

Thorsten Müller

Die Innen- und
Justizpolitik der
Europäischen Union
Eine Analyse der Integrationsentwicklung

Leske + Budrich, Opladen 2003

Inhalt

Danksagung	5
Verzeichnis der Graphiken	12
Verzeichnis der Schaubilder	13
Verzeichnis der Tabellen	14
Abkürzungen	15
Vorwort	19
A Einführung	21
I Bestandsaufnahme der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit	21
1. Entwicklungslinien einer europäischen Innen- und Justizpolitik	21
2. Sicherheit und Recht im traditionellen Staatsverständnis	24
3. Inhalte der ‚Europäischen Innen- und Justizpolitik‘	27
3.1 Politikfeld 1: Asyl, Einwanderung und Visa	28
3.2 Politikfeld 2: Polizei, Zoll und Drogen	30
3.3 Politikfeld 3: Zivil- und Strafsachen	32
4. Politische Relevanz: Staat und Staatsaufgaben	33
II Verortung im wissenschaftlichen Diskussionsprozeß	35
1. Die Innen- und Justizpolitik in der wissenschaftlichen Forschungsdiskussion	35
2. Eingrenzung: Forschungsfragen und Orientierungsthesen.....	41
2.1 Zur Erfäßbarkeit eines Integrationsprozesses	41
2.2 Rahmenbedingungen und Inhalte der Innen- und Justizpolitik ..	42
2.3 Fünf Thesen zum Entwicklungsprozeß einer ‚Europäischen Integrierten Innenpolitik‘	44
3. Politikwissenschaftliche Relevanz: kooperative und integrative Problemlösungen	47
III Forschungsentwurf der geplanten Integrationsanalyse	49

B Theorien und Indikatoren als Erkenntnisinstrumente	51
I Begriffsverständnisse und Methodenanwendung	51
1. Theorie- und Methodenverständnis: Begriffsklärungen	51
1.1 Zum Verständnis von Theorie und Analyse	51
1.2 Zum Verständnis von Methoden und Methodenkritik	54
1.3 Zum Verständnis von Integration und Prozeß	54
2. Anwendung der Methoden und Methodenkritik	56
II Auswahl und Erarbeitung der theoretischen Ansätze	59
1. Intergouvernementalismus	66
1.1 Entstehungszusammenhänge und Primärannahmen	66
1.2 Annahmen über die Kooperation und Integration in der Europäischen Union	68
2. Neofunktionalismus	73
2.1 Entstehungszusammenhänge und Primärannahmen	73
2.2 Annahmen über die Kooperation und Integration in der Europäischen Union	76
3. Fusionsthese.....	82
3.1 Entstehungszusammenhänge und Primärannahmen	82
3.2 Annahmen über die Kooperation und Integration in der Europäischen Union	83
4. Zusammenfassung: Vergleich der gewählten Ansätze	88
III Diskussionsangebot: Indikatorensystem zur Analyse der Integrationsentwicklung	93
1. Konstitutionalisierung	94
2. Institutionalisierung	97
3. Entscheidungsproduktion.....	98
4. Differenzierung	100
5. Externalisierung	100
6. Drei theoriegeleitete Modelle im Vergleich	104
6.1 Kooperationsmodell des Intergouvernementalismus	104
6.2 Integrationsmodell des Neofunktionalismus	107
6.3 Mischmodell der Fusionsthese	111

C Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Europäischen Innenpolitik?	119
I Vertragliche Weiterentwicklung: eine schleichende Konstitutionalisierung?	119
1. Frühe internationale und europäische Kooperationsformen.....	119
1.1 Internationale, regionale und bilaterale Zusammenarbeit	119
1.2 Erster EG-europäischer Ansatz: TREVI-Kooperation	122
1.3 Die Parallelintegration im Schengen-Prozeß.....	123
2. Der Maastrichter Vertrag über die Schaffung einer Europäischen Union	129
2.1 Der Maastrichter Vertrag: Ziele und thematische Abgrenzungen	129
2.2 Primärrechtlich fundierte Institutionen der Europäischen Union	132
2.3 Instrumente und Entscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Maastricht.....	135
3. Die Reformkonferenz und der Vertrag von Amsterdam	138
3.1 Die Diskussion um die Reform des Amsterdamer Vertrages	138
3.2 Die Regelungen im Vertrag von Amsterdam in der dritten und der ersten Säule	146
3.3 Primärrechtlich fundierte Institutionen der Europäischen Union	156
3.4 Instrumente und Entscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Amsterdam	160
4. Der Nizza-Vertrag über eine Europäische Union.....	165
4.1 Die Regierungskonferenz und der Vertrag von Nizza.....	165
4.2 Veränderungen und Ergänzungen durch den Vertrag von Nizza	166
II Neue Akteure in neuen Institutionen: Ein Muster der Institutionenbildung?	177
1. Institutionalisierungen vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages.	177
1.1 Die Arbeitsstrukturen der TREVI-Kooperation	177
1.2 Weitere EG und EG-nahe institutionelle Strukturen	179
1.3 Parallelintegration durch das Schengener Übereinkommen.....	184
2. Institutionalisierung seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages	187
2.1 Institutionenbildung durch den Maastrichter Vertrag.....	188
2.2 Errichtung neuer Institutionen nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages	194
3. Institutionelle Ausgestaltung seit dem Amsterdamer Vertrag.....	211
3.1 Institutionenbildung durch den Amsterdamer Vertrag	211
3.2 Errichtung neuer Institutionen seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages.....	217
3.3 Zur Finanzierung der Innen- und Justizpolitik	221

III Entscheidungsproduktion: verbindlicher und einfacher?.....	223
1. Der Europäische Rat und die Europäische Kommission.....	224
1.1 Der Europäische Rat in der Innen- und Justizpolitik.....	224
1.2 Einflußwege der Kommission: Mitteilungen, Grünbücher und Vorschläge.....	235
2. Das Entscheidungszentrum: der Rat der Europäischen Union.....	240
2.1 Schengen: Entscheidungen des Exekutivausschusses	240
2.2 Entscheidungsproduktion im Rahmen der Europäischen Union .	242
2.3 Zur quantitativen Entwicklung des Besitzstandes	259
3. Horizontalprobleme im Rat in den neunziger Jahren.....	269
3.1 Auswirkungen der unterschiedlichen Rechtstraditionen	271
3.2 Die Einbeziehung des EuGH in den Politikbereich der Innen- und Justizpolitik	273
3.3 Konflikte durch bestehende internationale Verpflichtungen.....	275
3.4 Sachfremde Blockadegründe: Der Konflikt um Gibraltar.....	276
IV Differenzierung durch thematische Reichweitenausdehnung	278
1. Zurückhaltende Themenausweitung in der TREVI-Kooperation	278
2. Neue Dynamik durch den Maastrichter Vertrag?	280
2.1 Asyl- und Einwanderungspolitik, Visa sowie Außengrenzen	281
2.2 Polizei, Drogen und Zoll	287
2.3 Zivil- und Strafsachen	294
3. Fortsetzung des Trends im Amsterdamer Vertrag?.....	304
3.1 Zur Einbeziehung von Schengen in den EU-Rahmen	304
3.2 Asyl- und Einwanderungspolitik, Visa sowie Außengrenzen	309
3.3 Polizei (EDU, Europol), Drogen und Zoll.....	316
3.4 Zivil- und Strafsachen	321
V Differenzierung durch technische und personelle Vernetzung: Strategie der EU.....	328
1. Vernetzungen im Bereich der Freizügigkeit, Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Außengrenzen.....	328
1.1 Schengen: Schengener Informationssystem (SIS), SIRENE und SISNET	328
1.2 Netzwerke auf personeller Ebene: CIREA, CIREFI und Ausbildungsprogramme	330
1.3 Netzwerke auf technischer Ebene: FADO, EURODAC	334
2. Vernetzungen im Bereich von Polizei, Zoll und Drogen	336
2.1 Netzwerke auf personeller Ebene: Europol, EPA sowie Ausbildungsprogramme	337
2.2 Netzwerke auf technischer Ebene: TECS, RAXEN, REITOX, ZIS u.a.	342
3. Vernetzungen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit	347

VI Entwicklung einer Außenpolitik der Innen- und Justizpolitik	351
1. Externalisierung im Rahmen von Schengen	352
2. Der Erweiterungsprozeß der Europäischen Union.....	356
3. Die Außenpolitik der Innen- und Justizpolitik zwischen 1993 und 2001	362
3.1 Außendimensionen der Asyl- und Einwanderungspolitik.....	364
3.2 Außendimensionen der Polizei- und Zollkooperation.....	368
3.3 Außendimension der Drogenpolitik der EU.....	374
3.4 Justitielle Zusammenarbeit in internationalen Gremien.....	381
D Analyse der Integrationsentwicklung und Diskussion der Theorien	383
I Gesamtanalyse der Integrationsentwicklung.....	383
1. Konstitutionalisierung.....	384
1.1 Schaffung eines primärrechtlichen Rahmens	384
1.2 Vertragliche Ausgestaltung der Ziele und Institutionen.....	387
1.3 Anpassung der Handlungsinstrumente und Entscheidungsverfahren	391
2. Institutionalisierung	393
2.1 Einrichtung von Entscheidungsgremien und Arbeitsstrukturen..	394
2.2 Sekundärrechtlich begründete Institutionenentstehung.....	397
3. Entscheidungsproduktion.....	399
3.1 Rollenzuweisungen und Rollenausfüllung der Institutionen.....	399
3.2 Entwicklungstendenzen und Grundprobleme der Entscheidungsproduktion	401
4. Differenzierung	407
4.1 Thematische Ausdifferenzierung der Zusammenarbeit.....	407
4.2 Personelle und technische Vernetzungen	411
5. Externalisierung	413
5.1 Neue Teilnehmer an der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit.....	414
5.2 Konstituierung einer Außenpolitik der Innen- und Justizpolitik .	416
II Erklärungsstärken und Schwächen der Theorien	417
1. Intergouvernementales Kooperationsmodell in der Anwendung	418
2. Neofunktionales Integrationsmodell in der Anwendung.....	421
3. Fusionsorientiertes Mischmodell in der Anwendung.....	423
4. Bewertung der Aussagekraft der theoretisch inspirierten Modelle	426

III Erarbeitung theoriegesättigter Aussagen über den Integrationsprozeß	428
1. Phasen der Integrationsentwicklung der Innen- und Justizpolitik.....	428
2. Schlußfolgerungen: Thesen zur Integrationsentwicklung	433
3. Die Innen- und Justizpolitik: Perspektiven für die Zukunft	435
E Anhänge	439
I Literaturverzeichnis	439
Dokumente	439
Monographien.....	465
Artikel	474
Zeitungsartikel und sonstige Quellen.....	496