



universität
wien

Masterarbeit

Titel der Masterarbeit

„Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen
Union und ihre Darstellung in den europäischen Parteiprogrammen
der Fraktionen des Europäischen Parlaments“

Verfasserin

Jasmina Ude, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, April 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Politikwissenschaft UG2002

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Paul Luif

Vorwort

Ich möchte an dieser Stelle gerne die Chance ergreifen und das Vorwort meiner Masterarbeit als Gelegenheit nutzen, um mich bei einigen Personen zu bedanken, die mich durch mein Studium begleitet haben.

Mein Dank gilt meinem Betreuer Univ.-Doz. Dr. Paul Luif. Durch seine Seminare bin ich zur Themenauswahl gelangt und ich danke ihm für seine Anregungen, seine konstruktive Kritik sowie die Möglichkeit mich mit diesem Thema auseinander zu setzen.

Der größte Dank gilt meiner Familie, die mir das Studium nicht nur finanziell ermöglicht hat, sondern mich auch durch ihr Vertrauen, ihre Unterstützung und ihren Zuspruch in meiner Entscheidung bestärkt hat, meinen eigenen Weg zu gehen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	2
Inhaltsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	6
1. Einleitung.....	8
3.1. Erkenntnisinteresse und Allgemeines zur Arbeit	8
3.2. Begriffsdefinitionen und Begriffserklärungen	9
3.3. Forschungsfrage	11
3.4. Methodenwahl.....	12
3.5. Hypothesen und theoretische Grundlagen	12
4. Historische Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik.....	15
4.1. Phase der koordinierten Politik der Mitgliedsstaaten: 1957 - 1990	15
4.2. Phase der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit: 1990 - 1999.....	19
4.3. Phase der Etablierung von Migrationspolitik als gemeinsames Politikfeld: 1999 - heute	21
5. Die vertragliche Grundlage nach dem Vertrag von Lissabon und die aktuellen Entwicklungen	26
5.1. Das Stockholmer Programm	29
6. Bewertungen der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union.....	32
6.1. Im wissenschaftlichen Diskurs.....	32
6.2. Von Interessenverbänden und NGO's	34
7. Aufgaben und Bestellmodus des Europäischen Parlaments	37
8. Die politischen Parteien der Europäischen Union	41
8.1. Entwicklung der europäischen Parteien	42
8.1.1. Entlang von Cleavages	43
8.1.2. An Hand historischer Konturen	46
8.1.3. Gemäß den rechtlichen Grundlagen	48

8.2. Aufbau und Struktur europäischer Parteien.....	52
8.3. Fraktionen.....	53
9. Darstellung der Asyl- und Migrationspolitik in den Parteiprogrammen der Fraktionen des Europäischen Parlaments	56
9.1. EVP.....	56
9.2. S&D	58
9.3. ALDE	59
9.4. GREENS/EFA.....	61
9.5. ECR	62
9.6. GUE/NGL.....	63
9.7. EFD.....	63
9.8. Bewertung der Darstellung der Asyl- und Migrationspolitik in den Parteiprogrammen an Hand der Hypothesen	64
10. Resümee	67
11. Schlusswort	68
12. Bibliographie.....	69
12.1. Primärquellen.....	69
12.2. Sekundärquellen.....	73
12.3. Internetquellen.....	75
12.4. Abbildungsverzeichnis	77
Abstract und Lebenslauf	79

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CELAD	Comité Européen de la Lutte Antidrogue
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Menschenrechtsgerichtshof, Sitz in Straßburg
EMRK	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EP	Europäisches Parlament
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
Eurodac	Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken von Asylbewerbern und einigen Kategorien illegaler Einwanderer
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Nr.	Nummer
RA	Rechtsakt
s.o.	siehe oben
SIS II	Schengener Informationssystem II
sog.	sogenannt
TREVI	Terrorism, Racism, Extremism, Violence International
VIS	Visa-Informationssystem
ZBJV	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

1. Einleitung

3.1. Erkenntnisinteresse und Allgemeines zur Arbeit

Ich möchte mich in meiner Masterarbeit mit dem Themenkomplex „Innere Sicherheit der Europäischen Union“ auseinandersetzen, insbesondere mit der Asyl- und Migrationspolitik. Hierzu möchte ich zunächst die Veränderungen skizzieren, die sich im Rahmen des Vertrages von Lissabon vollzogen haben. Zuvor möchte ich jedoch noch einen Block über die historische Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik einschieben. Im Anschluss daran soll auch ein Augenmerk auf das gegenwärtige ordentliche Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Europäischen Union gelegt und speziell die Rolle des Europäischen Parlaments beleuchtet werden sowie seine Befugnisse und Zusammensetzung. Auch die Entstehung der europäischen Parteien wird analysiert werden. Schließlich möchte ich die Aussagen bzw. Forderungen der Parlamentsparteien (Fraktionen) des Europäischen Parlamentes an Hand ihrer Parteiprogramme oder Positionspapiere im Hinblick auf das Thema „Innere Sicherheit der Europäischen Union“ vergleichen. Hierbei soll aus diesem Themenkomplex lediglich der Aspekt der Asyl- und Migrationspolitik herausgehoben werden, um dem Titel und dem Schwerpunkt meiner Masterarbeit gerecht zu werden, da es zudem sonst den Rahmen der Arbeit übersteigen würde.

Der Themenkomplex „Innere Sicherheit“ und hierbei insbesondere die Asyl- und Migrationspolitik gewinnen immer mehr an Bedeutung im Hinblick auf die nicht mehr sichtbaren nationalstaatlichen Grenzen im europäischen Gemeinschaftsraum und dem ständig beklagten Verlust von nationaler Souveränität. Instabile Staaten bilden beispielsweise einen Ausgangspunkt für Wanderungsbewegungen und werden somit auch zur Angelegenheit für andere Staaten. Ferner ist festzuhalten, dass durch die immer stärkere globale Vernetzung der Welt, Geschehnisse von außen vermehrt Auswirkungen auf die nationale innere Sicherheit haben und es zu einem erhöhten Sicherheitsbedürfnis im Inneren kommt. Kurz gesagt, Krisen und Umbrüche führen zu einem erhöhten Zuwanderungsdruck für andere Länder, insbesondere für Europa.

Die Verbindung der Punkte Asyl- und Migrationspolitik mit den Parteiprogrammen der Fraktionen ist wie folgt zu begründen: Im Jahr 2014 finden wieder die

Wahlen zum Europäischen Parlament statt und die Frage ist, ob die genannten Themen womöglich einen Punkt darstellen, an dem angesetzt werden könnte, um eine höhere Wahlbeteiligung zu erzielen - da dieses Thema zumeist polarisierend wirkt und somit Konfliktpotenzial bietet sowohl zwischen den Fraktionen des Europäischen Parlaments als auch zwischen den Nationalstaaten durch die unterschiedlich starke Betroffenheit. Es stellt sich die Frage, ob die Fraktionen in diesem Politikbereich einen Handlungsbedarf sehen, zumal die Kritik an der europäischen Asyl- und Migrationspolitik stetig wächst, gerade in Hinblick auf die sogenannten „boat people“.

3.2. Begriffsdefinitionen und Begriffserklärungen

Vorweg möchte ich noch auf einige formale Kriterien meiner Masterarbeit hinweisen. Alle personenbezogenen Angaben gelten für beide Geschlechter gleichermaßen. Sollte ich nur eine Form verwendet haben, dient dies dem Lesefluss und gilt aber ebenso für beide Geschlechter. Zudem habe ich mich besonders bemüht, objektiv, sachlich und auch unpersönlich zu schreiben, um dem wissenschaftlichen Anspruch meiner Arbeit gerecht zu werden.

Im Kontext meiner Arbeit möchte ich einleitend den Begriff „Migration“ erläutern, wie er in der Arbeit Verwendung finden soll. Nohlen und Schultz formulieren es wie folgt:

„Migration (...) (von lat. migrare, migratio = wandern, Wanderung), umfaßt alle Wanderungsbewegungen, gleich welcher Verursachung, mit denen Individuen oder Gruppen ihren Wohnsitz temporär oder auf Dauer verändern“.¹

Vor allem die grenzüberschreitende Migration und die EU-Binnenmigration werden in meiner Arbeit eine Rolle spielen.²

Unter Asyl wird gemäß Nohlen und Schultz „die Gewährung von Schutz für Verfolgte vor dem Zugriff ihrer Verfolger [verstanden]. (...) Moderne völkerrechtli-

¹ Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)(2010): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden und Begriffe. 4. Überarbeitete Auflage, Band A-M, C.H. Beck, S.611 f (Verändert durch Jasmina Ude)

² Vgl. Ebd.

che Regelungen des Asyls (Allgemein Erklärung der Menschenrechte von 1948, Art.14; Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, Art. IA) beziehen sich auf den Schutz von Personen, die „aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ verfolgt werden“³.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Migrationspolitik einen Überbegriff für alle Zugangspolitiken bildet. Hierunter fallen ebenso die Arbeits- oder Binnenmigration, die illegale Einwanderung sowie die Visapolitik als auch die Einwanderungspolitik oder eben die Asylpolitik. Die Vielzahl an Unterscheidungen hängt mit der Dauer des Aufenthalts sowie dem dadurch erworbenen Status zusammen.⁴ Während es bei der Einwanderungspolitik um einen langfristigen Zeitraum für den Aufenthalt geht, umfasst die Visapolitik einen Aufenthalt von maximal drei Monaten. Beide Politikformen ebenso wie die Asylpolitik befassen sich mit dem Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen. Die Asylpolitik greife ich insbesondere heraus, da ihre Basis die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bildet und somit einen besonderen Status hat auf Grundlage des Völkerrechts. Zudem sind die Hintergründe für die Migration von besonderer Härte, weswegen ich in meiner Arbeit die Begriffsverwendung Asyl- und Migrationspolitik gewählt habe.

Im Zusammenhang mit meiner Arbeit werden auch die Parlamentsparteien, also die Fraktionen des Europäischen Parlamentes und ihre Statements, in den jeweiligen Parteiprogrammen eine zentrale Rolle spielen. Es werden jene Fraktionen in der Arbeit berücksichtigt, die 2009 in das Parlament gewählt worden sind. Namentlich sind dies: EVP, S&D, ALDE, GREENS/EFA, ECR, GUE/ NGL, EFD.⁵

³ Ebd. S. 42 f

⁴ Vgl. Haase, Marianne/ Jugl, Jan C (2008): Was ist was? Migrationspolitische Handlungsfelder der EU, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56541/handlungsfelder> (09.09.2012/ 17:36)

⁵ Vgl. Europäisches Parlament: Das Parlament. Ergebnisse der Europawahlen 2009 [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00082fcd21/Results-by-country-\(2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00082fcd21/Results-by-country-(2009).html) (02.09.2012/ 16:03h)

Die 27 gewählten Vertreter, die unter „NA“ geführt werden, gehören keiner Fraktion an und können daher in meine Arbeit nicht aufgenommen werden.

Ist also die Sprache von Parteien des Europäischen Parlaments, meint man die Fraktionen, ansonsten spricht man von europäischen Parteien oder politische Parteien auf Europäischer Ebene. Diese Differenzierung wird in Kapitel 8 nochmals näher erläutert.

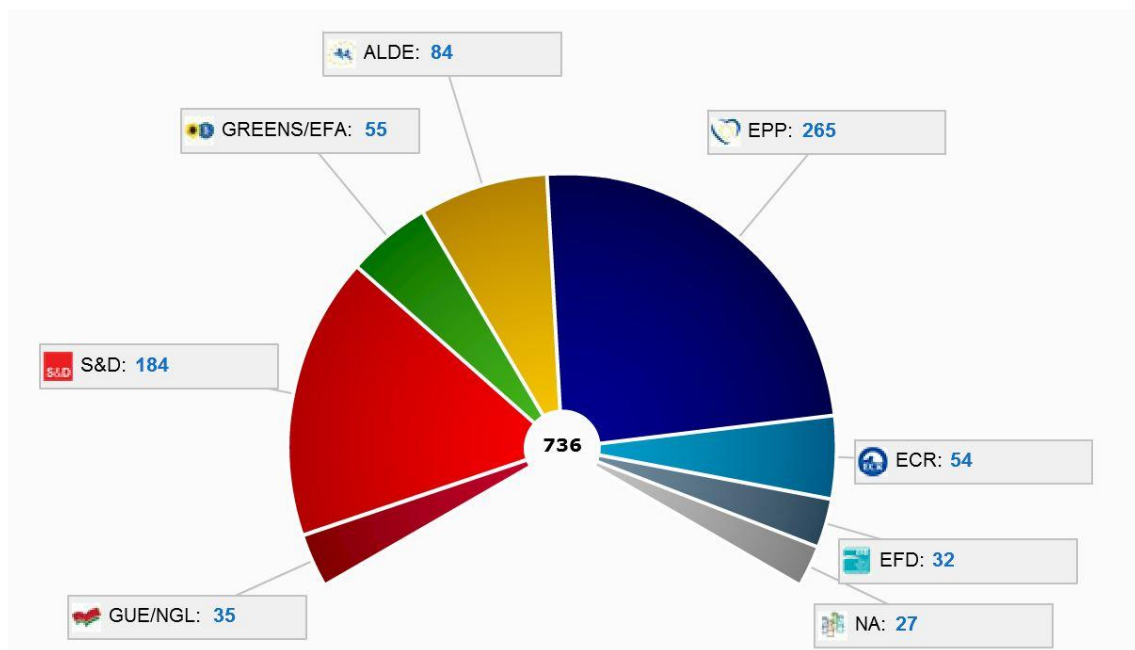


Abbildung 1: Ergebnisse der Europawahlen 2009

3.3. Forschungsfrage

Welche Positionen beziehen bzw. welche Forderungen stellen die Fraktionen des Europäischen Parlaments in Hinblick auf die Asyl- und Migrationspolitik in ihren Parteiprogrammen?

Um die Forschungsfrage umfassend und vollständig beantworten zu können, sind gewisse Zusatzfragen unabdingbar, um die Zusammenhänge und den größeren Rahmen darzulegen, in welchem der Themenkomplex der Asyl- und Migrationspolitik steht.

Unterfragen

Wie hat sich die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union in der Historie entwickelt?

Wie und welchen Einfluss kann das Europäische Parlament auf dieses Politikfeld nehmen?

Wie beurteilen die Parteien des Europäischen Parlaments die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon zu dem oben genannten Themenkomplex? Waren diese ausreichend?

3.4. Methodenwahl

Auf Grund des oben angeführten Erkenntnisinteresses basiert die vorliegende Masterarbeit auf einer deskriptiven Literaturanalyse, deren Basis die unten angefügte Bibliographie bildet.

3.5. Hypothesen und theoretische Grundlagen

Auf Grund der zu meist polarisierenden Wirkung des Themas Asyl- und Migrationspolitik lassen sich folgende Hypothesen aufstellen:

- I. Als konservativ geltende Fraktionen sind der Asyl- und Migrationspolitik kritischer gegenüber eingestellt bzw. vertreten eine Verschärfung der Zugangsschwelle.
- II. Im Gegensatz dazu vertreten Parteien/Fraktionen mit einem sozialen/liberalen Programm die These einer niederschweligen Zugangsmöglichkeit.
- III. Die Forderungen in Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik sind unabhängig von der politischen und ideologischen Verortung.

Als theoretische Grundlage meiner Arbeit in Bezug auf die Etablierung dieses Politikfeldes möchte ich mich der Mehrebenen-Theorie anschließen. Bei der

Mehreben-Theorie wird davon ausgegangen, dass „die EU und ihre Mitgliedsstaaten als untereinander vielfach vernetztes, in sich geschlossenes und intrakommunikatives System beschrieben [werden], dessen hoheitliche Funktionen in ihrer Gesamtheit die Leistungserwartungen der Bürger befriedigen soll.“⁶ Dies bezieht sich auf die heutige Situation. Während der Anfänge des Integrationsprozesses der EU auch in Bezug auf die Historie der Asyl- und Migrationspolitik wird vorrangig die Theorie des Funktionalismus bzw. Neo-Funktionalismus herangezogen.⁷ Im Funktionalismus bzw. Neo-Funktionalismus „führt die internationale Arbeitsteilung zur Verknüpfung einzelner, bisher staatlich organisierter Aufgabenbereiche und löst damit die Bildung und Verdichtung thematisch spezialisierter überstaatlicher Organisationen aus. Der (...) „Neo-Funktionalismus“ (...) erkennt auch dem politischen Gestaltungswillen der Akteure eigenständige Bedeutungen zu. Auch wird auf Grund des Lernens und der Tätigkeit der Organisation die Entstehung eines „spill over“- Prozesses angenommen, der zur automatischen Einbeziehung weiterer Bereiche in den Integrationsvorgang führt.“⁸

Der Funktionalismus bzw. Neo-Funktionalismus ist also durch einen wachsenden Zuspruch auf Grund von Erfolg gekennzeichnet. Durch den sogenannten „spill over“-Effekt übernehmen andere Politikfelder das sich bewährte Prozedere für ihren Bereich und profitieren von der Funktionsfähigkeit. Es handelt sich also sozusagen um einen Sozialisations- bzw. Lernprozess. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Fall die neu geschaffenen supranationalen Institutionen und die Interaktion zwischen den Akteuren.⁹

Im Mehrebenensystem, auch als multi-level-governance bekannt, was diese Theorie vielleicht sogar besser beschreibt, spielen vielfältige nicht staatliche Akteure eine zentrale Rolle, da sie den Policy-Prozess beeinflussen und somit die einseitige Hierarchie des Staates determinieren. Der einzelne Nationalstaat befindet sich viel mehr in einer Art Spinnennetz aus innergesellschaftlicher und transnationaler Verhandlungsbeziehungen. Diese multi-level-governance um-

⁶ Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2011): Die Europäische Union Europarecht und Politik, 9. Auflage, Nomos, Baden-Baden, S.51 (Verändert durch Jasmina Ude)

⁷ Vgl. Ebd.

⁸ Ebd.

⁹ Vgl. Wolf, D. (2013): Neo-Funktionalismus. In: Bieling, H.-J./ Lerch, M. (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl., Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 55 ff

schreibt vielleicht, ebenso wie die Deklaration der EU als sui generis, die Eigensinnigkeit und Unvorhersehbarkeit europäischer Prozesse und Entwicklungen.¹⁰

¹⁰ Vgl. Knodt, M./ Große Hüttmann, M. (2013): Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, H.-J./ Lerch, M.(Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl., Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 187 ff

4. Historische Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik

Im nun folgenden Abschnitt meiner Arbeit möchte ich einen Einblick in die historische Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union geben und hierbei in drei Phasen unterscheiden, wie sie auch in der gängigen Literatur zu finden sind.

Die erste Phase bezieht sich auf den Zeitraum von 1957 - 1990 und kann als koordinierte Politik der Mitgliedsstaaten bezeichnet werden. Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit findet zwischen 1990 und 1999 statt und wird als zweite Phase bezeichnet. Die dritte Phase bildet die Zeitspanne von 1999 bis heute, in der Migrationspolitik als echte Gemeinschaftsaufgabe wahrgenommen wird.¹¹

Für die Analyse der historischen Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik werden vorrangig Primärquellen herangezogen. Zur Analyse von Einschätzungen, Auswirkungen, Folgen und Bewertungen wird Sekundärliteratur Verwendung finden.

4.1. Phase der koordinierten Politik der Mitgliedsstaaten: 1957 - 1990

Mit dem Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 wurden auch die vier Grundfreiheiten mit in das Vertragswerk aufgenommen. Hierzu gehört neben dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr auch der Personenverkehr.

Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberfreizügigkeit ist in Titel III des zweiten Kapitels des EWG-Vertrags geregelt und besagt unter anderem:

„(1) Spätestens bis Ende der Übergangszeit wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.

(2) Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitglied-

¹¹ Vgl. Bendel, Petra/Haase, Marianne (2008): Wann war das? Geschichte der europäischen Migrationspolitik bis heute, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56522/geschichte> (07.09.2012/16:48h)

staaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

(3) Sie gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - den Arbeitnehmern das Recht,

a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;

b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;

c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;

d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.“¹²

Zudem soll ein Austausch junger Arbeitskräfte gefördert werden.¹³

Mit dem EWG-Vertrag sowie in Verbindung mit weiteren Verträgen und Rechtsakten wurde eine Art Freifahrtschein für die EU-Binnenmigration ausgestellt, weshalb sich die Einwanderungspolitik im Weiteren auf Drittstaatenangehörige konzentriert, da die EU durch diese Vereinbarung zu einem offenen Migrationsraum umfunktioniert wurde - auch für Drittstaatenangehörige, die einmal eine Aufenthaltsgenehmigung für einen EU-Staat erhalten haben, nicht nur für EU-Bürger. Jedoch ist festzuhalten, dass der Zugang für Drittstaatenangehörige mit diesem Vertragswerk, dem EWG- Vertrag, nicht geregelt wurde¹⁴, obwohl damit der eigentliche Grundstein für die Zusammenarbeit in Einwanderungsfragen gelegt wurde.

¹² Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957): Artikel 48

¹³ Vgl. Ebd. Artikel 50

¹⁴ Haase, Marianne/ Jugl, Januar C.(2007): Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäische Union, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik> (07.09.2012/ 10:17h)

Ähnliche Regelungen finden sich in Artikel 52 bis 58 für Arbeitgeber und Selbstständige. Es wird zudem deutlich, dass es nicht Ziel war, ein gemeinsames Politikfeld in Bezug auf die Zugangspolitik zu erschaffen (dies sollte vielmehr im Kompetenzrahmen der Nationalstaaten verbleiben), sondern es ging um die Etablierung des Binnenmarktes: Sprich es waren vor allem wirtschaftliche Interessen maßgeblich.¹⁵

Gemäß Bendel lassen sich nach dem Zweiten Weltkrieg mehrere Abschnitte innerhalb der Zuwanderung in die westeuropäischen Staaten ausmachen. So unterteilt die Autorin in ihrem Dossier vier Gruppen:

- „1. durch Flucht und Vertreibung infolge des Zweiten Weltkriegs,
2. durch die Entkolonialisierung Afrikas, Süd- und Südostasiens sowie der Karibik,
3. durch die Anwerbung von Arbeitskräften, die für die boomenden Wirtschaften einiger westeuropäischer Länder benötigt wurden, und
4. durch den anschließenden Nachzug von Familienangehörigen.“¹⁶

Es wird deutlich, dass im Laufe dieser Entwicklung das Bedürfnis nach einer Koordinierung der Politik immer mehr anwuchs, da dies zugleich auch Auswirkungen für die anderen Staaten der Gemeinschaft bedeutete.

Auf Grundlage dessen trat im Jahr 1975 die TREVI Gruppe zusammen, „in der sich die Innenminister zusammenschlossen, um den Terrorismus zu bekämpfen und die polizeiliche Zusammenarbeit in der Gemeinschaft auf diesem Gebiet zu koordinieren. In ihr erörterten die Innenminister Probleme der öffentlichen Ordnung und des Terrorismus, und unter ihrer Ägide entstanden diverse Arbeitsgruppen und -untergruppen. Die europäischen Organe blieben damals von die-

¹⁵ Vgl. ¹⁵ Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957): Artikel 48-58

¹⁶ Bendel, Petra (2008): Erste Phase: Koordinierte Politik der Mitgliedsstaaten (1957-90), Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56523/1957-1990> (12.09.12/ 23:51)

sem Prozess ausgeschlossen, der nach den Regeln der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit verlief.“¹⁷

Es wurde deutlich, dass man zur Verwirklichung des Binnenmarktes einerseits einen freien Verkehr im Inneren und eine gemeinsame Handlungsweise nach außen benötigte, um negativen Auswirkungen und kriminellen Machenschaften besonders im grenzüberschreitenden Belangen entgegenzuwirken.¹⁸

Auf völkerrechtlicher Basis wurde im Jahre 1985 das Schengener Abkommen getroffen, welches zum Inhalt den Abbau von Personenkontrollen innerhalb der Binnengrenzen hatte. Vertragsparteien waren die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande.¹⁹

Bereits ein Jahr später, also 1986, wurde dies unter Artikel 13 in die Einheitliche Europäische Akte aufgenommen. Es wurde auch festgehalten, dass dies keine Auswirkungen auf den jeweiligen Umgang mit Drittstaatenangehörigen haben sollte oder wenn es der inneren Sicherheit dient, auch Ausnahmen gemacht werden können.²⁰ Deutlich wird, dass die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen nun vertraglich festgelegt ist und dies somit auch zur gesetzlichen Grundlage des EuGH wurde, wie das Urteil im Fall *Wijsenbeek* zeigt.²¹

„Weiter wurde 1986 eine ad hoc-Gruppe Einwanderung eingesetzt, die im Wesentlichen mit Asylrecht, Fragen der Grenzkontrollen sowie mit verschiedenen Aspekten der Reiseformalitäten befasst war.“²²

¹⁷ Europa: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm (13.09.12/14:05)

¹⁸ Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2011): Die Europäische Union Europarecht und Politik, 9. Auflage, Nomos, Baden-Baden, S. 444 ff

¹⁹ Vgl. Auswärtiges Amt (2012): Schengener Übereinkommen, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html (14.09.2012/21:31)

²⁰ Vgl. Einheitliche Europäische Akte (1986): Artikel 13 und Allgemeine Erklärung zu den Artikeln 13 bis 19 der Einheitlichen Europäischen Akte

²¹ Vgl. EuGH, Rs.C378/97 (*Wijsenbeek*) Slg. 1999, I-6207, Rn. 39 f.

²² Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2011): Die Europäische Union Europarecht und Politik, 9. Auflage, Nomos, Baden-Baden, S. 444 f (Verändert durch Jasmina Ude)

4.2. Phase der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit: 1990 - 1999

Mit dem Schengener Durchführungsabkommen oder auch Schengen II genannt, welches 1990 unterzeichnet wurde und 1995 in Kraft trat, wurde die Reisefreiheit im Inneren vollständig durchgesetzt. Zudem einigte man sich auf die gleichen Kontrollverfahren bei der Einreise und war bemüht mit dem Schengener Informationssystem, kurz SIS, die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz zu verbessern.²³

In diesem Vertragswerk wird erstmals eine gemeinsame Visa- und Asylpolitik verankert, welche sich in den nachfolgenden Artikeln des Artikels 18 finden.²⁴ Außerdem enthält Artikel 2 eine Ausnahmeklausel für die Personenkontrollen für den Fall der Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit.²⁵

„Wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit es indessen erfordern, kann eine Vertragspartei nach Konsultation der anderen Vertragsparteien beschließen, daß für einen begrenzten Zeitraum an den Binnengrenzen den Umständen entsprechende Kontrollen durchgeführt werden. Verlangen die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit ein sofortiges Handeln, so ergreift die betroffene Vertragspartei die erforderlichen Maßnahmen und unterrichtet darüber möglichst frühzeitig die anderen Vertragsparteien.“²⁶

Mitglieder des Schengener Systems sind alle EU-Staaten bis auf Großbritannien und Irland sowie zudem Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.²⁷

Mit dem Dubliner Übereinkommen vereinbarten die damaligen EG-Mitgliedsstaaten Bestimmungen über die Zuständigkeit in Asylverfahren. Es

²³ Vgl. Bundesministerium für Inneres (2006): 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 vom 19. Juni 1990, Schengener Durchführungsübereinkommen, Aktualisierte Fassung, http://www.bka.de/nr_204268/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunktion/SchengenerAbkommen/schengenSDUE.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/schengenSDUE.pdf (18.09.12/ 21:03)

²⁴ Vgl. Ebd. Artikel 18

²⁵ Vgl. Ebd. Artikel 2

²⁶ Ebd.

²⁷ Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (2011): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos, Bonn, S.76

sollte nur noch ein Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig sein.²⁸ Dieses one-state-only-Prinzip ist in Artikel 3 festgehalten.²⁹ Das Dubliner Übereinkommen trat erst 1997 in Kraft. Es war notwendig, da nicht alle EG-Mitgliedsstaaten dem Schengener Besitzstand beigetreten sind (vgl. s.o.).

Der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, „begründete im Rahmen der sog. „Dritten Säule“ eine Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, ZBJV, eine Formalisierung und Verrechtlichung der zuvor praktizierten Zusammenarbeit“.³⁰ Fragen der Asyl- und Migrationspolitik wurden zu „Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse“, wodurch die Visapolitik in die Gemeinschaftskompetenz übertragen wurde.³¹



Abbildung 2: Die drei Säulen der EU bis 2009

²⁸ Vgl. Dubliner Übereinkommen (1990)

²⁹ Vgl. Ebd.

³⁰ Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2011): Die Europäische Union Europarecht und Politik, 9. Auflage, Nomos, Baden-Baden, S. 445 (Verändert durch Jasmina Ude)

³¹ Vgl. Vertrag über die Europäische Union (1992): Artikel 100 c, Artikel K1, <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0108000051> (10.10.12/ 17:44h)

4.3. Phase der Etablierung von Migrationspolitik als gemeinsames Politikfeld: 1999 - heute

Mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 wurde der Schengen Besitzstand in die Europäische Union überführt, wodurch es auch zu einer Vergemeinschaftung der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik kam. Dies bedeutete, dass Rechtsakte der Zugangspolitiken fortan den allgemeinen supranationalen Rechtsprinzipien unterlagen und sich gegenüber der intergouvernementalen Methode durch eine höhere Wirkungseffizienz auszeichnete.³²

„Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam ist der Schengen-Besitzstand, der auch die vor diesem Zeitpunkt erlassenen Beschlüsse des durch die Schengener Übereinkommen eingesetzten Exekutivausschusses umfaßt, unbeschadet des Absatzes 2 dieses Artikels für die in Artikel 1 aufgeführten dreizehn Mitgliedstaaten sofort anwendbar. Ab demselben Zeitpunkt wird der Rat an die Stelle des genannten Exekutivausschusses treten.

Der Rat trifft durch einstimmigen Beschluß seiner in Artikel 1 genannten Mitglieder alle Maßnahmen, die für die Durchführung dieses Absatzes erforderlich sind. Der Rat legt einstimmig gemäß den einschlägigen Bestimmungen der Verträge die Rechtsgrundlage für jede Bestimmung und jeden Beschluß fest, die den Schengen-Besitzstand bilden.“³³

Während einer Übergangsfrist von fünf Jahren galt im Rat, entgegen dem bisher üblichen Mehrheitsprinzip, das Einstimmigkeitsprinzip in Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik.³⁴ Durch dieses Konsensverfahren war eine Behinderung oder Blockierung von Vorschlägen sehr leicht möglich, welches die Handlungsfähigkeit einschränkte. Ferner musste ab diesem Zeitpunkt (2004) in diesen Belangen das Europäische Parlament im sogenannten Mitentscheidungsverfahren mit eingebunden werden. Zuvor galt lediglich ein Anhörungsverfahren.

³² Vgl. Müller-Graf, P.-C./ Kainer, F. (2011): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos, Bonn, S.76

³³ Vertrag von Amsterdam (1999): Artikel 2, Absatz 1

³⁴ Vgl. Ebd. Artikel 73 i ff.

Mit dem Vertrag von Nizza wurden die Übergangsregelungen in Bezug auf das Mitentscheidungsverfahren unter Einbindung des Europäischen Parlaments sowie der Übergang von der Einstimmigkeitsregelung zur Mehrheitsentscheidung im Europäischen Rat vertraglich festgelegt.³⁵

„Eine Sonderstellung erhielten Großbritannien, Irland und Dänemark mit der so genannten "stay-out/opt-in" Sonderregelung. Während Dänemark keinesfalls an den asyl- und migrationspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft teilnimmt, können das Vereinigte Königreich und Irland sich ausnahmsweise daran beteiligen, indem sie einzelne Ergebnisse übernehmen oder gar vollständig beitreten.“³⁶

Ferner wurden Norwegen, Island und die Schweiz seit 2008 als assoziierte Mitglieder aufgeführt.³⁷

Mit dem Europäischen Rat von Tampere im selben Jahr wurde ebenfalls die Asyl- und Migrationspolitik weiter vorangetrieben, da hier unter anderem die "vorläufige(n) Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit"³⁸ beschlossen wurde. Außerdem wurde ein Leitlinienprogrammsystem etabliert, welches auf jeweils fünf Jahre ausgelegt war, um die gemeinsame Vorgehensweise besser koordinieren zu können.

Auch konnte nun, nachdem die Grundlagen mit dem Primärrecht geschaffen wurden, Sekundärrecht erarbeitet und geltend gemacht werden. So erließ der Europäische Rat in den Jahren 2000 - 2004 einige Richtlinien und Verordnungen. Hier sind unter anderem als wichtigste Rechtsinstrumente die folgenden aufgelistet:

³⁵ Vgl. Vertrag von Nizza (2001): Protokoll zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und Erklärung zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
³⁶ Bendel, Petra/Haase, Marianne (2008): Dritte Phase: Migrationspolitik als Gemeinschaftsaufgabe (seit 1999), Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung,
<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56531/seit-1999> (10.10.12/19:04h) oder vgl.

³⁷ Vgl. Vertrag von Amsterdam (1999): Artikel 6 f.

³⁸ Europa: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2002): Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen: Vorläufige Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit,
http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33132_de.htm (18.10.2012/ 17:15h) (verändert durch Jasmina Ude)

- 2000/596/EG Entscheidung des Europäischen Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds³⁹
- VO 2725/2000 Verordnung des Europäischen Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens⁴⁰
- RL 2001/40 Richtlinie des Europäischen Rates über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen⁴¹
- RL 2001/55 Richtlinie des Europäischen Rates 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 Mitgliedstaaten⁴²
- RL 2003/9 Richtlinie des Europäischen Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten⁴³

„Der Regelungsinhalt des Dubliner Übereinkommens wurde nach erheblicher Modifizierung mit der sog. **Dublin-II-Verordnung** ins Unionsrecht überführt. (...) Es wird garantiert, dass jeder Asylantrag einmal geprüft wird, aber eben nur einmal. Die Doppelprüfung durch mehrere Mitgliedsstaaten wird effektiv verhindert.“⁴⁴ Dies sei hier nochmals exemplarisch näher aufgeführt.

39 2000/596/EG Entscheidung des Europäischen Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds

40 VO 2725/2000 Verordnung des Europäischen Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens

41 RL 2001/40 Richtlinie des Europäischen Rates über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen

42 RL 2001/55 Richtlinie des Europäischen Rates 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

43 RL 2003/9 Richtlinie des Europäischen Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

⁴⁴ Rosenau, H./ Petrus, S. (2012): Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, In: Vedder, C. /Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. EUV - AEUV - Grundrechte Charta. Handkommentar, Nomos, Baden-Baden, S.446

Neben diesen wurde noch eine Vielzahl weiterer Richtlinien und Verordnungen erlassen, die beispielsweise eine Gestaltung von Visaanträgen betreffen, aber es sollten hier nur einige Beispiele exemplarisch aufgeführt werden, die verdeutlichen, dass man dem Primärrecht versucht Rechnung zu tragen durch die Etablierung von Sekundärrecht.

Mit dem sogenannten Haager Programm wurden Prioritäten im Sinne des oben genannten Fünfjahresplanes festgelegt, nach welchen sich die Migrationspolitik in den Jahren 2005 - 2009 orientieren sollte, um den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts auszugestalten. Man einigte sich auf folgende zehn Aspekte:

1. Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft
2. Bekämpfung des Terrorismus
3. Ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme
4. Gemeinsames Asylverfahren
5. Integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union
6. Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung
7. Datenschutz und Informationsaustausch im richtigen Verhältnis
8. Bekämpfung organisierter Kriminalität: Ausarbeitung eines strategischen Konzepts
9. Ein leistungsfähiger europäischer Rechtsraum für alle
10. Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben⁴⁵

Unter Berücksichtigung des Weltgeschehens in den vorangegangenen Jahren und Monaten, als Beispiel seien hier die Anschläge auf das World Trade Center oder die Anschläge in Madrid genannt, ist zu erklären, wieso das Haager Programm sich vorrangig auf Abwehr illegaler Einwanderung sowie Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung fokussierte.

⁴⁵ Vgl. Europa: Zusammenfassung der EU- Gesetzgebung (2009): Das Haager Programm: 10 Prioritäten für die nächsten fünf Jahre, http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_de.htm (18.10.2012/ 20:05h)

Grundsätzlich lässt sich also festhalten, dass es bei der Asyl- und Migrationspolitik darum geht, einerseits einen gemeinsamen Schutz nach Außen aufzubauen - sprich „Abwehr illegaler Einwanderung“⁴⁶ und zum anderen Regelungen für den Aufenthalt legaler Einwanderer aufzustellen, also „die faire Behandlung legal eingereister Drittstaatenangehöriger“⁴⁷. Zudem kann festgehalten werden, dass es immer etappenweise bzw. zyklisch vermehrt zur Erzeugung von Entscheidungen, Verordnungen und Richtlinien kam, nachdem ein wichtiger Schritt im Primärrecht vollzogen wurde, was sich bereits aus dem formellen Sinn ergibt.

Die aktuellen Regelungen, wie sie nach dem Vertrag von Lissabon lauten, möchte ich im folgenden Kapitel 5 separat ausführen, da sie als gegenwärtige Rechtsinstrumente Geltung besitzen und als Grundlage für neu zu schaffendes Sekundärrecht dienen.

⁴⁶ Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (2011): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos, Bonn, S.78

⁴⁷ Ebd.

5. Die vertragliche Grundlage nach dem Vertrag von Lissabon und die aktuellen Entwicklungen

In Artikel 3 heißt es unter den Zielen der Europäischen Union:

„Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem - in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität - der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“⁴⁸

Dies ist insbesondere daher bemerkenswert, da der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus dem Binnenmarktkonzept extrahiert und vielmehr noch zu einem autonomen Integrationsziel deklariert wird.⁴⁹

Zusätzlich wird der freie Personenverkehr aber auch noch mal im Rahmen des Binnenmarktes festgehalten.⁵⁰

Während Artikel 67 nochmals erläutert, wodurch sich der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts qualifiziert, spezialisieren die Artikel 77 bis 80 die gemeinsame Politik im Bereich der Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung. So wird in diesen Paragraphen die Gewährleistung des Abbaus von Grenzkontrollen thematisiert, ebenso wie die gemeinsame Einwanderungspolitik oder die gemeinsame Asylpolitik.⁵¹ Den Anspruch auf Asyl selbst regelt die Richtlinie RL 2004/83.⁵² Ferner wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in allen drei Bereichen als Entscheidungsmodus festgelegt und außerdem gilt der Grundsatz der Solidarität in diesem Politikfeld⁵³, auch wegen des unterschiedlichen Ausmaßes an Betroffenheit der einzelnen Mitgliedsstaaten. Hier sind insbesondere Italien, Griechenland und Spanien zu nennen, die vermehrt betroffen sind und die nun vertraglich die Hilfsbereitschaft der anderen Mitgliedsstaaten zuge-

⁴⁸ Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 3, Absatz 2 EUV

⁴⁹ Vgl. Haack, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon-Rhetorik oder Integrationsschub?, In: Leiß, Olaf (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 220

⁵⁰ Vgl. Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 26 ff. AEUV

⁵¹ Vgl. Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 67 AEUV, Artikel 77-80 AEUV

⁵² RL 2004/83 Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

⁵³ Vgl. Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 77-80 AEUV

sichert bekommen haben. Hierbei geht es aber nicht nur um reine finanzielle Unterstützung, sondern auch um technische Hilfe, Informationsaustausch und operative Zusammenarbeit.⁵⁴

Ich möchte nun noch näher auf die jeweiligen Artikel 77 - 80 des AEUV eingehen.

Artikel 77 befasst sich mit Personenkontrollen und dem Grenzschutzsystem. In diesem Zusammenhang halten Rosenau und Petrus fest:

„Art. 77 bildet die grenzpolitische Umsetzung des **freien Personenverkehrs**, der im Binnenmarkt herrschen soll. (...) So ist in Art. 77 nicht nur von einzelnen Maßnahmen die Rede; vielmehr wird der Grenzschutz zu einer **eigenständigen Unionpolitik** aufgewertet.“⁵⁵

Weiter heißt es:

„Die Freiheit des Personenverkehrs hat große Auswirkungen auf sicherheitspolitische Fragen, die dabei mit zu berücksichtigen sind. Daher umfasst Art. 77 drei miteinander verwobene Regelungsgebiete, nämlich die Abschaffung der Kontrolle an den Binnengrenzen, die Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Außengrenzen bzw. beim Aufbau eines integrierten Grenzschutzsystems und eine gemeinsame Visapolitik. (...) Der freie Personenverkehr innerhalb des Schengen-Raums wird durch Art. 77 Abs. 1 lit. a auch für Drittstaatenangehörige gewährleistet. Deswegen ist es sinnvoll, wenn das Verfahren zur Visaerteilung in allen Mitgliedsstaaten möglichst ähnlich abläuft. Nur so kann ein unerwünschtes **Visa-shopping** verhindert werden, d.h. dass der Aufenthaltstitel bei demjenigen Mitgliedsstaat beantragt wird, bei dem die Hürden am niedrigsten sind.“⁵⁶

Ansichts der gemeinsamen Asylpolitik des Artikels 78 schreiben die Autoren in ihrem Kommentar:

⁵⁴ Vgl. Rosenau, H./ Petrus, S. (2012): Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, In: Vedder, C. /Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. EUV - AEUV - Grundrechte Charta. Handkommentar, Nomos, Baden-Baden, S.452

⁵⁵ Rosenau, H./ Petrus, S. (2012): Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, In: Vedder, C. /Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. EUV - AEUV - Grundrechte Charta. Handkommentar, Nomos, Baden-Baden, S.439. 442

⁵⁶ Ebd. S.442

„Art. 78 regelt die gemeinsame Asyl- und Flüchtlingspolitik der Union. Es handelt sich also nicht nur um bloße Maßnahmen, wie sie der frühere Art. 63 EGV vorsah, sondern um eine umfangreiche Politik auf dem Gebiet von Asyl- und Flüchtlingsfragen. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Asylpolitik ist leicht zu verstehen, wenn man berücksichtigt, dass im Unionsraum nicht nur der Unionsbürger, sondern jedermann, Flüchtlinge und Asylbewerber eingeschlossen, zumindest faktische Bewegungsfreiheit genießen.“⁵⁷

Die gemeinsame Einwanderungspolitik ist in Artikel 79 AUEV geregelt. Hier kam es, wie in den beiden bereits genannten Artikeln, zu einer Kompetenzerweiterung. Den Grund für das Erfordernis bildet auch der Wegfall der Binnengrenzen. Gleichfalls wird auch hier das Mitentscheidungsverfahren etabliert, um mehr Transparenz und Demokratie zu gewährleisten. Das wesentliche Element bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung bildet die Abschiebung, welche im Vertragstext aber Rückführung genannt wird.⁵⁸

Unter Berücksichtigung des Artikels 79 AEUV ist zudem festzuhalten:

„Die im Stockholmer Programm avisierte umfassende Einwanderungsrichtlinie könnte den Kern der europäischen Integrationspolitik bilden. Denn ohne erfolgreiche Integration - die die Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten, die Sprachförderung und die Akzeptanz der grundlegenden Werte der Union umfasst – kann von einer effektiven Einwanderungspolitik kaum die Rede sein. (...)“

Die Bedeutung der Einwanderung für die wirtschaftliche Entwicklung Europas wurde vom Rat und der Kommission erkannt. (...) Die Folge war die Richtlinie 2009/50 über vereinfachte Bedingungen von Einreise und Aufenthalt hochqualifizierter Ausländer. Daneben wurde von der Kommission eine europäische „**blue card**“ nach Vorbild der amerikanischen „green card“ vorgeschlagen, um gut ausgebildete Arbeitskräfte in die EU zu locken.“⁵⁹

Soweit zum Inhalt der Artikel 77 - 80 AEUV. In Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist noch das Folgende festzuhalten:

„Wie schon bisher, werden durch die Protokolle Nr. 21 und 22 Großbritannien, Irland und Dänemark von der Geltung der Regeln über den „Raum der Freiheit,

⁵⁷ Ebd. S.444

⁵⁸ Vgl. Ebd. S. 448 f

⁵⁹ Ebd. S. 450 f

der Sicherheit und des Rechts“ weitestgehend befreit. Die Möglichkeit, sich zukünftig hieran zu beteiligen, bleibt diesen Staaten jedoch erhalten.“⁶⁰ Hinzu kommt noch das Protokoll Nr. 20, welches sich auf den Binnenmarkt und den darin enthaltenen freien Personenverkehr bezieht.⁶¹

Außerdem unterliegt die Asyl- und Migrationspolitik nun der gerichtlichen Kontrolle mit Ausnahme des Artikels 276 AEUV.⁶²

Gemäß Artikel 6 EUV ist die Charter der Grundrechte der Europäischen Union gleichrangig gegenüber dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.⁶³ Entscheidend sind in Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik die Artikel 6, 18 und 19. Diese beinhalten das Recht auf Freiheit und Sicherheit sowie das Asylrecht und den Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung.⁶⁴

5.1. Das Stockholmer Programm

Das Stockholmer Programm wurde 2009 angenommen und befasst sich mit der Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik für den Zeitraum 2010 - 2014. Es bildet eine Weiterentwicklung des Haager Programms und legt ebenfalls Leitlinien und Grundsätze für die europäischen Zugangspolitiken fest.

Es geht dabei auch um die bessere Steuerung von Migration, welche sich beispielsweise an den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten orientieren soll.⁶⁵ In den nachfolgenden Abschnitten des Stockholmer Programms wird nochmals die Bedeutung einer gemeinsamen

⁶⁰ Haack, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon-Rhetorik oder Integrationsschub?, In: Leïße, Olaf (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 232

⁶¹ Vgl. Vertrag von Lissabon (2009): Protokoll Nr. 20-22

⁶² Vgl. Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 276 AEUV

⁶³ Vgl. Ebd. Artikel 6 EUV

⁶⁴ Vgl. Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 6, Artikel 18-19 GRC

⁶⁵ Vgl. Europäischer Rat (2009): Das Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Kapitel 6.1.

Asylpolitik hervorgehoben⁶⁶, auch um die Eindämmung der illegalen Einwanderung besser vorantreiben zu können.⁶⁷

Im Zusammenhang mit dem Thema Asyl werden auch die Relevanz der externen Dimension sowie die Solidarität gegenüber Mitgliedsstaaten und Drittstaaten hervorgehoben.⁶⁸

„Die wirksame Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die einem besonderem Zuwanderungsdruck ausgesetzt sind, sollte gefördert werden. (...)“

Die Union sollte gegenüber Drittstaaten, die eine große Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen, partnerschaftlich handeln und mit ihnen zusammenarbeiten. Ein gemeinsames Konzept der Union kann stärker strategisch wirken und daher effizienter zur Lösung lang andauernder Flüchtlingssituationen beitragen. Jede Entwicklung auf diesem Gebiet muss in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und gegebenenfalls anderen einschlägigen Akteuren erfolgen.“⁶⁹

In Kapitel 4 sowie 7 des Stockholmer Programms werden der Schutz vor Kriminalität und Terrorismus thematisiert.⁷⁰ Hier heißt es unter anderem:

„Der Europäische Rat ist überzeugt, dass die Verstärkung von Maßnahmen auf europäischer Ebene in Verbindung mit einer besseren Koordinierung auf regionaler und nationaler Ebene für den Schutz vor transnationalen Bedrohungen von wesentlicher Bedeutung ist. Unter anderem sind Terrorismus und organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Korruption, Menschenhandel, Schleusung sowie illegaler Waffenhandel weiterhin Herausforderungen für die innere Sicherheit der Union. Die grenzüberschreitende weitverbreitete Kriminalität ist mittlerweile eine dringende Herausforderung, die ein deutliches und umfassendes Handeln erfordert.“⁷¹

⁶⁶ Vgl. Ebd. Kapitel 6.2.1.

⁶⁷ Vgl. Ebd. Kapitel 6.1.6.

⁶⁸ Vgl. Ebd. Kapitel 6.2.2. - 6.2.3.

⁶⁹ Vgl. Ebd.

⁷⁰ Vgl. Ebd. Kapitel 4 und Kapitel 7.1. - 7.4.

⁷¹ Ebd. Kapitel 4

In Zusammenhang mit diesen Belangen wird ferner unter dem Aspekt eines integrierten Grenzmanagements für die Außengrenzen die Inbetriebnahme des Schengener Informationssystem II und die Einführung des Visa-informationssystems gefordert sowie die Stärkung von Frontex.⁷²

Rosenau und Petrus halten im Zusammenhang mit dem Stockholmer Programm fest:

„Das Stockholmer Programm sieht eine Stärkung der Rolle von FRONTEX vor, vor allem bei der Koordinierung operativer Maßnahmen. Ferner sollen eindeutige Einsatzregelungen ausgearbeitet werden. Gesprochen wird sogar vom Aufbau einer Europäischen Grenzschutztruppe. Dort wird außerdem die Schaffung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR propagiert. EUROSUR soll mit einem Schwerpunkt bei den südlichen und östlichen Außengrenzen einen gemeinsamen technischen Rahmen für eine schnelle Kooperation und Kommunikation bieten, um die Zahl der illegalen Einwanderer zu verringern und die Todesrate unter diesen zu senken.“⁷³

⁷² Vgl. Ebd. Kapitel 5

⁷³ Vgl. Rosenau, H./ Petrus, S. (2012): Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, In: Vedder, C. /Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. EUV - AEUV - Grundrechte Charta. Handkommentar, Nomos, Baden-Baden, S.441

6. Bewertungen der Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union

6.1. *Im wissenschaftlichen Diskurs*

In den bisherigen Kapiteln wurde unter anderem die historische Entwicklung der Asyl- und Migrationspolitik dargelegt. In diesem Kapitel sollen Bewertungen, Einschätzungen und Kritiker nun ihren Platz finden. Hierbei geht es um eine aktuelle, in Anlehnung an die gegenwärtigen Regelungen orientierte Beurteilung.

Gemäß Bendel und Haase ist das Zusammenwirken dreier Entwicklungen maßgeblich dafür, dass sich im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik eine gemeinsame Politik entwickeln konnte. Erstens, so die Autoren, seien die Nationalstaaten nicht mehr in der Lage gewesen, Zuwanderung alleine zu steuern und zu bewältigen. Zweitens hat der fortschreitende Integrationsprozess selbst dazu geführt und drittens fordert die demographische Entwicklung die Notwendigkeit einer gesteuerten Zuwanderungspolitik.⁷⁴ Sie stellen somit klar, dass zumeist wirtschaftliche Interessen im Vordergrund dieser Entwicklungen standen.

Dies unterstützen auch Müller-Graff und Kainer, wenn sie festhalten:

„Die europäische Einwanderungspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass eine gut gesteuerte Migration insgesamt der demographischen Situation und den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Mitgliedsstaaten zuträglich ist.“⁷⁵

Eine weitere Problematik ergibt sich aus dem Spannungsverhältnis einerseits ein europäisches innenpolitisches Gesamtkonzept verwirklichen zu wollen und

⁷⁴ Vgl. Bendel, Petra/Haase, Marianne (2008): Warum überhaupt Europa?, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56518/warum-europa> (20.10.2012/ 19:51h)

⁷⁵ Müller-Graff, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann (2011): Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Nomos, Baden-Baden, S. 133

zum anderen die Souveränität der Nationalstaaten nicht untergraben zu dürfen.⁷⁶

Haack merkt in diesem Zusammenhang an, dass „das praktische Funktionieren des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ [davon abhängig sein wird], ob die Staaten in ausreichendem Umfang das nötige Maß an gegenseitigem Vertrauen aufbringen - sei es nun das Vertrauen in die rechtsstaatlichen Standards der jeweils anderen Strafrechtssysteme (...) oder sei es das Vertrauen in die Effektivität der Kriminalbekämpfung und in die Zuwanderungspolitik anderer Staaten.“⁷⁷ Diese Bedenken sind insbesondere nachzuvollziehen, wenn man sich vor Augen führt, dass „die einschlägigen Richtlinien häufig den Mitgliedsstaaten einen sehr weiten Gestaltungsspielraum belassen, so insbesondere im Bereich der Voraussetzungen der Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzbedürftiger. Das materielle Asylrecht ist daher weniger harmonisiert, als man angesichts der zahlreichen Regelungen auf den ersten Blick annehmen könnte. Insofern ist zu erwarten, dass sich auch in Zukunft das materielle Asylrecht der Mitgliedsstaaten in erheblichem Maße unterscheiden wird. Da stets nur ein Mitgliedsstaat für die Behandlung eines Gesuchs zuständig ist, kann dies zu Wanderungen von Asylsuchenden führen, die durch den gemeinsamen Ansatz gerade reduziert werden sollten.“⁷⁸

Im Bezug zur oft geäußerten Kritik geben die beiden Autoren, Müller-Graff und Kainer, Folgendes zu bedenken:

„Die Kritik aus der Zivilgesellschaft richtet sich gegen die „Festung Europas“ ebenso wie gegen die scheinbar unbegrenzte Datensammlung unionaler Netzwerke wie SIS II, VIS oder Eurodac (...), nimmt dabei aber häufig nicht zur Kenntnis, dass die Regelungswerke durchaus ausgewogene öffentliche Inte-

⁷⁶ Vgl. Ebd. S. 136

⁷⁷ Haack, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon-Rhetorik oder Integrationsschub?, In: Leiß, Olaf (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 232 (Verändert durch Jasmina Ude)

⁷⁸ Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2011): Die Europäische Union Europarecht und Politik, 9. Auflage, Nomos, Baden-Baden, S. 450 f.

ressen mit humanitären Freiheitsrechten und Datenschutzbelangen verbunden.“⁷⁹

Dennoch sind auch Fehlentscheidungen und Fehlverhalten nicht zu leugnen, wenn beispielsweise hilfsbedürftige Flüchtlinge auf hoher See abgewiesen werden. Es zeigt aber auch, so Müller-Graff und Kainer, „die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns angesichts der faktischen Probleme, die einzelne Mitgliedsstaaten ohne die Solidarität der Union überfordern.“⁸⁰

6.2. Von Interessenverbänden und NGO's

Stellvertretend für die Interessenverbände sollen an dieser Stelle der Arbeit die Thesen und Forderungen von PRO ASYL zum Ausdruck kommen. Dieser Interessenverband besteht aus mehreren Pfeilern, bietet somit ein großes Netzwerk und eignet sich besonders, da er ein breites Spektrum an Interessenvertretern repräsentiert.⁸¹

PRO ASYL hält in Zusammenhang mit der europäischen Asyl- und Migrationspolitik Folgendes fest:

„Für Flüchtlinge ist das europäische Asylsystem ein undurchsichtiges Labyrinth. Auf der Suche nach Schutz kommen sie nach Europa und sehen sich einem technokratischen Asylzuständigkeitssystem ausgeliefert, das sich nicht um ihre Bedürfnisse kümmert, sondern sie von Land zu Land schickt. Denn Flüchtlinge können sich in der EU ihr Zielland nicht selbst aussuchen. Stellen sie am falschen Ort ihren Asylantrag, werden sie in das für sie zuständige Land zurückgeschoben.“⁸²

Ferner gibt der Verein zu bedenken:

⁷⁹ Müller-Graff, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann (2011): Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Nomos, Baden-Baden, S.136

⁸⁰ Ebd. S.136

⁸¹ Vgl. Förderverein PRO ASYL e. V.: Wir über uns. <http://www.proasyl.de/de/ueber-uns/> (12.01.2013,17:16h)

⁸² Förderverein PRO ASYL e.V, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V., Diakonisches Werk Hessen und Nassau e.V.(Hrsg.) (2012): Flüchtlinge im Labyrinth. Die vergebliche Suche nach Schutz im europäischen Dublin-System, apm alpha print medien AG Darmstadt, S. 4

„Das sogenannte Dublin-System sorgt dafür, dass Asylsuchende in der EU ihr Ziel selten erreichen. Denn wenn Flüchtlinge nicht in dem Land bleiben, das für sie zuständig ist, weil sie dort um ihr Überleben kämpfen müssen oder menschenunwürdige Behandlung erfahren, werden sie trotzdem immer wieder dorthin zurückgeschoben. Wie aber sollen Flüchtlinge in der EU Schutz finden, wenn sie in Ländern wie Italien, Griechenland oder Ungarn keine funktionierenden Asyl- und Aufnahmesysteme vorfinden und die anderen EU-Länder sie immer wieder dorthin zurückschieben?“⁸³

Um das Versagen der europäischen Asylpolitik zu verdeutlichen, greift PRO ASYL auf ein Beispiel aus dem vorletzten Jahr zurück, welches ein Urteil des EGMR nach sich zog:

„Die Situation in Griechenland war der Auslöser dafür, dass immer mehr Gerichte nicht länger darauf vertrauten, dass Flüchtlinge in allen EU-Staaten Schutz finden. Am 21. Januar 2011 wurde ein Meilenstein für die Menschenrechte von Flüchtlingen errichtet: Der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) gab der Beschwerde eines afghanischen Asylbewerbers statt, der von Belgien nach Griechenland abgeschoben worden war. In seinem Grundsatzurteil stellte der EGMR fest, dass die erfolgte Dublin-Abschiebung nicht im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) steht. In Griechenland war der betroffene Flüchtling einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung ausgesetzt, was eine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellt. Aber nicht nur Griechenland wurde verurteilt. Belgien hat ebenfalls gegen Art. 3 EMRK verstoßen, weil es trotz allgemein bekannter Missstände in Griechenland an der Abschiebung festhielt.“⁸⁴

In gleicher Sache hatte auch der Gerichtshof der Europäischen Union im Dezember 2011 ein Urteil zu fällen, welches verbindlich für alle Mitgliedsstaaten ist. PRO Asyl hält in Verbindung mit diesem Urteil fest:

„Der EuGH schloss sich inhaltlich voll und ganz dem Straßburger Gerichtshof an. Er stellte klar: Die am Dublin-System beteiligten Staaten dürfen sich nicht

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Ebd. S.9

blind auf reine Zuständigkeitsentscheidungen berufen und dabei die realen Verhältnisse ignorieren. Sie müssen sich mit der menschenrechtlichen Situation von Flüchtlingen in den einzelnen Ländern auseinandersetzen.“⁸⁵

Zusammenfassend lässt sich zu diesem Kapitel festhalten, dass es bei der Bewertung immer stark auf den Blickwinkel ankommt, sowohl in Bezug auf die Perspektive als auch auf den Aspekt, den man betrachtet.

Es wird aber deutlich, dass es der europäischen Asyl- und Migrationspolitik noch an einer besseren Koordinierung und vergleichbaren Standards in den Mitgliedsstaaten mangelt. Zudem wird auch bei der Betrachtung der Stellungnahmen der Interessenverbände deutlich, dass sich die Mitgliedsstaaten gravierend in dem Grad der Betroffenheit unterscheiden und mit der Problematik teilweise überfordert zu sein scheinen.

⁸⁵ Ebd. S.12

7. Aufgaben und Bestellmodus des Europäischen Parlaments

Da ich mich in weiterer Folge mit den Darstellungen der Asyl- und Migrationspolitik in den Parteiprogrammen der Europäischen Parlamentsparteien auseinandersetzen werde, ist es unabdingbar, sich zuvor den Aufgaben und dem Bestellmodus des Europäischen Parlaments zu widmen. Während meines mehrwöchigen Praktikums im Europäischen Parlament habe ich einen tieferen Eindruck in die Arbeit und die Abläufe dieser europäischen Institution und ihr Zusammenwirken mit anderen Institutionen gewinnen können. In dem nun folgenden Abschnitt soll ein besonderes Augenmerk auf die Einflussnahme des Europäischen Parlaments in das Politikfeld der Asyl- und Migrationspolitik gelegt werden.

Das Europäische Parlament gehört zu den zentralen Organen der Europäischen Union und bildet die einzig direkt gewählte Vertretung der Institutionen der Europäischen Union.⁸⁶ Das Europäische Parlament ist auf eine maximale Größe von 750 Sitzen beschränkt, wobei jedes Mitgliedsland mindestens sechs jedoch maximal 96 Sitze innehaben darf. Die Wahl der Vertreter für das Europäische Parlament erfolgt nach den Grundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahl. Die Wahlperiode beträgt fünf Jahre.⁸⁷

Zu den Aufgaben des Europäischen Parlaments gehören unter Abstimmung mit dem Rat die Gesetzgebung im Mitentscheidungsverfahren sowie die Ausübung der Haushaltsbefugnisse. Zudem gehören die politische Kontrolle sowie Beratungsfunktionen zum Aufgabenfeld des Europäischen Parlaments. Ferner wählt es den Präsidenten der Kommission.⁸⁸

Wie oben beschrieben gilt in der Asyl- und Migrationspolitik das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 77 - 80 AUEV.

Das Parlament wird im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, im sogenannten Mitentscheidungsverfahren, gemeinsam mit dem Rat tätig. Mit der Mehrheit seine Mitglieder kann das Europäische Parlament die Kommission

⁸⁶ Vgl. Vertrag von Lissabon: Artikel 13 EUV

⁸⁷ Vgl. Ebd. Artikel 14 EUV

⁸⁸ Vgl. Ebd.

auffordern, einen Vorschlag zu einer bestimmten Frage zu unterbreiten, wobei die Kommission dies begründet abweisen kann. Sie hat das Initiativrecht für Gesetzgebungsakte der Union inne, um ihrer Rolle als Hüterin der Verträge gerecht zu werden.⁸⁹

Eine gänzliche Neuerung im Vertrag von Lissabon bildet die europäische Bürgerinitiative, welche die Kommission ebenfalls auffordern kann, einen Vorschlag zu unterbreiten.⁹⁰

Im nun folgenden Absatz möchte ich näher auf die weitere Vorgehensweise beim Mitentscheidungsverfahren eingehen. Ich habe dieses Verfahren in Anlehnung an Artikel 294 AEUV versucht in Abbildung 3 nachzuzeichnen. Im Normalfall legt die Kommission einen Vorschlag dem Parlament und dem Rat vor. Gemäß Artikel 294 AEUV folgt nun die Erste Lesung im Parlament. Dieses legt seinen Standpunkt fest, indem es entweder seine Zustimmung beziehungsweise Ablehnung gibt oder eine Abänderung vornimmt. Dieser Standpunkt wird dann weiter an den Rat übermittelt. Nimmt der Rat diese geänderte Variante an oder stimmt ebenfalls dem Vorschlag der Kommission zu, wird der Rechtsakt erlassen.⁹¹

Sollte der Rat diesem Vorschlag des Europäischen Parlaments nicht zustimmen, legt er seinen Standpunkt in Erster Lesung fest und übermittelt diesen an das Parlament. Dieses hat nun in der Zweiten Lesung die Möglichkeit, wiederum Stellung zu beziehen. Stimmt es dem Standpunkt des Rates zu oder verpasst es dies innerhalb von 3 Monaten zu tun, gilt der Rechtsakt als erlassen. Bei Ablehnung endet das Verfahren. Nimmt das Parlament allerdings Abänderungen vor, muss die neue Fassung der Kommission und dem Rat zugeleitet werden. Die Kommission muss nun eine Stellungnahme zu der geänderten Version abgeben. Danach geht es weiter an den Rat, der nun in Zweiter Lesung weiterverfährt. Bei Zustimmung zu allen Änderungen wird der Rechtsakt erlassen. Lehnt der Rat jedoch den Standpunkt des Parlaments ab oder befürwortet diesen nicht, wird der Vermittlungsausschuss oder auch Trilog genannt eingesetzt. Dieser besteht aus dem Rat, dem Europäischen Parlament und einem

⁸⁹ Vgl. Ebd. Artikel 17 EUV, 225 AEUV

⁹⁰ Vgl. Ebd. Artikel 11 EUV, 24 AEUV

⁹¹ Vgl. Artikel 294 AEUV

Beisitz der Kommission, wobei die Anzahl der Mitglieder jeweils aus gleichen Teilen besteht. Dieser Ausschuss ist damit beauftragt, einen gemeinsamen Entwurf zu erarbeiten, der dann dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Abstimmung in der Dritten Lesung vorgelegt wird. Kommt es während dem sechswöchigen Trilog zu keiner Einigung, scheitert der Rechtsakt, ebenso wenn eine der beiden Institutionen dem Entwurf nicht binnen sechs Wochen zustimmt oder den Entwurf ablehnt. Wird der Entwurf fristgerecht von Rat und Parlament angenommen, wird der Rechtsakt erlassen.⁹²

⁹² Vgl. Ebd.

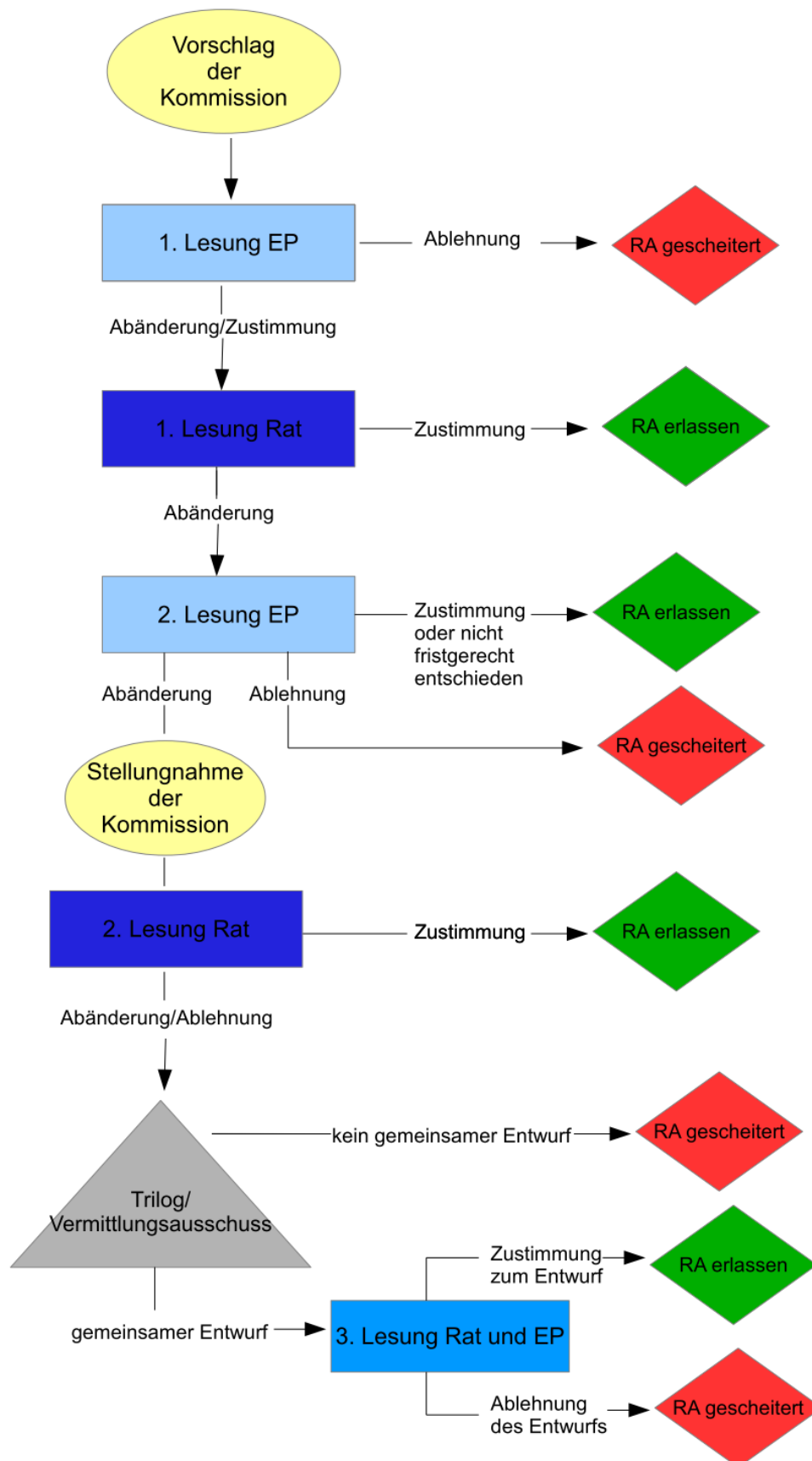


Abbildung 3: eigene Darstellung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach dem Vertrag von Lissabon: Artikel 294 AUEV

8. Die politischen Parteien der Europäischen Union

Nachdem im vorangegangenen Kapitel das Parlament als solches, sowie seine Aufgaben und Bestellmodi behandelt wurden, sollen nun die Europäischen Parteien genauer betrachtet werden. Sowohl ihre historische Etablierung als auch ihre ideologischen/politischen Unterschiede werden untersucht.

Im Jahr 2012 entsprachen 13 Parteien den Kriterien der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003, um als europäische Partei anerkannt zu sein. Zu diesen Merkmalen gehören die folgenden Voraussetzungen:

- „a. Sie besitzt in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, Rechtspersönlichkeit.
- b. Sie ist in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Mitglieder des Europäischen Parlaments oder in den nationalen Parlamenten oder regionalen Parlamenten oder Regionalversammlungen vertreten.
- c. Sie muss die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beachten.
- d. Sie hat an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen oder die Absicht bekundet, dies zu tun.“⁹³

Man unterscheidet die Parteien zudem in Großparteien und Kleinparteien. Während Großparteien oder auch Volksparteien genannt, eine hohe Mitgliederzahl und eine hohe Wählerschaft, sowie die Präsenz auf allen politischen Ebenen und die Verbindung zu relevanten gesellschaftlichen Gruppen kennzeichnet, erfüllen Kleinparteien diese Kriterien jedoch nicht. Zu den Großparteien zählen die Europäische Volkspartei (EVP) und Sozialdemokratische Partei Europas (SPE). Die europäischen Parteien werden zusätzlich gegliedert in etablierte Parteien und nicht etablierte Parteien. Die etablierten Parteien charakterisieren kontinuierliche Mandate im Europäischen Parlament und gleichbleibende Ressourcen.⁹⁴ Hierzu zählt auch die Finanzbeihilfe für die europäischen Parteien. Diese werde ich im weiteren Verlauf der Arbeit noch näher erläutern. In der Ab-

⁹³ VO 2004/2003 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, Artikel 3

⁹⁴ Vgl. Mittag, J./ Steuwer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 124 ff

bildung 5 findet sich eine Auflistung der politischen Parteien auf europäischer Ebene für das Jahr 2012. Berücksichtigt sind in der Tabelle auch die bisher bezuschussten Jahre sowie die aktuellen Zahlen für das Jahr 2011. Um die Sonderstellung als Großpartei zu kennzeichnen, habe ich die EVP und die SPE fett markiert.

Etablierte europäische Parteien	Nicht etablierte europäische Parteien	Finanzbeihilfe für die Jahre	Betrag für 2011 in €
EVP		2004-2012	6 183 988
SPE		2004-2012	4 117 825
ALDE		2004-2012	1 815 770
EFA		2004-2012	392 280
EGP		2004-2012	1 298 539
EL		2004-2012	846 936
	AECR	2010-2012	632 626
	AENM	2012	
	EAF	2011-2012	368 262
	ECPM	2010-2012	259 852
	EDP	2004-2012	370 916
	EUD	2006-2012	166 803
	MELD	2012	

Abbildung 4: Europäische Parteien mit einer Auflistung der bereits erhaltenen Finanzbeihilfe der letzten Jahre und dem letzten endgültigen Zuschuss für 2011

8.1. Entwicklung der europäischen Parteien

Die korrekte Terminologie müsste lauten „politische Parteien auf europäischer Ebene“. Ich möchte mich jedoch Mittag/Steuwer anschließen und die verkürzte Form „europäische Parteien“ verwenden.⁹⁵

In den nun folgenden Absätzen widme ich mich verschiedenen Schwerpunkten in Bezug auf die Etablierung und Entstehung der europäischen Parteien, wobei besonders die unterschiedlichen Schwerpunkte auch zum Tragen kommen sollen, die die Parteien setzen.

Grundsätzlich ist jedoch vorweg noch festzuhalten, dass es sich bei politischen Parteien auf europäischer Ebene „um eine Organisation mit einem politischen

⁹⁵ Ebd. S. 15

Programm (handelt), der Parteien der Mitgliedstaaten und Einzelpersonen angehören und die in mehreren Mitgliedstaaten vertreten ist.“⁹⁶ Hierauf werde ich im weiteren Verlauf dieses Kapitels noch näher eingehen, auch die Abgrenzung zu nationalen Parteien, obwohl auch die nationalen Parteien eine Europäisierung erfahren.⁹⁷

8.1.1. Entlang von Cleavages

Cleavages spiegeln gemäß Lipset/Rokan eine Trennlinie zwischen Befürwortern und Gegner gegenüber einer politischen Grundhaltung wieder. Dies ist insbesondere in Zusammenhang mit europäischen Parteien relevant, da Parteien in Europa analoge Entstehungsbedingungen auf Grund einer beschränkten Anzahl von politischen Konflikten aufweisen. Diese verbindenden Elemente führen zu einer grenzüberschreitenden Kooperation unter der Zuordnung in Parteifamilien oder gar der Gründung von Parteien und Fraktionen auf europäischer Ebene.⁹⁸

Diese gesellschaftlichen Konfliktlinien bilden die Basis für die gegenwärtigen Parteiformationen und ihre jeweilige ideologische Verortung.

Mittag und Steuwer halten in diesem Zusammenhang fest:

„Die Entstehung von Parteiensystemen in Europa lässt sich dem Ansatz von Lipset und Rokan zufolge auf vier Konfliktkonstellationen zurückführen, die ihre Wurzeln in den europäischen Staaten bzw. Gesellschaften haben. Die Bedeutung der einzelnen Konflikte variiert von Staat zu Staat; gemeinsames Kennzeichen ist der langfristige Protest einer gesellschaftlichen (Groß-)Gruppierung gegen eine etablierte nationale oder ökonomische Elite und deren Hegemonie. Aus diesen Konflikten entwickelten sich in der Folge dauerhafte sozioökonomi-

⁹⁶ Europäisches Parlament: Politische Parteien auf europäischer Ebene, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00264f77f5/Finanzhilfen-f%C3%BCr-politische-Parteien-und-Stiftungen.html> (17.02.2013/ 21:06) (Verändert durch Jasmina Ude)

⁹⁷ Vgl hierzu Mittag, J./ Steuwer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, Kapitel 8

⁹⁸ Vg. Mittag, J./ Steuwer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 32 f

sche und sozialkulturelle Konfliktlinien (Cleavages), entlang derer sich wiederum politische Parteien als Repräsentanten unterschiedlicher Interessen formierten. Da es sich bei den Konflikten um wenige, dafür aber grundsätzliche gesellschaftliche Gegensätze handelt, hat sich lediglich eine begrenzte Anzahl von Parteien gebildet.⁹⁹

Wie soeben festgehalten, sind diese Cleavages begrenzt. Genauer gesagt lassen sich vier Konfliktlinien herauskristallisieren. So findet sich erstens die Kontroverse von Staat versus Kirche, zweitens Zentrum versus Peripherie. Als drittes Gegensatzpaar lässt sich Stadt versus Land und letztendlich das Spannungsverhältnis von Arbeit versus Kapital festhalten.¹⁰⁰ Dies lässt sich nochmals in der Abbildung 5 nachvollziehen.

Historische „Auslöser“	Gesellschaftliche Großkonflikte	Cleavage	Historische Grundlagen
Nationalstaatsbildung (territoriale Konflikte)	Reformation und Gegenreformation	Staat vs. Kirche	Konfliktlinie zwischen staatlichem und kirchlichem Einfluss um Säkularisierung und Kontrolle des Bildungswesens
	Nationalstaatsbildung und Demokratisierung	Zentrum vs. Peripherie	Konfliktlinie zwischen „alten“ und „neuen“ Willensbildungszentren
Industrielle Revolution (funktionale Konflikte)	Agrarrevolution	Stadt vs. Land	Konfliktlinie zwischen Land- und Stadtbevölkerung im Zuge der industriellen Revolution
	Industrielle Revolution	Arbeit vs. Kapital	Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital bzw. zwischen Arbeitgebern und -nehmern

Abbildung 5: Klassische Konfliktlinien und Parteifamilien im Überblick (vereinfachte Darstellung) aus Mittag, J./ Steuwer, J. (2010)

Auch wenn diese Überlegungen von Lipset und Rokan aus dem Jahr 1967 stammen, hat ihre Theorie bis heute ihre Berechtigung, denn „(u)ngeachtet der nachlassenden Milieubindung spielen die weltanschaulichen sozioökonomi-

⁹⁹ Mittag, J./ Steuwer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 33

¹⁰⁰ Vgl. Ebd. S. 34

schen Cleavages aber weiterhin eine Schlüsselrolle, vor allem in Hinblick auf den Parteienwettbewerb.“¹⁰¹

Im Zusammenhang mit der Etablierung von Wahlen werfen unter anderem Hix und Lord die Frage auf, ob sich diese Konfliktlinien nicht erweitert haben. Sie sehen, wie in Abbildung 6 dargestellt, neue Kontroversen unter anderem zwischen europäischer Integration versus nationalstaatliche Souveränität.

Critical juncture	Cleavage	Party family	Salient issues in EU politics
Reformation	Church v. state	Christian Democrats v. Conservatives	Abortion, bioethics, social policy, free market, crime, military
National integration	Centre v. periphery	v. Regionalists	Regional policy, language rights, EMU, political union
Democratic revolution	Authority v. liberty	v. Liberals	Free trade, competition policy, internal market, civil liberties
Agricultural revolution	Urban v. rural	v. Agrarians	Common Agricultural Policy
Industrial revolution	Owners v. workers	v. Socialists	Social policy, industrial policy, civil liberties, corporatism
UNIVERSAL SUFFRAGE			
Russian revolution	Democratic v. Revolutionary Left	v. Communists/ Radical Left	Workers' rights, trade protection, women's rights, anti-military
Fascist dictatorship	Democratic v. Revolutionary Right	v. Fascists/Extreme Right	Immigration, drug-trafficking, anti-fraud, street-crime, abortion
Post-industrial society	Materialists v. Post-materialists	v. Greens	Environmental policy, bioethics, women's rights, anti-nuclear
European integration	Euro. integration v. national sovereignty	v. Anti-Europeans	Institutional reform, EMU, political union, EU citizenship

Abbildung 6: Darstellung der Parteifamilien entlang alter und neuer Konfliktlinien aus Hix, S./ Lord, C. (1997)

Hix und Lord vertreten die Auffassung, dass zusätzlich neben die übliche rechts-links-Konfliktlinie auch die pro-contra-EU-Konfliktlinie tritt, wenn es um die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene geht.¹⁰²

Mittag und Steuer halten zusammenfassend fest:

¹⁰¹ Ebd. S.35 (Verändert durch Jasmina Ude)

¹⁰² Hix, S./ Lord, C. (1997): Political Parties in the European Union S.25 f

„(D)er Cleavage-Ansatz [blendet] zweifelsohne zahlreiche länder- und parteispezifische Besonderheiten aus. Er verdeutlicht jedoch auch die organisationsbezogenen Gemeinsamkeiten und Parallelen der Parteienentwicklung in Europa, die es den Parteien erleichtert haben, transnational und auf europäischer Ebene zu kooperieren.“¹⁰³

Auf Grund dieser Entwicklungen in Europa lassen sich gemäß Hix und Lord folgende Zuordnungen vornehmen:

„Because Western European countries have similarities in their internal social divisions, they have mostly developed political parties that profess like attitudes to government. Indeed, many have similar names. Parties that are to be found in many different countries – Conservatives, Christian Democrats, Socialists, Liberals, Far Left, Far Right and Regionalists – are often known as the political families of Western Europe.“¹⁰⁴

Eine Darstellung dieser Einordnung in die westeuropäischen Parteifamilien findet sich in Abbildung 8 im Kapitel 8.3., da sich diese ebenso für die Fraktionen vornehmen lässt. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass sich die EVP nicht eindeutig zuordnen lässt, sondern eine Zwischenposition von konservativen Parteien und Christdemokratischen Parteien einnimmt, die in der Zuordnung zu den westeuropäischen Parteienfamilien generell zwei verschiedene Kategorien bilden. Bei den Fraktionen bilden sie eine Parteifamilie, hier nimmt diese Zwischenposition die ECR ein.

8.1.2. An Hand historischer Konturen

Die Autoren Mittag und Steuerer vertreten zudem die Auffassung, dass sich die Entstehung der europäischen Parteien in drei Phasen unterteilen lässt. Erste bildet die *Inkubationsphase* während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Während dieser Phase der Systemumbrüche, Kriege und politischer Unterdrückung ist es schwer dauerhafte Koope-

¹⁰³ Mittag, J./ Steuerer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 37 (Verändert durch Jasmina Ude)

¹⁰⁴ Hix, S./ Lord, C. (1997): Political Parties in the European Union S.9

rationsbündnisse aufzubauen. Die entstehenden Kontakte sind gekennzeichnet von Individualismus und sind keineswegs institutionalisiert. Sie zeichnen sich daher auch durch eine sehr geringe Anzahl aus.¹⁰⁵

Von 1945/50 bis zum Vertrag von Maastricht, der sogenannten *Etablierungsphase*, jedoch werden vermehrt Strukturen der Zusammenarbeit deutlich, die wiederum auch beständiger und formalisiert sind.¹⁰⁶

Die bis dato geltende Phase bezeichnen die Autoren Mittag und Steuerer als *Professionalisierungsphase*. Diese wird mit dem Vertrag von Maastricht und dem darin enthaltenen Parteienartikel eröffnet. Die Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einer erhöhten Kooperationsintensität und einer verbesserten Ressourcenausstattung sowie einem aktiveren Auftreten der europäischen Parteien an sich.¹⁰⁷

Als Quintessenz dieser Entwicklungen halten die Autoren fest:

„Während bis in die frühen 1970er Jahre verstärkt die Umfeldfaktoren des internationalen Systems prägende Wirkung entfalteten, kommt spätestens seit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament den Änderungen des Primär- und Sekundärrechts der Europäischen Gemeinschaft sowie dem hiermit zum Teil überlappenden Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments und der wachsenden Bedeutung seiner Fraktionen eine Schlüsselrolle für die verstärkte Parteieninteraktion zu. (...) Die jüngsten Veränderungen in der Parteienzusammenarbeit sind ebenfalls auf sekundärrechtliche Vorgaben zurückzuführen. Damit zeigt sich, dass vor allem dann, wenn Schritte zur Vertiefung der europäischen Integration eingeleitet wurden, die europäischen Parteien mit entsprechenden Anpassungen reagierten.“¹⁰⁸

Um diese Aussage zu verdeutlichen, werde ich mich in dem nun folgenden Abschnitt, dem Kapitel 8.1.3., den primär- und sekundärrechtlichen Grundlagen der europäischen Parteien widmen.

¹⁰⁵ Vgl. Mittag, J./ Steuerer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 51 ff

¹⁰⁶ Vgl. Ebd. S.51,54 ff

¹⁰⁷ Vgl. Ebd. S.51,60ff

¹⁰⁸ Mittag, J./ Steuerer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 64 f

8.1.3. Gemäß den rechtlichen Grundlagen

In dem nun folgenden Abschnitt möchte ich mich sowohl den primär- als auch den sekundärrechtlichen Grundlagen der europäischen Parteien widmen.

Bereits 1953 wurden mit der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit des Artikels 11 der Europäischen Konvention zum Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten erste europarechtliche Grundlagen gelegt.¹⁰⁹

Der Vertrag von Maastricht bildet in Zusammenhang mit den europäischen Parteien eine Besonderheit, da er erstmals den sogenannten Parteienartikel aufgreift. In ihm heißt es:

„Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“¹¹⁰

Die Parteien werden somit zu einem Faktor der Integration erklärt.

Zotti kommentiert den Inhalt und die Verortung des Artikels im Vertrag wie folgt:

„Für die Interpretation dieses Artikels ist es wichtig, die systematische Verortung im Gesamtkontext des Vertrags zu sehen. Entgegen der ursprünglichen Intention der Präsidenten der Parteien fand sich der Parteienartikel nicht im Abschnitt über die Unionsbürgerschaft (...), der ebenfalls mit dem Vertrag von Maastricht in den EGV aufgenommen wurde und dort etwa im Zusammenhang mit dem Wahlrecht der Unionsbürger (...) einen legitimen Platz gehabt hätte: Artikel 138a stand dagegen im Abschnitt über das Europäische Parlament, was ein Verständnis der europäischen Parteien als – im weitesten Sinne – Teil des europäischen Institutionengefüges nahelegt. (...) Die politischen Parteien auf europäischer Ebene erhalten damit einerseits eine institutionelle Absicherung

¹⁰⁹ Vgl. Zotti, S. (2010): Politische Parteien auf europäischer Ebene, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 47

¹¹⁰ Vertrag über die Europäische Union (1992): Artikel 138a

und Legitimation ihres Wirkens, andererseits wird dieses auf das Europäische Parlament als das Vertretungsorgan der Bürger Europas hingeordnet.“¹¹¹

Zotti beschreibt zudem die Schwierigkeiten der Interpretation und Auslegung des Artikels, was dazu führte, dass mit den neuen Verträgen dieser weiter ausgeführt und mit Inhalt gefüllt werden sollte.¹¹² Dennoch hält der Autor diesen Artikel 138 a für einen zentralen Aspekt der Geschichte angesichts der Entwicklung europäischer Parteien, in dem er sagt: „Der neue Artikel 138a EGV-M markiert aber jedenfalls den zentralen Wendepunkt in der Entwicklung eines europäischen Parteiensystems und setzt damit weitere Diskussionen in Gang (...).“¹¹³

Die gewünschten Erweiterungen des Artikels ließen aber auf sich warten. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde lediglich eine Re-Nominierung vorgenommen, sodass der Artikel nun unter dem Artikel 191 zu finden war.

Im Jahr 2000 wurde in Artikel 12 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgehalten:

„Politische Parteien auf der Ebene der Union tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen.“¹¹⁴

Im darauf folgenden Jahr wurde mit dem Vertrag von Nizza der Artikel 191 des Vertrages von Amsterdam um folgenden Absatz erweitert:

„Der Rat legt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und insbesondere die Vorschriften über ihre Finanzierung fest.“¹¹⁵

Bezüglich dieser Ergänzung hält Zotti fest:

¹¹¹ . Zotti, S. (2010): Politische Parteien auf europäischer Ebene, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 48 f

¹¹² Vgl. Ebd. S. 49 ff

¹¹³ Ebd. S. 53 f

¹¹⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000): Artikel 12

¹¹⁵ Vertrag von Nizza (2001): Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern, Punkt 19

„Durch die Ergänzung des Vertrags von Nizza konnte der Streit über die Notwendigkeit und rechtliche Möglichkeit der Erlassung von Sekundärrechtsakten beigelegt und den Gesetzgebern im Sinne des Mitentscheidungsverfahrens nicht nur die Kompetenz, sondern auch der Auftrag zur Erlassung eines solchen mitgegeben werden.“¹¹⁶

Der Inhalt der Verordnung (EG) 2004/2003 wurde eingangs dieses Kapitels bereits erwähnt, soll aber an dieser Stelle nochmals aufgegriffen werden. Zu den Merkmalen, um als politische Partei auf europäische Ebene anerkannt zu werden, gehören die folgenden Voraussetzungen:

- „a. Sie besitzt in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, Rechtspersönlichkeit.
- e. Sie ist in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Mitglieder des Europäischen Parlaments oder in den nationalen Parlamenten oder regionalen Parlamenten oder Regionalversammlungen vertreten.
- f. Sie muss die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beachten.
- g. Sie hat an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen oder die Absicht bekundet, dies zu tun.“¹¹⁷

Diese Verordnung hat Relevanz für zwei Organisationsformen politischer Parteien auf europäischer Ebene: politische Parteien und Bündnisse politischer Parteien.¹¹⁸ Zudem gehören selbstverständlich noch weitgehendere Rechte und Pflichten hierzu. Vor allem die Finanzierung der europäischen Parteien spielt eine Rolle. Diese ist in Artikel 10 der Verordnung 2004/2003 geregelt.¹¹⁹ Die aktuellen Zahlen für 2011 und die Parteien, welche die soeben genannten Kriterien erfüllen, finden sich in Abbildung 4.

¹¹⁶ Zotti, S. (2010): Politische Parteien auf europäischer Ebene, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 58

¹¹⁷ VO 2004/2003 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, Artikel 3

¹¹⁸ VO 2004/2003 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung

¹¹⁹ Vgl. VO 2004/2003 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung

„Die neue Verordnung führte zu einer Etablierung der bestehenden Parteienstrukturen abseits der parlamentarischen Fraktionen und zur Gründung neuer Parteien, die allerdings eher an den ideologischen Rändern beziehungsweise in europaskeptischen Spektrum angesiedelt sind. In Ermangelung der im Leinen-Bericht geforderten europaweiten anerkannten Rechtspersönlichkeit der europäischen Parteien wählten die meisten Parteien die Rechtsform einer Non-Profit-Organisation nach belgischem Recht, womit sie im Sinne des Artikel 3 Rechtspersönlichkeit in ihrem Sitzstaat erlangten¹²⁰“, so Zotti. Offen blieb die Frage einer Schaffung eines eigentlichen Parteienstatuts.¹²¹

Im Jahr 2007 erfolgte eine Finanznovelle in Bezug auf die europäischen Parteien. Zudem wurde es ihnen nun ermöglicht, politische Stiftungen zu gründen. Maurer und Mittag schreiben hierzu:

„Im Dezember 2007 traten zwei Verordnungen zu den europäischen Parteien in Kraft, die wesentliche Neuerungen enthielten. Zum einen wurde den Parteien auf europäischer Ebene bei der Übertragung von Finanzmitteln in das nächste Haushaltsjahr und bei der Bildung von Rücklagen größerer Spielraum gewährt sowie bei der Finanzierung von Wahlkämpfen zum EP größere Flexibilität eingeräumt. Zum anderen wurde die Möglichkeit zur Gründung von Stiftungen eröffnet, die mit Hilfe der Parteien auf europäischer Ebene Anträge auf Unterstützung aus dem EU-Haushalt stellen können. Dieses Projekt verfolgt das Ziel, europapolitische Debatten zu verstärken, Seminare und Konferenzen durchzuführen und neue Foren der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene schaffen, die einen Beitrag zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit leisten.“¹²²

Aktuell heißt es im Vertrag von Lissabon in Artikel 10 EUV und 224 AEUV:

¹²⁰ Zotti, S. (2010): Politische Parteien auf europäischer Ebene, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 80

¹²¹ Vgl. Ebd.

¹²² Maurer, A./ Mittag, J. (2011): Europäische Parteien, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos, Bonn, S. 179, siehe auch Verordnung (EG) 1524/2007 und Verordnung (EG) 1525/2007

„Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.“¹²³

„Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene nach Artikel 10 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und insbesondere die Vorschriften über ihre Finanzierung fest.“¹²⁴

Da mit dem Vertrag von Lissabon mit Hilfe des Artikels 6 EUV die Charta der Grundrechte gleichrangig neben die Verträge tritt, wird der Artikel 10 Absatz 4 nochmals in Artikel 12 der Charta aufgegriffen.

8.2. *Aufbau und Struktur europäischer Parteien*

Wie bereits oben erwähnt bildet die Basis der meisten europäischen Parteien eine Non-Profit-Organisation nach belgischem Recht. Die Parteien weisen ebenfalls, wie im Organigramm in Abbildung 7 dargestellt, eine ähnliche Arbeitsstruktur auf.¹²⁵

¹²³ Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 10 Absatz 4 EUV

¹²⁴ Vertrag von Lissabon (2009): Artikel 224 AUEV

¹²⁵ Vgl. Maurer, A./ Mittag, J. (2011): Europäische Parteien, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos, Bonn, S.177

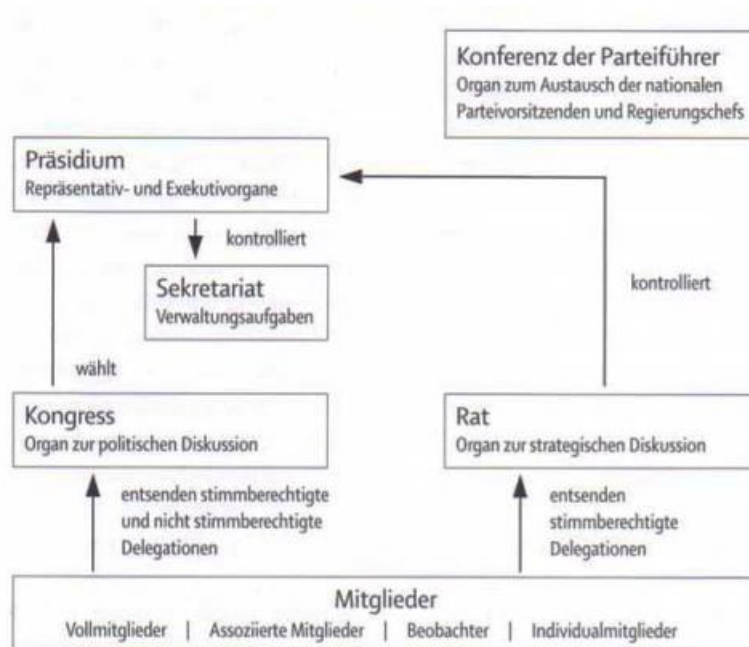


Abbildung 7: Idealtypische Binnenstrukturen der europäischen Parteien aus Mittag, J./ Steuer, J. (2010)

Der Kongress bildet das zentrale Organ für programmatische Debatten, der Parteirat hingegen das Forum für strategische Debatten. Letzterer entscheidet beispielsweise über die Aufnahme neuer Mitglieder oder hat die Entscheidungsgewalt in Bezug auf administrative Fragen. Vertreter aller Mitgliedsparteien kommen im Präsidium zusammen und vertreten die Partei nach außen. Ansteigendes Gewicht gewinnt die Konferenz der Parteiführer, indem sie wichtige Impulse im Vorfeld der Sitzungen des Europäischen Rates geben.

8.3. Fraktionen

Die Fraktionen könnte man als Parteien im Europäischen Parlament bezeichnen, welche die zentrale Arbeitseinheit bilden. Unter ihnen vereinigen sich Europaabgeordnete mit gleichen ideologischen Vorstellungen und politischen Zielsetzungen.¹²⁶ Zur Bildung einer Fraktion bedarf es mindestens 25 Abgeordneter aus einem Viertel der Mitgliedsstaaten. Entgegen früherer Entwicklungen zeigt sich in der aktuellen Wahlperiode eine Tendenz hin zur Konzentration, also nur sieben Fraktionen im Europäischen Parlament. Dies ist dadurch zu begründen, dass mit einer größeren Fraktionsstärke die Ziele schneller umgesetzt werden

¹²⁶ Vgl. Mittag, J./ Steuer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 12

können. Auch Ausreißer aus der gängigen Fraktionsmeinung nehmen immer mehr ab.¹²⁷ Mittag/Steuer unterteilen diese Fraktionen in drei Kategorien. Die EVP-Fraktion und die S&D-Fraktion, als größte des Parlaments, kennzeichnen sich laut den Autoren durch eine bedeutende Beständigkeit und eine starke Verknüpfung mit den europäischen Parteien aus.¹²⁸

Die Fraktionen der ALDE, der Grünen/EFA oder der GUE/NGL vereinen unter sich die Abgeordneten zweier unterschiedlicher europäischer Parteien. Als eigene Kategorie, also der dritten, fasst man die ECR und die EFD, welche sich im Jahre 2009 zu neuen Fraktionen zusammengeschlossen haben.¹²⁹

In Abbildung 8 befindet sich eine Zuordnung der Fraktionen in Anlehnung an die westeuropäischen Parteifamilien, daraus ist die ideologische Verortung ersichtlich. „Die Binnenstruktur der Fraktionen des Europäischen Parlaments sind durch kontinuierlichen Wandel gekennzeichnet. Während die Fraktionen – abgesehen von Namensänderungen – selbst eine relativ hohe Stabilität aufweisen, variiert ihre Zusammensetzung zum Teil beträchtlich. (...) Auffällig ist, dass im Rahmen einer Grobkategorisierung nach Parteifamilien dennoch erhebliche Kontinuitätslinien auszumachen sind.“¹³⁰

Linke und (Post-) Kommunistische Fraktion	Sozialistische/ Sozialdemokratische Fraktion	Grün-, alternativ-, regionalorientierte sowie technische Fraktion	Liberales Fraktion	Christdemokratische und konservative Fraktion	National- konservative, europaskeptische rechte und rechtsextreme Fraktion
GUE/NGL	S&D	Grüne/EFA	ALDE	EVP	ECR EFD

Abbildung 8: Zuordnung der Fraktionen in Anlehnung an die westeuropäischen Parteifamilien nach Mittag, J./ Steuer, J. (2010)

Der Zusammenschluss in Fraktionen ist nicht nur auf Grund gleicher ideologischer Vorstellungen zu begründen, sondern viel mehr mit dem Status, den man als Fraktion erwirbt. So beinhaltet dieser Status unter anderem Redezeiten

¹²⁷ Ebd. S.22 f

¹²⁸ Ebd.

¹²⁹ Ebd.

¹³⁰ Ebd. S.175

ebenso wie Ressourcen und die Möglichkeit Themen auf die Tagesordnung zu setzen.¹³¹

Dies wird auch deutlich wenn Mittag und Steuer schreiben:

„Auch wenn Geschäftsordnungen in erster Linie eine technische Funktion zukommt, so spiegelt sich im Passus doch erkennbar der politische Wille wider, die Bildung supranationaler Fraktionen zu fördern und zugleich kleinere nationale Einheiten zu verhindern. Die Geschäftsordnung des Parlaments verschafft den Fraktionen erhebliche Privilegien, die das Interesse zur Bildung politischer Fraktionen deutlich verstärken. Zugleich ist die finanzielle Unterstützung aus den Töpfen des Parlaments beträchtlich.“¹³²

Die Organisationsstrukturen der Fraktionen sind bei allen ähnlich. Es gibt einen Vorsitzenden, einen Vorstand und ein Sekretariat. Die Hauptarbeit der Abgeordneten findet in den 22 ständigen Ausschüssen statt. Während meines Praktikums durfte ich mir die Arbeit insbesondere beim INTA, dem Ausschuss für internationalen Handel und beim ECON, dem Wirtschafts- und Währungsausschuss, näher ansehen und regelmäßig beiwohnen. Es wird zum jeweiligen Thema ein Berichterstatter bestimmt, der maßgeblich an der Entscheidung des jeweiligen Rechtsaktes beteiligt ist. Er dient als eine Art Informant und Repräsentant, indem er sowohl den Ausschuss als auch das Plenum über aktuelle Entwicklungen informiert und zur Ausarbeitung beiträgt. Daneben gibt es einen sogenannten Schattenberichterstatter, der ebenso in das Thema eingearbeitet ist, aber von einer anderen Fraktion kommt, sodass einer einseitigen fraktionsnahen Berichterstattung entgegengewirkt wird.¹³³

In dem sich nun anschließenden Kapitel möchte ich näher auf die Parteiprogramme der jeweiligen Fraktionen eingehen. Da die Fraktionen, wie oben genannt die eigentliche Arbeitseinheit im Europäischen Parlament bilden, habe ich deren Standpunkte berücksichtigt.

¹³¹ Ebd. S. 173 f

¹³² Ebd. S.206

¹³³ Vgl. Ebd. S.207 f

9. Darstellung der Asyl- und Migrationspolitik in den Parteiprogrammen der Fraktionen des Europäischen Parlaments

Nachdem in dem vorangegangenen Kapitel die Aufgaben und der Bestellmodus des Europäischen Parlaments und die europäischen Parteien analysiert wurden, möchte ich im nun folgenden Abschnitt untersuchen, welche Forderungen und Lösungsvorschläge die Parteien im Parlament, die Fraktionen wie im vorangegangenen Kapitel erläutert, in ihrem jeweiligen Programm stellen bzw. anbieten im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik.

9.1. EVP

Die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) hat in ihren Prioritäten festgelegt, auf welche Schwerpunkte sich ihre Politik für den Zeitraum 2009 - 2014 stützt.

Unter dem Schwerpunkt „Ein sicheres Europa“ plädiert die EVP-Fraktion für einen „europäische(n) Ansatz in Einwanderungsfragen“.¹³⁴ Hierbei handle es sich nicht um eine mögliche Option, sondern dies sei obligatorisch auf Grund von Wechselwirkungen.¹³⁵

„Nach Ansicht der EVP-Fraktion kann Europa nur dann öffentliche Akzeptanz für die legale Einwanderung erreichen, wenn es nachweist, dass es wirksam gegen die illegale Einwanderung vorgehen kann.“¹³⁶

Angesichts dieses Gedankengangs spricht die EVP-Fraktion den folgenden Punkten zu:

- „- strenge Kontrollmaßnahmen an den Außengrenzen;
- eine wirksame Politik zur Rückführung illegaler Einwanderer;
- starke Unterstützung für Frontex und die Soforteinsatzteams für Grenzsicherungs zwecke (RA- BIT - Rapid Border Intervention Team)

¹³⁴ EVP-Fraktion (2009): Die zehn Prioritäten der EVP-Fraktion 2009-2014. Die Bürger im Herzen Europas. S.22 (verändert durch Jasmina Ude)

¹³⁵ EVP-Fraktion (2011): Justiz und Inneres. Die Antwort ist mehr Europa. Die Prioritäten 2011 der EVP-Fraktion S.16 f

¹³⁶ EVP-Fraktion (2009): Die zehn Prioritäten der EVP-Fraktion 2009-2014. Die Bürger im Herzen Europas. S.22

- verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von kriminellen Machenschaften und von kriminellen Organisationen, die oft Drahtzieher von Masseneinwanderung und Menschenhandel sind;
- Stärkung der gemeinsamen Visapolitik.¹³⁷

Auf Grund der ungleichen Verteilung der Betroffenheit von Einwanderung unter den Mitgliedsstaaten vertritt die EVP-Fraktion die Ansicht, dass die Basis der Einwanderungspolitik die Solidarität sein sollte. Daher fordert sie eine „Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten durch Lastenteilung“¹³⁸, eine „Bereitstellung der notwendigen Mittel für ein reibungsloses Funktionieren solcher Instrumente wie der Agentur Frontex“¹³⁹ und eine „Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern.“¹⁴⁰

Um einen möglichst großen Nutzen aus den Migrationsbewegungen zu ziehen, sowohl für die Aufnahmeländer als auch die Einwanderer selbst, sei es gemäß den Prioritäten der EVP-Fraktion notwendig, „gemeinsame Initiativen im Hinblick auf die legale Einwanderung von hochqualifizierten und ungelernten Arbeitskräften“ zu unterstützen, ebenso wie „die Weiterverfolgung der Pläne zur Einführung einer Blue Card für hochqualifizierte Arbeitskräfte“¹⁴¹ oder „die Entwicklung eines Systems der legalen Einwanderung weniger qualifizierter oder ungelernter Arbeitskräfte, bei dem zeitliche Befristungen gelten“¹⁴² und „die Anwendung strenger, aber fairer Regeln für die Familienzusammenführung bei legalen Einwanderern“¹⁴³.

Im Kontext des Asylrechts bedarf es laut der EVP-Fraktion einer gemeinsamen Definition des Begriffes Asyl. Ferner müssen gemeinsame Verfahrenswege im Bereich Asyl festgelegt werden, welche einem europäischen Standard entsprechen. Zudem müsse man besonders gefährdeten Personen einen verstärkten Schutz zukommen lassen.¹⁴⁴

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ Ebd.

¹⁴⁰ Ebd.

¹⁴¹ Ebd. S.23

¹⁴² Ebd.

¹⁴³ Ebd.

¹⁴⁴ Ebd.

Um eine Eingliederung in das Aufnahmeland zu erleichtern, setzt die EVP-Fraktion auf eine "Förderung des interkulturellen Dialogs"¹⁴⁵ sowie „die Integration von legalen Einwanderern durch ein Maßnahmenpaket, das das Erlernen von praktischen und sprachlichen Kompetenzen einschließt“.¹⁴⁶

9.2. S&D

Die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten & Demokraten im Europäischen Parlament hat unter anderem 2011 ihre „Top- Prioritäten für Europa: 12 Kernforderungen“ formuliert sowie 2009 ein Positionspapier zum Stockholmer Programm, welches unter anderem die Ansicht der Fraktion zum Thema dieser Arbeit widerspiegelt.

Auffällig ist, dass sich in den oben genannten zwölf Kernforderungen keine expliziten Ansatzpunkte zur Asyl- und Migrationspolitik finden lassen. Es ist lediglich die Rede von der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und die Befürwortung von kultureller Vielfalt.¹⁴⁷

Im Positionspapier zum Stockholmer Programm ist jedoch unter anderem festgehalten, dass als Ziel der S&D-Fraktion gilt, ein „europäisches Asylsystem“ zu etablieren. In Bezug auf den Asylbewerberschutz ist man bemüht, „(h)ohe Standards für die Aufnahme, den Schutz und die Integration von Asylbewerbern“¹⁴⁸ durch „Weiterentwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems“¹⁴⁹ festzusetzen. Des Weiteren plädiert die S&D-Fraktion für „mehr Einheitlichkeit und eine bessere Qualität der Verfahren für Asylentscheidungen“¹⁵⁰, um „Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten einerseits und den Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen andererseits“¹⁵¹ zu gewährleisten. Zudem wird eine „Lastenteilung zwischen den Mitgliedsstaaten“¹⁵² fokussiert.

¹⁴⁵ Ebd.

¹⁴⁶ Ebd.

¹⁴⁷ Vgl. S&D-Fraktion (2011): Top- Prioritäten für Europa: 12 Kernforderungen. S. 2

¹⁴⁸ S&D-Fraktion (2009): Das Stockholm-Programm – für Demokratie, Menschenrechte und Integration. S. 3 (Verändert durch Jasmina Ude)

¹⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ Ebd.

¹⁵² Ebd.

In Bezug auf das Thema „Gemeinsam mit den Einwanderern ein wohlhabendes Europa aufbauen“¹⁵³ befürwortet die S&D-Fraktion die „Uneingeschränkte Achtung der Grundrechte und der Würde der Migranten in der Immigrationspolitik und bei der Integration“¹⁵⁴ sowie eine „Gleichbehandlung mit Inländern“¹⁵⁵ und eine „Wirksamere Politik der Familienzusammenführung“¹⁵⁶.

9.3. ALDE

In ihren Prioritäten für den Zeitraum 2010 - 2011 hält die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa Folgendes fest: „ALDE believes that regional policy should more substantially integrate urban policy. Cities contain the majority of the population and bring together many problems such as immigration, social diversity and sustainable development, especially concerning transport and energy efficiency“¹⁵⁷.

Im Kontext der legalen Migration spricht sich ALDE aus “for an acceleration of the procedures of monitoring of the conditions for visa facilitation with neighbor(u)ring countries“¹⁵⁸.

Ebenso spricht sich die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie für die versprochene Umsetzung der europäischen Asylpolitik bis 2012 aus.¹⁵⁹

Im Strategieprogramm für den Zeitraum 2009 - 2014 hat die ALDE außerdem folgende Aspekte im Bezug zur Asyl- und Migrationspolitik als Schlüsselemente hervorgehoben:

„- The entire asylum policy of the Union needs to be progressed forcefully towards a credible, fair and humane, common system in a spirit of solidarity between Member States. This includes proposals on revisions of

¹⁵³ Ebd.

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ Ebd.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ ALDE (2010): ALDE Priorities 2010-2011. S. 48

¹⁵⁸ Ebd. S. 61 (verändert durch Jasmina Ude)

¹⁵⁹ Vgl. Ebd. S.

asylum procedures, qualifications, reception conditions, Dublin II and Eurodac as well as the establishment of the European Asylum Support Office. Correct application and enforcement must be ensured.

- A common legal migration policy must be urgently established. This will include measures with regard to the global competition for talent. There must also be solutions found in order to combine work and residence permit for seasonal workers.

- The pressure of illegal immigration is ever increasing and needs to be addressed through tackling the push- and pull factors. In other words, the solution must not only be stricter border controls but also found through reducing the incentives to immigration which can be achieved through improved development policy. Furthermore, a coherent and humane return policy must be developed in co-operation with third countries. Finally, European readmission agreements must be agreed as bilateral readmission agreements are false and short term investments. Agreement on the guidelines 'Law of the Sea' is a matter of urgency.

- A comprehensive European Border Management plan must be established. This obviously involves a review of Frontex, both its mandate and resources. The long delayed SIS II and VIS must be implemented but a fundamental review of the necessity of further data collection and database systems must be carried out. The Union must continue pursuing visa liberalisation with neighbouring countries.

- The fight against organised crime and terrorism must be strengthened through enhanced co-operation between law enforcement agencies. But most importantly, effective parliamentary and judicial scrutiny of Europol must be set up as a matter of urgency. The office of the European Public Prosecutor must be established, with a view to enlarging the competences beyond financial fraud. An effective transatlantic system for reciprocal exchange of data and intelligence must be developed, respecting privacy

and legal safeguards. A special emphasis must be given to the fight against human trafficking.”¹⁶⁰

9.4. GREENS/EFA

Die Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz hat im Vergleich zu den anderen Fraktionen kein übersichtliches Positionspapier wie die anderen Fraktionen. Die Internetseite an sich ist sehr unübersichtlich. Im Rahmen der Recherchen wurden dann Überlegungen angestellt, diese Fraktion auszuklamern. Da ich in meiner Arbeit aber ein möglichst breites Spektrum der Parteien im Europäischen Parlament abdecken möchte, habe ich mich dazu entschlossen, andere Dokumente hier mit heranzuziehen, um die Position von GREENS/EFA zur Asyl- und Migrationspolitik mit einbeziehen zu können.

Die GREENS/EFA bringen ihre Enttäuschung über die derzeitigen Regelungen zum Ausdruck, indem es beispielsweise von Ska Keller, der asyl- und migrationspolitische Sprecherin, heißt:

„Von den Plänen für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem ist praktisch nichts übrig geblieben. Das ist ein Armutszeugnis für die Europäische Union. Die Aufnahme richtlinie führt zu entscheidenden Verschlechterungen. Asylbewerberinnen und -bewerber können künftig nach EU-Recht aus allen möglichen Gründen inhaftiert werden. Auch die geschlossene Unterbringung in Gefängnissen ist erlaubt. Damit werden Menschen, die in Europa Schutz suchen, faktisch wie Straftäter behandelt.

Auch bei der Dublin-Verordnung haben die Mitgliedsstaaten alle entscheidenden Verbesserungen abgeblockt. Die Dublin-Verordnung war die Chance auf eine gerechtere, faire Verteilung der Asylbewerberinnen und -bewerber in Europa, auch im Interesse der Flüchtlinge selbst. Davon ist nichts übrig geblieben. Es gibt aber ein paar schwache Zugeständnisse für Asylbewerber(n) und -bewerberinnen. Deshalb haben wir nicht komplett dagegen gestimmt.

¹⁶⁰ ALDE(2009): Strategic Programme 2009-2014

Auf eine solche Art gemeinsamer europäischer Standards können wir Grünen verzichten. Wir wollen ein starkes europäisches Asylsystem und kein Abschreckungssystem."¹⁶¹

Zudem merkt sie in Zusammenhang mit EURODAC an:

„Dass die Polizei künftig die Fingerabdrücke von Asylbewerbern mit Spuren von Tatorten abgleichen darf, ist ein Desaster für den Datenschutz und für die Rechte von Flüchtlingen. EURODAC ist eingerichtet worden, damit Einwanderungsbehörden Asylsuchende eindeutig identifizieren können, etwa um Doppel-Asylanträge zu vermeiden. Dass die Fingerabdrücke jetzt auch von der Polizei für ganz andere Zwecke - zur Verfolgung schwerer Straftaten und Terrorattacken - genutzt werden können, kommt einem Ausverkauf von Datenschutzrechten gleich. Ausgerechnet Menschen, die in Europa Schutz vor Verfolgung suchen, werden so in eine Reihe gestellt mit Schwerverbrechern.

Alle Datenschützer und das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen laufen Sturm gegen den Polizeizugriff auf EURODAC. Da können die Befürworter des Polizeizugriffs noch so sehr betonen, dass die Polizei nur unter strengen Auflagen auf die Daten zugreifen darf. Die Stoßrichtung bleibt die gleiche: Menschen, die in Europa Schutz vor Verfolgung suchen, geraten unter den Generalverdacht, potentielle Straftäter zu sein."¹⁶²

9.5. ECR

Die Europäische Konservative und Reformisten verweisen lediglich im Rahmen ihrer Prag Deklaration mit einem Satz auf die Asyl- und Migrationspolitik, indem es dort heißt:

„Conscious of the urgent need to reform the EU on the basis of Eurorealism, Openness, Accountability and Democracy, in a way that respects the sovereign-

¹⁶¹ GREENS/EFA (2012): Gemeinsames Europäisches Asylsystem, <http://www.greens-efa.eu/de/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-8121.html> (12.01.2013/21:52h) (Verändert durch Jasmina Ude)

¹⁶² GREENS/EFA (2012): Asylbewerberdatenbank EURODAC, <http://www.greens-efa.eu/de/asylbewerberdatenbank-eurodac-8872.html> (12.01.2013/21:58h)

ty of our nations and concentrates on economic recovery, growth and competitiveness, the European Conservatives and Reformists Group shares the following principles: (...)

- Effectively controlled immigration and an end to abuse of asylum procedures.”¹⁶³

Dies unterstreicht die ECR auch in ihren politischen Richtlinien und fügt hinzu, dass sie gegen eine einheitliche europäische Migrationspolitik, auf Grund der zu starken Unterschiedlichkeit Europas sind.¹⁶⁴ Sie unterscheiden sich in diesem Punkt grundlegend von den anderen Parteien.

9.6. GUE/NGL

Die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke spricht sich dafür aus, „aus Gründen der geschlechtsbedingten Verfolgung Asyl beantragen zu können.“¹⁶⁵ Sie fordern also eine Sonderstellung für Frauen in Bezug auf die Gewährung von Asyl.

Ferner steht die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke für:

„Across Europe, we press for human rights standards to be put ahead of economic interests and place particular emphasis on EU and national immigration policy.“¹⁶⁶

9.7. EFD

In den Leitsätzen der Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“ findet sich kein Hinweis auf die Asyl- und Migrationspolitik. Daher kann diese Fraktion,

¹⁶³ ECR (2009): The Prague Declaration. Principles of the European Conservatives and Reformists Group

¹⁶⁴ ECR (2011): Political Principles of the ECR Group S.17

¹⁶⁵ GUE/NGL (2012): Wer wir sind, wofür wir stehen, was wir tun

¹⁶⁶ GUE/NGL (2010): Another Voice in the European Parliament

welche zudem noch die zweitkleinste Gruppe im Europäischen Parlament stellt, in dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden.

9.8. *Bewertung der Darstellung der Asyl- und Migrationspolitik in den Parteiprogrammen an Hand der Hypothesen*

Bei der Analyse der europäischen Parteiprogramme der Fraktionen und deren Positionspapieren ist zunächst auffällig, dass die großen Fraktionen über sehr übersichtliche und ausführliche Internetseiten und Stellungnahmen verfügen. Auf der Homepage der Grünen hingegen ist es beispielsweise sehr schwierig, sich zurechtzufinden und an allgemeine Standpunkte der Fraktion zu gelangen. Übersichtlicher, aber mit sehr wenig Informationsgehalt, gestalten sich die Internetauftritte der EFD und der ECR.

Ich möchte an dieser Stelle die oben angeführten Hypothesen noch einmal aufgreifen, um anschließend ihre Aussagen zu bestätigen oder zu widerlegen.

- I. Als konservativ geltende Fraktionen sind der Asyl- und Migrationspolitik skeptischer gegenüber eingestellt bzw. vertreten eine Verschärfung der Zugangsschwelle.
- II. Im Gegensatz dazu vertreten Fraktionen mit einem sozialen/liberalen Programm die These einer niederschweligen Zugangsmöglichkeit.
- III. Die Forderungen in Bezug auf die Asyl- und Migrationspolitik sind unabhängig von der politischen und ideologischen Verortung.

Anhand der oben ausgeführten Inhalte der Strategiepapiere bzw. Programme lässt sich festhalten, dass sich die Hypothese II bestätigen lässt. Sowohl die S&D-Fraktion als auch die ALDE plädieren für einen vereinfachten Zugang zu Europa für Drittstaatenangehörige. Bemerkenswert ist zudem, dass die ALDE als einzige Fraktion einen genaueren Ausblick gibt, wie sie ihre Ziele umsetzen will und welcher Schritte es bedarf. Die GUE/NGL nehmen zudem geschlechtsspezifische Aspekte mit in ihre Forderungen in Bezug zur Asyl- und Migrationspolitik auf.

Die Hypothese I ist dahingehend zu bestätigen, dass beispielsweise die EVP-Fraktion für eine stärkere Kontrolle der Außengrenzen plädiert, ebenso wie die

ECR. Dennoch ist auch hier festzuhalten, dass die angestrebte Politik der EVP nicht als einseitig zu bezeichnen ist, wie man vielleicht an Hand der Hypothese I meinen mag. Beispielsweise der interkulturelle Dialog lässt sich sonst nirgends in einem Programm finden und hebt sich somit von den anderen ab. ECR wiederum spricht sich sogar gegen eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik aus, wie sie bereits praktiziert wird, da sie die Ansicht vertritt, dass Europa zu sehr von Diversitäten durchzogen sei.

Da sich die Hypothesen I und II teilweise oder ganz bewahrheitet haben, ist die Hypothese III zu verneinen, da sie den anderen beiden entgegenspricht.

Würde man diese Analyseergebnisse auf ein Koordinatensystem wie unten abgebildet übertragen, käme man zu folgenden Einträgen. Zuvor ist noch anzumerken, dass „pro- Zugang für Drittstaatenangehörige und eine gemeinsame Migrationspolitik“ für einen vereinfachten Zugang sowie für den Ausbau einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik spricht und contra somit einen erschwerten Zugang meint.

Die EVP ist politisch anders zu bewerten als die S&D, aber beide verfolgen eine mäßige Politik in Bezug auf den Zugang für Drittstaatenangehörige. Daher sind sie rechts und links der y-Achse auf etwa der gleichen Höhe zu verorten. Während die ALDE Lösungsvorschläge in ihrem Positionspapier formuliert und für eine Umsetzung einer gemeinsamen Zugangspolitik plädiert, fordern die GREENS/EFA eine wirkliche Asylpolitik. Sie nehmen somit eine höhere Position auf der y-Achse ein, als die EVP oder S&D. Da die GREENS/EFA sich aber noch mehr für einen erleichterten Zugang aussprechen, liegen sie auf der y-Achse etwas oberhalb der ALDE.

Sowohl politisch als auch in ihren Forderungen in Bezug auf den Zugang von Drittstaatenangehörigen und Asylbewerbern weichen die GUE/NGL und die ECR weit von den anderen Parteien ab. Hierbei befürwortet die GUE/NGL einen wesentlich leichteren Zugang und eine Sonderstellung von Frauen, was der oberen Hälfte des 2. Quadranten entspricht. Dagegen spricht die ECR sich sogar ganz gegen eine europäische Migrationspolitik aus und lässt sich somit im 4. Quadranten verorten.

Diese Auftragung in das Koordinatensystem unterstreicht nochmals das Ergebnis der Hypothesenüberprüfung.

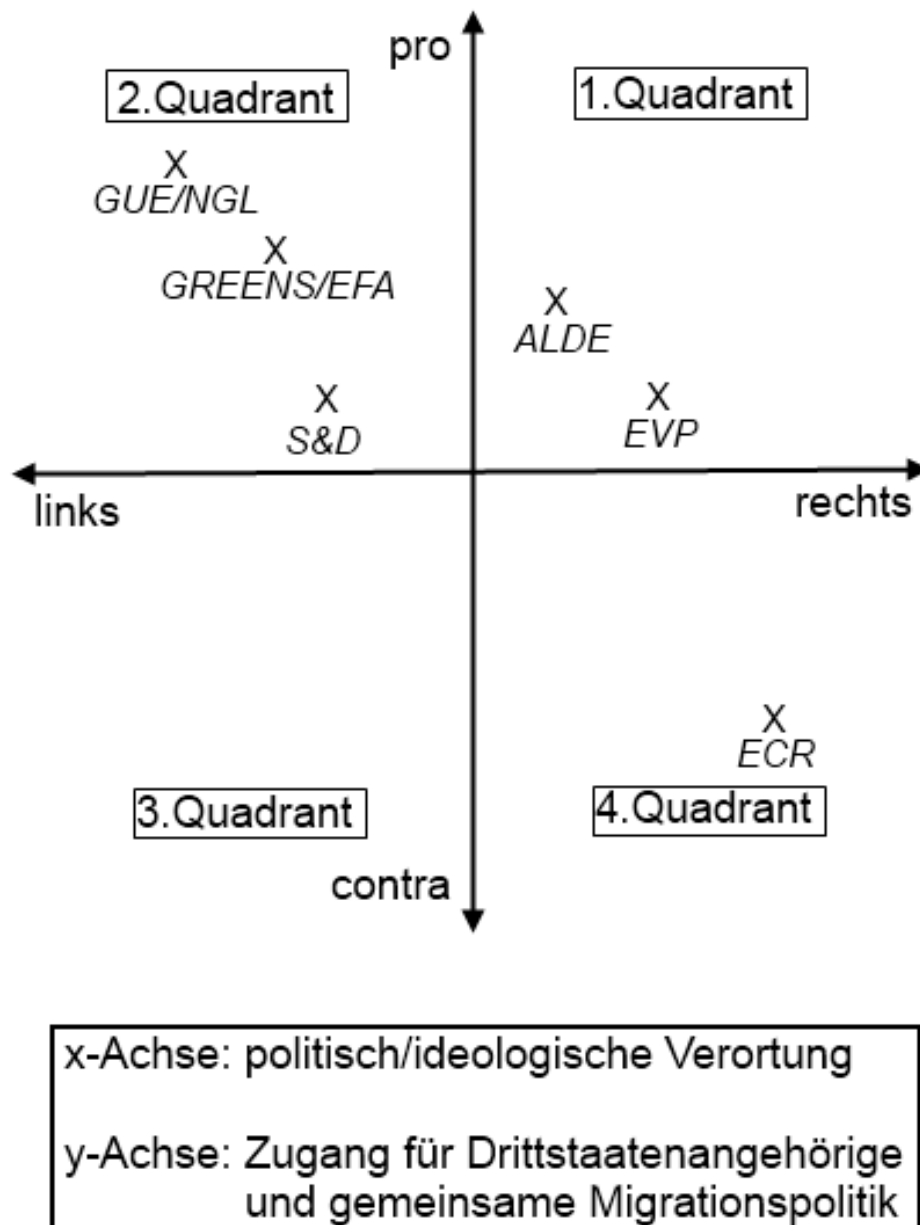


Abbildung 9: eigene Darstellung der politisch/ideologischen Verortung in Verbindung mit den Parteiprogrammen der Fraktionen im Europäischen Parlament in einem Koordinatensystem

10. Resümee

In der vorliegenden Arbeit ging es darum, die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union und ihre Darstellung in den europäischen Parteiprogrammen der Fraktionen im Europäischen Parlament auszuführen. Hierzu wurde zunächst eine Einleitung in den Themenkomplex gegeben, in der Begriffe erläutert und ein historischer Einblick in die Entwicklung und Etablierung der Zugangspolitik zur Europäischen Union gegeben wurde. Anschließend wurden die aktuellen Regelungen dargelegt und ein kleiner Ausblick in das weitere Vorgehen an Hand der Leitlinien des Stockholmer Programms gegeben. Im daran anschließenden Kapitel wurden Beurteilungen und Kritik Raum gegeben.

Die darauf folgenden Abschnitte setzten sich mit dem Europäischen Parlament auseinander, indem einerseits die Kompetenzen und Bestellmodi erläutert und zum anderen die europäischen Parteien und Fraktionen untersucht wurden. Anschließend wurden die Parteiprogramme im Hinblick auf die Asyl- und Migrationspolitik eingehender analysiert.

Der historische Überblick zeigt, dass die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union sich von einer rein intergouvernementalen Zusammenarbeit hin zu einer supranationalen Zugangspolitik entwickelt hat. Die Europäische Union ist durch ihre Kompetenzerweiterung in der Lage, auch in diesem Bereich unmittelbar geltendes Recht zu erlassen. Ziel des Vertrags von Lissabon war es, die Effektivität und Demokratie innerhalb der Europäischen Union zu steigern. Im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik ist dies durch die Etablierung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, in dem der Europäische Rat und das Europäische Parlament als ebenbürtige Gesetzgeber fungieren, gelungen.

Die oftmals geäußerte Kritik ist unter Berücksichtigung des Blickwinkels häufig berechtigt, ist aber mit Gegenargumenten oder im größeren Zusammenhang dann oftmals auch zu relativieren.

Es stellte sich heraus, dass die Hypothesen I und II zu bejahen sind, sprich die politische/ideologische Verortung im Zusammenhang mit den Forderungen in Bezug zur Asyl- und Migrationspolitik stehen. Konservative Parteien also für

einen erschwerten Zugang oder eine stärkere Abschottung zur EU plädieren und liberale/soziale Parteien die Schwelle niedriger ansetzen möchten.

11. Schlusswort

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es sich bei der Asyl- und Migrationspolitik um ein Politikfeld handelt, das langsam und stetig im Laufe des Integrationsprozesses zu einem gemeinsamen Politikfeld gereift ist. Dieses hat jedoch seine Stärken und Schwächen, wie sich in Kapitel 6 zeigt. Die polarisierende Wirkung des Themas ist unbestreitbar. Durch die andauernden Krisen und Umbrüche weltweit- sei es die Weltwirtschaftskrise, die Revolutionen im arabischen Raum oder die Migrationsströme aus Afrika- wird weiterhin ein großer Zuwanderungsdruck auf Europa herrschen. Somit und in Verbindung mit der polarisierenden Wirkung des Gegenstandes steigt die Wahrscheinlichkeit einer Thematisierung der Zuwanderungspolitik im Rahmen der Europawahlen 2014, ob sich damit eine höhere Wahlbeteiligung erzielen lässt, bleibt abzuwarten.

Es bleibt auch zu hoffen, dass dieses Politikfeld sich im Laufe der kommenden Jahre weiterentwickelt, auch um dem unabwendbaren gesellschaftlichen Wandel entgegenzuwirken. Zudem gilt es die gleichen Voraussetzungen in den Mitgliedsstaaten für die gleichberechtigte Behandlung von Antragstellern zu schaffen. Die Chancen und positiven Auswirkungen, die die Migration in ihrer Vielfalt bieten kann, gilt es zu nutzen und mit Hilfe von Steuerungsinstrumenten verwertbar zu machen. Dies muss aber immer unter Achtung von Menschenrechten und dem Gesichtspunkt der Solidarität geschehen.

12. Bibliographie

Sollte es zu Primär- bzw. Sekundärquellen eine Internetseite geben, habe ich diese nur in der Bibliographie aufgeführt und ebenfalls, wie bei den generellen Internetquellen, mit einem Vermerk zum Zeitpunkt des letzten Zugriffs versehen.

12.1. Primärquellen

2000/596/EG Entscheidung des Europäischen Rates über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:DE:PDF> (18.10.2012/ 18:20h)

ALDE (2010): ALDE Priorities 2010-2011.
http://www.alde.eu/fileadmin/docs/documents/2010-2011-ALDE_Priorities.pdf(07.01.2013/ 11:53h)

ALDE(2009): Strategic Programme 2009-2014.
http://www.alde.eu/fileadmin/docs/home/documents/FINAL%20STRATEGIC%20PROGRAMME_web.pdf(07.01.2013/ 12:03h)

Auswärtiges Amt (2012): Schengener Übereinkommen,
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Schengen_node.html
(14.09.2012/21:31)

Bundesministerium für Inneres (2006): 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 vom 19. Juni 1990, Schengener Durchführungsübereinkommen, Aktualisierte Fassung,
[http://www.bka.de/nr_204268/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleF](http://www.bka.de/nr_204268/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunkti-)
[unkti-](http://www.bka.de/nr_204268/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunkti-)

[on/SchengenerAbkommen/schengenSDUE,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/schengenSDUE.pdf](#) (18.09.12/ 21:03)

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000): Artikel 12
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf (02.03.2013/ 18:37)

Dubliner Übereinkommen (1990):
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/dublinII.pdf?__blob=publicationFile (10.10.12/ 15:28h)

ECR (2011): Political Principles of the ECR Group
<http://ecrgroup.eu/wp-content/uploads/2011/08/ecr-political-guidelines-en.pdf> (07.01.2013/ 18:24h)

Einheitliche Europäische Akte (1986):
http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/EEA_1986.pdf (18.09.2012/ 19:43h)

EuGH, Rs.C378/97 (Wijsenbeek) Slg. 1999, I-6207, Rn. 39 f,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997CJ0378:DE:PDF> (18.09.2012/ 20:49h)

Europäischer Rat (2009): Das Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF> (19.10.2012/ 23:14h)

EVP-Fraktion (2009): Die zehn Prioritäten der EVP-Fraktion 2009-2014. Die Bürger im Herzen Europas.
<http://stream.eppgroup.eu/Activities/docs/year2009/2009-2014group-priorities-de1.pdf> (07.01.2013/ 09:45h)

EVP-Fraktion (2011): Justiz und Inneres. Die Antwort ist mehr Europa. Die Prioritäten 2011 der EVP-Fraktion.

<http://stream.eppgroup.eu/Activities/docs/year2011/justiceV2-de.pdf>

GUE/NGL (2010): Another Voice in the European Parliament

[http://www.guengl.eu/upload//www%20EN\(2\).pdf](http://www.guengl.eu/upload//www%20EN(2).pdf) (08.01.2013/ 18:01h)

GUE/NGL (2012): Wer wir sind, wofür wir stehen, was wir tun

<http://www.guengl.eu/upload//Policy%202012%20DE.pdf> (08.01.2013/ 17:37h)

RL 2001/40 Richtlinie des Europäischen Rates über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:DE:PDF) (18.10.2012/ 19:41h)

RL 2001/55 Richtlinie des Europäischen Rates 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 [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF) (18.10.2012/ 19:44h)

RL 2003/9 Richtlinie des Europäischen Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:DE:PDF) (18.10.2012/ 19:50h)

RL 2004/83 Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen

Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:DE:PDF> (18.10.2012/ 22:06h)

S&D-Fraktion (2009): Das Stockholm-Programm – für Demokratie, Menschenrechte und Integration.

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3235_DE_stockholm_programme_de_090110_1.pdf (07.01.2013/ 10:07h)

S&D-Fraktion (2011): Top- Prioritäten für Europa: 12 Kernforderungen.

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3582_DE_12_key_demands_de_revised_from_2010.pdf (07.01.2013/ 10:11h)

Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957): http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0182_x333x.pdf (12.09.2012/ 23:36)

Vertrag über die Europäische Union (1992): <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0108000051> (10.10.12/ 17:44h)

Vertrag von Amsterdam (1999):

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (10.10.2012/ 18:52h)

Vertrag von Lissabon (2009): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweisen der Europäischen Union, Charta der Grundrechte <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF> (18.10.2012/ 22:12h)

Vertrag von Nizza (2001): Protokoll zu Artikel 67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und Erklärung zu Artikel

67 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ;
Sachliche Änderungen http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_DE.pdf
(18.10.2012/ 19:36h)

VO 2004/2003 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R2004:20071227:DE:PDF> (16.02.2013/ 23:17)

VO 2725/2000 Verordnung des Europäischen Rates über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:de:PDF> (18.10.2012/ 18:21h)

12.2. Sekundärquellen

Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel (2011): Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 9. Auflage, Nomos , Baden-Baden

Förderverein PRO ASYL e.V, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V., Diakonisches Werk Hessen und Nassau e.V.(Hrsg.) (2012): Flüchtlinge im Labyrinth. Die vergebliche Suche nach Schutz im europäischen Dublin-System, apm alpha print medien AG Darmstadt
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren/pdf/Broschuere_Dublin_April_2012_WEB.pdf (12.01.2013/ 17:26h)

Haack, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon-Rhetorik oder Integrationsschub?, In: Leiß, Olaf (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 220-233

Hix, S./ Lord, C. (1997): Political Parties in the European Union, St. Martin's Press, Inc., New York

Knodt, M./ Große Hüttmann, M. (2013): Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, H.-J./ Lerch, M.(Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl.,Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 187-206

Maurer, A./ Mittag, J. (2011): Europäische Parteien, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos, Bonn

Mittag, J./ Steuer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäischen Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien

Müller-Graf, P.-C./ Kainer, F. (2011): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z; Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Auflage, Nomos

Müller-Graff, Peter-Christian/ Kainer, Friedemann (2011): Asyl- Einwanderungs- und Visapolitik, In: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Nomos, Baden-Baden, S. 129-136

Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.)(2010): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden und Begriffe. 4. Überarbeitete Auflage, Band A-M, C.H. Beck

Wolf,D.(2013): Neo-Funktionalismus. In: Bieling, H.-J./ Lerch, M.(Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 3. Aufl.,Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 55-79

12.3. Internetquellen

Bendel, Petra (2008): Erste Phase: Koordinierte Politik der Mitgliedsstaaten (1957-90), Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56523/1957-1990> (12.09.12/ 23:51)

Bendel, Petra/Haase, Marianne (2008): Dritte Phase: Migrationspolitik als Gemeinschaftsaufgabe (seit 1999), Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56531/seit-1999> (10.10.12/19:04h)

Bendel, Petra/Haase, Marianne (2008): Wann war das? Geschichte der europäischen Migrationspolitik bis heute, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56522/geschichte> (07.09.2012/16:48)

Bendel, Petra/Haase, Marianne (2008): Warum überhaupt Europa?, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56518/warum-europa> (20.10.2012/ 19:51h)

ECR (2009): The Prague Declaration. Principles of the European Conservatives and Reformists Group <http://ecrgroup.eu/?p=1100> (08.01.2013/ 18:12h)

Europa: Zusammenfassung der EU- Gesetzgebung (2009): Das Haager Programm: 10 Prioritäten für die nächsten fünf Jahre, http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_de.htm (18.10.2012/ 20:05h)

Europa: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2002): Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen: Vorläufige Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit,

http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33132_de.htm

(18.10.2012/ 17:15h)

Europa: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm (13.09.12/14:05)

Europäisches Parlament: Das Parlament. Ergebnisse der Europawahlen 2009

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00082fcd21/Results-by-country-\(2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00082fcd21/Results-by-country-(2009).html) (02.09.2012/ 16:03h)

Europäisches Parlament: Politische Parteien auf europäischer Ebene,

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00264f77f5/Finanzhilfen-f%C3%BCr-politische-Parteien-und-Stiftungen.html>

(17.02.2013/ 21:06)

Förderverein PRO ASYL e. V.: Wir über uns.

<http://www.proasyl.de/de/ueber-uns/> (12.01.2013,17:16h)

GREENS/EFA (2012): Asylbewerberdatenbank EURODAC,

<http://www.greens-efa.eu/de/asylbewerberdatenbank-eurodac-8872.html> (12.01.2013/21:58h)

GREENS/EFA (2012): Gemeinsames Europäisches Asylsystem,

<http://www.greens-efa.eu/de/gemeinsames-europaeisches-asylsystem-8121.html> (12.01.2013/21:52h)

Haase, Marianne/ Jugl, Jan C (2008): Was ist was? Migrationspolitische Handlungsfelder der EU, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politische Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56541/handlungsfelder> (09.09.2012/ 17:36)

Haase, Marianne/ Jugl, Jan C.(2007): Asyl- und Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, Dossier Migration, Bundeszentrale für Politi-

sche Bildung, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik> (07.09.2012/ 10:17h)

12.4. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Europäisches Parlament: Das Parlament. Ergebnisse der Europawahlen 2009

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00082fcd21/Results-by-country-\(2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00082fcd21/Results-by-country-(2009).html) (02.09.2012/ 16:05h)

Abbildung 2: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Europa im Unterricht. Die drei Säulen der EU werden aufgelöst,

http://www.europaimunterricht.de/europa_wissen_eu_drei_saeulen.html (12.01.2013, 15:08h)

Abbildung 3: eigene Darstellung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach dem Vertrag von Lissabon: Artikel 294 AUEV

Abbildung 4: Europäische Parteien mit einer Auflistung der bereits erhaltenen Finanzbeihilfe der letzten Jahre und dem letzten endgültigen Zuschuss für 2011 gemäß Europäisches Parlament (2012): Grants from the European Parliament to political parties at European level 2004-2012,

http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/grant_amounts_parties_03-12-2012.pdf (17.02.2013/ 10:11) und gemäß Mittag, J./ Steuer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien

Abbildung 5: Klassische Konfliktlinien und Parteifamilien im Überblick (vereinfachte Darstellung) aus Mittag, J./ Steuer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäische Union, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 34

Abbildung 6: Darstellung der Parteifamilien entlang alter und neuer Konfliktlinien aus Hix, S./ Lord, C. (1997): Political Parties in the European Union, St. Martin's Press, Inc., New York, S.24

Abbildung 7: Idealtypische Binnenstrukturen der europäischen Parteien aus Mittag, J./ Steuwer, J. (2010): Politische Parteien in der Europäischen Union

Abbildung 8: Zuordnung der Fraktionen in Anlehnung an die westeuropäischen Parteifamilien nach Mittag, J./ Steuwer, J. (2010)

Abbildung 9: eigene Darstellung der politisch/ideologischen Verord-
nung in Verbindung mit den Parteipro-grammen der Fraktionen im
Europäischen Parlament in einem Koordinatensystem

Abstract und Lebenslauf

Abstract (deutsch)

In der vorliegenden Masterarbeit geht es um die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union und ihre Darstellung in den europäischen Parteiprogrammen. Die explizite Forschungsfrage lautet: Welche Positionen beziehen bzw. welche Forderungen stellen die Fraktionen des Europäischen Parlaments in Hinblick auf die Asyl- und Migrationspolitik in ihren Parteiprogrammen? Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird zunächst ein historischer Überblick der Entwicklungen in der Asyl- und Migrationspolitik der EU gegeben, sowie eine Bewertung sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch von Interessenverbänden abgegeben. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden die Aufgaben des Europäischen Parlaments und seine Rolle im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach dem Vertrag von Lissabon analysiert. Hier spielt insbesondere der Einfluss auf das Politikfeld der Asyl- und Migrationspolitik eine besondere Rolle. Auch die Etablierung der europäischen Parteien und die Fraktionen im Europäischen Parlament spielen eine Rolle. Anschließend werden in Bezug hierzu die Parteiprogramme der im Europäischen Parlament vertretenen Fraktion genauer begutachtet.

Abstract (english)

This Thesis deals mainly with the European Union asylum and migration policy. The primary question answered conclusively in this research is; what requirements are demanded by the political groups of the European Parliament concerning the asylum and migration policy? The approach to answer this question was first to give an overview of the historical developments in this field. Furthermore the tasks of the European Parliament and its role in the legislative procedure after the Treaty of Lisbon, were analyzed. And finally to highlight our main question, the programs of the representative political parties in the European parliament have been precisely assessed and examined.

Lebenslauf

Persönliche Angaben

Name Jasmina Ude

Geburtsdatum/-ort 05.07.1987, Hildesheim

Ausbildung

1994-1998 Grundschule Barienrode

1998-2007 Bischöfliches Gymnasium Josephinum, Abitur im Juli 2007

2007-2011 Universität Wien, Bachelorstudium der Politikwissenschaft,
Abschluss des Bachelor of Arts im Januar 2011

2011-heute Universität Wien, Masterstudium der Politikwissenschaft

Praktika

2012 Praktikum beim Europäischen Parlament, Brüssel

2009 Praktikum beim Deutschen Bundestag, Berlin

2008 Verwaltungspraktikum bei der Stadt Hildesheim, Hildesheim

2004 Sozialpraktikum im Förderzentrum Bockfeld, Hildesheim

Sprachen

Muttersprache: Deutsch

Fremdsprachen: Englisch und Spanisch