

Caroline Bretl
Freiligrathstrasse 5
14. Mai 1978 in München
Matrikelnummer: 500860

Postgraduierten-Studiengang
Europawissenschaften Berlin
2004/2005

Masterarbeit

**Die Asylpolitik der Europäischen Union
und die Frage nach ihrer demokratischen
Legitimation**

Gutachter:

Dr. rer. soc. Andreas Maurer
Nathalie Schlenzka

Berlin, September 2005

INHALTSVERZEICHNIS

1. Die Asylpolitik der Europäischen Union und ihre demokratische Legitimation.....	3
2. Die Vergangenheit: das Programm von Tampere.....	5
2.1. Die Asylpolitik im Tampere-Programm.....	6
2.2. Die Bilanz von Tampere.....	7
3. Die Zukunft: das Haager Programm.....	10
3.1. Die Asylpolitik im Haager Programm.....	11
3.2. Der aktuelle Stand der Asylpolitik der Europäischen Gemeinschaft.....	12
4. Entscheidungsstrukturen und –prozesse hinsichtlich der Asylpolitik in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Nizza.....	17
4.1. Rechtsetzende Organe.....	17
4.2. Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft.....	18
4.3. Rechtsetzungsverfahren.....	19
4.4. Asylpolitik.....	19
5. Die Frage nach der demokratischen Legitimation.....	21
5.1. Rolle des Europäischen Parlaments.....	22
5.2. Rolle der nationalen Parlamente.....	24
5.3. Defizite in der parlamentarischen Praxis am Beispiel der Asylpolitik.....	26
5.4. Beispiel: Analyse der Asylverfahrensrichtlinie.....	31
6. Zusammenfassung und Ausblick.....	38
LITERATURVERZEICHNIS.....	44

1. Die Asylpolitik der Europäischen Union und ihre demokratische Legitimation

Die Asylpolitik der Europäischen Union ist im Vergleich zu den anderen Politikbereichen ein relativ neuer und auch komplexer Integrationsbereich, da sie sich im Zwiespalt verschiedener Interessen befindet. Die Verantwortung der Mitgliedstaaten gegenüber schutzsuchenden Personen einerseits und die Sicherung des wirtschaftlichen Wohlstandes in den Aufnahmestaaten andererseits machen eine Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedstaaten notwendig.¹ Die fortwährende Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene führt deshalb ständig zu Spannungen zwischen den europäischen und den jeweiligen nationalen Interessen.

Während zu Beginn der Harmonisierungsbemühungen in der europäischen Asylpolitik mit der Übernahme des Schengen-Besitzstandes² und der Einheitlichen Europäischen Akte³ die vertragliche Zusammenarbeit grundsätzlich eine nationale Angelegenheit war und somit nicht die Rechtsverfahren des europäischen Rechts galten, wurde mit dem Vertrag von Maastricht im Jahre 1993 erstmals eine vertragsrechtliche Grundlage geschaffen. Durch die fast alleinige Beschränkung auf die dritte Säule im EU-Vertrag hatte die Europäische Union jedoch noch keine eigenen Kompetenzen erhalten und koordinierte lediglich die intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.⁴ Mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1999 bekam diese Zusammenarbeit eine neue Dimension, da die Zuständigkeiten für die Asylpolitik nun vollständig mit dem Titel IV⁵ in den EG-Vertrag überführt wurden, ohne allerdings den Europäischen Gemeinschaftsorganen unmittelbar eine ausschließliche Kompetenz zu zugestehen.⁶ Der Nizza-Vertrag von 2000 konnte zwar keine neuen Regelungen zur Asylpolitik beitragen, bezog aber mit der Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mehrere asylrelevante Artikel mit ein.⁷

¹ Gusy/Schewe, 2004, S. 350

² Der Schengen-Besitzstand bezieht sich auf das Schengener Abkommen (1985), seine Ergänzung durch das Schengener Durchführungsübereinkommen (1990) und schließlich das Dubliner Abkommen (1997). Grundlegende Ziele waren dabei der schrittweise Abbau der Binnengrenzkontrollen, eine Angleichung der Visavorschriften und die Festlegung der Prüfungszuständigkeit von Asylverfahren.

³ Die Einheitliche Europäische Akte (1986) markiert einen großen Fortschritt, da die Freizügigkeit von Personen als eine der vier Grundfreiheiten des gemeinsamen Binnenmarktes ausdrücklich der Zuständigkeit der Gemeinschaft unterstellt wurde.

⁴ Gusy/Schewe, 2004, S. 342

⁵ Titel IV: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr

⁶ Um die Berücksichtigung der Interessen der Mitgliedstaaten zu garantieren hat man sich auf einen partiellen und abgestuften Übergang zur qualifizierten Mehrheit geeinigt, welcher in einem Zeitraum von fünf Jahren vollzogen werden soll; Angenendt, 2004, S. 365

⁷ Angenendt, 2004, S. 368

Eine grundsätzliche Problematik, die bei den Vertragsverhandlungen immer wieder thematisiert wurde, war der komplexe und wenig transparente Gesetzgebungsmechanismus auf europäischer Ebene. Durch die Beteiligung der unterschiedlichen EU-Organe und die beschränkten Befugnisse der Vertreter der EU-Bürger – das Europäische Parlament und in gewisser Weise auch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten – bei den politischen Entscheidungsprozessen, konnte ein sogenanntes „Demokratiedefizit“ beobachtet werden.⁸ Der Trend, sich bei dem Beschlussverfahren von Rechtsakten ohne die Beteiligung der Öffentlichkeit auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, bestätigt sich immer wieder.⁹

Im Oktober 2004 wurde als bisher letzter Reformschritt der Verfassungsvertrag unterzeichnet, welcher auch Modifikationen hinsichtlich der Gesetzgebung beinhaltet. Das betrifft de facto die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf alle Politikbereiche sowie die Gleichstellung des Europäischen Parlaments mit dem Rat als Gesetzgeber. Diese Veränderungen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Verfassungsvertrag auch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird.

Diese Arbeit über die Asylpolitik der Europäischen Union soll die Verbindung zwischen einer fortwährenden Kompetenzübertragung und ihrer demokratischen Legitimation in diesem Politikbereich untersuchen. Die vorrangige Fragestellung dabei ist: Wird die Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik von einer verstärkten parlamentarischen Beteiligung bei der Schaffung von Rechtsakten unterstützt? Da die bestehenden Rechtsakten zu einer europäischen Asylpolitik bisher weitgehend nur Mindestnormen beinhalten, stellt sich eine weitere Frage: Kann mit dem Einfluss des Europäischen Parlaments bzw. der nationalen Parlamente den von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat genehmigten Mindestnormen entgegengewirkt werden, um eine weitreichende Harmonisierung zu gewährleisten?

Dazu werden vor allem die Arbeitsprogramme der Europäischen Union für die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – das Programm von Tampere, das Haager Programm – untersucht, da sie größtenteils für die Entwicklung der europäischen Asylpolitik seit ihrer Vergemeinschaftung verantwortlich sind. Die Fortschritte und der aktuelle Stand zeigen, inwieweit die Zielvorstellungen inzwischen verwirklicht werden konnten. Anschließend soll ein

⁸ Maurer/Wessels, 2003, S. 25f.

⁹ Leuninger, 1999, S. 37

Abriß der grundlegenden Entscheidungsstrukturen und –prozesse verdeutlichen, ob die Regelungen dazu im Vertrag von Nizza ausreichend waren und noch sind, wodurch sich grundsätzlich die Frage nach der demokratischen Legitimation stellt: Ist die europäische Asylpolitik durch das Europäische Parlament bzw. die nationalen Parlamente kontrolliert und legitimiert? Eine Bewertung soll die Beteiligung der Vertreter der EU-Bürger in diesem Politikbereich von großem nationalen Interesse abschließen und einen Ausblick auf die potentiellen Verbesserungen durch den Verfassungsvertrag geben.

2. Die Vergangenheit: das Programm von Tampere

Mit dem Vertrag von Amsterdam hatte sich die Europäische Union grundsätzlich ein neues Ziel gesetzt: die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Eine Sondertagung des Europäischen Rates im Oktober 1999 im finnischen Tampere stellte die Zukunft dieses Zieles in den Mittelpunkt der politischen Agenda der Europäischen Union und präsentierte dazu ein anspruchsvolles Arbeitsprogramm mit politischen Leitlinien und konkreten Zielen sowie einen entsprechenden Zeitplan zur Umsetzung der vorgegebenen Maßnahmen.¹⁰ Konkrete Bereiche sind dabei eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik, ein echter europäischer Rechtsraum, eine unionsweite Kriminalitätsbekämpfung und ein stärkeres außenpolitisches Handeln, wobei allerdings nur der erste Schwerpunkt für diese Arbeit von Relevanz ist.¹¹

Ursprung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union ist das Grundrecht auf Freiheit und Sicherheit für alle EU-Bürger. Trotzdem darf dies kein ausschließliches Vorrecht der Bürger der Europäischen Union sein, denn damit würde es im Widerspruch zu den europäischen Traditionen stehen, denjenigen eine solche Freiheit zu versagen, die aus berechtigten Gründen Zutritt zur Europäischen Union suchen.¹² Aus diesem Grund ist es die Pflicht der Europäischen Union, den Übergang von flankierenden Maßnahmen bei der Realisierung des Binnenmarktes zu unabhängigen Zielen in bezug auf eine gemeinsame Asyl- und

¹⁰ Alemann, 2001, S. 113

¹¹ Auf der Tagung wurde hervorgehoben, dass dem Vorhaben der Schaffung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die gleiche Bedeutung beizumessen sei wie seinerzeit der Realisierung des Binnenmarktes.

¹² Boccardi, 2002, S. 174

Einwanderungspolitik einzuleiten. Man hat sich dabei auf folgende Zielsetzungen geeinigt: Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, Steuerung von Migrationsströmen, Partnerschaft mit Herkunftsländern und eine gerechtere Behandlung von Drittstaatsangehörigen. In Bezug darauf stellt der Gipfel von Tampere einen wichtigen Wendepunkt für die europäische Asylpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam dar, da sie einerseits zum ersten Mal eine unabhängige Dimension annahm und andererseits ihre Maßnahmen auf neue Bereiche ausweitete.

2.1. Die Asylpolitik im Tampere-Programm

Mit dem Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Programm von Tampere bestätigte die Europäische Union ihre Verpflichtung, das Recht auf Asyl zu respektieren, welches auf der uneingeschränkten Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie auf dem Prinzip der Solidarität und der geteilten Verantwortung zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten basiert. Bei der Übertragung der Asylpolitik auf die europäische Ebene sollten überall gleiche Mindestnormen, Quoten, etc. gewährleistet werden und so schlagen die Schlußfolgerungen von Tampere eine Reihe von kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen¹³ im Bereich der Asylpolitik vor.¹⁴

Auf kurze Sicht sollten für ein gemeinsames Europäisches Asylsystem folgende Maßnahmen verwirklicht werden: Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines Asylantrags, gemeinsame Standards für ein gerechteres und wirksames Asylverfahren, gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern sowie die Annäherung der Bestimmungen über die Zuerkennung und die Merkmale der Flüchtlingseigenschaft. Hinzukommen sollten ferner Vorschriften über die Formen des subsidiären Schutzes für Personen mit einem Flüchtlingsstatus. Langfristige Ziele waren dagegen Regelungen der Europäischen Gemeinschaft zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Asylsuchende, wozu die Kommission binnen eines Jahres eine Mitteilung ausarbeiten sollte. Weiterhin sollte ein Einvernehmen in der Frage des

¹³ Die kurzfristigen Maßnahmen sollen in einer Zeitspanne von fünf Jahren durchgeführt werden (Art. 63 EGV). Die langfristigen Maßnahmen haben keine zeitliche Begrenzung, da sie in bezug auf das aktuelle Gemeinschaftsrecht keine bindenden Regelungen darstellen. Die Übernahme dieser langfristigen Maßnahmen ist allein abhängig vom politischen Willen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

¹⁴ Gortázar, 2004, S. 89

vorübergehenden Schutzes für Vertriebene auf der Grundlage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten erreicht, die Bereitstellung von Finanzreserven bei einem massiven Zustrom von Flüchtlingen zwecks vorübergehender Schutzgewährung geprüft sowie das System zur Identifizierung von Asylbewerbern (Eurodac)¹⁵ beendet werden.

Die folgenden Ratsgipfel in Laeken (2001), in Sevilla (2002) und in Thessaloniki (2003) bestätigten das Mandat der Europäischen Union hinsichtlich einer gemeinsamen Asylpolitik und überprüften die bisherigen Fortschritte. Dabei war es stets wichtig, die Mitgliedstaaten konkret aufzufordern, die notwendigen politischen Schritte zu unternehmen, ihre nationale Gesetzgebung anzugleichen.¹⁶

2.2. Die Bilanz von Tampere

Da der im Vertrag festgelegte Fünfjahreszeitraum des Tampere-Programms im Mai 2004 abgelaufen ist, konnte schon eine Bilanz gezogen werden, welche gleichzeitig einen Ausblick auf die künftigen Prioritäten gibt.¹⁷ In dieser ersten Phase der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurden nach Ansicht der Kommission grundlegend wichtige und auch konkrete Fortschritte für eine gemeinsame Asylpolitik erreicht. Alle Ziele konnten jedoch nicht verwirklicht werden und so müssen die laufenden Arbeiten als Schnittstelle zwischen Tampere und den künftigen Prioritäten gesehen werden.

Erste Erfolge von Tampere waren das neue Generaldirektorat Justiz und Inneres, welches eine Reihe von Entscheidungen hinsichtlich des politischen Mandats und der Aktionsprogramme der Europäischen Union getroffen hat, ein Anzeiger der Kommission, der alle sechs Monate über die Fortschritte in diesem Bereich berichtet, sowie eine hochrangige Arbeitsgruppe für Asyl und Migration.¹⁸

In bezug auf die kurzfristigen Maßnahmen konnten bis April 2004 verschiedene Verordnungen für EU-Mindeststandards verabschiedet werden. Im Jahre 2001 machte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates, welche objektive

¹⁵ Das Eurodac-System ist ein System zur Erfassung und zum Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern und bestimmten illegalen Drittstaatsangehörigen, um Missbrauch durch Doppelantragsstellungen zu verhindern und die Verteilung der Asylzuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten nach dem Dubliner Übereinkommen zu sichern; Europäischer Rat, 1999

¹⁶ Boswell, 2002, S. 4/5

¹⁷ KOM (2004) 401 endgültig

¹⁸ Niessen, 2004, S. 5

Kriterien und Verfahren festlegte, um die Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten für die Bearbeitung von Asylanträgen zu klären.¹⁹ Diese Verordnung sollte das seit 1997 in Kraft stehende Dubliner Abkommen ersetzen, da dieses völkerrechtliche Übereinkommen oft Schwierigkeiten hinsichtlich seiner Effektivität aufwies. Mit dem übergreifenden Ziel, die Praxis des Asylshoppings²⁰ zu unterbinden, konnte diese sogenannte Dublin-II-Verordnung 2003 vom Rat angenommen werden.²¹ Damit verbunden war der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung hinsichtlich der Einführung des *European Automated Fingerprint Recognition System* (Eurodac) aus dem Jahre 1999.²² Nach einer Überarbeitung²³ wurde die Verordnung schließlich vom Rat im Jahre 2000 angenommen, konnte aber wegen Vorbehalten von EU-Mitgliedstaaten erst im Januar 2003 in Kraft treten.²⁴

Desweiteren wurden vom Rat mehrere Richtlinien erlassen, wobei vor allem der Kommissionsvorschlag für Regelungen über den vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen durch harte Verhandlungen ging. Der vierte Richtlinienvorschlag²⁵ aus dem Jahr 2000 zum Mindestschutz für Flüchtlinge konnte ein Jahr später vom Rat angenommen werden. Ebenso wurde bei der Richtlinie hinsichtlich einer gemeinsamen Definition von ‚Flüchtling‘²⁶ lange keine Einigung erreicht und der vom Rat im Jahre 2004 angenommene Text hatte nur noch wenig mit dem Vorschlag der Kommission gemein. Und die Richtlinie zu den Mindestnormen für die Aufnahme von Asylsuchenden in den EU-Mitgliedstaaten²⁷ konnte erst nach zwei Jahren mit einigen Veränderungen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags vom Rat 2003 angenommen werden und trat wiederum weitere zwei Jahre später in Kraft.²⁸ Zudem machte die Kommission im Jahre 2000 einen Richtlinienvorschlag über Mindestnormen bei den Verfahren in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gewährung des Flüchtlingsstatus.²⁹ Das Ziel dieser sogenannten „Asylverfahrensrichtlinie“ war die Entwicklung eines schnellen und einfachen Systems im Umgang mit den

¹⁹ KOM (2001) 447

²⁰ Asylshopping bezeichnet die Tatsache, dass Asylbewerber in mehreren Mitgliedstaaten einen Asylantrag stellen.

²¹ Niessen, 2004, S. 13

²² KOM (1999) 260

²³ KOM (2000) 100

²⁴ Klos, 2000, S. 4

²⁵ KOM (2000) 303

²⁶ KOM (2001) 510

²⁷ Dabei ging es vor allem um das allgemeine Ziel der Sicherung eines würdigen Lebensstandards der sich verbessern soll, wenn der Aufenthaltsstatus sich verfestigt; Alemann, 2001, S. 114

²⁸ KOM (2001) 181; Ratsdokument 2003/9/EC; Niessen, 2004, S. 14ff.

²⁹ KOM (2000) 578

Asylanträgen. Der Text wurde nach einem geänderten Vorschlag³⁰ im April 2004 angenommen, allerdings verzögert sich das Inkrafttreten der Richtlinie noch aufgrund von Einwänden einzelner Mitgliedstaaten in bezug auf die Definition von ‚sicheren Drittstaaten‘.

Die erste Maßnahme allerdings, welche im Bereich der Asylpolitik übernommen wurde, war die Annahme des Kommissionsvorschlags durch den Rat im Jahre 2000 für die Einrichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2000-2004.³¹ Die Verwendung von Finanzmitteln der Europäischen Union für konkrete Programme zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen zeigte einen Wandel im Bereich des temporären Schutzes sowie die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Sinne einer gerechten Verteilung von Schutzsuchenden. Anfang 2004 veröffentlichte die Kommission einen weiteren Vorschlag zu einem Europäischen Flüchtlingsfonds II für den Zeitraum 2005-2010³², welcher noch im gleichen Jahr vom Rat angenommen wurde.

Hinsichtlich der langfristigen Ziele vereinbarte man die Schaffung eines einheitlichen EU-Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für diejenigen, deren Asylantrag bewilligt wird. Dazu gab es zwei Mitteilungen der Kommission, wobei es in der ersten um die Sicherheit und den Schutz von Flüchtlingen und Asylbewerbern in ihrem Herkunftsland ging und in der zweiten um die Einführung eines gemeinsamen Antragsverfahrens für Asylbewerber, das über eine einzige EU-Behörde laufen soll.

Demzufolge hat die Europäische Kommission in den fünf Jahren, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam vergangen sind, mehrere Grundsatzdokumente verabschiedet und damit die erste legislative Harmonisierungsphase im wesentlichen fristgerecht abgeschlossen. Für die Zukunft der EU-Asylpolitik ist es jedoch wichtig, dass die festgelegten Prioritäten des gemeinsamen Europäischen Asylsystems in einem weiteren Maßnahmenprogramm gewahrt bleiben. Dazu gehören ein einheitlicher Status für Asyl und subsidiären Schutz, ein gemeinsames Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung dieses Status sowie eine gemeinsame Regelung

³⁰ KOM (2002) 326

³¹ Von der Europäischen Union wurden 216 Millionen Euro für den Europäischen Flüchtlingsfonds zur Verfügung gestellt.

³² KOM (2004) 102

des vorübergehenden Schutzes.³³ Dabei müssen einerseits die laufenden Arbeiten und die langfristig geplanten Maßnahmen berücksichtigt werden und andererseits muss eine Evaluierung der Tampere-Instrumente das künftige Programm begleiten, um die Kohärenz zwischen den grundlegenden Rechtsakten und den neuen Vorschlägen sicherzustellen. Basierend auf dieser Grundlage einigte sich der Europäische Rat darauf, die Initiative fortzusetzen und beschloß ein neues Maßnahmenprogramm zu entwickeln.

3. Die Zukunft: das Haager Programm

Obwohl mit dem Tampere-Programm zwar beachtliche Arbeit geleistet wurde, bedarf es bis zur Vollendung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch erheblicher Anstrengungen. Aufgrund der globalen sicherheitspolitischen Veränderungen in den letzten Jahren war es nötig, eine neue Agenda zu entwickeln. Dieses sogenannte „Haager Programm“ wurde im November 2004 angenommen und legt die Ziele der Europäischen Union bis zum Jahr 2009 fest. Dazu gehören die Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik, die Partnerschaft mit Drittstaaten, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen (Terrorismus, Drogen, etc.) sowie auch die Außenbeziehungen der Europäischen Union. Dieses zweite Programm stützt sich grundlegend auf die Erfahrungen von Tampere und forderte von der Kommission einen Aktionsplan, mit dem die Ziele des Programms in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden können.³⁴ Da zudem ein fester Zeitplan für die Annahme und Durchführung aller Maßnahmen festgelegt wurde, soll dem Rat jährlich ein sogenannter „Fortschrittsanzeiger“ hinsichtlich der Umsetzung des Haager Programms vorgelegt werden.³⁵

Neben der gemeinsamen Verwirklichung der Programmziele durch den Rat, das Europäische Parlament und die Kommission gelten ferner die allgemeinen Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Solidarität sowie die Achtung der unterschiedlichen Rechtssysteme und Traditionen der Mitgliedstaaten. Durch die

³³ Parallel dazu sollten effiziente Verfahren für Verwaltungsentscheidungen entwickelt werden, damit der Missbrauch von Asylverfahren vermieden wird. Basis bleibt dabei immer der Solidaritätsgrundsatz zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitdrittländern.

³⁴ Es ist allerdings wichtig, diesen Aktionsplan der Kommission in Verbindung mit anderen Vorhaben und Strategiepapieren zu bestimmten Politikfeldern aus den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht zu sehen.

³⁵ Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Umsetzung von EU-Maßnahmen zu berichten. Der erste Sachstandanzeiger wird im Dezember 2005 vorgelegt.

Genfer Flüchtlingskonvention hatte sich die Europäische Union rechtlich dazu verpflichtet, die allgemeinen Grundrechte in vollem Umfang zu achten, aber mit der Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Verfassungsvertrag und dem Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten müssen diese aber dann auch konkret gefördert werden.³⁶ Da das Haager Programm grundsätzlich schon die ehrgeizigen Zielvorgaben³⁷ des Verfassungsvertrages berücksichtigt, greift es auch den zukünftigen Verfahrensänderungen durch den Verfassungsvertrag im Bereich Asylpolitik vor.³⁸ Zudem hat sich die Kommission verpflichtet, alle notwendigen Vorarbeiten für die konkreten Maßnahmen des Haager Programms bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrages zu leisten. Bis dahin bleiben jedoch die geltenden Verträge maßgeblich.³⁹

3.1. Die Asylpolitik im Haager Programm

Die europäische Asylpolitik findet sich im Haager Programm unter dem Begriff der Stärkung der Freiheit innerhalb der Europäischen Union. Dabei steht, in Anlehnung an das Tampere-Programm, an erster Stelle die Einführung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung mit dem langfristigen Ziel, ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Personen einzuführen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird. Im Aktionsplan der Kommission zum Haager Programm wird deswegen vorrangig der Erlass der Asylverfahrensrichtlinie bis Ende des Jahres 2005 angestrebt. Danach ist die Schaffung von europäischen Mindestnormen der ersten Phase endgültig abgeschlossen und soll nach Plan der Kommission bis spätestens 2007 bewertet werden. Daher fordert der Europäische Rat die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Maßnahmen der ersten Phase unverzüglich in vollem Umfang durchzuführen.

Nach der Evaluierung der Rechtsinstrumente der ersten Phase soll die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament Rechtsakte und Maßnahmen der zweiten Phase vorlegen, um bis zum Jahr 2010 eine vollständige Harmonisierung des EU-Asylrechts einzuführen.⁴⁰ Dazu gehört ein Vorschlag zur Einführung einer

³⁶ ECRE, 2001, S. 3f.

³⁷ Artikel III-266 (2) Verfassungsvertrag

³⁸ Der Verfassungsvertrag weitet den qualifizierten Mehrheitsbeschluss im Rat sowie das Mitentscheidungsverfahren für das Europäische Parlament auf den gesamten Titel IV aus.

³⁹ KOM (2005) 184 endgültig, S. 3ff.

⁴⁰ KOM (2005) 184 endgültig, S. 8/9

Daueraufenthaltsberechtigung für Flüchtlinge, welcher noch 2005 präsentiert werden soll, sowie ab 2006 die Durchführung von Studien zu Fragen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb und außerhalb der EU. Eine Zusammenarbeit mit dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) wird dabei empfohlen.

In Bezug auf den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) 2005-2010 sollen die Mitgliedstaaten vor allem bei der Bearbeitung von Asylanträgen und der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen unterstützt werden. Laut Aktionsplan der Kommission sind folgende Vorhaben geplant: ein Abschlussbericht zum vorherigen EFF sowie ein Vorschlag zur Änderung der Entscheidung über den EFF im Hinblick auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen im Jahre 2005, die Genehmigungen der nationalen Mehrjahresprogramme im Rahmen des EFF in den Jahren 2005, 2008 und 2011 sowie die Anpassung des EFF im Jahr 2007.

Zudem soll 2005 eine Mitteilung der Kommission zur Einrichtung geeigneter struktureller Maßnahmen ergehen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Asylbehörden der Mitgliedstaaten erleichtern sollen.⁴¹ Auf lange Sicht soll dies zu einer europäischen Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung führen. Ziel ist dabei die Errichtung eines gemeinsamen Asylsystems unter Berücksichtigung der humanitären Tradition und der internationalen Verpflichtungen der Europäischen Union sowie ein effizientes und harmonisiertes Verfahren.⁴²

Laut dem Haager Programm soll der Aktionsplan der Kommission zum 1. November 2006 einer sogenannten Halbzeitbewertung unterzogen werden, wozu die Kommission einen Bericht über die Fortschritte und die eventuell erforderlichen Anpassungen des Programms vorlegt.

⁴¹ Das betrifft die Einführung eines einheitlichen Verfahrens für die Beurteilung von Anträgen auf internationalen Schutz und die Sammlung, Bewertung und Verwendung gemeinsamer Informationen über Herkunftsländer, besonders wenn ein besonderer Druck hinsichtlich ihrer Asylsysteme und Aufnahmekapazitäten besteht.

⁴² KOM (2005) 184 endgültig, S. 16/17

3.2. Der aktuelle Stand der Asylpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Im *Scoreboard* der Kommission⁴³ ist für eine gemeinsame Asylpolitik der Europäischen Union der zweite Bereich – die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems – der relevante Bereich. Dieser beinhaltet fünf unterschiedliche Zielsetzungen, welche jeweils die geplanten Aktionen, die verantwortlichen Institutionen, den Zeitplan sowie den Stand der Umsetzung seit dem Tampere-Programm zeigen.

Das erste Ziel der europäischen Asylpolitik betrifft die Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines Asylantrags. Neben einem Evaluationsbericht im April 2001 zur Überprüfung der Effektivität des Dubliner Abkommens, konnte während Tampere die sogenannte Dublin-II-Verordnung⁴⁴ nach Vorschlag der Kommission und Anhörung des Europäischen Parlaments im Februar 2003 vom Rat angenommen werden, was zwei Jahre später war als im Zeitplan vorgesehen. Des Weiteren wurden folgende Initiativen angenommen: die Entscheidung des Rates zur Authorisierung der Kommission, die Verhandlungen mit Dänemark⁴⁵ zu eröffnen sowie zu Ende zu bringen (Mai 2003), die Verordnung hinsichtlich der Implementierung der Dublin-II-Verordnung durch die Kommission (September 2003), die Unterzeichnung des Übereinkommens mit der Schweiz (November 2004). Allerdings konnten bisher weder das Übereinkommen mit Dänemark noch mit Norwegen oder Island angenommen werden.

Hinsichtlich des Eurodac-Systems wurde nach der Annahme der Verordnung im Dezember 2000⁴⁶ und einer weiteren Verordnung über die detaillierten Regelungen dazu zwei Jahre später, der Betrieb im Januar 2003 aufgenommen. Bisher konnten eine zentrale Einheit der Kommission in Zusammenarbeit mit Experten aus den EU-Mitgliedstaaten und eine gemeinsame Kontrollautorität (Dezember 2002) eingerichtet werden. Zudem veröffentlichte die Kommission im Mai 2004 den ersten Jahresbericht

⁴³ Das sogenannte *Scoreboard* der Kommission, welches das Europäische Parlament jeden Monat auf den neuesten Stand bringt, zeigt die erreichten Fortschritte hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dieser ist in vier verschiedene Bereiche aufgeteilt: die Partnerschaft mit Herkunftsländern, die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, die gerechtere Behandlung von Drittstaatsangehörigen und die Steuerung von Migrationsströmen; www.europarl.eu.int/compar/libe/elsj/scoreboard/asylum/default_en.htm

⁴⁴ KOM (2001) 447

⁴⁵ Dänemark bekommt aufgrund der Vertragsverhandlungen für bestimmte Bereiche innerhalb der Europäischen Union eine Sonderrolle zugesprochen.

⁴⁶ KOM (2000) 100

über die Aktivitäten von EURODAC und präsentierte im September desselben Jahres einen Vorschlag über die Zusammenarbeit mit Dänemark.

Das zweite Ziel der europäischen Asylpolitik bezieht sich auf die Schaffung eines einheitlichen und effizienten Asylverfahrens. Schon im Zeitraum des Tampere-Programms konnte über die geänderte Richtlinie hinsichtlich der Mindestnormen für das Verfahren der Zu- und Aberkennung des Flüchtlingsstatus⁴⁷ auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments nach einer Modifikation eine politische Einigung des Rates im April 2004 erzielt werden. Im November 2004 hat sich dann der Rat auf eine Text für die Richtlinie geeinigt, womit eine Verzögerung dieser Richtlinie laut Zeitplan der Kommission von mehr als vier Jahre besteht. Auch der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Definition von Mindestbestimmungen für die Aufnahme von Asylsuchenden konnte erst nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom Rat im Januar 2003 mit einem Verzug von fast zwei Jahren angenommen werden.⁴⁸ Die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten sollte bis Anfang Februar 2005 abgeschlossen worden sein.

Ein komplexerer Bereich ist die Schaffung eines gemeinsamen Asylverfahrens, bei dem bisher nur verschiedene Mitteilungen der Kommission erlassen wurden. Das Europäische Parlament konnte bis jetzt nur zur Mitteilung für ein gemeinsames Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für Asylsuchende⁴⁹ Stellung nehmen sowie zum ersten Fortschrittsbericht der Kommission über die Instrumente und Empfehlungen zur Durchführung der Methode der offenen Koordinierung innerhalb der Asylpolitik.⁵⁰ Weitere Mitteilungen der Kommission waren: „Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme“ (Juni 2003)⁵¹, „Die kontrollierte Einreise von Personen, die internationalen Schutz benötigen, in die EU und zur Stärkung der Schutzkapazität von Herkunftsregionen, Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen“ (Juni 2004)⁵² und „Das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ (Juli 2004).⁵³ Allerdings

⁴⁷ KOM (2002) 326

⁴⁸ KOM (2001) 181, Ratsdokument 2003/9/EC

⁴⁹ KOM (2000) 755 endgültig; Ratsdokument 13119/00

⁵⁰ Im März 2003 wurde allerdings schon der zweite Fortschrittsbericht der Kommission dazu veröffentlicht.

⁵¹ KOM (2003) 315 endgültig; Ratsdokument 10243/03

⁵² KOM (2004) 410 endgültig; Ratsdokument 10102/04

⁵³ KOM (2004) 503 endgültig; Ratsdokument 10471/04

konnte die Kommission ein europäisches Netzwerk von Asylspezialisten (EURASIL) im Juli 2002 institutionalisieren sowie einen Aktionsplan zum Thema *One Shop*⁵⁴ veröffentlichen.

Das dritte Ziel hinsichtlich der europäischen Asylpolitik betrifft den unionsweiten einheitlichen Asylstatus. In Bezug auf die erwähnte Mitteilung der Kommission für ein gemeinsames Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status für Asylsuchende sollte deswegen ein gesetzgebendes Instrument erlassen werden. Bisher konnte allerdings nur Fortschrittsberichte der Kommission in den Jahren 2001 und 2003 dazu präsentiert werden. Des Weiteren wurde der Richtlinienvorschlag der Kommission über Mindestnormen für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus nach einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments mit einer minimalen Verzögerung von einem halben Jahr im November 2004 vom Rat angenommen⁵⁵ und der von Österreich im November 2002 eingereichte Entwurf zu einer Verordnung für eine Präzisierung der Liste von sicheren Drittstaaten wurde vom Europäischen Parlament im September 2003 abgelehnt. Aus diesem Grund bleibt die allgemeine Erklärung des Rates über sichere Drittstaaten vom November 2002 gültig.

Für das vierte Ziel der europäischen Asylpolitik – Maßnahmen für Flüchtlinge und Vertriebene hinsichtlich eines geeigneten Status zur Gewährung eines internationalen Schutzes – wurden zwei Richtlinien erlassen. Der Kommissionsvorschlag zu Regelungen über den vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen wurde nach einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom Rat im Juli 2001 angenommen und trat schon einen Monat später in Kraft.⁵⁶ Ein Bericht zu dieser Richtlinie soll im Laufe des Jahres 2005 präsentiert werden.⁵⁷ Der Vorschlag der Kommission zu einer Richtlinie über die Formen des subsidiären Schutzes für Personen mit einem Flüchtlingsstatus wurde nach einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom Rat im April 2004 angenommen, womit dem Zeitplan der Kommission entsprochen wurde.

Das letzte Ziel der europäischen Asylpolitik bezieht sich auf die gleichmäßige Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen

⁵⁴ *One Shop* bezeichnet den Grundsatz, dass nur eine Stelle (bzw. nur ein Mitgliedsstaat) innerhalb der Europäischen Union für die Prüfung eines (Asyl-)Begehrens zuständig sein soll.

⁵⁵ Richtlinie 2004/83/EC

⁵⁶ Die Deadline für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten war damit der 31. Dezember 2002.

⁵⁷ Zudem gab es von der Kommission eine Studie über die Verbindungen zwischen legaler und illegaler Migration.

und Vertriebenen. Nach der erfolgreichen Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds 2000-2004, wurde der Vorschlag der Kommission für einen Europäischen Flüchtlingsfonds II für den Zeitraum 2005-2010 bereits ein halbes Jahr später im Dezember 2004 angenommen. Damit konnte dem Zeitplan der Kommission, welcher eine schnelle Umsetzung erforderte, nachgekommen werden. Zusätzlich dazu sollen der Rat und das Europäische Parlament über einen Vorschlag der Kommission hinsichtlich der Höhe der finanziellen Reserve bezüglich eines Massenzustroms von Flüchtlingen beraten. Bisher beläuft sich die jährliche Reserve auf 10 Millionen Euro.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bisher fast alle Vorschläge der Kommission zu Richtlinien und Verordnungen im Bereich der Asylpolitik vom Rat angenommen werden konnten. Allerdings konnte dem Zeitplan der Kommission fast nie entsprochen werden und die Annahme durch den Rat erfolgte oft mit einer wesentlichen Verzögerung.

Die Schaffung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2010 gehört grundsätzlich zu den ehrgeizigsten und umstrittensten Zielen des Haager Programms, wobei vor allem die Schaffung eines einheitliche Asylverfahrens einen großen Problembereich innerhalb der europäischen Asylpolitik darstellt. Das liegt grundsätzlich daran, dass die Mitteilungen der Kommission zu diesem Bereich eine Debatte über die langfristige Perspektive der gemeinschaftlichen Asylpolitik anstoßen. Die Kommission vertritt dabei die Auffassung, dass der Weg zu einer vollständigen Vergemeinschaftung des Asylrechts eine transparentere Asylpolitik im Kampf gegen den Asylmissbrauch erfordert und versucht neue Wege für ein gemeinsames und effizientes Asylsystem aufzuzeigen.⁵⁸ Da es für dessen Verwirklichung allerdings notwendig ist, den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zu reduzieren, haben diese wiederum Bedenken, den nächsten Schritt zu tun. Im Allgemeinen stellt das Haager Programm jedoch durch den konsequenten Erlass von Rechtsakten eine Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik dar.⁵⁹

⁵⁸ Vorschläge der Kommission dafür sind: eine oder mehrere einheitliche Statusformen, die sich am Status anderer Drittstaatsangehöriger mit legalem Aufenthalt orientieren und somit vergleichbar sind mit den Rechten und Pflichten der Unionsbürger; eine glaubwürdige und effizientere Rückkehr- und Integrationspolitik; eine Lasten- und Aufgabenteilung sowohl innerhalb der EU als auch mit den Herkunftsländern und ein integrierter Ansatz für vollstreckbare Asylentscheidungen.

⁵⁹ Die Kommission weist zudem daraufhin, dass der Weg zu einer vollständigen Harmonisierung zumindest eine extensive Auslegung des EGV erfordere und zuvor die Umsetzung der noch zu beschließenden Mindestnormen und eine gewisse Praxisentwicklung einschließlich gerichtlicher Entscheidungen abzuwarten seien. Damit ist ein weiterer Schritt erst weit nach 2004 möglich; Bayrisches Staatsministerium des Inneren, 2005, S. 12/13

4. Entscheidungsstrukturen und –prozesse hinsichtlich der Asylpolitik in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Nizza

4.1. Rechtsetzende Organe der Europäischen Union

Innerhalb der Europäischen Union sind grundsätzlich drei Organe unmittelbar und konstitutiv am Rechtssetzungsverfahren beteiligt: die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament. Die Funktionsweise dieser Organe ist in den Verträgen der Gemeinschaft festgelegt.⁶⁰

Die Europäische Kommission als ein unabhängiges Organ, welches die gemeinsamen europäischen Interessen gegenüber den Mitgliedstaaten vertritt, hat im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens das Initiativrecht. Das bedeutet, dass sie den Gesetzgebungsprozess in Gang setzen kann und der Rat und das Europäische Parlament erst auf Vorschlag der Kommission tätig werden. Die Vorschläge für Rechtsakten müssen ihnen aber zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Soweit die Verträge kein bestimmtes Verfahren vorgeben, ist die Kommission hinsichtlich der Wahl des Rechtssetzungsverfahrens prinzipiell frei. Sie wird nur durch die vertraglich vorgesehenen Rechte der anderen Organe beschränkt.⁶¹ Aus diesem Grund ist die Kommission dem Europäischen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig.⁶²

Der Rat der Europäischen Union, welcher die Regierungen der Mitgliedstaaten repräsentiert, teilt sich mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebungsbefugnis und wird grundsätzlich nur auf Initiative der Kommission im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens tätig.⁶³ Je nachdem, was die Verträge für den Einzelfall vorsehen, beschließt der Rat einstimmig, mit einfacher Mehrheit oder mit qualifizierter Mehrheit. Letzteres kommt in den meisten Fällen europäischer Rechtssetzung zu Anwendung, da das Einstimmigkeitsprinzip durch den Vertrag von Nizza in mehreren Bereichen durch eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ersetzt wurde, um der Handlungsfähigkeit der Union gerecht zu werden.⁶⁴

⁶⁰ Gegebenenfalls sind auch noch der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss beteiligt, deren Beteiligung aber lediglich fakultativ und beratender Natur ist.

⁶¹ Der Rat und das Europäische Parlament können z.B. bei Anwendung der falschen Rechtsgrundlage die Nichtigkeit des jeweiligen Rechtsaktes vor dem EuGH geltend machen, soweit ihre Beteiligung eingeschränkt wurde; Lemor/Stammen, 2001, S. 18

⁶² Europäische Kommission, 2001, S. 13f.

⁶³ Ausnahmsweise kann er aber auch ein eigenes Initiativrecht beanspruchen, z.B. bei Maßnahmen in den Bereichen Justiz und Inneres; Lemor/Stammen, 2001, S. 20f.

⁶⁴ Europäische Kommission, 2001, S. 9f.

Dem Europäischen Parlament als Vertretungsorgan der EU-Bürger kommen Mitwirkungs-, Kontroll- und Beratungsrechte zu, die jedoch deutlich hinter denjenigen zurückbleiben, welche die nationalen Parlamente wahrnehmen. Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Maastricht, ist das Europäische Parlament gleichberechtigt am Rechtsetzungsverfahren beteiligt⁶⁵ und übernimmt neben dem Rat die Rolle des Mitgesetzgebers. Zudem kann es die Kommission zum Tätigwerden auffordern⁶⁶ und über sie eine politische Kontrolle ausüben. Der Vertrag von Nizza hat die Rolle des Europäischen Parlaments als Gesetzgeber weiterhin gestärkt.⁶⁷

4.2. Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft

Wenn man von Rechtssetzung nach dem EG-Vertrag spricht, dann handelt es sich dabei grundsätzlich um sekundäres Gemeinschaftsrecht. Wichtige Handlungsformen sind unverbindliche oder verbindliche Rechtsakte. Zu den ersteren gehören Mitteilungen und Leitlinien der Kommission, welche lediglich einen empfehlenden Charakter haben und nicht ausdrücklich in den Verträgen genannt werden. Während eine Mitteilung z.B. über den Stand der Umsetzung von Rechtsakten in den Mitgliedstaaten informiert, dient eine Leitlinie vor allem zur Begründung und Erklärung von Rechtsakten. Rechtsverbindliche Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 249 EGV müssen von den nationalen Behörden und Gerichten beachtet, angewendet und gegebenenfalls in nationales Recht umgesetzt werden. Eine Verordnung ist ein in allen Teilen verbindlicher, in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirksamer, Rechtsakt. Sie ist das geeignete Rechtsinstrument, um eine Rechtsvereinheitlichung in den Mitgliedstaaten herbeizuführen. Eine Richtlinie wiederum ist entweder an einzelne oder alle Mitgliedstaaten gerichtet und bedarf zur Wirksamkeit grundsätzlich einer befristeten Umsetzung in nationales Recht. Sie ist verbindlich und dient prinzipiell einer Rechtsangleichung. Eine Entscheidung ist ebenfalls ein verbindlicher, aber unmittelbar geltender Rechtsakt, welcher an einen Mitgliedstaat oder einen Einzelnen gerichtet sein kann. Empfehlungen und Stellungnahmen dagegen haben keinen verbindlichen und damit auch keinen verpflichteten Charakter, dennoch handelt es sich bei ihnen um offizielle Rechtsakte.

⁶⁵ Lemor/Stammen, 2001, S. 21

⁶⁶ Da dieses Verfahren sehr aufwendig ist, wird davon in nicht allzu großem Umfang Gebrauch gemacht.

⁶⁷ Europäische Kommission, 2001, S. 7f.

Empfehlungen legen dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten nahe, wohingegen Stellungnahmen reine Meinungsäußerungen darstellen.⁶⁸

4.3. Rechtsetzungsverfahren

Die Rechtssetzungskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft leiten sich aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ausschließlich aus der Übertragung der Zuständigkeit durch die Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft ab und sind im EG-Vertrag festgelegt. Die Art und Weise der Beteiligung dieser Organe ist davon abhängig, welches Rechtsetzungsverfahren im EG-Vertrag vorgesehen ist, allerdings gelten nicht immer die gleichen Verfahrensabläufe.

Beim Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV verläuft der Entscheidungsprozess wie folgt: zunächst wird von der Kommission ein Vorschlag unterbreitet. Dabei kann es sich um eine Richtlinie, eine Verordnung, etc. handeln; entscheidend ist die Rechtsgrundlage im EG-Vertrag. Die Vorlage gilt als angenommen, wenn sie sowohl die Zustimmung des Europäischen Parlaments erhält als auch im Rat mit qualifizierter Mehrheit gebilligt wird.⁶⁹ Dieses Verfahren stellt das einzige Verfahren dar, in dem das Europäische Parlament gleichberechtigt neben dem Rat an der Rechtssetzung beteiligt ist. Das Verfahren der Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft nach Artikel 252 EGV⁷⁰ sowie das Konsultationsverfahren gelten als vereinfachte Verfahren, da dem Europäischen Parlament keine dem Rat ebenbürtige Kompetenz zukommt. Bei letzterem legt die Kommission einen Vorschlag vor, zu dem das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen angehört werden. Der Rat beschließt anschließend je nach Bereich entweder mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig.⁷¹

4.4. Asylpolitik

Abweichend vom Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 251 EGV und der Zusammenarbeit nach Art. 252 EGV galt mit dem Vertrag von Amsterdam für die in Titel IV EGV geregelten Sachbereiche ein besonderes Beschlussverfahren nach Art.

⁶⁸ Lemor/Stammen, 2001, S. 24ff.

⁶⁹ Gegebenenfalls werden auch noch der Ausschuss der Regionen und/oder der Wirtschafts- und Sozialausschuss angehört.

⁷⁰ Diesem Verfahren kommt allerdings seit dem Vertrag von Amsterdam keine große Bedeutung mehr zu, da es nur noch im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion Anwendung findet.

⁷¹ Dieses Verfahren kommt grundsätzlich dann zur Anwendung, wenn im Vertrag nicht die Verfahren nach Artikel 251 oder 252 EGV vorgesehen sind.

67 EGV.⁷² Hinsichtlich dieses Sonderrechts konnte zwischen einem vorläufigen Verfahren bis zum 30. April 2004 und einem Verfahren nach Ablauf dieses Zeitraumes unterschieden werden.

Während des Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam – also während des Tampere-Programms – handelte der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.⁷³ Mit dem Anhörungsrecht hatte das Europäische Parlament jedoch lediglich eine schwache Position während der Übergangszeit. Nach Ablauf der fünf Jahre bekommt die Kommission das Initiativmonopol, während die Mitgliedstaaten allerdings noch ein eingeschränktes Vorschlagsrecht behalten und die Kommission jeden Antrag eines Mitgliedstaates prüfen muss sowie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll. Mit dem Vertrag von Nizza wurde dem Art. 67 EGV ein fünfter Absatz angefügt, wonach der Rat Maßnahmen der Asylpolitik nach Art. 63 Nr. 1 und Nr. 2a EGV gemäß dem Verfahren des Art. 251 EGV beschließt, sofern der Rat zuvor gemäß Art. 67 Abs. 1 EGV Gemeinschaftsvorschriften erlassen hat, in denen die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche festgelegt sind.⁷⁴ Nach dem Übergangszeitraum fasst der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig den nach Artikel 67 Abs. 2 EGV vorgesehenen Beschluss, wonach für alle Maßnahmen des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung, das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV anzuwenden ist.⁷⁵ Für das Haager Programm sind das Europäische Parlament und Rat also gleichgestellt entscheidungsbefugt. Sowie die stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments die demokratische Legitimität erhöht, könnte bzw. sollte die Aufgabe des

⁷² Von dieser Sonderregelung sind jedoch ausgenommen: Zusammenarbeit im Zollwesen, Maßnahmen zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten

⁷³ vgl. Art. 67 Abs. 1 EGV; Dänemark, Großbritannien und Irland bilden hier Ausnahmen

⁷⁴ Damit hat der Rat seine Handlungsverpflichtung nach Art. 67 Abs. 2 zweiter Spiegelstrich EGV formal zumindest teilweise hinsichtlich der Anwendung des Verfahrens des Art. 251 EGV erfüllt. Durch das Ratifizierungserfordernis des Vertrags von Nizza werden überdies die nationalen Parlamente beteiligt und somit bestehen unter dem Aspekt des Demokratiedefizits gegen diesen Beschluss keine Bedenken. In der Asylpolitik agieren die Mitgliedstaaten jedoch trotzdem vorsichtig, da vor der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens bereits die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze festgelegt sein müssen; Kraus-Vonjahr, 2002, S. 191f.

⁷⁵ Umstritten ist unter den Mitgliedstaaten allerdings der Vorschlag, für alle Fragen der Asylpolitik das Verfahren der qualifizierten Mehrheit vorzusehen. Mehrheitsbeschlüsse können durchaus befürwortet werden, da ansonsten mit 25 Mitgliedstaaten bei allen wichtigen Themen eine ‚Blockade‘ drohe. Die nationalen Parlamente haben allerdings mit dem Vertrag von Amsterdam die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens gebilligt und damit implizit der Ausweitung des Mehrheitsprinzips ihre Zustimmung erteilt; Kraus-Vonjahr, 2002, S. 189ff.

Einstimmigkeitserfordernisses gleichzeitig bewirken, dass ein größerer Teil der Arbeiten zum Abschluss gebracht werden kann. Allerdings müssen die Möglichkeiten, welche die Verträge von Amsterdam und Nizza bieten, voll ausgeschöpft werde.⁷⁶

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass während des Übergangszeitraumes in vielen Punkten vom üblichen Gemeinschaftsverfahren nach Art. 251 und 252 EGV abgewichen wurde. Es ist lediglich das Initiativrecht der Kommission herauszustellen, das Europäische Parlament bleibt eher schwach.⁷⁷ Es ist somit zweifelhaft, ob schon von einer Vergemeinschaftung innerhalb des Übergangszeitraumes gesprochen werden kann. Der mit dem Vertrag von Nizza eingefügte Art. 67 Abs. 5 EGV verstärkt dies noch, da vor der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Asylpolitik bereits die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche festgelegt sein müssen. Von einer effektiven demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament kann demnach während des Übergangszeitraumes kaum gesprochen werden. Die Beteiligung der nationalen Parlamente wird jedoch durch die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC)⁷⁸ gestärkt, welche Vorschläge oder Initiativen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts prüfen kann. Weiterhin kann sie dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag über die Gesetzgebungstätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorlegen.

5. Die Frage nach der demokratischen Legitimation

Die rechtsstaatlichen und demokratischen Grundlagen der Europäischen Union resultieren aus den parlamentarisch-rechtsstaatlichen Demokratien der EU-Mitgliedstaaten. Demokratie in der Europäischen Union legitimiert sich grundsätzlich durch die Beteiligung der Vertreter der EU-Bürger an den Angelegenheiten der Europäischen Union und so repräsentieren und vermitteln das Europäische Parlament

⁷⁶ KOM (2005) 184 endgültig, S. 4/5

⁷⁷ Durch das Ratifizierungserfordernis des Vertrags von Nizza sind jedoch die nationalen Parlamente beteiligt. Im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses wird weiter an der Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie an der Rolle der nationalen Parlamente in der Struktur der Europäischen Union gearbeitet.

⁷⁸ Die COSAC (*Conférence des Organes spécialisés en Affaires communautaires*) wurde 1989 mit dem Ziel gegründet, die Rolle der nationalen Parlamente im Gemeinschaftsprozess zu stärken, und zwar durch eine Intensivierung des Informationsaustauschs, die Abhaltung von zwei Treffen pro Jahr und die Erörterung von Fragen von gemeinsamem Interesse. Seit dem Vertrag von Maastricht ist die COSAC nicht mehr auf EG-Angelegenheiten beschränkt, sondern behandelt auch andere Aufgaben der Europäischen Union.

und in gewisser Weise auch die nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten⁷⁹ den Willen der Bürger der Europäischen Union.

Die demokratische Legitimation, auf welche die Europäische Union ihr Handeln und ihre Rechtsakte stützt, wird allerdings immer öfter als ein Problem der europäischen Vergemeinschaftung wahrgenommen. Der stets komplizierter werdende Integrationsprozess wird unter dem Stichwort des Demokratiedefizits als undemokratisch, entparlamentarisiert, intransparent, bürgerfern, komplex und ineffizient kritisiert.⁸⁰ Insbesondere die Legislativfunktion der handlungs- und entscheidungsberechtigten Akteure auf EU-Ebene gilt in diesem Zusammenhang als nicht oder nur unzureichend demokratisch legitimiert. Aus diesem Grund wurde vor allem bei den letzten Vertragsreformen versucht, eine Verbesserung der demokratischen Strukturen in einer immer größer werdenden Europäischen Union zu erreichen, indem sowohl dem Europäischen Parlament als auch den nationalen Parlamenten Kompetenzerweiterungen zugestanden wurden.

5.1. Die Rolle des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament ist das einzige direkt gewählte und somit unmittelbar legitimierte Organ der Europäischen Union. Es repräsentiert die Bürger der EU-Mitgliedstaaten und seine Aufgaben und Mitwirkungsoptionen umfassen mittlerweile Rechte zur Selbstbefassung und Beratung über alle Fragen der europäischen Integrationspolitik⁸¹, Informations- und Kontrollrechte gegenüber den anderen Organen der Europäischen Union, gesetzgeberische Mitwirkungsrechte bei der Rechtssetzung und beim Haushalt sowie parlamentarische Ernennungsrechte hinsichtlich der Kommission und anderer Organe der Europäischen Union. Das Europäische Parlament ist grundsätzlich befugt, über jede Frage der EG/EU zu beraten, hierzu mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen Entschließungen anzunehmen und diese den anderen Gemeinschaftsorganen vorzulegen. Diese Rechte bilden das Fundament des Europäischen Parlaments, von dem die weitere Entwicklung seiner Aufgaben und Funktionen auszugehen hat.⁸²

⁷⁹ Die Bürger der Europäischen Union werden grundsätzlich durch die jeweiligen nationalen Parlamente vertreten, die wiederum einen Einfluss auf die Regierungsvertreter im Rat haben.

⁸⁰ Maurer/Wessels, 2003, S. 25f.

⁸¹ Diese Funktion betrifft die Rolle des Europäischen Parlaments bei der konstitutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union. Sie bezieht sich auf die Revision der Verträge, die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, etc.

⁸² Maurer, 2004, S. 7

Die sogenannte Politikgestaltungs- und Kontrollfunktion ist die entscheidendste Funktion des Europäischen Parlaments für die demokratische Legitimation. Aufgaben wie die legislative Initiative, die Mitwirkung an der Rechtssetzung und die parlamentarische Kontrolle anderer EU-Organe sind die vertragsrechtlich geregelten Tätigkeiten des Europäischen Parlaments, die auf die Beeinflussung der EU-Politiken und die Beteiligung an den politisch verbindlichen Entscheidungen abzielen.⁸³ Durch die Sicherstellung der Rechenschaftspflicht der EU-Institutionen gegenüber dem Europäischen Parlament aufgrund seiner Eigenschaft als einziges direkt gewähltes Organ der Europäischen Union, kann das Europäische Parlament insbesondere gegenüber der Kommission und eingeschränkt gegenüber dem Rat auf typische Kontrollinstrumentarien und Sanktionsmechanismen wie parlamentarische Anfragen, Untersuchungsausschüsse, etc. zurückgreifen.⁸⁴

Die parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten bei den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft reichen von der Anhörung und dem suspensiven Veto beim Verfahren der Zusammenarbeit über eine fast gleichberechtigte Mitgestaltung beim Verfahren der Mitentscheidung bis zur Notwendigkeit einer positiven Zustimmung mit der absoluten Mehrheit der Abgeordneten.⁸⁵

Die letzten Vertragsreformen haben die Rechte des Europäischen Parlaments in der Gesetzgebung gestärkt und auf zusätzliche Politikfelder ausgedehnt. Bereits die Verträge von Maastricht und Amsterdam trugen mit der Einführung bzw. Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens zu einer beträchtlichen politischen Aufwertung des Europäischen Parlaments bei.⁸⁶ Der Vertrag von Nizza hat durch die Erweiterung des Mitentscheidungsverfahrens weitere Mitwirkungsmöglichkeiten im Rechtsetzungsverfahren eröffnet, womit das Europäische Parlament nun auch bei den vergemeinschafteten Bereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts über ein Mitentscheidungsrecht verfügt.⁸⁷ Das Europäische Parlament wurde damit in

⁸³ Besonders wichtig für die effektive Arbeit des Europäischen Parlaments sind die Ausschüsse, die zur fachlichen Vorbereitung gebildet werden. Diese Ausschüsse beraten zu Gesetzgebungsvorhaben die Positionen des Europäischen Parlaments gegenüber Rat und Kommission, entwickeln aber auch eigene Initiativen und Ideen, mit denen sie auf den europäischen Politikgestaltungsprozess einwirken können; Maurer/Wessels, 2003, S. 46

⁸⁴ Maurer, 2004, S. 9f.

⁸⁵ Falls im EG-Vertrag nicht anders vorgesehen, stimmt das Europäische Parlament mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab. Im Falle von Änderungsanträgen im Zusammenarbeits- und im Mitentscheidungsverfahren sowie bei den meisten Beschlüssen im Zustimmungsverfahren wird aber die absolute Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments benötigt; Maurer/Wessels, 2003, S.62

⁸⁶ Grebner, 2005, S. 16/17

⁸⁷ Maurer/Wessels, 2003, S. 14f.

den Legislativverfahren zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ, da das Mitentscheidungsverfahren nun die qualifizierte Mehrheitsabstimmung des Rates begleitet.⁸⁸ Damit ist die schrittweise Anpassung der Befugnisse des Europäischen Parlaments an die des Rates weiter verfolgt worden und die europäische Gesetzgebung nicht mehr ohne die aktive Mitwirkung des Europäischen Parlaments denkbar.

5.2. Die Rolle der nationalen Parlamente

Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess ist eng mit den Fragen der Subsidiarität und der Verteilung von Regelungskompetenzen verbunden. Bei Entscheidungen der EU-Organen beteiligen sie sich in verschiedener Hinsicht: erstens bedürfen bestimmte Vertragsänderungen einer Form von staatlicher Zustimmung durch eine Ratifikation der Mitgliedstaaten⁸⁹, zweitens muss das von den EU-Organen erlassene Gemeinschaftsrecht von den nationalen Parlamenten umgesetzt und in die nationalen Rechtsordnungen inkorporiert werden⁹⁰ und drittens üben die nationalen Parlamente eine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive im Hinblick auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftsgesetzgebung aus. Auch für das Wirksamwerden bestimmter Beschlüsse des Rates⁹¹ verlangen die Verträge deren Annahme durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“. Durch die Wahrnehmung dieser Aufgaben tragen die nationalen Parlamente unabhängig vom Europäischen Parlament zur demokratischen Legitimation des Handelns der Europäischen Union bei. Allerdings ist die nationalparlamentarische Mitwirkung an der Europapolitik bisher noch nicht in den EG/EU-Verträgen reguliert worden und somit wird jede Form und Zielsetzung der parlamentarischen Mitwirkung am europapolitischen Entscheidungsprozeß autonom in den Mitgliedstaaten geregelt.⁹²

⁸⁸ Weitere wichtige Ergänzungen der Parlamentskompetenzen sind: das Initiativrecht und die Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments zur Feststellung von Grundrechtsverletzungen in einem Mitgliedstaat; Gleichsetzung des Parlaments mit Rat, Kommission und Mitgliedstaaten beim Klagerecht vor dem EuGH wegen Unrechtmäßigkeit eines Rechtsaktes; Gleichsetzung des Parlaments mit Rat und Kommission bei der Einholung von Rechtsgutachten des EuGH in bezug auf internationale Abkommen.

⁸⁹ Das heißt allerdings, dass sie lediglich über die Annahme bzw. Nichtannahme der Vertragsänderung entscheiden. Sie haben keinen unmittelbaren Einfluss auf den Inhalt der Vertragsänderung.

⁹⁰ Das gilt im EG-Recht für Richtlinien und gegebenenfalls Verordnungen, wenn hierzu ein Umsetzungsakt des Parlaments verbindlich vorgeschrieben ist. Rechtsakte aus dem Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterliegen den Regeln der völkerrechtlichen Rechtssetzung und erfordern eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten.

⁹¹ z.B. Beschlüsse zur Überführung bestimmter Maßnahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule in den EG-Vertrag, der Beschluss des Rates zur Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft durch die Anerkennung weiterer Rechte, etc.; Maurer, 2004, S. 3f.

⁹² Maurer/Becker, 2004, S. 7

Spezifische Grundlage für die Beteiligung der nationalen Parlamente ist das „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“⁹³, auf das man sich bei den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam geeinigt hat. Dieses Protokoll bezieht sich zum einen auf die Unterrichtung der nationalen Parlamente und somit auf die Verpflichtung, den nationalen Parlamenten nicht nur die Entwürfe für Akte des Rates oder des Europäischen Parlaments und des Rates, sondern auch die prälegislativen Konsultationsdokumente der Kommission wie Weißbücher und Mitteilungen zukommen zu lassen.⁹⁴ Zum anderen hat mit dem Protokoll die Zusammenarbeit der Parlamente im Rahmen der Konferenz für Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) eine Aufwertung erfahren. Ihr wird nun, statt dem bisherigen Status einer informellen Gesprächsrunde der Parlamente, welche grundsätzlich dem Informationsaustausch über die Europapolitik diene, ein Selbstbefassungs- und Entschließungsrecht in EG/EU-Angelegenheiten eingeräumt.⁹⁵ Grundsätzlich ist die Kontrolle der jeweiligen Regierung durch die einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Europäischen Union Sache der verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaates, aber laut Protokoll wird gefordert, die nationalen Parlamente in besonderem Maße in den weiteren Post-Nizza-Prozess einzubinden.⁹⁶

Die nationalen Parlamente sichern sich über die Kontrolle der Mitglieder im Rat der Europäischen Union eine unterschiedlich ausgeprägte Beteiligung an den europapolitischen Entscheidungen.⁹⁷ Die Einteilung nach starken politikmachenden, mäßigen politikbeeinflussenden und schwachen Parlamenten begründet sich vor allem auf die Stellung und generelle Orientierung der nationalparlamentarischen EU/EG-Ausschüsse, die Frequenz der Ausschusssitzungen, den Umfang und die Sichtung der erhaltenen EU-Dokumente, das Timing und Management der parlamentarischen EU-Angelegenheiten und die Initiative bei den jeweils geltenden Mitwirkungsverfahren. Als relativ starke proaktive Parlamente gelten das dänische, österreichische, finnische,

⁹³ Vorläufer und Grundlage dieses Protokolls war die Erklärung Nr. 13 im Maastrichter Vertrag über die Rolle von nationalen Parlamenten in der Europäischen Union.

⁹⁴ Maurer, 2004, S. 4

⁹⁵ Das bedeutet, dass die COSAC das Recht erhält, einerseits ihre Ansichten zu bestimmten Themen auf Unionsebene zu äußern und andererseits Vorschläge oder Initiativen z.B. im Zusammenhang mit der „Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu prüfen⁹⁵.

⁹⁶ Lemor/Stammen, 2001, S. 58

⁹⁷ Ausgangspunkt für diese Form der indirekten Kontrolle des Rates ist Artikel 203 EGV, der dessen Zusammensetzung regelt.

schwedische Parlament⁹⁸, da sie ein verbindliches Verhandlungsmandat für das Regierungsmitglied besitzen. Dazu gehören in schwächerer Form mit einem Recht zur Abgabe rechtlich verbindlicher Stellungnahmen auch das deutsche, niederländische, französische und englische Parlament. Während erstere allerdings insgesamt eher proeuropäisch agieren, orientieren die Parlamente Frankreichs und Großbritanniens ihre europapolitische Grundhaltung eher am unmittelbaren nationalen Nutzen und bekunden somit weniger Interesse an den EU-Angelegenheiten. Deutlicher eingeschränkt sind die europapolitischen Mitwirkungsmöglichkeiten in den Parlamenten Belgiens, Luxemburgs, Spaniens, Irlands, Italiens, Portugals und Griechenlands, da sie höchstens einzelfallabhängige Ex-Post-Informationen von der Regierung erhalten. Trotzdem zeichnen sich diese Länder jedoch durch eine relativ stark ausgeprägte proeuropäische Haltung aus.⁹⁹

5.3. Defizite in der parlamentarischen Praxis am Beispiel der Asylpolitik

Der Grund für das Demokratie- und Beteiligungsproblem in der parlamentarischen Praxis ist eine Negativbilanz der letzten Vertragsreformen. In der Regel wurden durch die schrittweise Vertiefung der europäischen Integration immer mehr Legislativbefugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Ebene verlagert, ohne diese jedoch vollständig und direkt dem Europäischen Parlament zuzuschreiben. Statt dessen hat der Ministerrat die Kompetenzen übernommen, welcher allerdings, wie die Kommission, am europäischen Rechtssetzungsprozess mitwirkt, ohne einer übergreifenden, sanktionsmächtigen Kontrolle durch ein direkt von den EU-Bürgern legitimes Organ zu unterliegen.¹⁰⁰ Dieses parlamentarische Demokratiedefizit betrifft insofern auch den Grad der Supranationalität, da erst nach der Kompetenzübertragung von nationalen Parlamenten auf den Ministerrat die Zuständigkeitsteilung zwischen Rat und Europäischem Parlament erfolgte.¹⁰¹

⁹⁸ Allerdings hebt sich das dänische Parlament noch mal deutlich von allen anderen Parlamenten ab. Zentrales Merkmal des dänischen Kontrollverfahrens ist die Erteilung von Verhandlungsmandaten des Europaausschusses an die dänische Regierung für Sitzungen des Ministerrates.

⁹⁹ In Bezug auf die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber den nationalen Parlamenten möchten Länder wie Deutschland, Österreich und Finnland das Europäische Parlament als parlamentarisches Kontroll- und Mitwirkungsgremium gestärkt sehen. Auch die Mitgliedstaaten mit einer eher schwachen Stellung des Parlaments treten für eine fortschreitende Stärkung der supranationalen Parlamentskomponente in der Europäischen Union ein. Für Dänemark dagegen steht eher das nationale Parlament als wesentliches parlamentarisches Kontrollgremium im Vordergrund. Diese Meinung wird auch von Schweden, Großbritannien und Frankreich unterstützt; Maurer, 2002, S. 22ff.

¹⁰⁰ Maurer, 2002, S. 10

¹⁰¹ Maurer/Wessels, 2003, S. 62

Das Europäische Parlament steht als Vertretungsinstanz der EU-Bürger im Zentrum der Demokratisierungsbemühungen bei den Vertragsreformen. Ein Überblick über die primärrechtlich verankerten Kompetenzen des Europäischen Parlaments zeigt, dass sich seine Position und Rolle bei der Gesetzgebungskompetenz in Form von zahlreichen Mitwirkungsrechten innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union im Laufe der Zeit erheblich gestärkt hat, die schwache Stellung des Europäischen Parlaments aber trotz allem nicht vollständig behoben werden konnte. Aufgrund der unvollständigen Abgabe nationalparlamentarischer Macht zugunsten des Europäischen Parlaments besteht weiterhin ein Mangel an parlamentarischer Rückkopplung europäischer Entscheidungen, auch wenn das Europäische Parlament mit der Einführung des Kooperationsverfahrens und des Mitentscheidungsverfahrens wichtige Befugnisse im Bereich der europäischen Legislative erhalten hat.¹⁰² Allerdings wird das Mitentscheidungsverfahren immer noch als zu komplex, zu langwierig und zu unübersichtlich bewertet, was seine Bedeutung für die parlamentarische Demokratisierung der Europäischen Union wesentlich beeinträchtigt. Die Position des Europäischen Parlaments bedarf deshalb einer weiteren konstitutionellen Stärkung.¹⁰³

Die Bemühungen zur Reiparlamentarisierung konzentrieren sich allerdings nicht nur auf das Europäische Parlament. Leider zeigen aber die letzten Vertragsreformen, dass hinsichtlich einer stärkeren nationalparlamentarischen Beteiligung kein Fortschritt erreicht wurde. Neue Formen der Regierung, die durch Verträge wie Amsterdam und Nizza eingeführt wurden, haben sogar neue Formen eines demokratischen Defizits geschaffen.¹⁰⁴ Die Ausdehnung des Anwendungsbereiches für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat begrenzt den indirekten Einfluss der nationalen Parlamente, denn damit entfällt die politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber den parlamentarischen Gremien. Das könnte nur durch spezielle Kontrollinstrumente für die nationalen Parlamente kompensiert werden¹⁰⁵, wobei aber die nationalen Parlamente aufgrund der hohen Anzahl von Ratsausschüsse und Sondergremien selten über ausreichende personelle und organisatorische Ressourcen

¹⁰² Maurer, 2002, S. 3

¹⁰³ Maurer/Wessels, 2003, S. 89

¹⁰⁴ Maurer, 2005, S. 7

¹⁰⁵ Seit 1994 ist der Rat zudem nicht mehr gezwungen, die Ergebnisse der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu veröffentlichen und so können die nationalen Parlamente auch nicht mehr nachprüfen, wie ihre Regierung bei der Wahl abgestimmt hat; Maurer, 2002, S. 6

verfügen, um die Entscheidungsabläufe in der Europäischen Union effektiv kontrollieren zu können. Eine zusätzliche Schwierigkeit ist die Weiterleitung von Informationen an die nationalen Parlamente, da die Beziehungen zur Europäischen Union nur indirekt über den Ministerrat laufen und somit von den nationalen Regierungen gefiltert werden können.¹⁰⁶ Bisher bestehen allerdings auch keine allgemeinen Überprüfungsmechanismen hinsichtlich europapolitischer Beziehungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten.¹⁰⁷

An einem für die Mitgliedstaaten wichtigen Politikbereich der Innen- und Justizpolitik wie der Asylpolitik kann das demokratische Defizit besonders anschaulich erläutert werden, da als Grund für die Verlagerung der Asylthematik auf die europäische Ebene die schwachen demokratischen Strukturen der Europäischen Union angeführt werden können. Die sogenannte *Policy-venue-shopping*-These¹⁰⁸ erklärt, dass die Integration der europäischen Innen- und Justizpolitik von der nationalen Exekutive dazu benutzt wurde, die Verantwortung für Asylsuchende auf andere, nicht-staatliche Akteure zu übertragen, um aufgrund nationaler Sicherheitsbedürfnisse¹⁰⁹ die eigenen demokratischen Mechanismen zu umgehen. Damit können Entscheidungen des kleinsten gemeinsamen Nenners infolge von unüberwindbaren nationalen Differenzen zu einer „Unterbietung“ der internationalen und nationalen menschenrechtlichen Normen führen. Grundsätzlich kann also eine direkte Verbindung zwischen restriktiver Asylpolitik und der Schwäche der demokratischen Kontrollen auf EU-Ebene festgestellt werden.¹¹⁰

Die Existenz von schwachen demokratischen Strukturen hinsichtlich der europäischen Asylpolitik läßt sich historisch belegen. Schon das Schengener Abkommen wurde ohne Beteiligung der nationalen Parlamente verhandelt, was ausdrücklich durch die

¹⁰⁶ Und auch wenn einige der nationalen Parlamente eine große Anzahl von EU-Dokumenten erhalten, haben sie nicht notwendigerweise Einfluss auf ihre Regierung im Ministerrat, da dieser nicht nur von der Menge und der Art der Dokumente abhängt, sondern auch vom Timing der innerparlamentarischen Prozesse, der institutionellen Kapazitäten und personellen Ressourcen. Eine direkte Beziehung zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission wurde seit den Maastrichter Vertragsverhandlungen abgelehnt, weil die Regierungen ihre Parlamentsbeziehungen kontrollieren wollten; Maurer, 2005, S. 2

¹⁰⁷ Maurer, 2004, S. 4ff.

¹⁰⁸ nach Maurer u.a., (2005/2006), S. 1ff.

¹⁰⁹ Diese sogenannte ‚Sicherung‘ der EU-Asylpolitik, d.h. die Restriktion des Zugangs zu Asyl, erklärt sich dadurch, dass zu den traditionellen Seiten der Asylpolitik wie soziale, wirtschaftliche, außenpolitische, entwicklungspolitische und humanitäre Aspekte, auch noch sicherheitsrelevante Bereiche dazu gestoßen sind. Das Bindeglied zwischen der früheren bilateralen Asylyzusammenarbeit und der Europäischen Integration ist die Freizügigkeit von Personen zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch einen gemeinsamen Binnenmarkt. Dadurch wurden allerdings die Rechte der Asylsuchenden wiederum beschränkt; Maurer, (2005/2006), S. 2

¹¹⁰ Maurer, (2005/2006), S. 9

intergouvernementale Regelung der Zusammenarbeit erklärt wurde. Da damit die Beteiligung der nationalen Parlamente vom Informationswillen der Exekutive der Mitgliedstaaten abhängig war, konnte so den nationalen Überwachungsprozessen effektiv entgegengewirkt werden.¹¹¹ Der Ausschluss von supranationalen Akteuren bedeutete, dass das Europäische Parlament zwar ein Recht zur Meinungsäußerung hatte, aber keine Möglichkeit zu agieren oder wenigstens zu reagieren.¹¹²

Die erste Möglichkeit das demokratische Defizit in der Innen- und Justizpolitik zu beheben, war der Vorschlag zur Vergemeinschaftung dieses Politikbereiches bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht. Dieser Antrag konnte sich allerdings nicht durchsetzen, es wurde im Gegenteil sogar der Ausschluss des Europäischen Parlaments von der Arbeit der dritten Säule gefordert.¹¹³ Da es keine formellen Prozesse gab, um den Informations- und Meinungs austausch zu standardisieren und Ansichten des Europäischen Parlaments miteinzubeziehen, blieb die Beteiligung des Europäischen Parlaments in der dritten Säule somit nur ‚symbolisch‘. Auch die nationalen Parlamente hatten es durch Informationsmangel und fehlende Transparenz bei diesen Entscheidungsprozessen, die nicht der Europäischen Gemeinschaft unterlagen, schwer, die endgültige Position ihrer Regierung im Ministerrat zu beeinflussen.¹¹⁴

Erst mit dem Vertrag von Amsterdam konnten die demokratischen und parlamentarischen Mechanismen gestärkt werden, da Teile der dritten Säule, darunter auch die Asylpolitik, vergemeinschaftet wurden und supranationale Institutionen damit die Möglichkeit erhielten, Einfluss zu nehmen. Neuerungen waren dabei vor allem die Einführung des Europäischen Parlaments als legitimes Konsultationsorgan durch den neuen Titel IV des Vertrages sowie die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens nach einer Übergangszeit von fünf Jahren.¹¹⁵ Der Vertrag von Nizza brachte allerdings keine neuen Fortschritte für die Europäische Asylpolitik,

¹¹¹ Meist wurden die nationalen Parlamente erst bei der Ratifizierung eines Legislativaktes unterrichtet oder überhaupt nicht. Aufgrund der Abwesenheit von Informationen, wurde somit auch eine öffentliche Debatte vermieden, z.B. bei Schengen.

¹¹² Maurer, (2005/2006), S. 3ff.

¹¹³ Da in der dritten Säule „weiche Themen“ wie Asyl und Einwanderung mit „harten Themen“ wie Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung vermischt wurden, konnte diese Entwicklung ein erstes Anzeichen für eine neue Sicherheitsagenda gewertet werden.

¹¹⁴ Nur wenige Dokumente waren den nationalen Parlamenten und auch der Öffentlichkeit zugänglich, darunter vor allem auch die Wahlergebnisse. Erst seit dem Vertrag von Amsterdam sind die Dokumente im Internet zugänglich; Maurer, (2005/2006), S. 6f.

¹¹⁵ Maurer, (2005/2006), S. 10

was größtenteils auf die Ambivalenz der Mitgliedstaaten hinsichtlich des ständig fortschreitenden Integrationsprozesses zurückzuführen ist.¹¹⁶

Auch die Mehrjahresprogramme zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die auf dem Vertrag von Amsterdam basieren, sollten einer weiteren Demokratisierung der Europäischen Union hinsichtlich der Innen- und Justizpolitik dienen. Aber obwohl das Programm von Tampere Vorschläge von nationalen Regierungen beinhaltete, welche auch mit dem Europäischen Parlament diskutiert wurden, waren die ersten Maßnahmen größtenteils nur Vereinbarungen des kleinsten gemeinsamen Nenners.¹¹⁷ Gründe dafür waren, dass einerseits der Rat auch ohne eine Stellungnahme des Europäischen Parlaments Entscheidungen treffen konnte und dass andererseits das Europäische Parlament seine konsultativen Rechte¹¹⁸ aufgrund von Spannungen zwischen den verschiedenen Parteien hinsichtlich der Asylangelegenheiten nur begrenzt nutzte.¹¹⁹ Allerdings äußerte sich das Europäische Parlament mehrfach zu dem Risiko, dass die schwierigen Verhandlungen zum Tampere-Programm einem umfassenden Ansatz entgegengewirkt haben.¹²⁰ Das Haager Programm wurde von der Kommission durch eine öffentliche Konsultation¹²¹ vorbereitet, allerdings konnte wiederholt ein Informationsdefizit gegenüber den nationalen Parlamenten seitens der Regierungen der Mitgliedstaaten festgestellt werden. Die Ausführungen der Asylpolitik waren deswegen nicht so ausführlich wie es von einigen Mitgliedstaaten gewünscht wurde. Dem Europäischen Parlament wurde zwar durch die Erweiterung seiner Befugnisse ein gewisser Handlungsspielraum ermöglicht, der allerdings wieder dadurch eingeengt wurde, dass das Europäische

¹¹⁶ Der Vertrag von Nizza hat das parlamentarische Demokratiedefizit eher wieder verstärkt, da der Anteil der Handlungsermächtigungen des Rates, an denen das Europäische Parlament überhaupt nicht beteiligt wird, gerade in den Bereichen gestiegen ist, bei denen der Rat erstmalig mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann; Maurer, 2004, S. 15/16

¹¹⁷ Positive Aspekte dabei waren, dass der europäische Standard des Tampere-Programms noch immer den Standard einiger Mitgliedstaaten übertraf und viele Mitgliedstaaten nicht empfänglich für die Versuche anderer Mitgliedstaaten waren, ihre Standards zu mindern; Maurer, (2005/2006), S. 11ff.

¹¹⁸ Statt dessen versuchte das Europäische Parlament andere Wege zu finden, indem es die rechtlichen Instrumente, die ihm für die Entscheidungsprozesse zur Verfügung standen, entweder dazu benutzte um selbst zu handeln (Asylverfahrensrichtlinie) oder um die Gesetzgebung nach ihrer Annahme zu ändern (Richtlinie zur Familienzusammenführung).

¹¹⁹ Maurer, (2005/2006), S. 14

¹²⁰ Dies betrifft vor allem den Schutz von Flüchtlingen außerhalb des Rahmens der Genfer Flüchtlingskonvention; Boccardi, 2002, S. 179

¹²¹ Organisationen der sogenannten ‚Zivilgesellschaft‘ und verschiedene Regierungsinstitutionen haben sich mit der Weiterentwicklung der Asylpolitik beschäftigt, um auf das Haager Programm im Vorfeld einwirken zu können. Allerdings wird die öffentliche Konsultation im Haager Programm nicht erwähnt.

Parlament damit wahrnehmbarer wurde und sich für seine Tätigkeiten vor den EU-Bürgern rechtfertigen musste.¹²²

Schlussfolgernd kann also festgestellt werden, dass aufgrund der ständigen Demokratisierungsbemühungen der Europäischen Union der Grund für die EU-Mitgliedstaaten, die Kompetenzen hinsichtlich der Asylpolitik wegen den schwachen demokratischen Strukturen der Europäischen Union auf die EU-Ebene zu übertragen, wegfällt. Besonders im Bereich der Asylpolitik könnten durch die fortschreitende Demokratisierung der Europäischen Innen- und Justizpolitik die Instrumente der Europäischen Union effektiver sein als die der einzelnen Mitgliedstaaten und eine Umordnung der Europäischen Asylpolitik sowie eine bessere Form von Demokratie als die der Innenminister auf nationaler Ebene erreicht werden.¹²³

5.4. Beispiel: Analyse der Asylverfahrensrichtlinie

Die Vereinheitlichung des Asylrechts in der Europäischen Union schreitet auf Grundlage der neuen Kompetenzen durch den Amsterdamer Vertrag immer weiter voran. Obwohl bisher schon verschiedene Verordnungen und Richtlinien erlassen werden konnten, zeigen sich bei einigen Rechtsakten in diesem letzten Schritt noch Schwierigkeiten, da aus parlamentarischer Sicht Bedenken gegen den Inhalt existieren. Die Richtlinie über die Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft wurde zwar formell Ende April 2004 vom Rat angenommen, konnte aber infolge von Parlamentsvorbehalten aus Deutschland, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien noch nicht erlassen werden.¹²⁴ Die Annahme dieser Asylverfahrensrichtlinie hat an sich eine besondere Stellung in der europäischen Asylpolitik, da danach alle einschlägigen Rechtsvorschriften im Rahmen des Verfahrens der Mitentscheidung und des Mehrheitsbeschlusses im Rat angenommen werden. Damit ist die erste Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems abgeschlossen und die Europäische Union tritt in die zweite Phase ein, welche langfristig zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem einheitlichen Status für Personen, denen Asyl gewährt wird, führen soll. Im

¹²² Trotz allem scheint das Haager Programm allerdings mehr im Gegensatz zur Integration der europäischen Asylpolitik und zur Stärkung der demokratischen Mechanismen entwickelt worden zu sein. Grund dafür war, dass die Mitgliedstaaten sich nicht zu schnell an zu viele Maßnahmen binden wollen; Maurer, (2005/2006), S. 16f.

¹²³ Durch die permanente Weiterentwicklung der demokratischen Kontrollmöglichkeiten in diesem Bereich könnte zudem der ‚Sicherheitsfokus‘ der Asylpolitik abgewendet werden; Maurer, (2005/2006), S. 9

¹²⁴ Renner, 2004, S. 305

Folgenden soll nun der Prozessverlauf der Asylverfahrensrichtlinie dargelegt werden, um die einerseits Defizite der demokratischen Legitimation in der Praxis aufzuzeigen und andererseits die inhaltlichen Einwände der parlamentarischen Organe gegen den Erlass der Richtlinie zu verdeutlichen.

Im September 2000 legte die Kommission den ersten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zu- und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft¹²⁵ vor, deren Ziel die Festlegung von gemeinsamen Kriterien für gleichwertige, effiziente und zügige Asylverfahren in den Mitgliedstaaten ist.¹²⁶ Darüber hinaus werden Maßnahmen zur Auslegung und Anwendung von rechtlichen Grundentscheidungen und Begriffen¹²⁷ getroffen, die im Asylrecht der Mitgliedstaaten schon verankert sind. Die Mitgliedstaaten sind in keiner Weise verpflichtet, ein einheitliches Verfahren anzuwenden und bei den Regelungen, die für die Mitgliedstaaten bindend sein sollen, handelt es sich meistens über schon existierende nationale Regelungen.

Gemäß Artikel 67 EGV konsultierte der Rat das Europäische Parlament, welches den Vorschlag an den Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten als federführenden Ausschuss weitergereicht hat.¹²⁸ Da der Vorschlag der Kommission lediglich darauf hinauslaufen würde, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Asylpolitiken der Mitgliedstaaten zu einigen und damit die intendierte Harmonisierung nicht mal annähernd erreicht werden würde, fanden sich in der Stellungnahme des Ausschusses zahlreiche Änderungsanträge. Aus diesem Grund verabschiedete das Europäische Parlament 2001 im Plenum seine Stellungnahme, indem es den Vorschlag der Kommission vorbehaltlich mit 106 Änderungsanträgen¹²⁹ billigte und sie aufforderte, ihren Vorschlag gemäß Artikel 250

¹²⁵ KOM (2000) 578 endgültig

¹²⁶ Sie definiert Verfahrensgarantien für das Recht eines Asylbewerbers, gegen eine erstinstanzliche Entscheidung Rechtsbehelfe einzulegen und ermöglicht außerdem das Recht auf Informationen in einer verständlichen Sprache in allen administrativen und gerichtlichen Instanzen.

¹²⁷ z.B. „unzulässige Anträge“, „offensichtlich unbegründete Anträge“, „sicherer Herkunftsstaat oder Drittstaat“.

¹²⁸ Dieser Ausschuss hat den Vorschlag an den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, den Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit, den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Recht und Binnenmarkt weitergereicht. Mit Ausnahme der beiden letzten Ausschüsse, haben alle eine Stellungnahme mit Änderungsanträgen abgegeben.

¹²⁹ Dabei geht es um eine weitreichendere Definition der Verfolgungen oder Bedrohungen, die einen Anspruch auf Asyl begründen, die Rechte der Asylbewerber im Asylverfahren (das Recht auf Information, das Recht auf eine persönliche Anhörung), Verbesserungen des rechtlichen Beistands und um die Anerkennung der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln. Das Parlament fordert ferner eine Einschränkung der Gründe für Inhaftierung oder Gewahrsam, strengere Kriterien für die Einstufung als sicheren Drittstaat, kürzere Bearbeitungsfristen und eine Einschränkung der Gründe, aus denen ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet angesehen werden kann.

Abs. 2 EGV entsprechend zu ändern. Zudem fordert das Europäische Parlament den Rat auf, es zu unterrichten, falls es beabsichtigt, den Vorschlag der Kommission entscheidend zu ändern.¹³⁰

Im Verlauf desselben Jahres war dieser Richtlinienentwurf Gegenstand von Verhandlungen im Rat, welche allerdings zu keinem Ergebnis führten. Im Dezember 2001 forderte dann der Europäische Rat von Laeken die Kommission in seiner Erklärung auf, einen geänderten Vorschlag vorzulegen und entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates sollte der neue Ansatz eine andere Struktur für Asylverfahren in den Mitgliedstaaten und grundlegende Änderungen der von der Kommission vorgeschlagenen Mindestnormen beinhalten.

Im Juni 2002 veröffentlichte die Kommission einen überarbeiteten Richtlinienentwurf¹³¹, um den Abänderungen des Europäische Parlaments und den Schlussfolgerungen des Rates Rechnung zu tragen. In diesem Entwurf werden allgemeine Bestimmungen, Grundprinzipien und Garantien, das erstinstanzliche Verfahren, Aberkennungsverfahren und Rechtsbehelfe sowie Übergangsfragen behandelt.¹³² Da den Mitgliedstaaten dabei aber Regelungsbefugnisse belassen und auch Abweichungen von den Mindestnormen in unterschiedlicher Form gestattet werden, soll die Richtlinie das asylrechtliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren weder umfassend noch in jeder Beziehung bindend regeln und gestalten. Der Anwendungsbereich umfasst alle Anträge auf Asyl und, soweit diese in einem Mitgliedstaat in einem gemeinsamen Verfahren geprüft werden, auch Anträge auf subsidiären Schutz, sowie die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft.¹³³

Nach fast zwei Jahren Verhandlungen hat der Rat im April 2004 schließlich eine politische Einigung zum geänderten Vorschlag der Asylverfahrensrichtlinie erzielt. Die Modifikationen beziehen sich vor allem auf Vorschriften zu allgemeinen Verfahrensgrundsätzen, zum Rechtsschutz sowie zu Konzepten wie „sichere

¹³⁰ Europäisches Parlament, 2001, S. 4f.

¹³¹ KOM (2002) 326 endgültig

¹³² Es wurde dabei folgende Änderungen vorgenommen: Modifikationen der Garantien im Hinblick auf ein verbessertes Schutzniveau der Asylbewerber und die Berücksichtigung praxisbezogener Ausnahmeregelungen; Änderung der Systematik der Verfahren in bezug auf beschleunigte Verfahren, für „Grenz“-Verfahren und Asylfolgeverfahren; Einführung neuer Fälle von unzulässigen Anträgen; Streichung der Verpflichtung zur Festsetzung einer angemessenen Frist für den Erlass einer Entscheidung; das Recht eines jeden Asylbewerbers auf einen wirksamen Rechtsbehelf und die Bewertung der Asylverfahrensrichtlinie in regelmäßigen Zeitabständen von maximal zwei Jahren.

¹³³ Renner, 2004, S. 305f.

Drittstaaten“ und „sichere Herkunftsstaaten“.¹³⁴ Der Umfang gemeinschaftlicher Regelungen hat sich jedoch verringert und so wurde den Mitgliedstaaten in breitem Umfang ermöglicht, an Verfahrensbesonderheiten festzuhalten.¹³⁵ Die Richtlinie kann verabschiedet werden, sobald die Anhörung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Konsultationsverfahrens abgeschlossen ist.

Im Europäischen Parlament stößt allerdings auch diese Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie nicht auf allseitige Zustimmung. Durch die Tatsache, dass der Rat zu einer politischen Einigung gelangt ist, bevor das Europäische Parlament Stellung nehmen konnte, hat der Rat prinzipiell den Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen den EU-Institutionen mißachtet und somit das Europäische Parlament in seinen Befugnissen beschränkt. Angesichts der langwierigen Verhandlungen des Rates¹³⁶, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass er seinen Standpunkt wegen der Stellungnahme des Europäischen Parlaments ändern wird, so mal dessen Entscheidung für den Rat nicht bindend ist.

Laut dem Europäischen Parlament sind die Fortschritte hinsichtlich einer weitgehenden Harmonisierung beim neuen Vorschlag der Asylverfahrensrichtlinie, wie auch schon beim ersten Kommissionsvorschlag, nur ungenügend.¹³⁷ Aus diesem Grund hat sich der Innenausschuss gegen den Entwurf der Richtlinie ausgesprochen und forderte, dass sich das Europäische Parlament dem Votum des Ausschusses anschließt. In seiner Stellungnahme vom Juni 2005 billigte das Europäische Parlament den Vorschlag des Rates vorbehaltlich mit einigen Änderungsanträgen¹³⁸ und fordert wiederum die Kommission auf, ihren Vorschlag gemäß Artikel 250 Abs. 2 des EG-

¹³⁴ Voraussichtlich wird die Richtlinie ohne die Liste sicherer Herkunftsstaaten verabschiedet, da bisher keine Einigung erzielt werden konnte, und es wird eine neue Klausel aufgenommen, wonach über die Liste zu einem späteren Zeitpunkt im Mitentscheidungsverfahren entschieden werden soll.

¹³⁵ Bayrisches Innenministerium, 2005, S. 45f.

¹³⁶ Diese Verhandlungen können grundsätzlich als enttäuschend bewertet werden, da der lange und hinausgezogene Prozess der Ausarbeitung zu einer konsequenten Absenkung der Normen hinsichtlich der Achtung der internationalen Menschenrechte und die Grundsätze des Flüchtlingsrechts geführt hat.

¹³⁷ Im März 2004 forderten sogar nicht-staatliche Organisationen die Rücknahme dieser Richtlinie und stellten fest, dass die umstrittenen Bestimmungen darauf abzielen, den Asylsuchenden den Zugang zum Asylverfahren zu verweigern. Diese Mißachtung der internationalen rechtlichen Verpflichtungen würde sich auf den Flüchtlingsschutz in der EU sowie auf die Glaubwürdigkeit der EU in der internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsdebatte auswirken.

¹³⁸ Die problematischen Themen sind folgende: die sogenannten „supersicheren“ Nachbarländer der Europäischen Union, weil sie keine Einzelfallprüfung vorsehen und gegen den Grundsatz des Verbots der Abschiebung verstoßen; die Definition der „sicheren Drittstaaten“, da Mitgliedstaaten somit Asylbewerber in jedes Land bringen können, das bereit ist, sie aufzunehmen, unabhängig des sachlichen Gehalts ihrer Ansprüche; die fehlende aufschiebende Wirkung beim Berufungsverfahren, da somit Abschiebeverfahren ermöglicht werden; zu viele Ausnahmen bei beschleunigten Verfahren und zu wenig vorgeschriebene Mindestschutzmaßnahmen bei Grenzverfahren; der Verzicht von Vertretern bei unbegleiteten Minderjährigen von 16 Jahren und älter.

Vertrags entsprechend zu ändern und auch den Rat, es zu unterrichten, falls es beabsichtigt, den Vorschlag wieder entscheidend zu ändern. Das Europäische Parlament ist grundlegend über die eindeutige Absicht der Kommission besorgt, diese Richtlinie nicht als Grundlage zur Schaffung einer gemeinsamen Asylregelung zu betrachten, sondern als endgültige Errungenschaft, die keiner Veränderung mehr bedarf. Dadurch und durch die Beibehaltung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über zahlreiche „kann“-Bestimmungen, Ausnahmen und Stillstandsklauseln, wird die Richtlinie das Asylrecht in einigen Mitgliedstaaten nur am Rande verbessern und könnte für einige sogar einen Rückschritt bedeuten.¹³⁹

Aus diesem Grund ist es die Pflicht des Europäischen Parlaments den Vorschlag der Richtlinie nur unter der Bedingung anzunehmen, dass die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments vom Rat übernommen werden. Dies würde auch dem zukünftigen Privileg des Europäischen Parlaments, an dem Mitentscheidungsverfahren beteiligt zu sein, gerecht werden und der demokratischen Legitimation in der Europäischen Union Rechnung tragen.¹⁴⁰

Da sich die Debatte über die demokratische Legitimation in der Europäischen Union auch auf die Beteiligung der nationalen Parlamente bezieht, ist es wichtig, ebenfalls die dortigen Aktivitäten hinsichtlich der Asylverfahrensrichtlinie aufzuzeigen. So soll am Beispiel von Deutschland, da es eines der Länder mit Parlamentsvorbehalt gegenüber dem Erlass dieser Richtlinie ist, demonstriert werden, wie engagiert die nationalen Parlamente in dieser Diskussion sind.

Der Deutsche Bundesrat hat zum ersten Kommissionsvorschlag über Mindestnormen für Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten kritisch Stellung genommen¹⁴¹, da nach seiner Auffassung die vorgeschlagenen Mindestnormen nicht nur hinter den Regelungen des deutschen Asylrechts zurückbleiben, sondern diese zum Teil sogar in Frage stellen. Das generelle Ziel einer Effizienzsteigerung und Beschleunigung des Asylverfahrens bei einer Umsetzung des Richtlinienvorschlags würde damit nicht erreicht werden. Deshalb wurde die Bundesregierung gebeten, dem Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Form entgegenzutreten und sich unter

¹³⁹ Europäisches Parlament, 2005, S. 5

¹⁴⁰ Europäisches Parlament, 2005, S. 75f.

¹⁴¹ Deutscher Bundesrat, Drs. 762/00 (Beschluss)

Berücksichtigung der Änderungsvorschläge¹⁴² auf europäischer Ebene für ein rechtsstaatliches, einfaches und wirksames Verwaltungs- und Gerichtsverfahren einzusetzen, das nur politisch Verfolgten den dauerhaften Aufenthalt in den Mitgliedstaaten ermögliche und den Missbrauch des Asylverfahrens zu asylfremden Zwecken unterbinde. Auch im Deutschen Bundestag gab es einen Antrag von Abgeordneten der CDU/CSU zu Überarbeitung des Kommissionsentwurfes¹⁴³ mit der Begründung, dass dadurch alle wesentlichen Regelungen der deutschen Asylrechtsreform von 1993 zur Zuzugssteuerung, Straffung und Vereinfachung der Verfahren rückgängig gemacht werden würden.¹⁴⁴ Der Antrag wurde allerdings vom federführenden Innenausschuss abgelehnt.

Die allgemeine Stellungnahme der deutschen Bundesregierung bzw. des Bundesministerium des Inneren weist auf die grundsätzliche Übereinstimmung mit den Zielen des Kommissionsvorschlags hin, fordert jedoch eine weitere Erörterung des Vorschlag in seiner jetzigen Form. Betroffen sind die erwähnten Problembereiche wie das Konzept der sicheren Drittstaaten, offensichtlich unbegründete Asylanträge, das Flughafenverfahren und Asylfolgeanträge sowie die Entscheidungsfristen im gerichtlichen Verfahren. Besondere deutsche Interessen bei der Diskussion sind die erheblichen Abweichungen gegenüber dem geltenden deutschen Asylverfahrensrecht, was umfangreiche Änderungen für das deutsche Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) zur Folge haben würde. Diese Stellungnahme der Bundesregierung hat sicherlich aufgrund der parlamentarischen Vorbehalte zum Entschluss des Rates beigetragen, den ursprünglichen Vorschlag der Kommission zu ändern.

Zum überarbeiteten Richtlinienentwurf der Kommission vom Juni 2002 hat der Deutsche Bundesrat schon im Dezember desselben Jahres eine Empfehlung gegeben.¹⁴⁵ Und obwohl der geänderte Vorschlag erkennbare Verbesserungen enthält, bleiben die früheren Kritikpunkte¹⁴⁶ jedoch grundsätzlich bestehen. Von besonderer nationaler Bedeutung scheint die Frage, ob die Regelungen im deutschen Asylrecht,

¹⁴² Darunter fallen: Gewährleistung der Ablehnung von Asylanträgen, deren Antragsteller über „sichere Drittstaaten“ eingereist sind; Einführung beschleunigter Verfahren bei offensichtlich unbegründeten Anträgen oder beim Flughafenverfahren; einschränkende Voraussetzungen bei Asylfolgeanträgen; Einbeziehung der Familienmitglieder des Antragstellers bei der Antragstellung; keine aufschiebende Wirkung bei Rechtsbehelfen gegen ablehnende Asylentscheidungen, konsequente Rückführung abgelehnter Asylbewerber.

¹⁴³ Deutscher Bundestag, Drs. 14/5759

¹⁴⁴ Dies gelte namentlich für die Drittstaaten-, Flughafen- und Herkunftsstaatenregelung sowie die Straffung des Instanzenzuges und die zügigere Durchführung und Beendigung von Folgeverfahren.

¹⁴⁵ Deutscher Bundesrat, Drs. 886/02 ((Empfehlungen der Ausschüsse)

¹⁴⁶ Darunter fallen die Regelungen über „sichere Drittstaaten“, Grenzbehörden, Folgeanträge, etc.

die ein beschleunigtes und effizientes Verfahren gewährleisten, beibehalten werden können. Im Deutschen Bundestag hat bisher der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum zweiten Vorschlag der Kommission Stellung genommen.¹⁴⁷ Er empfiehlt dem federführenden Innenausschuss, auf die Regierung dahingehend einzuwirken, dass sich die Verabschiedung von europäischen Mindestnormen nicht am kleinsten gemeinsamen Nenner orientieren, sondern an der uneingeschränkten und allumfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie den menschenrechtlichen Verpflichtungen.¹⁴⁸ Da der geänderte Richtlinienvorschlag der Kommission wegen Parlamentsvorbehalten verschiedener Mitgliedstaaten noch nicht formell erlassen wurde, kann davon ausgegangen werden, dass auch die Kritikpunkte des deutschen Parlaments die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme beeinflusst haben.¹⁴⁹

Schlussfolgernd kann festgestellt werden, dass nur eine rechtzeitige Debatte und Anhörung aller beteiligten und verantwortlichen Institutionen über die erwähnten Schwierigkeiten eine von den EU-Bürgern legitimierte gemeinsame europäische Asylpolitik ermöglicht. Als legitimer Repräsentant der EU-Bürger kann das Europäische Parlament nur mit einem transparenten und demokratischen Prozess, welcher den Schwierigkeiten der Thematik entspricht, die beständige Zustimmung der EU-Bürger erhalten. Der Einfluss ist ambivalent, da das Europäische Parlament noch zum ersten Richtlinienvorschlag konsultiert wurde, jedoch der Rat aus Zeitgründen beim geänderten Entwurf der Kommission darauf verzichtet hat, die Stellungnahme des Europäischen Parlaments abzuwarten. Deshalb ist es laut dem zuständigen Entscheidungsprozess nach Artikel 67 EGV verpflichtend, dass der Rat seine Stellungnahme hinsichtlich der vorrangigen Besorgnisse und alle weiteren Aktivitäten den anderen beteiligten Organen der Europäischen Union rechtzeitig bekannt gibt. Dies würde auch vor allem dem zukünftigen Recht des Europäischen Parlaments, am Mitentscheidungsverfahren beteiligt zu sein, gerecht werden.¹⁵⁰ Der Einfluss der nationalen Parlamente ist allerdings von der Beteiligung an europapolitischen Themen

¹⁴⁷ Stellungnahme des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages (15. Wahlperiode), 7.5.2003, 14. Sitzung

¹⁴⁸ Das betrifft grundsätzlich den Ausschluss einer Inhaftierung von Asylsuchenden während des Asylverfahrens und die Überprüfung der Notwendigkeit einer Klausel über sichere Drittstaaten.

¹⁴⁹ Leider gibt es bisher noch keine öffentlich einsehbare Stellungnahme des federführenden Ausschusses des Bundestags sowie der Bundesregierung.

¹⁵⁰ Europäisches Parlament, 2005, S.77f.

durch die Regierung abhängig. Da sie von einem verbindlichen Handlungsmandat für das Regierungsmitglied über das Recht zur Abgabe rechtlich verbindlicher Stellungnahmen bis hin zur Ex-Post-Information reicht, ist die Einwirkung der nationalen Parlamente für die Position der Regierung nicht immer ausschlaggebend. Allerdings kann man jedoch am Beispiel von Deutschland feststellen, dass die Stellungnahmen des Deutschen Bundesrates sowie des Deutschen Bundestages einen gewissen Einfluss auf die Bundesregierung hatten und somit der deutsche Parlamentsvorbehalt neben dem aus anderen Ländern zum einen zu einer Änderung des ersten Kommissionsvorschlags führte und zum anderen den Erlass der Asylverfahrensrichtlinie trotz einer politischen Einigung des Rates noch verzögert.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Wie ist nun die Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten zu bewerten? Inwieweit ist die parlamentarische Beteiligung beim Erlass von Rechtsakten gewährleistet?

Vor dem Vertrag von Amsterdam war die europäische Asylpolitik lediglich eine intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union allerdings ab dem Vertrag von Maastricht zumindest eine Form von Koordinationskompetenz zugestand. Jedoch waren weder das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente an den politischen Verhandlungen beteiligt. Die Überführung der Asylpolitik in das Gemeinschaftsrecht durch den Vertrag von Amsterdam im Jahre 1999 ermöglichte den Europäischen Gemeinschaftsorganen mehr Befugnisse, wenn auch vorerst noch keine vollständige Zuständigkeit. Bis zum Ablauf eines Übergangszeitraumes von fünf Jahren handelt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates. Mit lediglich einem Anhörungsrecht ausgestattet, muss sich das Europäische Parlament mit einer verhältnismäßig schwachen Position bei der Beschlussfassung begnügen, weswegen von einer effektiven demokratischen Kontrolle nicht gesprochen werden kann. Die Beteiligung der nationalen Parlamente war in einem Zusatzprotokoll geregelt und hat sich vor allem durch die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) gestärkt. Sie können nun Vorschläge oder Initiativen im Zusammenhang mit der Schaffung des

Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts prüfen sowie auch Beiträge über die Gesetzgebungstätigkeiten der Union vorlegen.

Ein mehrjähriges Aktionsprogramm – das Programm von Tampere – ergänzte den allgemeinen Aktionsrahmen des Vertrags von Amsterdam für eine gemeinsame europäische Asylpolitik und peilte durch konkrete Ziele die vollständige Vergemeinschaftung innerhalb des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bis 2004 an. In der Evaluierung konnte die Kommission eine positive Bilanz ziehen, da sowohl hinsichtlich eines einheitlichen Asylverfahrens als auch eines einheitliche Status für Asylsuchende enorme Fortschritte erzielt wurden. Die Europäische Union konnte nach den Stellungnahmen des Europäischen Parlaments mehrere Grundsatzdokumente verabschieden und somit die erste legislative Harmonisierungsphase mehr oder weniger fristgerecht abschließen. Die Beteiligung der nationalen Parlamente ist, abgesehen vielleicht von ihrem schlecht zu überprüfenden Einfluss bei den nationalen Regierungsvorschlägen, wenig offensichtlich.

Nach Ablauf des Übergangszeitraumes hat der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments, wie es im Vertrag vorgesehen war, das Verfahren der Beschlussfassung einstimmig geändert. Seit dem 1. Januar 2005 werden nun alle Maßnahmen des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung im Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit entschieden¹⁵¹, was bedeutet, dass das Europäische Parlament und der Rat in diesem Bereich gleichgestellt entscheidungsbefugt sind. Die stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments und die Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses ist eigentlich das erste Ergebnis, welches dem zweiten Mehrjahresprogramm – dem Haager Programm – zuzuschreiben ist. Eine größere demokratische Legitimität sollte zu einem schnelleren Abschluss der Rechtsakten führen, da sich die Annahme einiger geplanter Richtlinien um Jahre verzögert hat.¹⁵²

Laut dem *Scoreboard* der Kommission konnte allerdings seit der Verfahrensmodifizierung noch kein Erfolg verzeichnet werden, was selbstverständlich auf den kurzen Zeitraum seit Januar 2005 zurückzuführen ist. Da sowieso fast alle Vorschläge der Kommission zu Richtlinien und Verordnungen im Bereich der Asylpolitik

¹⁵¹ Beschluss des Rates 2004/927/EG vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des EG-Vertrags auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des dritten Teils dieses Vertrages fallen

¹⁵² Es konnte festgestellt werden, dass in denjenigen Bereichen, in denen das Verfahren Anwendung findet, die Entscheidungsgeschwindigkeit vor allem aufgrund der neuen Koordinationsstrukturen und Verfahrenspraktiken des Europäischen Parlaments erhöht wurde. Damit hat es gezeigt, dass demokratischere Entscheidungsverfahren nicht zu einem Verlust an Handlungsfähigkeit führen müssen; Maurer, 2004, S. 19

angenommen werden konnten, bleibt nur noch die Schaffung des einheitlichen Asylverfahrens innerhalb der europäischen Asylpolitik. Die Problematik in diesem Bereich ist auf eine weitere Reduzierung des Handlungsspielraumes der EU-Mitgliedstaaten zurückzuführen. Dadurch wird das bestehende Spannungsfeld von nationalstaatlicher Regelungskompetenz und der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die europäische Ebene verstärkt und wirkt sich negativ auf die EU-Mitgliedstaaten aus, den nächsten gemeinsamen Schritt zu machen.

Die Tatsache des demokratischen Defizits bei einer sich ständig erweiternden europäischen Integration resultiert aus der Verlagerung der Legislativbefugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Ebene, ohne diese jedoch vollständig und direkt dem Europäischen Parlament zuzuschreiben. Auch wenn bei allen Vertragsreformen immer wieder eine Verbesserung der demokratischen Strukturen in der Europäischen Union gesucht wurde und somit dem Europäischen Parlament sowie auch den nationalen Parlamenten Kompetenzerweiterungen zugestanden wurden, konnte das Demokratiedefizit nicht vollständig behoben werden.

Bei der Asylpolitik konnte ein besonderes Phänomen in bezug auf das bestehende Demokratiedefizit festgestellt werden: die Verlagerung der Asylthematik auf die schwache demokratische Ebene der Europäischen Union wurde lange Zeit in weiten Teilen der Debatte um das Asylrecht vor allem als ein Hebel wahrgenommen, den die nationalstaatliche Politik einsetzt, um restriktive Reformen durchzusetzen. Grund dafür war die Annahme, dass der gemeinsame europäische Standard niedriger sei als der nationalstaatliche Standard.

Das Beispiel der Asylverfahrensrichtlinie zeigt, dass man sich trotz einer über drei Jahre andauernden Verhandlungsphase doch nur auf Mindestnormen einigen konnte. Das Europäische Parlament wurde zwar beim ersten Vorschlag der Kommission konsultiert und konnte seine Stellungnahme über eine nicht ausreichende Harmonisierung abgeben, jedoch hat der Rat bei dem überarbeiteten Richtlinienentwurf der Kommission vor der Stellungnahme des Europäischen Parlaments eine politische Einigung erzielt und somit die Rechte des Europäischen Parlaments ignoriert. Die Kritikpunkte hatten sich allerdings im wesentlichen nicht verändert. Die Richtlinie kann erst verabschiedet werden, wenn die Anhörung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Konsultationsverfahrens abgeschlossen ist. Aber angesichts der langwierigen Verhandlungsphase des Rates ist es unwahr-

scheinlich, dass der Rat seinen Standpunkt aufgrund der Stellungnahme des Europäischen Parlaments noch einmal ändern wird. Hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Parlamente kann am Beispiel von Deutschland festgestellt werden, dass eine kritische Einstellung durchaus von der nationalen Regierung übernommen wird. Allerdings kann dies aufgrund fehlender Überprüfungsmechanismen hinsichtlich der europapolitischen Beziehungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und ihren Parlamenten nicht auf die anderen nationalen Parlamente übertragen werden.¹⁵³

Dem Ziel einer vollständigen Harmonisierung der europäischen Asylpolitik soll durch das Haager Programm in den nächsten fünf Jahren näher gekommen werden. Da dieses Mehrjahresprogramm allerdings mit der Intention entwickelt wurde, dass während dieses Zeitraums der Verfassungsvertrag in Kraft treten soll, greift es den Verfahrensänderungen im Bereich der Asylpolitik in gewisser Weise vor. Die weitreichenden Modifikationen in der Asylpolitik des Verfassungsvertrages sind jedoch erst nach Abschluss der Ratifizierung und vorbehaltlich des Ausgangs des Ratifizierungsverfahrens in den einzelnen Mitgliedstaaten anwendbar.

Grundsätzlich wird der Verfassungsvertrag den zentralen Forderungen nach Transparent und demokratischer Kontrolle insofern gerecht, als er die Befugnisse des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber ausgeweitet und eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente vorsieht.¹⁵⁴ Nach Artikel III-396 werden alle europäischen Gesetze oder Rahmengesetze auf Vorschlag der Kommission nun vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam erlassen.¹⁵⁵ Das betrifft somit auch die Maßnahmen für ein gemeinsames Europäisches Asylsystem (Art. III-266).¹⁵⁶ Hinsichtlich der nationalen Parlamente einigte sich der Konvent zur parlamentarischen Kontrolle der Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozess auf neue Informations- und

¹⁵³ Wie schon erwähnt, bestehen bisher neben Parlamentsvorbehalten aus Deutschland weitere aus den Niederlanden, Schweden und Großbritannien

¹⁵⁴ Grabner, 2005, S.15

¹⁵⁵ Der Verfassungsvertrag verdoppelt die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens. Ausschlaggebend für die beträchtliche Ausweitung der Anwendungsfelder war letztlich die Reduzierung derjenigen Fälle, in denen das Parlament gegenwärtig „nur“ im Rahmen des Konsultationsverfahrens beteiligt ist.

¹⁵⁶ Ausnahmen sind Situationen, die sich durch einen massiven Zustrom von Flüchtlingen kennzeichnen. In diesem Fall soll der Rat mit Einstimmigkeit entscheiden, nach dem er das Europäische Parlament konsultiert hat. Desweiteren gilt für die Umsetzung der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten, und zwar auch in finanzieller Hinsicht (Art. III-268).

Zuleitungsvorschriften¹⁵⁷ sowie auf ein neues Kontrollsystem, den sogenannten „Frühwarnmechanismus“.¹⁵⁸ Eine intensivere, frühzeitigere und aktivere Einbindung der nationalen Parlamente soll einerseits die Legitimationsbasis der Europäischen Union vergrößern und andererseits die Handlungsautonomie der nationalen Parlamente gegenüber den Regierungen stärken.¹⁵⁹ Damit könnte der Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat entgegengewirkt werden, welche die Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten schwinden läßt.¹⁶⁰

Diese neuen Verfahren zwingen in diesem Zusammenhang allerdings die nationalen Parlamente sich mit ihrer innerstaatlichen Rolle auseinanderzusetzen. Die Mehrheit der nationalen Parlamente spielen keine starke Rolle im Mehrebenensystem der Europäischen Union und somit variiert der Grad der parlamentarischen Überprüfung. Beide Faktoren – die Beziehung zwischen Parlament und Regierung sowie die Mehrebenenstruktur der Europäischen Union – beeinflussen also die effektive Teilnahme bei den politischen Entscheidungsprozessen auf der Europäischen Ebene.¹⁶¹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Reformen des Verfassungsvertrags im Bereich der Asylpolitik substanziell genug sind, um sie als eine neue Basis und einen neuen Rahmen für weitere Entwicklungen anzusehen.¹⁶² Jedoch konnten mit diesem Reformschritt leider nicht alle bisherigen Mängel behoben werden, was allerdings grundsätzlich auf die nationalen Souveränitätsinteressen zurückgeführt werden kann. Es bleibt also abzuwarten, ob damit der Grundstein für eine vollständige Harmonisierung der europäischen Asylpolitik gelegt wurde. Zudem wirkt sich eine fortschreitende demokratische Legitimation auch auf die *Policy-venue-shopping*-These in der europäischen Asylpolitik aus, da die schwachen demokratischen Strukturen der Europäischen Union langsam verschwinden. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten werden sich hinsichtlich dem in den letzten

¹⁵⁷ Im Unterschied zu dem seit 1999 angewendeten Amsterdamer Vertragsprotokoll über die Rolle der nationalen Parlamente sieht der Verfassungsvertrag nun erstmals eine direkte Information und Konsultation der nationalen Parlamente durch die EU-Organen vor.

¹⁵⁸ Dieser „Frühwarnmechanismus“ erlaubt eine effiziente Mitwirkung der Parlamente an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts. Die effektive Nutzung hängt auch von der Selbstwahrnehmung des Parlaments hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Organen ab. „Kontrollbewußte Parlamente“ in Systemen mit Minderheitsregierungen werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte „Mitwirkungsparlamente“; Maurer, 2004, S. 11ff.

¹⁵⁹ Maurer, 2004, S. 14f.

¹⁶⁰ Maurer, 2002, S. 10ff.

¹⁶¹ Maurer, 2005, S. 13

¹⁶² Monar, 2003, S. 239 f.

Jahren immer stärker gewordenen nationalen Sicherheitsbedürfnis mit ihren eigenen demokratischen Mechanismen auseinandersetzen müssen, die ebenfalls eine Stärkung im europäischen Gefüge erhalten haben.

Nur langsam hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Asylpolitik unwiderruflich ein europäisches Thema geworden ist. Es reicht daher nicht, die europäische Asylpolitik als Funktion der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu betrachten.¹⁶³ Für die Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik ist es wichtig, bei zukünftigen Vertragsreformen die bestehenden Mängel soweit wie möglich auszugleichen. Für eine gemeinsame europäische Asylpolitik müssen die Mitgliedstaaten den Willen besitzen, ihre Kompetenzen weiterhin an die supranationale Ebene abzugeben, da nur so auf den Regierungskonferenzen mehr als nur Ergebnisse des kleinsten gemeinsamen Nenners erreicht werden können und eine vollständige Vergemeinschaftung ermöglicht wird. Es darf nicht vergessen werden, dass insbesondere die Asylthematik von großem nationalstaatlichen Interesse ist und somit immer die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung der Sicherheit besteht. Das Bild von einer Festung Europa ist seit langem prägend für die kritische Debatte um die europäische Asylpolitik. Um diesem Risiko entgegenzuwirken, müssen allerdings noch die institutionellen Strukturen auf EU-Ebene angepasst, wenn nicht sogar erst erschaffen werden und zudem die Prioritäten der Europäischen Union grundlegend neu geordnet werden. Die fortwährende Demokratisierung der Asylpolitik hat dazu beigetragen, dass sich das Bild dieser Festung schon verändert hat.

¹⁶³ Alemann, 2001, S. 112

LITERATUR

Alemann, Florian von

- 2001 *Die Festung wird umgebaut – Europäisches Asylrecht nach Tampere*,
in: Forum Recht 04/2001, S.112-115

Angenendt, Steffen

- 2004 „Die europäische Migrations- und Asylpolitik“, in: Weidenfeld,
Werner, *Die Europäische Union – Politisches System und
Politikbereiche*, S. 359-379

Bayerisches Staatsministerium des Inneren

- 2005 *Bericht des Ländervertreeters im Strategischen Ausschuss für
Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen über Angelegenheiten der
Europäischen Union*, München

Blaschke, Jochen (Hrsg.)

- 2000 *Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik*,
Berliner Gesprächsforen zur Migrationspolitik – Einführungen Band 10,
Berlin

Boccardi, Ingrid

- 2002 *Europe and refugees – towards an EU asylum policy*, The Hague

Boswell, Christina

- 2002 “EU immigration and asylum policy: from Tampere to Laeken and
beyond”, in: *The Royal Institute of International Affairs – European
Programme*, News Series No.30, S.1-5

Bundesministerium des Inneren

- 2001 *Bericht zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über
Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung
oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*

Bulletin EU 6-2002 : Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (4/21)

Bulletin EU 9-2001 : Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (10/22)

Deutscher Bundesrat

- 2001 Mindestnormen für ein gemeinsames europäisches Asylsystem
begegnen Skepsis (Drucksache 762/00)

Deutscher Bundesrat

- 2001 *Empfehlungen der Ausschüsse zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft* (Drucksache 886/02)

Deutscher Bundestag

- 2003 *Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Erwin Marschewski (Recklinghausen), Meinrad Belle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU* (Drucksache 14/5759)

Deutscher Bundestag

- 2002 *Beschlussfassung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zum Antrag der Überarbeitung des EU-Richtlinievorschlags zu Mindestnormen in Asylverfahren – EU-Richtlinienvorschlag zu Mindestnormen in Asylverfahren überarbeiten* (Drucksache 14/8478)

Deutscher Bundestag

- 2003 *Stellungnahme des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 15. Wahlperiode, 14. Sitzung*

Dias Urbano de Sousa, Constança/de Bruycker, Phillippe

- 2004 *The emergence of a European Asylum Policy*, Brussels

European Council on Refugees and Exiles (ECRE)

- 2001 *The promise of protection: progress towards a European asylum policy since the Tampere summit 1999*, London

Europäische Kommission

- 2004 *Das einheitliche Asylverfahren als nächster Schritt zu einem effizienteren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2004) 503 endgültig

Europäische Kommission

2005 *Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre/Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2005) 184 endgültig, Brüssel

Europäische Kommission

2000 *Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2000) 755 endgültig, Brüssel

Europäische Kommission

2002 *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*, KOM (2002) 326 endgültig, Brüssel

Europäische Kommission

2000 *Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft - Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2000) 578 endgültig

Europäische Kommission

2004 *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2004) 401 endgültig, Brüssel

Europäische Kommission

2004 *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven – Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament; Anhang zur Mitteilung der Kommission*, KOM (2004) 401 endgültig, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel

Europäische Kommission

- 2001 *Wer macht was in der Europäischen Union? – Was bringt uns der Vertrag von Nizza?*, Luxemburg

Europäisches Parlament

- 2000 *Bericht über das Arbeitsdokument der Kommission „Gemeinsame Normen für Asylverfahren (SEK (1999) 271)“*; Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Sitzungsdokument (Berichterstatter: Ingo Schmitt)

Europäisches Parlament

- 2001 *Bericht über die Mitteilung der Kommission „für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird (KOM (2000) 755)“*; Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Sitzungsdokument (Berichterstatter: Robert J.E. Evans)

Europäisches Parlament

- 2001 *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*; Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, Sitzungsdokument (Berichterstatter: Graham R. Watson)

Europäisches Parlament

- 2005 *Report in the amended proposal for a Council directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (renewed consultation)*; Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Session document (Rapporteur: Wolfgang Kreissl-Dörfler)

Europäischer Rat

- 2004 *Haager Programm zur Stärkung Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*

Europäischer Rat

- 1999 *Tampere – Schlußfolgerungen des Vorsitzes*

Europäischer Rat

- 2004 *Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlose als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*, in: Amtsblatt Nr. L 304 vom 30/09/2004 S. 0012-0023

Gortázar, Cristina

- 2004 „Asylum Procedures“, in: Dias Urbano de Sousa, Constança/de Bruycker, Phillippe, *The emergence of a European Asylum Policy*, Brussels, S. 78-106

Grabner, Petra

- 2005 Das Europäische Parlament und seine Rolle im neuen europäischen Gefüge, in: Forum Parlament, Jg.3, Nr.1, S.15-19

Gusy, Christoph/Schewe, Christoph S.

- 2004 „Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union“, in: Weidenfeld, Werner, *Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche*, S. 342-358

Klos, Christian

- 2000 „EU: Aktueller Stand der Harmonisierung im Asylrecht“, in: Migration und Bevölkerung, 2, S. 4-5

Kraus-Vonjahr, Martin

- 2002 *Der Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa: die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza*, Frankfurt am Main

Lemor, Florian/Stammen, Thomas

- 2001 *Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Veränderungen und Post-Nizza-Prozess*, Berlin

Leuninger, Herbert

- 1999 „Anforderungen an eine europäische Asylpolitik“, in: Blaschke, Jochen, *Die Harmonisierung der Immigrations- und Flüchtlingsschutzpolitik*, S.37-55

Maurer, Andreas, u.a.

Asylum Policy and Democracy in the European Union from Amsterdam towards the Hague Programme (voraussichtliche Veröffentlichung 2005/2006)

Maurer, Andreas

- 2004 *Die Macht des Europäischen Parlaments – Eine prospektive Analyse im Blick auf die kommende Wahlperiode 2004-2009*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Maurer, Andreas

- 2004 *Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag – Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*, Diskussionspapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Maurer, Andreas

- 2005 *National Parliaments in the Architecture of Europe in the Light of the Constitutional Treaty*, Conference of the Faculty of Law of University College Dublin and the Institute of European Affairs “Ireland, Europe and the Challenge of Democracy – Ensuring Democratic Control over Government in European Union Affairs, Dublin

Maurer, Andreas

- 2002 *National Parliaments in the European Architecture: Elements for establishing a Best Practice Mechanism*, The European Convention/Working Group IV – “Role of National Parliaments”, Brussels

Maurer, Andreas

- 2002 *Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU-Verfassungsstruktur*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Maurer, Andreas

- 2004 *Ordnung, Effizienz und Demokratie – Verfahren und Normenhierarchie im Verfassungsvertrag*; erscheint 2005 in: Jopp, Mathias (Hrsg.): *Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen*, Baden-Baden

Maurer, Andreas/Becker Peter

- 2004 *Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente – Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags für den deutschen Parlamentarismus*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Maurer, Andreas/Wessels Wolfgang

- 2003 *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden

Maurer, Andreas/Wessels Wolfgang

- 2001 *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden

Niessen, Jan

- 2004 *Five years of EU migration and asylum policy – making under the Amsterdam and Tampere mandates*, Migration Policy Group, Brussels

Renner, Günter

- 2004 *Asylverfahrensrichtlinie*, in: ZAR 9/2004, S.305-310

Renner, Günter

- 2003 *Europäische Mindestnormen für Asylverfahren*, in: ZAR 3/2003, S.88-96

UNHCR

- 2004 “Towards a common European asylum system”, in: Dias Urbano de Sousa, Constança/de Bruycker, Phillippe, *The emergence of a European Asylum Policy*, Brussels, S.227-296

Weidenfeld, Werner (Hrsg.)

- 2004 *Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn