

Thorsten Müller

Die Innen- und  
Justizpolitik der  
Europäischen Union

Eine Analyse der Integrationsentwicklung

Leske + Budrich, Opladen 2003

# Inhalt

<b>Danksagung</b> .....	5
<b>Verzeichnis der Graphiken</b> .....	12
<b>Verzeichnis der Schaubilder</b> .....	13
<b>Verzeichnis der Tabellen</b> .....	14
<b>Abkürzungen</b> .....	15
<b>Vorwort</b> .....	19
<b>A Einführung</b> .....	21
<b>I Bestandsaufnahme der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit</b> .....	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
<b>II Verortung im wissenschaftlichen Diskussionsprozeß</b> .....	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
<b>III Forschungsentwurf der geplanten Integrationsanalyse</b> .....	49

<b>B Theorien und Indikatoren als Erkenntnisinstrumente .....</b>	<b>51</b>
<b>I Begriffsverständnisse und Methodenanwendung .....</b>	<b>51</b>
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
<b>II Auswahl und Erarbeitung der theoretischen Ansätze .....</b>	<b>59</b>
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
<b>III Diskussionsangebot: Indikatorensystem zur Analyse der Integrationsentwicklung .....</b>	<b>93</b>
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

<b>C Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Europäischen Innenpolitik?</b> .....	119
<b>I Vertragliche Weiterentwicklung: eine schleichende Konstitutionalisierung?</b> .....	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
<b>II Neue Akteure in neuen Institutionen: Ein Muster der Institutionenbildung?</b> .....	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

<b>III Entscheidungsproduktion: verbindlicher und einfacher?.....</b>	<b>223</b>
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
<b>IV Differenzierung durch thematische Reichweitenausdehnung .....</b>	<b>278</b>
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
<b>V Differenzierung durch technische und personelle Vernetzung: Strategie der EU.....</b>	<b>328</b>
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

<b>VI Entwicklung einer Außenpolitik der Innen- und Justizpolitik ....</b>	<b>351</b>
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
<b>D Analyse der Integrationsentwicklung und Diskussion der Theorien .....</b>	<b>383</b>
<b>I Gesamtanalyse der Integrationsentwicklung.....</b>	<b>383</b>
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
<b>II Erklärungsstärken und Schwächen der Theorien .....</b>	<b>417</b>
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

<b>III Erarbeitung theoriegesättigter Aussagen über den Integrationsprozeß</b> .....	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
<b>E Anhänge</b> .....	439
<b>I Literaturverzeichnis</b> .....	439
Dokumente .....	439
Monographien.....	465
Artikel .....	474
Zeitungsartikel und sonstige Quellen.....	496