

Europaisierung nationaler Migrationspolitik

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

**von
Veronica Tomei**

Lucius & Lucius • Stuttgart - 2001

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

1.2	Legitimation durch Beteiligung des Europäischen Parlaments ...	148
1.2.1	Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Europaisierung nationaler Migrationspolitik	148
1.2.2	Legitimationskraft des Europäischen Parlaments im Politikfeld Migration	150
1.3	Indirekte Legitimation durch Beteiligung der nationalen Ebene	152
1.4	Legitimation durch gesteigerte Problemlösungskompetenz?	158
1.5	Fazit: Notwendigkeit der begleitenden parlamentarischen Kontrolle im Europaisierungsprozefi nationaler Migrationspolitik	160
2.	Europaisierung nationaler Migrationspolitik und die Migrationskrise ..	162
2.1	Krise des gegenwertigen Asyl- und Migrationssystems	162
2.2	Migrationspolitische Kooperation auferhalb des EU-Rahmens ..	166
2.3	Migrationspolitische Losungsansatze der EU-Staaten	170
2.4	Fazit: Migrationspolitische Losungsansatze im Vergleich	172
3.	Drittes Zwischenergebnis: Demokratische und migrationspolitische Vorteile der Europaisierung nationaler Migrationspolitik	174
V.	Zusammenfassung und Schlufi.	177
1.	Zusammenfassung der Ergebnisse	177
2.	Einordnung der Ergebnisse in die integrationstheoretische Literatur	182
3.	Schlufibetrachtungen	185
VI.	Anhang	187
VII.	Abkiirzungsverzeichnis.	192
VIII.	Literaturverzeichnis.	194
1.	Primarliteratur	194
1.1	Vertrage, Verordnungen und Beschlisse des Rates der Europaischen Union	194
1.2	Presseerklarungen, Drucksachen, Stellungnahmen, Tatigkeits- berichte, Selbstdarstellungen, Programme und Organigramme ..	197
2.	Sekundarliteratur	201
3.	Periodika	224