer europäischen Zuwanderungs- und Asylpolitik sowie Vorschlag für ein neues Aktionsprogramm der Union [IA.19; Schelter 1996: 21]
- 24./25.06.1994 Europäischer Rat von Korfu: Einsetzung der Reflexionsgruppe (Vorbereitung der Vertragsrevision) [Brübach 1997: 204]
- 26.03.1995 Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommen in Belgien, Niederlanden, Luxemburg, Frankreich, Spanien, Portugal und Deutschland [Brübach 1997: 26f; Schelter 1996: 20; Werle 2000a: 5]
- 15./16.12.1995 Europäischer Rat von Madrid: Die Reflexionsgruppe legt ihren Schlussbericht vor: teilweise Vorschläge zur schrittweisen Vergemeinschaftung bestimmter Bereiche der Einwanderungs- und Asylpolitik, teilweise Empfehlungen, den intergouvernementalen Rahmen beizubehalten [Brübach 1997: 205-207]
- 16.-18.6.1997 Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Amsterdam [Heimann 1999: 1]
- 02.10.1997 Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam (EUV n.F.) [Heimann 1999: 1; Khan 1998b: XI]
- 01.09.1997 Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens [IA.16]: Die entsprechenden Regelungen des Schengen-Regimes finden damit keine Anwendung mehr [Müller-Graff/Kainer 1998: 124]
- 03.12.1998 Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998: Zeitplan für die Verabschiedung der erforderlichen Maßnahmen, um die Ziele des EUV n.F. bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik bis 2004 zu verwirklichen [IA.16]
- 07.12.1998 Einsetzung der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" durch den Rat (Ziel: umfassende Strategie für den Komplex Migration erarbeiten) [IA.16]
- 11./12.12.1998 Europäischer Rat von Wien: Festlegung einer umfassenden Strategie im Hinblick auf Wanderbewegungen, Asylpolitik und die Aufnahme von Flüchtlingen gefordert; Befürwortung einer hochrangigen Experten-Gruppe für Asyl- und Einwanderungsfragen; Erörterung der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands [IA.17]

- 01.05.1999 Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages:  
Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (generelle Freizügigkeit als Ziel bei gleichzeitiger Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit); damit verbunden Gemeinschaftszuständigkeit bei Asylpolitik, Personenfreizügigkeit, Visapolitik, Überschreiten der Außengrenzen und Einwanderungspolitik sowie Gemeinschaftszuständigkeit bezüglich der Rechte von Drittstaatsangehörigen durch den neuen EGV-Titel "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr"; desweiteren Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in die EU [IA.17; IA.20; Heimann 1999: 1]
- 15./16.10.1999 Europäischer Rat von Tampere: wichtiger Punkt: Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [IA.16; IA.17; Europäischer Rat 1999: 1]

## **5.2 Geltendes Gemeinschaftsrecht und vorbereitende gemeinschaftliche Rechtsakte bezüglich der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU**

### 5.2.1 Geltendes Gemeinschaftsrecht<sup>132</sup>

#### Verordnungen

Datum	Titel	Fundstelle
29.05.1995	Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung [IA.3; Zott 1999: 336]	ABl. L 164 14.07.1995 S. 1
12.03.1999	Verordnung (EG) Nr. 574/1999 des Rates vom 12. März 1999 zur Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen [IA.3; Zott 1999: 336]	ABl. L 072 18.03.1999 S. 2

#### Übereinkommen

Datum	Titel	Fundstelle
15.06.1990	Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags - Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 [IA.5]; in Kraft getreten am 01.09.1997 [Müller-Graff/Kainer 1998: 124; IA.16]	ABl. C 254 19.08.1997 S.1
27.09.1996	Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - Gemeinsame Erklärung zum Asylrecht - Erklärung Dänemarks, Finnlands und Schwedens zu Artikel 7 des Übereinkommens - Erklärung zum Begriff "Staatsangehörige" - Erklärung Griechenlands zu Artikel 5 - Erklärung Portugals betreffend die Auslieferung in Fällen, in denen die dem Auslieferungsersuchen zugrundeliegende strafbare Handlung mit einer lebenslangen Strafe oder Maßregel der Sicherung und Besserung bedroht ist - Erklärung des Rates zu den Folgemaßnahmen [IA.5; Zott 1999: 329]	ABl. C 313 23.10.1996 S. 12

<sup>132</sup> Hauptquellen: Zott 1999: 329-336; IA.1 bis IA.7

Gemeinsame Standpunkte

Datum	Titel	Fundstelle
04.03.1996	Gemeinsamer Standpunkt vom 4. März 1996 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt - betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [IA.6; Zott 1999: 333]	ABl. L 063 13.03.1996 S. 2
26.04.1999	Gemeinsame Maßnahme vom 26. April 1999 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Projekte und Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der Aufnahme und der freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern einschließlich Soforthilfemaßnahmen für Personen, die infolge jüngster Ereignisse im Kosovo geflüchtet sind [IA.6]	ABl. L 114 01.05.1999 S. 2

Gemeinsame Maßnahmen

Datum	Titel	Fundstelle
30.11.1994	Gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat [Zott 1999: 330]	ABl. L 063 13.03.1996 S. 1
04.03.1996	Gemeinsame Maßnahme vom 4. März 1996 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend den Transit auf Flughäfen [IA.2; Zott 1999: 330]	ABl. L 063 13.03.1996 S. 8
16.12.1996	Gemeinsame Maßnahme vom 16. Dezember 1996 - vom Rat aufgrund Artikel K.3 des Vertrag über die Europäische Union angenommen - zur einheitlichen Gestaltung der Aufenthaltstitel [IA.7; Zott 1999: 332]	ABl. L 007 10.01.1997 S. 1
22.07.1997	Gemeinsame Maßnahme im Hinblick auf die Finanzierung gezielter Projekte zugunsten von vertriebenen Personen, die vorübergehenden Schutz in den Mitgliedstaaten gefunden haben, und von Asylbewerbern [Zott 1999: 332]	ABl. L 205 31.07.1997 S. 3
22.07.1997	Gemeinsame Maßnahme im Hinblick auf die Finanzierung gezielter Projekte zugunsten von Asylbewerbern und Flüchtlingen [Zott 1999: 332]	ABl. L 205 31.07.1997 S. 5

Entschließungen

Datum	Titel	Fundstelle
20.06.1994	Entschlieung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung [IA.7; Zott 1999: 333]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 3
30.11.1994	Entschlieung des Rates vom 30. November 1994 in Bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit [IA.7; Zott 1999: 333]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 7
30.11.1994	Entschlieung des Rates vom 30. November 1994 betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Aufnahme eines Studiums [IA.7; Zott 1999: 333]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 10
20.06.1995	Entschlieung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren [IA.5; Zott 1999: 333]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 13
25.09.1995	Entschlieung des Rates vom 25. September 1995 zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen [IA.5; Zott 1999: 333]	ABl. C 262 07.10.1995 S. 1
04.03.1996	Entschlieung des Rates vom 4. März 1996 über die Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Länder, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf Dauer aufhältig sind [IA.7; Zott 1999: 333]	ABl. C 080 18.03.1996 S. 2
26.06.1997	Entschlieung des Rates vom 26. Juni 1997 betreffend unbegleitete minderjährige Staatsangehörige dritter Länder [IA.7; Zott 1999: 334]	ABl. C 221 19.07.1997 S. 23
04.12.1997	Entschlieung des Rates von 4. Dezember 1997 über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen [IA.7]	ABL C 382 16.12.1997 S. 1

Beschlüsse

Datum	Titel	Fundstelle
30.09.1994	Beschluss des Rates vom 30. November 1994 über die vom Rat auf Grund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe b) des Vertrages über die Europäische Union beschlossene gemeinsame Maßnahme über Reiserleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat [IA.2]	ABl. L 327 19.12.1994 S. 1
23.11.1995	Beschluss des Rates vom 23. November 1995 über die Veröffentlichung der vom Rat in den Bereichen Asyl und Einwanderung verabschiedeten Rechtsakte und sonstigen Schriftstücke im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [IA.4; Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 1

Datum	Titel	Fundstelle
22.12.1995	Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1995 zur Beobachtung der Durchführung der im Bereich der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder bereits angenommenen Rechtsakte [IA.4; Zott 1999: 335]	ABl. C 011 16.01.1996 S. 1
04.03.1996	Beschluss des Rates vom 4. März 1996 über ein Warn- und ein Dringlichkeitsverfahren zur Lastenverteilung hinsichtlich der Aufnahme und des vorübergehenden Aufenthalts von Vertriebenen [IA.6; Zott 1999: 335]	ABl. L 063 13.03.1996 S. 10
16.12.1996	Beschluss des Rates vom 16. Dezember 1996 zur Beobachtung der Durchführung der vom Rat erlassenen Rechtsakte im Bereich der illegalen Einwanderung, der Rückübernahme, der illegalen Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder und der Zusammenarbeit bei der Vollstreckung von Ausweisungsanordnungen [IA.7; Zott 1999: 336]	ABl. L 342 31.12.1996 S. 5
26.05.1997	Beschluss des Rates vom 26. Mai 1997 über den Informationsaustausch betreffend die Hilfen für die freiwillige Rückkehr von Drittstaatsangehörigen [IA.7; Zott 1999: 336]	ABl. L 147 05.06.1997 S. 3
26.06.1997	Beschluss des Rates vom 26. Juni 1997 zur Beobachtung der Durchführung der Rechtsakte im Asylbereich [IA.5; Zott 1999: 336]	ABl. L 178 07.07.1997 S. 6
09.09.1997	Beschluss Nr. 1/97 vom 9. September 1997 des Ausschusses nach Artikel 18 des Dubliner Übereinkommens vom 15. Juni 1990 über Bestimmungen zur Durchführung des Übereinkommens [IA.5], der die Gestaltung einheitlicher Formulare und die Formalitäten für die Überstellung von Asylbewerbern von einem in den anderen Mitgliedstaat regelt [Müller-Graff/Kainer 1998: 124]	ABl. L 281 14.10.1997 S. 1
09.09.1997	Beschluss Nr. 2/97 vom 9. September 1997 des Ausschusses nach Artikel 18 des Dubliner Übereinkommens vom 15. Juni 1990 über die Verfahrensregeln des Ausschusses [IA.5]	ABl. L 281 14.10.1997 S. 26
19.03.1998	Beschluss des Rates vom 19. März 1998 über die Aufteilung der Kosten für die Herstellung der Druckvorlagen für die einheitlich gestalteten Aufenthaltstitel [IA.4]	ABl. L 099 31.03.1998 S. 1
30.06.1998	Beschluss Nr. 1/98 vom 30. Juni 1998 des Ausschusses nach Artikel 18 des Dubliner Übereinkommens vom 15. Juni 1990 über die Bestimmungen zur Durchführung des Übereinkommens [IA.5]	ABl. L 196 14.07.1998 S. 49
03.12.1998	Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998 über gemeinsame Normen für die Eintragungen in den einheitlichen Aufenthaltstiteln [IA.2]	ABl. L 333 09.12.1998 S. 8

Empfehlungen

Datum	Titel	Fundstelle
30.11.1994	Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder [IA.7; Zott 1999: 334]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 18
30.11.1994	Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat [IA.7; Zott 1999: 334]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 20
24.07.1995	Empfehlung des Rates vom 24. Juli 1995 betreffend Leitsätze für die Ausarbeitung von Protokollen zur Durchführung von Rückübernahmeabkommen [IA.7; Zott 1999: 334]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 25
22.12.1995	Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1995 zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollverfahren [IA.7; Zott 1999: 334]	ABl. C 005 10.01.1996 S. 1
22.12.1995	Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1995 betreffend die Abstimmung und Zusammenarbeit bei Rückführungsmaßnahmen [IA.7]	ABl. C 005 10.01.1996 S. 3
04.03.1996	Empfehlung des Rates vom 4. März 1996 betreffend die Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen vor Ort in Fragen der Visumerteilung [IA.3; Zott 1999: 334]	ABl. C 080 18.03.1996 S. 1
27.09.1996	Empfehlung des Rates vom 27. September 1996 zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen [IA.7; IA.16; Zott 1999: 334]	ABl. C 304 14.10.1996 S. 1

Schlussfolgerungen

Datum	Titel	Fundstelle
20.06.1994	Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juni 1994 über die eventuelle Anwendung des Artikels K.9 des Vertrags über die Europäische Union auf die Asylpolitik [IA.5; Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 34
20.06.1994	Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Juni 1994 betreffend die Mitteilung der Kommission zum Thema Zuwanderungs- und Asylpolitik [IA.4; Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 49
30.11.1994	Schlussfolgerungen des Rates vom 30. November 1994 über die Ausgestaltung des Informations-, Reflexions- und Austauschentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI) [IA.3; Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 50

*Sonstige Rechtsakte*

Datum	Titel	Fundstelle
20.06.1994	Laissez-passer-Formular für die Überstellung eines Asylbewerbers von einem Mitgliedstaat in den anderen [Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 42
20.06.1994	Einheitliches Formular zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staates [Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 44
20.06.1994	Leitlinien für die Ausarbeitung der gemeinsamen Berichte über Drittstaaten [Zott 1999: 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 52
20.06.1994	Zweiter Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) [Zott 1999: 334]	ABL. C 274 19.09.1996 S. 55
20.06.1994	Text des Rates vom 20. Juni 1994 über bereits zur Visumerteilung befugte Honorarkonsuln, die im Rahmen einer Übergangsregelung einheitliche Visa erteilen dürfen [Zott 1999: 57, 335]	ABl. C 274 19.09.1996 S. 58
26.05.1997	Bericht über die Tätigkeit des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Asylfragen (CIREA) im Jahr 1996 (vom Rat am 26. Mai 1997 gebilligter Text) [IA.5]	ABl. C 191 23.06.1997 S. 21

## 5.2.2 Vorbereitende gemeinschaftliche Rechtsakte<sup>133</sup>

### Vorschläge für Verordnungen

Kommissionsvorschlag - COM (1999) 260 endgültig:  
Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Ausländern [IA.11]

Kommissionsvorschlag - COM (2000) 027 endgültig:  
Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Aufstellung der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind [IA.10]

Kommissionsvorschlag - COM (2000) 100 endgültig:  
Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einrichtung von "Eurodac" für den Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten anderen Drittstaatsangehörigen zur Erleichterung der Durchführung des Dubliner Abkommens [IA.11]

Kommissionsvorschlag - COM (2000) 577 endgültig:  
Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Aufstellung der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (gemäß Artikel 250, Absatz 2 des EG-Vertrages von der Kommission vorgelegt) [IA.10]

### Vorschläge für Richtlinien

Kommissionsvorschlag - COM (1995) 346 endgültig:  
Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Reisefreiheit Staatsangehöriger von Drittländern innerhalb der Gemeinschaft [IA.9]

Kommissionsvorschlag - COM (1999) 638 endgültig:  
Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht der Familienzusammenführung [IA.11]

Kommissionsvorschlag - COM (2000) 303 endgültig:  
Vorschlag für eine Richtlinie 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 [IA.13]

### Vorschläge für Entscheidungen

Kommissionsvorschlag - COM (1999) 686 endgültig:  
Vorschlag für eine Entscheidung über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds [IA.13]

<sup>133</sup> Hauptquellen: IA.8 bis IA.14

Kommissionsvorschlag - COM (2000) 533 endgültig:  
Geänderter Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds (gemäß Artikel 250 Absatz 2 des EG-Vertrages von der Kommission vorgelegt) [IA.13]

#### Vorschläge für Gemeinsame Maßnahmen

Kommissionsvorschlag - COM (1997) 093 endgültig:  
Vorschlag des Rates 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 von Vertriebenen [IA.13]

Kommissionsvorschlag - COM (1998) 372 endgültig:  
Geänderter Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene [IA.13]

Kommissionsvorschlag - COM (1998) 372 endgültig:  
Vorschlag für eine gemeinsame Maßnahme betreffend die Solidarität bei der Aufnahme und dem Aufenthalt von Vertriebenen, die durch eine Regelung über den vorübergehenden Schutz begünstigt werden [IA.13]

#### Vorschläge für Beschlüsse

Kommissionsvorschlag COM (1993) 684 endgültig:  
Vorschlag für einen Beschluss auf der Grundlage von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Abschluss eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten [IA.10]

Kommissionsvorschlag - COM (1998) 731 endgültig:  
Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Integration von Flüchtlingen [IA.13; Europäische Kommission 1998]

Kommissionsvorschlag - COM (1998) 733 endgültig:  
Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine gemeinsame Maßnahme - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der freiwilligen Rückführung und der Aufnahme von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern [IA.13]

Kommissionsvorschlag - COM (1999) 181 endgültig:  
Geänderter Vorschlag für einen Beschluss des Rates über eine gemeinsame Maßnahme - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend Maßnahmen zur konkreten Unterstützung der Aufnahme und freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern, einschließlich Notfallhilfe für Personen, die wegen der jüngsten Ereignisse im Kosovo geflohen sind [IA.13]

#### Vorschläge für sonstige Rechtsakte

Kommissionsvorschlag - COM (1997) 387 endgültig:  
Vorschlag für einen Rechtsakt des Rates über die Ausarbeitung des Übereinkommens zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet [IA.14]

### **5.3 verwendete Abkürzungen**

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften [siehe auch: IA.15] – Reihe L "Rechtsvorschriften" – Reihe C "Mitteilungen und Ausschreibungen"
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
bzw.	beziehungsweise
CIREA	Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen
CIREFI	Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen in Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung
d.h.	das heißt
d.i.	das ist
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EC	<i>European Community</i> , siehe EG
EEA	Einheitlich Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV a.F.	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, alte Fassung (vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam) [abgedruckt in Khan 1998a: 66-172]
EGV n.F.	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, neue Fassung (nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam) [abgedruckt in Khan 1998a: 257-364]
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Europäische Menschenrechtskonvention [abgedruckt in Randelzhofer 1999: 134-147]
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV a.F.	Vertrag über die Europäische Union, alte Fassung (vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam) [abgedruckt in Khan 1998a: 1-14]
EUV n.F.	Vertrag über die Europäische Union, neue Fassung (nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam) [abgedruckt in Khan 1998a: 235-256]
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f	folgende
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951, Genfer Flüchtlingskonvention [abgedruckt in Randelzhofer 1999: 158-171]
i.e.S.	im engeren Sinne
insbes.	insbesondere
IR	<i>international relations</i> , Internationale Beziehungen (IB)
i.w.S.	im weiteren Sinne
KOM	Dokumente der Kommission
lit.	Buchstabe
S.	Seite
SIS	Schengener Informationssystem

SDÜ	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (zweites Schengener Übereinkommen), Schengener Durchführungsübereinkommen, Schengen II [abgedruckt in Achermann u.a. 1995: 193-241]
TREVI	"terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale"
u.Ä.	und Ähnliches
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

## **6 Literaturverzeichnis**<sup>134</sup>

Achermann, Alberto (1995): Schengen und Asyl: Das Schengener Übereinkommen als Ausgangspunkt der Harmonisierung europäischer Asylpolitik (3. Kapitel). in: Achermann, Alberto/Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (1995): Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa. Bern: Verlag Stämpfli+Cie AG, S. 79-128

Achermann, Alberto/Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (1995): Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa. Bern: Stämpfli+Cie AG

Adler, Emanuel (1997): Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. in: European Journal of International Relations 3: 3, S. 319-363

Argirakos, Dimitrios (1999): Die Europäische Union - Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik/Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Ein rechtspolitisches Lehrbuch. Marburg: Tectum Verlag

Ausschuss der Regionen (1999): Stellungnahme zum Thema "Wanderungsbewegungen in Europa". Brüssel/Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Hrsg.) (1994a): The Politics of Immigration in Western Europe (erstes Erscheinen im April 1994 in einer Themenausgabe über "The Politics of Immigration in Western Europe" der Zeitschrift West European Politics 17: 2 (1994)). Newbury Park, Portland: Frank Cass

Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (1994b): The Politics of Immigration: Introduction. in: dies. (Hrsg.) (1994a): The Politics of Immigration in Western Europe (erstes Erscheinen im April 1994 in einer Themenausgabe über "The Politics of Immigration in Western Europe" der Zeitschrift West European Politics 17: 2 (1994)). Newbury Park, Portland: Frank Cass, S. 1-16

Bieber, Roland (1995): Schlußbetrachtung: Schengen als Modell zukünftiger Integration? (5. Kapitel). in: Achermann, Alberto/Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (1995): Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa. Bern: Verlag Stämpfli+Cie AG, S. 179-186

---

<sup>134</sup> Die Literaturhinweise werden im Text bei mehr als zwei Autoren durch die Nennung des ersten Autors und den Zusatz "u.a." angegeben. Im Literaturverzeichnis werden aus Gründen der Vollständigkeit jedoch alle Autoren genannt.

Bigo, Didier (1996): Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne. in: *Politique étrangère* 61: 1 (1996), S. 125-138

Braun, Wilfried (1996): Asylpolitik in der Europäischen Union. in: Müller-Graff, Peter Christian (Hrsg.) (1996a): *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: der dritte Pfeiler der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 75-84

Brochmann, Grete (1991): "Fortress Europe" and the Moral Debt Burden: Immigration from the "South" to the European Economic Community. in: *Cooperation and Conflict* 26: 4 (1991), S. 185-195

Brübach, Thomas (1997): *Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit*. Zugleich ein Beitrag zur Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastricht-Vertrags. Aachen: Shaker Verlag

Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud Erik/Wiener, Antje (1999): The Social Construction of Europe. in: *Journal of European Public Policy* 6: 4 (1999), Special Issue 1999: The Social Construction of Europe, S. 528-544

Diedrichs, Udo/Wessels, Wolfgang (1995): Europäische Union. in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1995): *Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration*. 5. Auflage. Bonn: Europa Union Verlag, S. 172-178

Epiney, Astrid (1995a): Das zweite Schengener Abkommen: Entstehung, Konzept und Einbettung in die Europäische Union (1. Kapitel). in: Achermann, Alberto/Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (1995): *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*. Bern: Verlag Stämpfli+Cie AG, S. 21-50

Epiney, Astrid (1995b): Rechte und Pflichten der Drittausländer (2. Kapitel). in: Achermann, Alberto/Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Wehner, Ruth (1995): *Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa*. Bern: Verlag Stämpfli+Cie AG, S. 51-77

Europäische Kommission (1995-2000): Server der Europäischen Union.  
<http://europa.eu.int/index-de.htm>

weitere verwendete Internet-Adressen vom Server der Europäischen Union (zitiert mit ihrer speziellen Nummerierung):

- IA.1 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/ind/de\\_analytical\\_index\\_19.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/ind/de_analytical_index_19.html)
- IA.2 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de\\_register\\_191010.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_191010.html)
- IA.3 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de\\_register\\_191020.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_191020.html)
- IA.4 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de\\_register\\_191030.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_191030.html)
- IA.5 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de\\_register\\_19103010.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_19103010.html)
- IA.6 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de\\_register\\_19103020.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_19103020.html)
- IA.7 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de\\_register\\_191040.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/reg/de_register_191040.html)
- IA.8 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/ind/de\\_analytical\\_index\\_19.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/ind/de_analytical_index_19.html)
- IA.9 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de\\_register\\_191010.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de_register_191010.html)
- IA.10 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de\\_register\\_191020.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de_register_191020.html)
- IA.11 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de\\_register\\_191030.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de_register_191030.html)
- IA.12 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de\\_register\\_19103010.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de_register_19103010.html)
- IA.13 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de\\_register\\_19103020.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de_register_19103020.html)
- IA.14 [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de\\_register\\_191040.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/reg/de_register_191040.html)
- IA.15 <http://eur-op.eu.int/general/de/a3.htm>
- IA.16 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l14001.htm>
- IA.17 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33022.htm>
- IA.18 <http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/de/sec.htm>
- IA.19 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c10407.htm>
- IA.20 [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/immigration\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_de.htm)

Europäische Kommission (Hrsg.) (1997): Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (veröffentlicht im Amtsblatt C 340 vom 10.11.1997, S. 173-308). [http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec\\_cons\\_treaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf), S. 34-168<sup>135</sup>

Europäische Kommission (1998): Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Integration von Flüchtlingen. Brüssel/Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

---

<sup>135</sup> Die hier angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die Seitenzahlen, die im pdf-Dokument auf den Seiten angegeben sind. Sie entstehen dadurch, dass dieses Dokument der Vorläufer einer Textsammlung ist, die konsolidierte Fassungen der Verträge von Amsterdam (EUV n.F. und EGV n.F.) enthält, welche bisher aber noch nicht erschienen ist.

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999. [http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99\\_de.pdf](http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.pdf)

Foerster, Heinz von (2000): Entdecken oder Erfinden. Wie lässt sich Verstehen verstehen?. in: Gumin, Heinz/Meier, Heinrich (Hrsg.) (2000): Einführung in de Konstruktivismus. 5. Auflage. München: Piper Verlag, S. 41-88

Gehring, Thomas (1998): Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft. in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1 (1998), S. 43-78

Giering, Claus/Weidenfeld, Werner (1998): I. Die Europäische Union nach Amsterdam - Bilanz und Perspektive. in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1998): Amsterdam in der Analyse: Strategien für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 19-87

Gimbal, Anke I. (1994a): Die Zuwanderungspolitik der Europäischen Union: Interessen - Hintergründe - Perspektiven. in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1994): Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmannstiftung, S. 49-88

Gimbal, Anke I. (1994b): Innen- und Justizpolitik - die dritte Säule der Europäischen Union. in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1994): Maastricht in der Analyse. Gütersloh: Verlag Bertelsmannstiftung, S. 71-89

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

Green, Simon (1999): Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der europäischen Unionsbürgerschaft?. ZEI Discussion Paper C 42. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, <http://www.zei.de>)

Haas, Ernst B. (1958): The Challenge of Regionalism. in: International Organization 12: 4 (1958), S. 440-458

Haas, Ernst B. (1961): International Integration. The European and the Universal Process. in: International Organization 15: 3 (1961), S. 366-392

Haas, Ernst B. (1966): The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. in: Journal of Common Market Studies 5: 3 (1966), S. 315-343

Hausmann, Hartmut (2000): Gemeinschaftsregelungen sollen die "Festung Europa" abschirmen. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 2

Heimann, Josef (1999): "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr" - der neue Titel IV EGV unter besonderer Berücksichtigung des Schengen-Protokolls. ZERP-Diskussionspapier 2/99. Bremen: Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen

Hejl, Peter M. (2000): Konstruktion der sozialen Konstruktion. Grundlinien einer konstruktivistischen Sozialtheorie. in: Gumin, Heinz/Meier, Heinrich (Hrsg.) (2000): Einführung in de Konstruktivismus. 5. Auflage. München: Piper Verlag, S. 109-146

Hillenbrand, Olaf (1995): Europa-ABC in Stichworten. in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1995): Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration. 5. Auflage. Bonn: Europa Union Verlag, S. 353-392

Hillenbrand, Olaf (1997): Wirksame Migrationspolitik. Aufgabe für die europäische und globale Politik. in: Internationale Politik 52: 12 (1997), S. 57-62

Hillenbrand, Olaf/Weidenfeld, Werner (1994): Einwanderungspolitik und die Integration von Ausländern - Gestaltungsaufgaben für die Europäische Union. in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1994): Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmannstiftung, S. 11-45

Hoffmann, Stanley (1964): The European Process at Atlantic Crosspurposes. in: Journal of Common Market Studies 3: 2 (1964), S. 85-101

IA...: Nummerierung für Internet-Adressen, siehe: Europäische Kommission (1995-2000): Server der Europäischen Union und dortige Auflistung

Jackson, David (1996): Immigration: Law and Practice. London: Sweet & Maxwell

Keller, Horst (2000a): Wer ist eigentlich Ausländer im europäischen Haus? Unterschiedliche Definitionen und Einordnungen stiften oft Verwirrung. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 1

Keller, Horst (2000b): Einwanderer sollen die geringe Bevölkerungszahl der Industrienationen ausgleichen. Asylsuchende, Einwanderer und Eingebürgerte der Europäischen Union. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 4

Khan, Daniel-Erasmus (Hrsg.) (1998a): Vertrag über die Europäische Union mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in den Fassungen von Maastricht und Amsterdam. 4., aktualisierte und erweiterte Auflage. München: C.H. Beck und Deutscher Taschenbuchverlag (dtv)

Khan, Daniel-Erasmus (1998b): Einführung. in: ders. (Hrsg.) (1998a): Vertrag über die Europäische Union mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in den Fassungen von Maastricht und Amsterdam. 4., aktualisierte und erweiterte Auflage. München: C.H. Beck und Deutscher Taschenbuchverlag (dtv), S. XI-XVIII

Kohl, Peter von (2000): Grundrechtskatalog für alle. EU will Menschenrechte modernisieren. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 4

Läufer, Thomas (1995): Einheitliche Europäische Akte. in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1995): Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration. 5. Auflage. Bonn: Europa Union Verlag, S. 107-109

Leitner, Helga (1997): Reconfiguring the Spatiality of Power: The Construction of a Supranational Migration Framework for the European Union. in: Political Geography 16: 2 (1997), S. 123-144

Lindberg, Leon N. (1970): Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement. in: International Organization 24: 4 (1970), S. 649-731

List, Martin/Behrens, Maria/Reichardt, Wolfgang/Simonis, Georg (1995): Internationale Politik. Probleme und Grundbegriffe. Opladen: Leske + Budrich

Lobkowitz, Wenceslas de (1996): Der "dritte Pfeiler" des Unionsvertrages in der Perspektive der Regierungskonferenz 1996. in: Müller-Graff, Peter Christian (Hrsg.) (1996a): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 41-60

Marcussen, Martin/Risse, Thomas/Engelmann-Martin, Daniela/Knopf, Hans-Joachim/Roscher, Klaus (1999): Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation State Identities. in: Journal of European Public Policy 6: 4 (1999), Special Issue 1999: The Social Construction of Europe, S. 614-633

Marie, Claude-Valentin (1997): Die Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedstaaten 1994: Zunehmende Intoleranz und verschärfte Kontrollstrategien. Informationsnetz für Wanderungsbewegungen aus Drittstaaten (RIMET). Allgemeiner Bericht. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

Matern, Michael/Schultz, Martin (1995): Zeittafel der europäischen Integration. in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1995): Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration. 5. Auflage. Bonn: Europa Union Verlag, S. 393-402

Meyers, Reinhard (1990): Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen. in: Rittberger, Volker (Hrsg.) (1990): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven. Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 21 (1990). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 48-68

Meyers, Reinhard (1994a): Internationale Beziehungen/Internationale Politik. in: Boeckh, Andreas (Hrsg.) (1994): Internationale Beziehungen (Lexikon der Politik, hrsg. von Dieter Nohlen, Band 6). München: C.H. Beck, S. 225-230

Meyers, Reinhard (1994b): Internationale Beziehungen als akademische Disziplin. in: Boeckh, Andreas (Hrsg.) (1994): Internationale Beziehungen (Lexikon der Politik, hrsg. von Dieter Nohlen, Band 6). München: C.H. Beck, S. 231-241

Meyers, Reinhard (1997): Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen. in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1997): Grundwissen Politik. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 313-434

Meyers, Reinhard (1998): Theorien der internationalen Beziehungen. in: Woyke, Wichard (Hrsg.) (1998): Handwörterbuch Internationale Politik. 7., aktualisierte Auflage. Opladen: Leske + Budrich, S. 388-419

Monar, Jörg (1996): Reformziel Innere Sicherheit: Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik. in: Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.) (1996): Die Reform der Europäischen Union: Analysen - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997. Bonn: Europa Union Verlag, S. 59-73

Monar, Jörg (1997): Die Bereiche Inneres und Justiz im Prozess der Integration. in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.) (1997): Die Reform der Europäischen Union: Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz. Baden-Baden: Nomos Verlags-Gesellschaft, S. 241-252

Monar, Jörg (1998): Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam. in: Jopp, Matthias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.) (1998): Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag. Bonn: Europa Union Verlag, S. 127-154

Monar, Jörg (1999): Justice and Home Affairs. in: Edwards, Geoffrey/Wiessala, Georg (Hrsg.) (1999): The European Union Annual Review 1998/1999. Oxford/Malden: Blackwell Publishers Ltd. Journal of Common Market Studies 37 (Annual Review, September 1999), S. 155-168

Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. in: International Organization 45: 1 (1991), S. 19-56

Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. in: Journal of Common Market Studies 31: 4 (1993), S. 473-524

Moravcsik, Andrew (1999): 'Is Something Rotten in the State of Denmark?' Constructivism and European Integration. in: Journal of European Public Policy 6: 4, Special Issue 1999: The Social Construction of Europe, S. 669-681

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (1997): Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite. in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 47/97, S. 21-29

Müller-Graff, Peter Christian (Hrsg.) (1996a): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Müller-Graff, Peter Christian (1996b): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres - Funktion, Ausgestaltung und Entwicklungsoptionen des dritten Pfeilers der Europäischen Union. in: ders. (Hrsg.) (1996a): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 11-39

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

Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedemann (1998): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1998): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/1998*. Bonn: Europa Union Verlag, S. 123-128

Nanz, Klaus-Peter (1996): Visapolitik und Einwanderungspolitik der Europäischen Union. in: Müller-Graff, Peter Christian (Hrsg.) (1996a): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres: der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 63-74

Neußner, Olaf (1996): Asylpolitik in der Europäischen Union - Schutz vor Flüchtlingen. in: *Bürgerrechte und Polizei* 53: 1 (1996), S. 64-69

Nuscheler, Franz (1995): *Internationale Migration. Flucht und Asyl*. Opladen: Leske + Budrich

Oldag, Andreas (1999a): Mehr Recht für Europa. Nach Binnenmarkt und Währungsunion dringt Brüssel nun auf ein Zusammenwachsen bei der Innen- und Justizpolitik. in: *Süddeutsche Zeitung*, 15. Oktober 1999, S.12

Oldag, Andreas (1999b): Gerichtsurteile sollen europaweit anerkannt werden. Union will einen "gemeinsamen Rechtsraum" schaffen / Briten strikt gegen Lastenteilung in der Asylpolitik. in: *Süddeutsche Zeitung*, 16./17. Oktober, S. 1

Oldag, Andreas (1999c): Ein erster Schritt auf einem langen Weg. Bis zum vereinbarten gemeinsamen Asylrecht muss die EU noch viele Hindernisse überwinden. in: Süddeutsche Zeitung, 18. Oktober 1999, S. 2

Popper, Karl (1989): Logik der Forschung. 9., verbesserte Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)

Prantl, Heribert (1999): Bollwerk oder Zufluchtstätte. In Tampere beschäftigten sich die Staatschefs mit der Zukunft des Asylrechts in der EU. in: Süddeutsche Zeitung, 15. Oktober 1999, S. 12

Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.) (1999): Völkerrechtliche Verträge. 8., neubearbeitete Auflage. München: Verlag C.H. Beck und Deutscher Taschenbuchverlag (dtv)

Riegraf, Susanne (2000): Die Reform des europäischen Immigrations- und Flüchtlingsregimes durch den Vertrag von Amsterdam: Zur Erklärungskraft des "Liberal intergovernmentalism". Papier für die Nachwuchstagung der Sektion "Internationale Politik" der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft "Politik - Wirtschaft - Gesellschaft. Theorien und Problemfelder der internationalen Beziehungen" vom 3. bis 5. März 2000 in Arnoldsheim. Tübingen: Universität Tübingen

Sassen, Saskia (1996): Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag GmbH

Schaber, Thomas/Ulbert, Cornelia (1994): Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte. in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1: 1 (1994), S. 139-169

Schelter, Kurt (1996): Innenpolitische Zusammenarbeit in Europa zwischen Maastricht und Regierungskonferenz 1996. in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 1-2/96, S. 19-26

Schmid, Josef (1994): Zuwanderung aus Eigennutz? Der demographische Aspekt des Einwanderungsbedarfes in den EU-Mitgliedstaaten. in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1994): Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmannstiftung, S. 89-124

Schmidt, Manfred G. (1995): Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag

Schmitter, Philippe C. (1969): Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. in: *International Organization* 23: 1 (1969), S. 161-166

Schmitter, Philippe C. (1970a): A Revised Theory of Regional Integration. in: *International Organization* 24: 4 (1970), S. 836-868

Schmitter, Philippe C. (1970b): Central American Integration: Spill-over, Spill-around or Encapsulation?. in: *Journal of Common Market Studies* 9: 1 (1970), S. 1-48

Schmuck, Otto (1996): Ausländische Bürgerinnen und Bürger in Europa - Sind und Fremde willkommen?. in: Bundeszentrale für politische Bildung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Politik (Hrsg.) (1996): *Von der EG zur Europäischen Union. Vertiefung und Erweiterung (Reihe: Arbeitshilfen für die politische Bildung)*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 265-319

Schütz, Raimund (1995): Europaweite Freizügigkeit ohne demokratische Kontrolle? Überwachung der Anwendung der Schengen II-Konvention durch die nationalen Parlamente. in: *Archiv des öffentlichen Rechts*. 120: 4 (1995), S. 509-548

Seidel, Gerd (1996): *Handbuch der Grund- und Menschenrechte auf staatlicher, europäischer und universeller Ebene: Eine vergleichende Darstellung der Grund- und Menschenrechte des deutschen Grundgesetzes, der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie der Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts und der zuständigen Vertragsorgane*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

Smith, Steve (1999): Social Constructivisms and European Studies: a Reflectivist Critique. in: *Journal of European Public Policy* 6: 4 (1999), Special Issue 1999: The Social Construction of Europe, S. 682-691

Stabenow, Michael (1999): Wird das hässliche Bild der Festung Europa zu sehen sein? Flüchtlings- und Hilfsorganisationen beim EU-Gipfeltreffen in Tampere. in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Oktober 1999, S. 2

Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1994): *Das europäische Einwanderungskonzept. Strategien und Optionen für Europa*. Gütersloh: Verlag Bertelsmannstiftung

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1995): *Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration*. 5. Auflage. Bonn: Europa Union Verlag

Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1998): Amsterdam in der Analyse: Strategien für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Welz, Christian/Engel, Christian (1993): Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die Europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation, in: Bogdandy, Armin von (Hrsg.) (1993): Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration. Baden-Baden: Nomos, S.129-169

Wendt, Alexander (1995): Constructing International Politics. in: International Security 20: 1 (1995), S. 71-81

Werbke, Hans Joachim (2000): Die Medien als Aufwiegler. Schotten, Waliser, Nordiren und Ausländer in England. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 16

Werle, Gerd (2000a): Ein deutsch-französisches Pilotprojekt wird zur Erfolgsstory in Europa. Der Vertrag von Schengen brachte den Unionsbürgern ein neues Gefühl der Freiheit. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 5

Werle, Gerd (2000b): Keine Angst vor "Überfremdung". Luxemburg - Ein für Ausländer offenes Land. in: Das Parlament. Themenausgabe "Ausländer in Europa". 50. Jg./Nr. 12 vom 17.03.2000, S. 14

Winter, Martin (1999a): Vorstoß auf neues Terrain. EU berät Rechtspolitik. in: Frankfurter Rundschau. 15. Oktober 1999, S. 2

Winter, Martin (1999b): EU peilt einheitliches Recht an. Gipfel bereitet neue Integrations-schritte vor/Asylpolitik soll angeglichen werden. in: Frankfurter Rundschau, 18. Oktober 1999, S. 1

Wolf, Dieter (1999): Integrationstheorien im Vergleich. Funktionalistische und intergouvernementalistische Erklärung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft

Zott, Regina (1999): Der rechtliche Rahmen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union: Analyse des Maastrichter Vertrages und Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang