

Grenze

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Rekonstruktion des Problems Grenze als multivalenter Gegenstand des Europäischen Projekts. Es umfasst den groben Zeitraum von den Römischen Verträgen 1957 bis zur Definition des Integrated Border Management im Jahr 2006. Ausgangspunkt der Rekonstruktion ist die Feststellung, dass Grenze im anfänglichen Europäischen Projekt negativ wahrgenommen wird, nämlich als Hindernis für eine vertiefte wirtschaftliche, soziale und auch politische Integration. Ich beschreibe daher die drei maßgeblichen Initiativen, sich der Binnengrenzen zu entledigen, namentlich a) das Bestreben der Kommission, die Abschaffung der Binnengrenzen durch das Projekt Binnenmarkt zu legitimieren, b) die frühen Bemühungen der Mitgliedstaaten, eine europäische Innenpolitik zu schaffen, sowie c) dem Schengener Prozess einer europäischen Polizeikooperation. Im Zuge des Scheiterns der ersten beiden Initiativen und der Durchsetzung des Schengener Programms in Amsterdam (1997) werden Grenzen, insbesondere die erstmals wahrnehmbare Außengrenze der Europäischen Union, nun vor allem als privilegierter Ort eines polizeilichen Kontrollpotenzials charakterisiert. Die nach Amsterdam im Entstehen begriffene europäische Migrationspolitik ist daher von Beginn an eng mit der Institution Grenze als Kontrolltechnologie verwoben und durch sicherheitspolitische Erwägungen gekennzeichnet. Durch das Zusammentreffen mit den Bewegungen der Migration wird jedoch auch die Institution der Grenze von einer westfälischen Demarkation zu einer territorialen Assemblage transformiert.

Der Sommer der Migration 2015 hat die Europäische Union und das europäische Projekt zweifellos in eine politische Krise gestürzt, die auch Jahre danach weiter anhält. Die Krise artikuliert sich vor allem über den Aufschwung nationalistischer und antidemokratischer Kräfte, deren rassistische Prägung offensichtlich ist. Sie ziehen einen großen Anteil ihres Mobilisierungspotentials aus der fortgesetzten Skandalisierung des Fakts der Migration. In ihrem skandalisierenden Diskurs spielt die Imagination der Grenze eine zentrale Rolle, der sich in Forderungen nach einer »Schließung der Grenze« und nach der Wiederherstellung einer als verloren suggerierten staatlichen Souveränität an der Grenze artikuliert.

Der Grenze wird in dieser Rhetorik nicht nur ein starkes Kontrollpotential unterstellt, sie erscheint gleichsam als der einzige Ort, an dem sich eine wirk-

same Form der Migrationskontrolle umsetzen lässt. Dieser Typus der Grenze entspricht – und dies ist kein Zufall – der Grenze des Westfälischen Modells, in welchem die Grenze den linearen *limes* der unbegrenzten Souveränität und des Gewaltmonopols des Nationalstaats darstellt. Sie ist die Demarkation des nationalen Territoriums und daher der Ort, an dem jede Person, die sich anschickt, in das Territorium einzutreten, mit der staatlichen Souveränität konfrontiert werden und ihre Legitimation für den Grenzübertritt beweisen soll. Diese Imagination von Grenze motiviert die Vorstellung, dass sich vermittels der Grenze eine effektive Form von Migrationskontrolle errichten ließe.

Offen bleibt in diesen Diskursen die Frage, ob die Funktion der Migrationskontrolle vermittels der ›Schließung‹ der Grenze nun jeweils an den nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten der EU stattfinden solle, oder ob die Europäische Union diese Funktion nicht stellvertretend für ihre Mitgliedstaaten und vermittels einer effektiveren Kontrollen der europäischen Außengrenze übernehmen solle. Je nach Größe des euroskeptischen Anteils am Diskurs stehen diese beiden Optionen in einem sich bedingenden Verhältnis: Solange die Europäische Union nicht in der Lage sei, für eine effektive Kontrolle der Außengrenze zu sorgen, seien Grenzkontrollen durch die Mitgliedstaaten durchzuführen.

So artikuliert sich die politische Krise nach dem Sommer der Migration vor allem als Krise des Schengener Systems, welches die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen im Schengener Raum bei gleichzeitiger Verlagerung der Kontrollfunktion an die europäische Außengrenze verspricht. Denn die skizzierte Rhetorik suggeriert gerade, dass die Grundprämisse des Schengener Systems, also die Kompensierung des Kontrollverlusts im Inneren durch einen europäisierten Typus der Kontrolle an der gemeinsamen Außengrenze, nicht mehr gültig sei. Beflügelt wird dieses Argument gerade durch die vielfache und fortgesetzte Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach 2015.

In diesem – zugegebenermaßen kondensierten Argument – tauchen drei Figuren auf, mit denen sich die vorliegende Arbeit zentral auseinandersetzen wird. Zum einen die Grenze, die als lineare Demarkation staatlicher Souveränität verstanden wird. Zum anderen das europäische Projekt in Gestalt der Europäischen Union, welches – beschränkt auf den Bereich der Migrations- und Grenzpolitiken – angerufen wird, eine Replikation des nationalstaatlichen Modells auf kontinentaler Ebene zu produzieren. Und zum dritten eine eher diffuse Figur einer existierenden und bewährten Form der Migrations- und Grenzkontrolle, welche historisch funktioniert habe und auf die sich nun – in Zeiten der Krise – zurückbesonnen werden solle.

Diese Figuren – Grenze, Europa, Praxis der Migrationskontrolle – gilt es zu verkomplizieren, zu de-essentialisieren, zu genealogisieren und in den spezifischen historischen Kontext der Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitiken zu kontextualisieren. Dies ist das Ziel dieser Arbeit, indem mittels ei-

nem *tracking and tracing* der europäischen Grenzschutzagentur Frontex durch das Netzwerk des europäischen Grenzregimes nachgegangen wird. Eine solche Arbeit kann jedoch nicht einfach und unvermittelt mit dem Auftauchen dieses spezifischen Akteurs beginnen. Ein Ansatz der Genealogie, und damit der De-essentialisierung, muss historisch früher einsetzen. Denn als Kern der Methode muss die Frage beantwortet werden, welches die spezifischen historischen Problematisierungen waren, auf welche die Schaffung der Agentur als mögliche Antwort gesehen wurde. Dies ist jedoch gleichbedeutend mit Fragen nach den damaligen Konzeptionalisierungen einer wie auch immer gearteten europäischen Grenze und der Konstitution einer europäischen Innenpolitik als Teil des europäischen Einigungsprozesses.

Schnell verselbständigt sich jedoch dieses Prinzip. Denn nun wäre es zwar naheliegend, 1985 mit dem ersten Schengener Abkommen zu beginnen, ergäben sich hier nicht die gleichen Fragestellungen: Welche Problematisierungen adressierte das Schengener Projekt, welche als Hürden wahrgenommene Konstruktionen des europäischen Projekts sollten überwunden werden, warum taucht eine transnationale Polizeipraxis sowohl als Möglichkeit als auch als Notwendigkeit auf? So muss nun ein weiter zurückliegender Zeitpunkt gesucht werden, der jedoch selbst wieder historisch kontingent ist und einer ähnlichen Prüfung unterzogen werden müsste.

Doch Genealogien handeln von Brüchen, von seismischen Verschiebungen, vom Auftauchen neuer diskursiver Formationen. Genealogien erklären nicht die Gegenwart als zwangsläufiges, lineares Ergebnis der Vergangenheit, verstehen die Gegenwart nicht als Ergebnis, welches in der Vergangenheit schon angelegt war und welches die Geschichte erfüllt. Vielmehr versteht die Genealogie die Geschichte als Ergebnis einer stochastischen Irrfahrt, in der die zukünftige Entwicklung nicht Funktion der gesamten Vorgeschichte ist; eine begrenzte Vorgeschichte reicht, um auf die Zukunft schließen zu können.

Für das Vorhaben der vorliegenden Arbeit lässt sich das Jahr 1970 als geeigneter Einstiegspunkt identifizieren, da in diesem Jahr die Frage der Binnengrenzkontrollen zum ersten Mal konkret problematisiert wird. Zu diesem Zeitpunkt ist die Grenze im Binnenmarkt schon als Objekt einer europäischen Regierungskunst eingeführt worden, etwa im Rahmen des Neapel-Übereinkommen zur Kooperation der Zollbehörden aus dem Jahr 1967. Doch 1970 findet eine spezifische Problematisierung der Binnengrenze statt, die eng mit der Zukunft des europäischen Projekts verbunden ist und politische Fragestellungen aufwirft, die sich nicht lediglich auf technokratischer Ebene lösen lassen. Vorab sollen jedoch einige grundsätzlichere Überlegungen zum Regieren Europas angestellt werden.

Governing Europe

Eine akkurate historische oder politikwissenschaftliche Rekonstruktion der Genese der Europäisierung der europäischen Migrations- und Grenzpolitik seit den Verträgen von Rom 1957 bis zur Schaffung der Agentur im Jahr 2004 unter Berücksichtigung der Entstehung einer europäischen Innenpolitik wäre vermutlich auch für ein eigenständiges Buch zu ambitioniert. Sie würde insbesondere eine intensive Primärquellenarbeit bedeuten. Doch auch eine Rekonstruktion auf Basis von Sekundärquellen ist für die spezifische Fragestellung und Vorgehensweise dieser Arbeit nicht angemessen. Vielmehr soll die existierende Literatur, unter Einbeziehung verfügbarer Originaldokumente, auf die oben skizzierten Fragestellungen untersucht werden.

Dass ein solcher fokussierter und gleichzeitig selektiver Ansatz produktiv ist, wurde durch die Arbeit von William Walters und Jens Henrik Haahr (2005) gezeigt. Ihre Studie »Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration« zielt nicht darauf ab, eine neue oder andere Geschichte der europäischen Integration zu schreiben. Vielmehr entwickeln Walters und Haahr gouvernementalitätstheoretisch abgeleitete Fragestellungen und Analysemethoden, um – wie sie schreiben – eine reflexive und kritische Tradition in der EU-Forschung zu begründen (3).

Ausgangspunkt ihrer Untersuchung ist die Fragestellung, wie sich die Analyse der europäischen Integration verändert, wenn Europa, oder das europäische Projekt, nicht als bekannt und definiert vorausgesetzt wird. Ausgehend von der Annahme der Konstruiertheit des europäischen Projekts, oder von einer »inessential perspective on European integration« (2), ergäbe sich eine andere Form der Analyse. Zu diesem Zweck schlagen Walters und Haahr zwei Methoden vor. Zum einen eine intensive diskurstheoretische Untersuchung verfügbarer Texte, um die Partikularität der Konstruiertheit sowie die konstitutive Dimension des Diskurses für die »Wirklichkeit« ergründen zu können. Da es sich um eine Analyse der Regierungskunst handelt, werden hier vor allem offizielle Publikationen, Gesetzestexte, *policy papers* sowie Produkte der akademische Forschung herangezogen. Der zweite Vorschlag ist von dem Ansatz der Genealogie geleitet und beinhaltet daher vor allem einen Perspektivwechsel auf Geschichte. Wenn Genealogie vor allem das Kontingente, das Unerwartete, das Unvorhersehbare betont (17), so kann das genealogische Interesse nicht (teleologischen) Prozessen gelten, sondern Ereignissen, »events«. Ereignisse stellen eine Rekonfiguration des Möglichkeitsraums dar, in denen etwa neue Sachverhalte sprechbar werden, diskursiv auftauchen und neue Semantiken von Problematisierungen beginnen, Sinn zu ergeben.

Walters und Haahr demonstrieren diesen Ansatz anhand verschiedener Beispiele, etwa in einer Untersuchung der Institution der Hohen Behörde (aus der

erst die Kommission der Europäischen Gemeinschaften und dann die Europäische Kommission hervorgehen wird) oder welcher Modus des Regierens Europas dem Projekt des Binnenmarktes innewohnt. Sie postulieren, dass der Binnenmarkt eine liberale Form der Regierung Europas etabliert, Europa also durch Freiheiten regiert wird (43). Diese Freiheiten – dies wird in der späteren Diskussion der ersten Problematisierung der Binnengrenzen noch von Relevanz sein – sind jedoch keine individuellen und unveräußerlichen Freiheiten (»liberties«), wie sie etwa die Unabhängigkeitserklärung der USA proklamiert und deren Herstellung und Aufrechterhaltung ein Ziel an und für sich ist. Vielmehr, so Walters und Haahr, proklamieren die Verträge von Rom Freiheiten (»freedoms«), die ein Mittel zu Erzielung anderer Zwecke, nämlich des Friedens und der wirtschaftlichen Prosperität in Europa, darstellen:

»Freedom has become a tool, a technology for the achievement of specific governmental objectives, such as stability, development, and rising standards of living. These objectives have replaced individual freedoms as political imperatives: It is not liberty which defines the borders and forms of political authority and government. It is the objective of harmonious economic development and, balanced expansion, stability, raised living standards and ›closer relations‹ between the member states.« (45)

Daraus ergeben sich zwei Schlussfolgerungen, nämlich zum einen, dass diese spezifische Regierung Europas auf die europäische Wirtschaft als erfassbare und regierbare Einheit abzielt (46) und zum anderen, dass die Frage der Sicherheit vor allem als eine geopolitische Sicherheit und Sicherheit der Wirtschaftsprozesse artikuliert wird (53ff.).

Diese von Walters und Haahr herausgearbeiteten Charakteristika des Regierens Europas, wie sie durch die Römischen Verträge etabliert wurden, sind der kontingente Kontext, in dem 1970 die Binnengrenzen zum erstem Mal problematisiert werden. Darüber hinaus ist die von Walters und Haahr vorgeschlagene Untersuchungsmethode auch für die partikulare Fragestellung nach der Genese der Europäischen Außengrenze produktiv. Wie in den anschließenden Abschnitten gezeigt werden wird, ist die Frage nach den Grenzen Europas ähnlich problematisch wie die Frage nach dem Wesen des europäischen Projekts: Über die Jahrzehnte hinweg werden die Binnengrenzen, wie auch eine 1957 noch gar nicht vorstellbare europäische Außengrenze, aus verschiedenen Rationalitäten problematisiert werden oder als Lösung bestimmter Problematisierungen favorisiert werden. In diesen Problematisierungen wird die elusive Figur der Migration verstärkt auftauchen, die Frage der Grenzen Europas wird so über die Jahrzehnte verstärkt zu einer Frage der Regierung der Migration und damit zur Konstitution der europäischen Grenze als wissbarer und damit regierbarer Raum der Regierung einer Bevölkerung *on the move*.

Lästige Grenzen im Binnenmarkt

Die Freiheiten, die in der Analyse von Walters und Haahr eine zentrale Rolle als Regierungstechnologie einnehmen, wurden schon durch die Römischen Verträge von 1957 angerufen. Neben der *Europäischen Atomgemeinschaft* (EURATOM) begründeten die Verträge vor allem die *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG). Gemeinsam mit der schon seit 1952 bestehenden *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (EGKS oder Montanunion) wurden diese Gemeinschaften mit dem Fusionsvertrag von 1965 zu den *Europäischen Gemeinschaften* (EG) verschmolzen, inklusive einer Zusammenlegung der jeweiligen Kommissionen und Hohen Behörden sowie der (Minister-)Räte. Die EWG bildete zweifelsohne das Kernstück dieses europäischen Projekts. Sie verfolgte das Ziel einer Wirtschaftsunion, welche sich anfänglich vor allem durch die Schaffung einer Zollunion und daran anschließend eines Binnenmarktes auszeichnen sollte. Dieser Binnenmarkt sollte durch die so genannten vier Grundfreiheiten, also dem freien Warenverkehr, der Dienstleistungsfreiheit, dem freien Kapital- und Zahlungsverkehr sowie der Personenfreizügigkeit definiert sein.

Heiner Busch warnt in seiner Arbeit zur neuen Polizeikooperation in der EU (Busch 1995) jedoch davor, sich von dieser »Freiheitsphraseologie« (16) täuschen zu lassen. Ähnlich wie Walters und Haahr, welche die vier Grundfreiheiten als frühes gouvernementale Moment des Projekts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft markieren, hebt Busch hervor, dass der Binnenmarkt dennoch in erster Linie ein wirtschaftliches Projekt ist: »Was sich in der Diktion der Kommission und der nationalen Regierungen als ›Freiheiten‹ und Liberalisierung darstellt, muß deshalb in erster Linie als ein gewaltiges Deregulierungsprogramm verstanden werden« (16).

So zutreffend diese Analyse in der Tat auch für die Kernrationalität des Binnenmarktes sein mag, so wird die nun folgende Rekonstruktion jedoch auch zeigen, dass der Befund, die EU sei letzten Endes lediglich ein neoliberales Projekt, nicht ausreicht, um die spezifischen Dynamiken der Europäisierung der Grenzen zu erklären. Neben der von Beginn an bestehenden Diskussion um den demokratischen Gehalt des europäischen Projekts stellte sich insbesondere in den 1970er und frühen 1980er Jahren die Frage, welche bürgerlichen Freiheiten, also positiven Effekte für die einzelne Bürger_in der Union, durch das europäische Projekt erzielt werden können. Die späten 1980er und vor allem die 1990er Jahre waren wiederum geprägt von einer Diskussion um die Institutionalisierung und die staatliche Ausprägung der EU, welche das eigentlich unstrittige Ziel des Binnenmarktes überlagerten. Es war vor allem letztere Auseinandersetzung, die die Herausbildung einer europäischen Innenpolitik als abhängige Variable eines wirtschaftsliberalen Projekts in eine Sackgasse führten und sie stattdessen in einem stark versicherheitlichtem Kontext errichten würde. Dies sollte sich nicht

nur, aber insbesondere in der europäischen Migrations- und Grenzpolitik niederschlagen.

Die Kommission veröffentlichte wohl schon 1962 eine Mitteilung (Walters und Haahr 2005, 61, Fn. 6), in der sie die Abschaffung physischer Grenzkontrollen anvisierte. Auch das schon erwähnte Neapler Übereinkommen aus dem Jahr 1967 beschäftigte sich mit den Binnengrenzen, wenngleich nur aus einer zollpolizeilichen Perspektive. Andreas Pudlat verweist zudem auf Europafilme der 1950er Jahre (Pudlat 2013, 14), in denen innereuropäische Grenzen negativ charakterisiert werden und leitet daraus ab, dass die grundsätzliche Idee der Abschaffung von Binnengrenzkontrollen den europäischen Einigungsprozess von Beginn an als diskursiver Topos begleitete. Heiner Busch ergänzt diese fragmentarische Analyse um den Hinweis, dass schon 1951 »Europa-begeisterte Studenten in spektakulären Aktionen Schlagbäume zwischen der BRD und Frankreich nieder[rissen]« (Busch 1995, 15). Ob es sich hier um die gleiche Aktion handelt, die Kiran Klaus Patel in seiner kritischen Geschichte des Europäischen Projekts ausgiebig diskutiert (Patel 2018, 149ff.) – »Zum ersten Mal in der Geschichte marschieren Europäer nicht an die Grenze, um sich gegenseitig zu töten, sondern um die Beseitigung der Grenzen zu verlangen« zitiert er aus der Proklamation der Aktivist_innen – müsste separat untersucht werden. Klar ist auf jeden Fall, dass die Frage der Grenzen – sowie ihrer Abschaffung – das europäische Projekt von Beginn an begleiteten.

In begrenzterem Rahmen wurde die Idee eines Raums ohne Grenzen auch schon in den 1960er Jahren umgesetzt. Die Benelux-Staaten hatten sich schon 1960 durch das *Benelux Außengrenzen-Übereinkommen* (Brouwer 2008, 22) auf eine Abschaffung der Binnengrenzkontrollen im Benelux-Raum verständigt, 1969 wurde dies in einem Protokoll verbindlich vereinbart und trat am 1. November 1970 in Kraft (s. auch Oberloskamp 2016, 169).

Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften tat sich jedoch relativ wenig. Die späten 1960er Jahre waren geprägt durch eine Blockade des europäischen Prozesses, versinnbildlicht durch die französische »Politik des leeren Stuhls« ab 1965 und der Minimallösung des Luxemburger Kompromisses 1966. Doch auch in den 1970er Jahren stagnierte das europäische Projekt. Das einschlägige Stichwort ist das der »Eurosklерose«, welches die Jahre zwischen 1973 und 1984 als Krisenphase beschreibt, in der die gegenseitige Öffnung der Märkte nicht nur stagnierte, sondern sogar teilweise zugunsten nationaler Wirtschaftspolitik zurückgefahren wurde. Die »Eurosklерose« wird oftmals als Auswirkung der fordistischen Krise, der Ölkrise sowie dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems erklärt. Festzuhalten ist, dass es in den fraglichen Jahren zu keinen institutionellen oder vertraglichen Erweiterungen des europäischen Projekts kam.

Dennoch sieht die neuere Europäisierungsforschung die 1970er Jahre auch als dynamische Phase an, die die späteren Fortschritte der europäischen Integration vorbereiteten und damit erst ermöglichten (Oberloskamp 2016, 2; Patel 2018,

19f.). Nach Eva Oberloskamp gilt dies insbesondere für das Politikfeld der »Inneren Sicherheit«, da sich in den 1970er Jahren eine »neue und intensive Art der Kooperation heraus[bildete], die wegweisend für die spätere Europäisierung wurde« (Oberloskamp 2016, 26). Zwar wurde diese Kooperation teilweise durch den Diskurs um die Abschaffung der Binnengrenzkontrolle – wie noch gezeigt werden wird – vorangetrieben. Grundsätzlich handelte es sich bei der europäischen Polizeikooperation aber um einen separaten Prozess, der erst viele Jahrzehnte später mit der Frage der Binnengrenzkontrollen und ihrer Abschaffung zusammentraf.

Hinsichtlich der Binnengrenzkontrollen entstand in der ersten Hälfte der 1970er Jahre eine neue, wenngleich zaghafte Dynamik. Am 22. April 1970 äußerte die Kommission in einer Mitteilung an den Rat ihre Auffassung, dass die Arbeiten zur »Abschaffung der Personen- und Warenkontrollen im innergemeinschaftlichen Verkehr« zu beschleunigen seien (zit. n. Oberloskamp 2016, 169). Zwar entfalteten sich daraus zunächst keine direkten Konsequenzen, aber das Problem der Binnengrenzkontrollen war damit auf der europäischen Agenda angekommen.

Vier Jahre später, auf dem Pariser Gipfel der Staats- und Regierungschefs der neun EG-Mitgliedstaaten am 9. und 10. Dezember 1974, wurden zwei Arbeitsgruppen beauftragt, sich mit einer verwandten Thematik zu befassen:

»A working party will be set up to study the possibility of establishing a passport union and, in anticipation of this, the introduction of a uniform passport. [...] It will, in particular, provide for stage-by-stage harmonization of legislation affecting aliens and for the abolition of passport control within the Community.« (*Final Communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December) 1974*, Punkt 10)

»Another working party will be instructed to study the conditions and the timing under which the citizens of the nine Member States could be given special rights as members of the Community.« (Punkt 11)

Die noch zu etablierende Pass-Union zielte auf die Bewegungsfreiheit der Staatsangehörigen der EG-Mitgliedstaaten ab und sollte auch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Reisepasses umsetzen. Oberloskamp verweist zudem darauf, dass die Arbeitsgruppe zur Pass-Union sich auch mit dem Abbau der Binnengrenzkontrollen beschäftigen sollte und dass vor allem die Kommission diese enge Koppelung verfolgte (Oberloskamp 2016, 169; Busch 1995, 19). Die zweite Arbeitsgruppe sollte im Wesentlichen Fragen der Niederlassungsfreiheit im EG-Raum bearbeiten.

In den Pariser Beschlüssen klang darüber auch ein weiteres politisches Ziel an, welches sich an die Fragestellung, inwiefern das europäische Projekt mehr als le-

diglich ein Binnenmarkt, sondern auch ein »Europa der Bürger«¹ (Oberloskamp 2016, 169) sein könne, anlehnte. Es ging darum, dass oftmals technokratische Projekt der Harmonisierung der nationalen Wirtschaftsräume den Bevölkerungen der EG näher zu bringen und greifbarer zu machen. Dem einheitlichen europäischen Pass kam dabei eine eher symbolische Wirkung zu, während eine Umsetzung der grenzüberschreitenden Personenfreizügigkeit ohne Kontrollen ein sehr fühlbarer Schritt in Richtung europäische Einheit darstellen würde.

Weiter vereinbarte der Gipfel, sich von nun an als *Europäischer Rat* zu konstituieren (*Final Communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December) 1974*, Punkt 3) und die Kooperation zwischen den neun Regierungen auf weitere Politikfelder auszuweiten, die noch nicht durch die Verträge abgedeckt waren (Punkt 9). Der damalige Premierminister Belgiens, Leo Tindemans wurde beauftragt, bis Ende 1975 einen Bericht zum Stand der europäischen Einheit (»European Union«) vorzulegen.² Insofern stellte der Pariser Gipfel den Auftakt für die Erweiterung des europäischen Projekts über das alleinige Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes hinaus dar, deren konkrete Form jedoch vorläufig erst 1999 mit dem Amsterdamer Vertrag, und gegenwärtig endgültig³ seit 2009 mit dem Vertrag von Lissabon, bestimmt werden konnte.

- 1 Die vorliegenden Beschlüsse des Pariser Gipfel nennen diesen Begriff weder als »a citizens' Europe«, wie es im Tindemans-Bericht (Tindemans 1975) auftauchen würde, noch als »a people's Europe«, wie es das *Adonnino-Komitee* (Adonnino 1985) im Namen tragen würde. Dennoch geht eine solche grundsätzliche Haltung des Gipfels klar aus den Beschlüssen hervor. Auch Busch verweist auf die »offizielle Idee des ›Europas der Bürger‹« (Busch 1995, 19), welche in Paris zum ersten Mal verhandelt wurde. Sein Hinweis, dies habe seinen stärksten Ausdruck in der Umbenennung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EWG) in *Europäische Gemeinschaft* (EG) gefunden, ist jedoch nicht ganz korrekt, auch wenn er dazu als Quelle Hans Claudius Taschner, immerhin ehemaliges Mitglied der Kommission, anführt (Taschner 1990, 3). Diese Umbenennung hat erst mit dem Vertrag von Maastricht stattgefunden. Dennoch liefert die zitierte Rede Taschners eine wunderbar greifbare, retrospektive Interpretation der Stimmung des Pariser Gipfels: »Wir [der Gipfel; bk] wollen etwas tun für die Frau und den Mann auf der Straße, für den Bürger, und deshalb sollen ›besondere Rechte‹ für Europäische Bürger geschaffen werden. Es soll ein Europa werden nicht der Händler und der Industrie, sondern ein Europa für uns alle« (3f.). Korrekt ist Taschner nur insofern, als dass sich schon in den 1970er Jahren der Begriff *Europäische Gemeinschaft* (im Singular) als umgangssprachliche Bezeichnung für die Staaten der *Europäischen Gemeinschaften* (im Plural), also Montanunion, Euratom und EWG, durchsetzte.
- 2 Evelien Brouwer hält den Tindemans-Bericht fälschlicherweise für den Ausgangspunkt der Diskussion um die Pass-Union, da sie ihn auf das Jahr 1972 datiert. Da die Quelle, auf die Brouwer verweist (Donner 1993), nicht zugänglich war, konnte der Ursprung dieses Fehlers nicht festgestellt werden. Für Brouwers Rekonstruktion des Schengener Prozesses stellt dieser Fehler allerdings kein erhebliches Problem dar.
- 3 Natürlich ist die Formulierung »gegenwärtig endgültig« ein Oxymoron. Der Einsatz dieser Figur soll jedoch darauf verweisen, dass gegenwärtig – aus der Perspektive des Jahres 2020

Damit wurden in den 1970er Jahren die Binnengrenzen in zweifacher Hinsicht problematisiert. Für den Europäischen Rat standen die Binnengrenzen nicht nur sinnbildlich, sondern auch in praktischer Hinsicht dem Projekt des europäischen Zusammenwachsens entgegen. Damit thematisierte der Rat nicht lediglich die Grenzkontrollen, sondern zog von der Frage der Personenfreizügigkeit über die pragmatisch-symbolische Frage des einheitlichen Reisepasses eine Linie hin zu einer Niederlassungsfreiheit von Bürger_innen der Mitgliedstaaten der EG.

Auch die Kommission zielte auf eine Abschaffung der Binnengrenzkontrolle ab. Jedoch stand für sie argumentativ die Vollendung des Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten im Vordergrund, deren logische Konsequenz die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sein müsse. Diese Position geht ganz konkret aus der Mitteilung der Kommission vom Juli 1975 hervor, die sich mit den technischen Voraussetzungen einer Pass-Union befasste und welche den ambitionierten Titel »Towards European Citizenship« trug (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975a). Schon an dem Titel zeigt sich, dass das Vorhaben der Kommission nicht in Abgrenzung zur Perspektive des Rates stand, sondern es entweder ergänzte oder zumindest geschickt von der Kommission aufgegriffen wurde, um ihre eigene Agenda voranzubringen.

Abseits der Schaffung eines einheitlichen europäischen Passes wurde in der Mitteilung auch die Frage der Abschaffung von Passkontrollen in der EG diskutiert. Die Kommission hielt fest, dass es sich nicht nur um die allgemeine Abschaffung von Identitätskontrollen handeln könne, sondern dass alle Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben werden sollen. Dies müsse auch für Drittstaatsangehörige gelten, da nicht trivial zwischen Angehörigen eines Mitgliedstaats der EG einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits unterscheiden werden könne, ohne eben eine Kontrolle durchzuführen (2.3.3). Wie es auch schon in den Beschlüssen des Pariser Gipfels anklang, konstatierte die Kommission, dass die Frage des »Ausländerrechts« von der Frage der Binnengrenzkontrollen berührt sei und daher eine EG-weite Harmonisierung notwendig sein könnte.

Die Frage, ob die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen auch für Drittstaatsangehörige gelten solle oder nicht, würde in den nächsten Jahrzehnten jedoch der zentrale Streitpunkt innerhalb der Vergemeinschaftung der Innen- und Justizpolitik in Bezug auf Grenzen und Migration darstellen. Noch in den 1980er Jahren stellten sich Großbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland auf den Standpunkt, dass die Aufhebung der Kontrollen nur für EG-Bürger_innen gelten dürfe (Müller 2003) und nahmen damit die Sonderstellung der ersten drei genannten Staaten in der europäischen Innen- und Justizpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam vorweg.

– keine tiefgreifenden neuen Vertragswerke für die EU zu erwarten sind, da die EU vielmehr in eine Phase der Stagnation und des Schrumpfens eingetreten ist.

Ferner hielt die Kommission in ihrer Mitteilung fest, dass die Abschaffung von Passkontrollen nicht durch Kontrollen anderer Ausweisdokumente, wie etwa Personalausweise oder Visa ersetzt werden und Personenkontrollen auch nicht durch Zollkontrollen ersetzt werden dürfen. Die Frage, wie die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen kompensiert werden könnten, wurde nur am Rande gestreift, und zwar in Bezug auf eine zu erwartende Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenze der Gemeinschaft: »The project [...] involves abolition of control of persons at Community internal frontiers and some degree of transfer of such controls to external frontiers, which could lead to uniform treatment of nationals of non-member countries by all the Member States« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975a, 12).

Für wichtiger erachtete die Kommission vielmehr eine Harmonisierung der Aufenthaltsgesetzgebung der Mitgliedstaaten:

»It is clear that the greater the extent to which the Member States agree to afford equality of treatment to nationals of non-member countries, whether it be to ensure that a more efficient check is kept on such aliens or to secure equal treatment on the part of non-member countries in exchange, the more extensive and fundamental will be the harmonization of national laws affecting aliens.« (12).

Damit wurde der Nexus zwischen Grenzkontrollen und Migrationsrecht – der im Schengener Prozess so charakteristisch sein wird – zum ersten Mal konkret benannt. Auffällig ist, dass andere Funktionen der Grenze, etwa die militärische Verteidigung, nicht genannt wurden. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Frage des Friedens dem europäischen Projekt zentral eingeschrieben war und ist, die Frage des Kriegs aber als eine – historische – innereuropäische Frage gesehen wurde, während die interkontinentale Konfrontationsstellung des Kalten Kriegs durch die transatlantische Organisation der NATO abgedeckt war. Eine gemeinsame Außenpolitik der EG war zwar langsam im Rahmen der so genannten *Europäischen Politischen Zusammenarbeit* (EPZ) im Entstehen begriffen, würde aber erst nach dem Zusammenbruch des Ostblocks im Vertrag von Maastricht formalisiert werden. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik ist auch im Jahr 2020 immer noch nur in Ansätzen erkennbar. Im Rahmen der EG der 1970er Jahre war die Frage der Grenzen an erster Stelle eine Frage des europäischen Zusammenwachsens, des Binnenmarktes sowie der Harmonisierung des Migrationsrechts.

Abschließend formulierte die Kommission ein Fünf-Punkte-Programm, wie die Pass-Union und die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen erreicht werden könnten. Sie konstatierte jedoch, dass zum damaligen Zeitpunkt nicht einmal eine Liste der Hauptprobleme, die einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen entgegenständen, aufgestellt werden könne, da es schlichtweg keinen genauen Überblick über die nationalen Grenzgesetzgebungen in den einzelnen EWG-

Mitgliedstaaten gäbe. Weiter sei es auch nicht bekannt, wie diese jeweiligen Gesetzgebungen in die Praxis umgesetzt seien (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975a, 13). Im Großen und Ganzen war das Fünf-Punkte-Programm eine weitreichende Untersuchung, ein Mapping der existierenden Binnen- und Außengrenzen der EG, der sie betreffenden Legislationen und Kontrollpraktiken und definierte daher den politischen Raum der europäischen Grenzen als noch nicht erfasstes, noch nicht wissbares Objekt. Mit dem Programm tauchten auch die aus dem Schengener Prozess bekannten Ausgleichsmaßnahmen, die den Wegfall der Binnengrenzkontrollen kompensieren sollten, zum ersten Mal auf. Die Kommission spricht von »necessary corrective measures« (13), in der deutschen Übersetzung von »notwendigen Korrektivmassnahmen« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1975b, 16), meinte damit aber neben dem schon genannten teilweisen Transfer der Kontrollen an eine Außengrenze vor allem und in erster Linie eine Harmonisierung der Vergabe von Visa sowie der Abschiebepaxis.

Vor allem als Kontrast zum Schengener Prozess ist festzuhalten, dass die Kompensationsmaßnahmen nicht als eigenständiges Politikziel beschrieben wurden. Grenzkontrollen erschienen der Kommission – aus diesem Grund lohnt es sich, ausführlicher aus der Mitteilung zu zitieren – als ein Archaismus:

»Da sollte die Bedeutung der Grenzkontrollen nicht überbewertet werden. Denn für die Ausländer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaates sind, sind diese Kontrollen zum grossen Teil überflüssig, aber aufrechterhalten worden, da man diese Personen von Staatsangehörigen dritter Länder physisch nicht unterscheiden kann. Die Kontrolle bei der Einreise ist übrigens allgemein gesehen eine vorherige Kontrolle, deren Abschaffung das System der späteren, im Innern des Staatsgebietes durchgeführten Kontrollen sowie das System der bei Gesetzesübertretungen angewandten Strafmassnahmen nicht antasten.« (15f.)

Und weiter:

»Nachdem die Fälle bestimmt sind, in denen infolge der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen die Wirksamkeit der betroffenen materiellen Vorschriften spürbar würde, müsste man nach den notwendigen Korrektivmassnahmen suchen, die folgendes vorsehen könnten:

- entweder eine Änderung der einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften und ihrer Anwendung durch den einzigen betroffenen Mitgliedstaat zum Beispiel durch vermehrte spätere Stichprobenkontrollen und durch Verschärfung der Strafen bei Verfehlungen,

- oder eine Zusammenarbeit zwischen den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten, die sich gegenseitig unterstützen, um die Einhaltung der von jedem Mitgliedstaat autonom erlassenen materiellen Vorschriften zu sichern,
- oder eine Änderung der innerstaatlichen Vorschriften, um sie aufeinander abzustimmen, ja sie sogar zu vereinheitlichen, mit eventueller Kompetenz-Übertragung an gemeinsame Organe.« (16)

Die Schaffung der Pass-Union und die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sollten die Bewegungsfreiheit der Bürger_innen der EG herstellen und das europäische Projekt für die Bürger_innen Europas greifbar machen. Die Kompensationsmaßnahmen stellten sich als lediglich technische Notwendigkeiten dar, logische Voraussetzungen für das größere und wichtigere Ziel der Pass-Union als Teil der Vollendung des Binnenmarktes und des europäischen Projekts. Und wenig überraschend bot die Kommission ihre bekannten Konzepte an: Harmonisierung von Gesetzgebung, Kooperation bestehender nationaler Akteure sowie langfristig die Übertragung nationaler Kompetenzen an Gemeinschaftsorgane.

Der Europäische Rat in Rom im Dezember 1975 – der im Kontext der *TREVI*-Kooperation noch eine Rolle spielen wird – griff diese Ansinnen der Kommission knapp auf. Der einheitliche Pass wurde damals beschlossen, der Rat der Außenminister wurde beauftragt, die Praxisfragen zu klären und weiter in Richtung der Abschaffung der (Binnen-)Grenzkontrollen sowie der Harmonisierung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen zu arbeiten (Europäischer Rat 1975, 8). Hervorzuheben ist, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und der Harmonisierung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen noch im Politikfeld der Außenpolitik verortet wurde.

Die langfristige Zielsetzung findet sich auch in dem Ende 1975 vervollständigten Bericht des damaligen belgischen Premierminister Tindemans, der ebenfalls auf dem Gipfel in Rom vorgestellt wurde. Der *Report on European Union* (Tindemans 1975) zeichnet ein düsteres Bild des Zustands der europäischen Einheit. Vorwärtsblickend werden in dem Abschnitt »A citizen's Europe« konkrete, nach außen sichtbare Zeichen der europäischen Solidarität gefordert, die auch im alltäglichen Leben feststellbar sein sollten. Neben den einheitlichen europäischen Pässen und einer noch zu schaffenden Pass-Union problematisierte Tindemans auch die Binnengrenzen. Als einen von drei Punkten der konkret sichtbaren Zeichen forderte Tindemans »the gradual disappearance of frontier controls on persons moving between member countries, as a corollary of passport union« (27).

Dennoch stagnierte das Projekt Pass-Union über die nächsten Jahre. Erst 1981 wurde das einheitliche europäische Passformat beschlossen (die Einführung wür-

de sich noch bis in die Mitte der 1980er Jahre verzögern), weitere Schritte in Richtung Abschaffung von Binnengrenzkontrollen und Einführung einer tatsächlichen Personenfreizügigkeit wurden jedoch nicht unternommen.

Erst mit dem ersten Bericht des *Ad hoc Committee on a People's Europe* 1985 (das so genannte *Adonnino-Komitee*) wurde die Diskussion konkreter. Das Komitee forderte ein rasches Handeln. Es schlug als sofortige Maßnahme vor, dass keine formale Richtlinie des Rates abgewartet werden sollte, sondern dass die Mitgliedstaaten innerhalb der folgenden drei Monate bilateral an ihren Binnengrenzen auf Sichtkontrollen umstellen, Grenzposten zusammenlegen und an See- und Flughäfen ein abgekürztes Kontrollverfahren für Bürger_innen der Mitgliedstaaten einführen sollten. Längerfristig griff der Bericht das Verständnis des Binnenmarktes als Raum ohne innere Grenzen, wie etwa von dem damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors formuliert, auf und forderte einen konkreten Zeitplan:

»President Delors has proposed a »Europe sans frontières« by 1992. In order to achieve this objective the European Council should approve a precise timetable for the completion of the single market and decide to put in hand now work on problems related to the effective cooperation between authorities responsible for the fight against crime, as well as to the definition and gradual application of a common policy concerning the entry, movement and expulsion of foreigners, visa policy and the transfer of control of persons to the external frontiers of the Community, and agreements with third countries on expanded cooperation in frontier passage.« (Adonnino 1985, 6)

Damit griff das *Adonnino-Komitee* die Diskussion bezüglich der Ausgleichsmaßnahmen aus der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1975 auf, ergänzte diese aber nun stärker um die Komponente der Kriminalitätsbekämpfung. Dabei handelt es sich nicht lediglich um eine Akzentverschiebung, sondern es reflektierte die Entstehung einer europäischen Innenpolitik seit 1975, welche noch separat analysiert werden wird. Die Dringlichkeit wiederum, nun endlich eine ernsthafte Initiative bezüglich der Abschaffung der EG-Binnengrenzkontrollen zu ergreifen, ergab sich aus der Gleichzeitigkeit des Schengener Prozesses, der Anfang 1985 schon längst an Fahrt aufgenommen hatte.

Diese Dringlichkeit – wie auch die gewachsenen sicherheitspolitischen Implikationen einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – spürte auch die Kommission. Am 14. Juni 1985, just an dem Tag der Unterzeichnung des ersten Schengener Übereinkommens, veröffentlichte die Kommission ein Weißbuch, adressiert an den Europäischen Rat. Unter dem Titel »Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985a) drang die Kommission auf die Vervollständigung des Binnenmarktes bis zum Jahr 1992. Auf 92 Seiten wurden eine Reihe

von Maßnahmen aufgezählt, die Voraussetzung für dieses Vorhaben seien und die in drei Kategorien unterteilt waren: die Beseitigung physischer, technischer und fiskalischer Barrieren.

In der Lesart der Kommission waren diese Barrieren – neben Grenz- und Zollkontrollen auch divergierende technische Standards und Normen oder langwierige bürokratische Prozesse – Hindernisse auf dem Weg zur Vervollständigung des Binnenmarktes und damit Hindernisse auf dem Weg zur Herstellung der vier Grundfreiheiten, wirtschaftlicher Prosperität und letztlich Friedens in Europa. Daher drang die Kommission 1985 – erneut – auf ihre baldige Beseitigung. Für Walters und Haahr hören die Grenzen spätestens an diesem Punkt auf, eine nützliche Regierungstechnologie zu sein. Vielmehr müssen sie beseitigt werden:

»With the White Paper we see how border controls and much else besides are now represented not as a positive or legitimate practice of social governance or state security, but as barriers to the single market, imposing costs on the corporate world, and a nuisance for European citizens.« (Walters und Haahr 2005, 60f.)

Konkret beschrieb die Kommission die Binnengrenzen als Belastung, und zwar nicht nur der Wirtschaft, sondern des europäischen Projekts:

»24. Für den Durchschnittsbürger sind die materiellen Schranken an den Grenzübergangsstellen, die Einreisekontrollen, die Pässe und das gelegentliche Durchsuchen des Gepäcks der sichtbare Beweis für die andauernde Zersplitterung der Gemeinschaft – nicht für die ›umfassendere und tiefgreifende Gemeinschaft‹, wie sie ursprünglich durch die Verträge in Aussicht genommen wurde. Diese Schranken sind für Handel, Industrie und Geschäftsleben gleich groß. Sie belasten die Industrie mit unnötigen Fristen, Formalitäten, Beförderungs- und Umschlagsgebühren, wodurch sich die Kosten erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wird.

25. Deshalb besteht in zweifacher – wirtschaftlicher und politischer – Hinsicht Grund zur Beseitigung der materiellen Schranken. Die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses für ein Europa der Bürger auf der Tagung des Europäischen Rates in Fontainebleau (Adonnino-Ausschuß) liefert vollauf den Beweis für die außerordentliche Bedeutung des politischen Konzepts. In keinem Bereich wäre der Fortschritt, sofern ein solcher möglich ist, so sichtbar oder entspräche so unmittelbar den Zielen, den Bestrebungen und der Vision der Gemeinschaft.« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985b)

Zwar teilte die Kommission die sicherheitspolitischen Befürchtungen der Mitgliedstaaten (s. auch Busch 1995, 28) hinsichtlich »Terrorismus, Drogen [...] und

Einwanderung« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985b, P. 26), stellte jedoch die Notwendigkeit der Binnengrenzkontrollen in Frage:

»Es muß allerdings betont werden, daß Grenzkontrollen keineswegs das einzige oder gar das wirksamste Mittel in diesem Bereich sind. Wenn das Ziel des Abbaus aller Kontrollen an den Binnengrenzen erreicht werden soll, müssen alternative Mittel des Schutzes gefunden oder, soweit es sie schon gibt, verstärkt werden. Einleuchtende Beispiele sind bessere Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft, Stichproben an den Binnengrenzen und im Inland sowie eine noch stärkere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden.« (P. 29)

Die Absicht der Kommission war eindeutig: »Unser Ziel ist es nicht, die bestehenden Verfahren lediglich zu vereinfachen, sondern die Kontrollen an den Binnengrenzen voll und ganz abzuschaffen« (P. 27).

Offen blieb die Frage, ob sich die Kommission zu diesem Zeitpunkt die Ausgleichsmaßnahmen, wie sie im Rahmen insbesondere des Schengener Prozesses (s.u.) entwickelt wurden, bereits vollends zu eigen gemacht hat. Heiner Busch schätzt dies so ein, er schreibt, die »alternativen Mittel des Schutzes« entsprächen »weitgehend demselben Programm, das im Rahmen des in Saarbrücken bzw. in Schengen eingeleiteten Verhandlungsprozesses über ›Ausgleichsmaßnahmen‹ zur Debatte stand« (Busch 1995, 28). Ruben Zaiotti verortet das Weißbuch eher als einen weiter gefassten Versuch der Kommission, Fortschritt – vertiefte Harmonisierung – in den Politikfeldern Migration, Grenzkontrolle, Drogen und Feuerwaffen zu erzwingen (Zaiotti 2011, 79).

Gleichzeitig argumentierte die Kommission mit dem Weißbuch auch, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen überhaupt in ihre Zuständigkeit falle. Brouwer schreibt dazu: »With this paper, the Commission tried to find support for the idea that the abolition of internal border controls was something to be dealt with within the EC framework« (Brouwer 2008, 17). Heiner Busch hingegen schränkt diese Einschätzung ein und verweist auf das Eingeständnis der Kommission, sie habe sicherlich nicht die volle Kompetenz hierfür: »Die Kommission erkennt freilich an, daß gewisse einzelstaatliche Schutzmaßnahmen nicht mit allen ihren Elementen in den Anwendungsbereich der Verträge fallen. Zwei äußerst wichtige Beispiele sind die Maßnahmen gegen Terrorismus und gegen unerlaubten Drogenhandel« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1985b, P. 29).

Diese nur teilweise konträren Einschätzungen über den Stellenwert und die Stoßrichtung des Weißbuches fassen letztlich jedoch die komplizierte politische Konstellation, die spezielle historische Etappe des europäischen Projekts in der ersten Hälfte der 1980er Jahre zusammen. Die offene Frage war, wie die EG über das bis dato primär wirtschaftliche Projekt der Schaffung eines gemeinsamen

Binnenmarktes hinausgehen könnte und welchen Institutionen die jeweiligen Kompetenzen bezüglich neuer Politikfelder zufallen würden.

Das Feld der Innen- und Justizpolitik, und insbesondere die Frage der Regierung von Migration und Grenzen, ist hierfür paradigmatisch. Aufgrund des Zusammenhangs von Grenzkontrollen und Migrationsrecht, welchen die Kommission schon 1975 postuliert hatte, war es in den 1980er Jahren eine umkämpfte Frage, ob die Kommission überhaupt die Kompetenz habe, in diesem Feld von ihrem Initiativrecht Gebrauch zu machen. In der Tat reagierte der Europäische Rat zwar grundsätzlich positiv auf das Weißbuch der Kommission, die einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten stellten jedoch die Kompetenz der Kommission, nun auch eine Harmonisierung des Migrationsrechts innerhalb der EG anzustreben, grundsätzlich in Frage (Brouwer 2008, 18ff.). Während die Kommission dieses Recht aus ihrem Auftrag, den Binnenmarkt zu vollenden, ableitete, beharrten die Mitgliedstaaten darauf, dass das bestehende Vertragswerk der EG das Politikfeld der Migration ausgeklammert habe und die Kommission daher über kein Recht verfüge, auf eine Harmonisierung zu drängen. Eingriffe der Kommission in nationales Migrationsrecht, welche die Kommission als unabdingbar für die Abschaffung von Binnengrenzkontrollen sah, wollten diese nicht akzeptieren.

Die beiden Adonnino-Berichte, die von der Kommission begrüßt wurden, sowie das Weißbuch bildeten die Basis für die *Einheitliche Europäische Akte* (EEA) (Zaiotti 2011, 79), die 1986 verabschiedet wurde und 1987 in Kraft trat. In der EEA bekannten sich die Mitgliedstaaten zur Definition des Binnenmarktes als Raum ohne Binnengrenzen, in dem die vier Grundfreiheiten gelten sollten und proklamierten, dass dieser ab dem 1. Januar 1993 verwirklicht sein müsse. Damit stellt die EEA einen vorläufigen Abschluss der Phase der Eurosklerose dar, war sie doch die erste tiefgreifende Reform des EG-Vertragswerks seit dem Fusionsvertrag von 1965. Sie unterstrich erneut die Zentralität des Binnenmarktes für das europäische Projekt und eröffnete eine neue Phase, namentlich die wesentlich weitreichenderen Reformen der Verträge von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997.

In einer allgemeinen Erklärung zum Binnenmarkt und einer politischen Erklärung zur Freizügigkeit, die Teil der EEA bildeten, wurde von den unterzeichnenden EG-Mitgliedstaaten jedoch explizit festgehalten, dass die Kommission keine Kompetenz zur Harmonisierung des Migrationsrechts habe. Vielmehr stände es den Mitgliedstaaten frei, in diesen Fragen eigenständig zu handeln (vgl. Zaiotti 2011, 83; Busch 1995, 28). Schon 1985 hatten fünf Mitgliedstaaten versucht, dies vor dem Europäischen Gerichtshof feststellen zu lassen, wenngleich sich das Gericht dieser Auffassung nicht anschloss (Brouwer 2008, 18). Dennoch war eine EG-immanente Entwicklung und Europäisierung des Politikfelds der Migrations- und Grenzkontrollen effektiv blockiert. Und auch die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen als Projekt der EG stockte: Trotz des Beschlusses, den Binnen-

markt bis zum 1. Januar 1993 zu vollenden, enthielt die EEA lediglich Verweise auf einen »freien Personenverkehr« und nicht auf die konkretere Form einer Abschaffung von Grenzkontrollen.

Damit begann ab dem Inkrafttreten der EEA 1987 eine intensive Form des intergouvernementalen Ringens um eine europäische Innenpolitik. Erst der Vertrag von Maastricht (1992), der die *Europäische Union* formell gründete, führte zur Schaffung einer zwischenstaatlichen Dritten Säule *Justiz und Inneres* (JI, im Englischen JHA für »Justice and Home Affairs«), welche auch Migrations- und Asylpolitiken beinhaltete. Das Feld der europäisierten Grenzpolitik wurde zudem erst durch den Vertrag von Amsterdam (1997) begründet, indem das Schengener Vertragswerks in die EU-Verträge inkorporiert wurde. Die zwischenstaatliche Prägung dieser beiden Politikfelder war jedoch noch weit über diese Jahre hinaus spürbar, was sich insbesondere in der geschwächten Rolle von Kommission und Parlament ausdrückte. Eine europäische Migrations- und Grenzpolitik ließ sich entgegen den Wünschen der Kommission nicht aus dem bestehenden Vertragswerk der EG ableiten. In der Tat lief die Entwicklung der Europäisierung dieser Politikfelder weitestgehend außerhalb des EG-Rahmens ab. Dieser wurde nur schrittweise einbezogen, bis der Vertrag von Lissabon diese Politikfelder formell endgültig unter den Schirm der EU-Institutionen holte.

Unsichere Innenminister

Vor der Rekonstruktion der spezifischen Genese der europäischen Asyl- und Migrationspolitiken gilt es, in das Jahr 1975 zurückzukehren, um den separaten Prozess der Entstehung einer europäischen Innenpolitik zu skizzieren. Sie basiert im Wesentlichen auf der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Kooperation der 1970er Jahre unter dem Label *TREVI*, aus der 1993 die besagte dritte, innenpolitische Säule der EU hervorgehen sollte und welche dann 1997 den formellen Rahmen für die Inkorporierung Schengens in das Vertragswerk der EU darstellte.

Die Genese des Politikfelds einer europäischen Innenpolitik nahm ebenfalls in den 1970er Jahren ihren Ausgang. Die oben erwähnte Mitteilung der Kommission zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen aus dem Jahr 1970 fand zumindest bei der Bundesregierung grundsätzliche Zustimmung (Oberloskamp 2016, 167). Oberloskamp sieht zudem die Beschlüsse des Pariser Gipfels im Jahr 1974 als wichtigen Schritt in diese grundsätzliche Entwicklungsrichtung. Sie weist jedoch darauf hin, dass die Binnengrenzkontrollen in den 1970er Jahren *de facto* schon reduziert waren, es also eine zu den diskutierten Vorhaben korrespondierende Praxis gab und dass zumindest das deutsche Bundesministerium des Inneren schon seit 1970 prüfte, welche Voraussetzungen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen notwendig seien (170).

Seit 1974 visierte das Bundesministerium des Innern zudem das Ziel einer ›Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit‹ an, die einer multilateralen Kooperation in diesem Politikfeld auf Ebene der EG den Weg ebnen solle (81). Ein konkreter Vorschlag für eine solche Konferenz kam im September 1975 aus dem Vereinigten Königreich und die französische Regierung schlug vor, auch das Thema der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen auf die Agenda der Konferenz zu heben (85). Die Konferenz wurde zudem als ein erster Schritt für eine ständige sicherheitspolitische Kooperation der EG-Mitglieder außerhalb des EG-Rahmen gesehen, die sich zudem nicht ausschließlich auf Ebene der zuständigen Fachminister, sondern auch auf der Ebene der jeweiligen Sicherheitsbehörden abspielen sollte. Die erste Konferenz fand im Juni 1976 in Luxemburg auf Ministerebene statt. Sie mündete in die so genannte *TREVI-Konferenz*, oder *TREVI-Gruppe*, als eben jenem Kooperationsmechanismus, den sich die Innenministerien der BRD, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs erhofft hatten.

Anders als oftmals kolportiert wurde der Beschluss für die Schaffung dieser Gruppe zwar nicht im Dezember 1975 beim Europäischen Gipfel in Rom getroffen, aber bei einem gemeinsamen Mittagessen wurde der Weg in Richtung Schaffung der Gruppe durch die Staats- und Regierungschefs der EG geebnet (Oberloskamp 2016, 86; vgl. auch Busch 1988; 1995, 306; Bunyan 1993b). Ähnlich der Debatte um den konkreten Entstehungsprozess der *TREVI*-Kooperation kommt scheinbar auch kein Text daran vorbei, die Bedeutung des Begriffs ›*TREVI*‹ zu diskutieren. Grundsätzlich wird die offizielle Erklärung, es handle sich um ein Akronym, welches für *terrorisme, radicalisme, extremism, violence internationale* stehe, verworfen. Es finden sich Spekulationen, dass es sich um eine Referenz an den Trevi-Brunnen in Rom handle, da der Gründungsbeschluss auf dem Gipfel in Rom der gefasst worden war und ein hoher Beamte im niederländischen Innenministerium namens Fonteijn eine Vorläufergruppe *TREVI*s koordinierte habe. Heiner Busch hält zutreffend fest, dass diese Spekulationen »letztendlich irrelevant« (Busch 1995, 307) seien, sie verdeutlichten nur, »daß die Organisation von Anfang an außerhalb der offiziellen und damit halbwegs nachvollziehbaren Strukturen der Zusammenarbeit im EG-Rahmen gestanden hat« (307). Ähnlich Eva Oberloskamp: Die Bezeichnung *TREVI* sei vermutlich »als Wortspiel zu verstehen, dessen Mehrdeutigkeit bewusst beabsichtigt war« (Oberloskamp 2016, 4; vgl. auch Brouwer 2008, 23, Fn. 46), was auf das intransparente Agieren der *TREVI-Gruppe* als zwischenstaatliches Netzwerk oder Forum verweist. Oder auch Thorsten Müller: »Die Konvergenz der Mitgliedschaft in der *TREVI-Gruppe* mit der EG führte jedoch nicht zu einer Einbeziehung der Struktur in den EG-Rahmen. [...] Eine demokratische Kontrolle von *TREVI* konnte auch nicht durch die nationalen Parlamente gewährleistet werden. Die Arbeitsweise von *TREVI* unterlag zudem einer strengen Geheimhaltung, wobei weder die Teilnehmer auf Arbeitsebene noch die Tagungsorte, Termine oder Entscheidungen bekannt gegeben wurden« (Müller 2003, 123).

Für die Fragestellung dieser Arbeit ist Oberloskamps Befund wichtig, dass *TREVI* nicht alleinig als Reaktion auf den Anstieg des Terrorismus in den 1970er Jahren gegründet wurde, wie dies oft beschrieben wird. Zumindest für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland stellte *TREVI* auch den Anfang einer »europäischen Innenpolitik« im Sinne der Verwirklichung einer politischen Union, die über die Römischen Verträge hinausgehen solle, dar:

»Ein unmittelbares Anliegen von *TREVI* war zweifelsfrei das Ziel der Terrorismusbekämpfung. Aus bundesdeutscher Sicht jedoch hatte die Konferenz darüber hinaus eine doppelte Funktion im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozess: Erstens wurde sie explizit als Instrument betrachtet, um die Einführung der Reisefreizügigkeit und damit die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben [...]. Nach einhelliger Auffassung von Sicherheitsexperten erforderte ein freier Personenverkehr innerhalb der EG – also die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – zwingend eine enge Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit. Die Realisierung dieser Freiheit des Binnenmarktes machte es deshalb notwendig, über den eigentlichen Kompetenzbereich der Römischen Verträge hinauszugehen.« (Oberloskamp 2016, 27)

Oberloskamp betont damit die Interdependenz der verschiedenen Politikfelder. Die verschiedenen Stränge, aus denen die Grenz- und Migrationspolitiken der EU hervorgehen würden, waren miteinander verwoben, bezogen sich aufeinander und folgen dennoch immer wieder eigenen Rationalitäten. Es wäre daher falsch, von abgegrenzten Prozessen – oder gar Projekten – zu sprechen, die im Wettbewerb oder Widerspruch zueinander ständen. Vielmehr spannten die Stränge ein Feld auf, dessen ständig changierende Konstitution und Spannungen in einer Rekonstruktion des weiteren Schengener Prozesses wiedergespiegelt sein müssen.

Es wäre dennoch eine zu starke Simplifizierung, lediglich von einem Konflikt zwischen den Vertreter_innen einer progressiven Vergemeinschaftung und nationalstaatlichen Beharrungskräften, die vor allem auf zwischenstaatliche, oder intergouvernementale Lösungen setzen, zu sprechen. Zwar spielten die Formen der europäischen Institutionen und ihrer Kompetenzen eine zentrale Rolle, dennoch bestand über das grundsätzliche Ziel der Vollendung des Binnenmarktes als zentrale Komponente des europäischen Projekts kein Dissens.

Strittig waren vielmehr die Abfolge und die Priorität der einzelnen Schritte. Dies lässt sich anhand der Frage der Ausgleichsmaßnahmen nachzeichnen, die eine Abschaffung der Binnengrenzkontrollen notwendig – oder invers eben erst möglich – machen würden. Denn aus Sicht der Innenministerien müssten erst die Ausgleichsmaßnahmen implementiert sein, bevor überhaupt das Projekt

der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen angegangen werden könnte. Oberloskamp fasst dazu ein Schreiben des Bundesinnenministeriums aus dem Jahr 1978 zusammen, welches das drohende ›Sicherheitsdefizit‹ sowie notwendige Maßnahmen zu seinem Ausgleich beschreibt:

»Dieses ›Sicherheitsdefizit‹ ergebe sich aus der Tatsache, dass ›50 bis 60% aller Fahndungsaufgriffe an den Grenzen‹ erfolgten – unter anderen auch deshalb, weil die ›Grenzübergangsstellen mit Datensichtgeräten‹ ausgestattet seien, ›die an den Zentralcomputer im Bundeskriminalamt angeschlossen sind‹ und weil an den Grenzen weitergehende polizeiliche Kontrollmöglichkeiten gegeben seien als im Inland, wo ›ohne konkreten Anlaß Personalien nicht überprüft werden dürfen‹. Aus eben diesem Grund sei auch die ›Durchsetzung des Ausländerrechts‹ letztlich nur an den Grenzen möglich. Deshalb seien bei einem Wegfall der Grenzkontrollen zwingend ›Ausgleichsmaßnahmen‹ notwendig – so insbesondere eine intensivierte und institutionalisierte direkte ›Zusammenarbeit der Polizeien der EU-Mitgliedstaaten‹, eine ›Harmonisierung des Ausländerrechts‹ sowie ›[w]irksame Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft‹, die ein ›[u]mfassendes Informationssystem über [...] Drittausländer‹ sowie eine ›Vereinbarung über Wirksamkeit von Aus- und Zurückweisungen von Drittausländern für die übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft‹ implizieren.« (170f.)

Die Ausgleichsmaßnahmen aus Sicht des Bundesinnenministeriums stellten sich wesentlich konkreter und ausgeprägter dar, als es etwa die Kommission 1975 oder auch 1985 dargestellt hatte. Insbesondere zwei Punkte, nämlich die Schaffung eines vernetzten, pan-europäischen EDV-Systems sowie die institutionalisierte europäische Polizeikooperation gehen weit über alle Maßnahmen hinaus, welche die Kommission vorgesehen hatte. Die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Migrationsrechts wird geteilt. Die europäische Außengrenze wird hier noch nicht als eigenständige Entität beschrieben, doch deren Potentialität als Technologie klingt an, wird doch schon für die Binnengrenzen konstatiert, dass dort »weitergehende polizeiliche Kontrollmöglichkeiten« existierten.

Jedoch gelang es der Bundesregierung erst 1977, einen solchen breiten Europäisierungsansatz für das Politikfeld der Inneren Sicherheit in die *TREVI-Gruppe* einzuführen, was in der Einsetzung der Unterarbeitsgruppe 11 *Zusammenarbeit an den Grenzen* der *TREVI-AG 1 Terrorismusbekämpfung* resultierte, welche von November 1977 bis November 1978 tagte.⁴ Neben einem Negativkatalog, »der nachteilige

4 Vor der detaillierten Quellenarbeit von Oberloskamp wurde allgemein davon ausgegangen, dass das Thema der Ausgleichsmaßnahmen und der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen erst Ende der 1980er Jahre zu einem Thema in der *TREVI*-Kooperation wurde, nämlich durch die Gründung der *AG TREVI 92*.

Auswirkungen eines Wegfalls der Grenzkontrollen auflistete« (Oberloskamp 2016, 172), wurde auch ein Katalog der als notwendig erachteten Ausgleichsmaßnahmen erarbeitet:

»Erstens müssten die Maßnahmen an den Außengrenzen der EG bei der Ein- und Ausreise von Drittstaaten harmonisiert werden. Hierfür erforderlich sei die Schaffung einheitlicher Standards für die Kontrollmethoden, ein Abkommen zu den Regelungen von Aus- und Zurückweisungen und die Schaffung eines Informationssystems für sicherheitsrelevante Daten über Drittstaatler. Zweitens müssten weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit umgesetzt werden. Als wünschenswert bezeichneten die Experten den Abschluß eines generellen Abkommens zur polizeilichen Zusammenarbeit sowie eines Abkommens über gemeinsame Fahndungsmaßnahmen, die Einrichtung eines europäischen polizeilichen EDV-Verbundsystems sowie die Institutionalisierung regelmäßiger Treffen der Sicherheitsbehörden auf höchster Ebene. Drittens schließlich sei eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften erforderlich, insbesondere zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern, aber auch im Bereich des Waffenrechts.« (175)

Zentrale Elemente dieses Katalogs werden sich in den Ausgleichsmaßnahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens von 1990 wiederfinden. Dennoch scheint keine direkte Linie von *TREVI* nach Schengen zu führen, sondern die Ausgleichsmaßnahmen blieben wohl eher als institutionelles Wissen in den Ministerien und Polizeiapparaten erhalten. Zu konkreteren Ergebnissen führte die Arbeit der UAG 11 damals nicht und sie wurde nach einem Jahr des Bestehens wieder aufgelöst. So erging es insgesamt vier Arbeitsgruppen (zu Flughafensicherheit, nuklearer Sicherheit, Katastrophenschutz und Brandschutz) sowie einigen Unterarbeitsgruppen der AG 2 Polizeitechnologie und -ausbildung (100). Der Fokus der *TREVI*-Kooperation in den 1970er Jahren lag damit tatsächlich vor allem in der Terrorismusbekämpfung (AG 1) sowie in der Koordinierung von Polizeipraktiken durch die besagte AG 2.

Für die genealogische Rekonstruktion soll dies explizit festgehalten werden: Grenze und Migration waren in der *TREVI*-Kooperation der 1970er Jahre nicht *per se* als wissbare Objekte oder gar als zentrale Interventionsfelder angelegt. Sie erschienen lediglich im Zusammenhang mit spezifischen polizeilichen Praktiken und Aufgabenfeldern: der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sowie der ausländerpolizeiliche Durchsetzung des Aufenthaltsrechts (welches in vielen Staaten Europas im Zuge der fordistischen Krise in den 1970er Jahren massiv verschärft wurde – Stichwort »Anwerbestopp«). Aber selbst in diesen Praxen tauchte die Migration lediglich in der Form devianter »Ausländer« – individualisiert oder atomisiert – auf und die Grenze markierte nur den – privilegierten – Beginn des

polizeilichen Kontrollpotentials. In diesem Sinne hebt das obige Zitat die Außengrenze nur als Ort hervor, dessen Kontrollpraxen harmonisiert werden müssen.

Erst rund um das Jahr 1985 lebte die Dynamik um das europäische Projekt und die Entwicklung einer europäischen Innenpolitik wieder auf. Mit dem Prozess hin zur Unterzeichnung der *Einheitlichen Europäischen Akte* wurden weitreichende Reformen der EG-Verträge angestoßen, die nicht nur institutionelle Reformen beinhalteten, sondern auch die Tür zur Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen in Richtung Maastricht und Amsterdam aufstießen. Das Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes aus dem Jahr 1985 unterstrich diesen neuen Aufbruch und auch die Unterzeichnung des ersten Schengener Übereinkommens verwies auf diese neue Dynamik. Für die *TREVI-Gruppe* stellte das Jahr 1985 ebenfalls einen Wendepunkt dar:

»Dass Jahr 1985 markierte nicht nur im Hinblick auf die institutionelle Weiterentwicklung, sondern auch hinsichtlich der Themendifferenzierung und Arbeitsintensität eine Zäsur. Es wurde eine grundlegende Systematisierung vorgenommen und die Zusammenkünfte der Minister auf zwei pro Jahr verdoppelt. Geschaffen wurde Mitte der achtziger Jahre auch ein permanentes Koordinierungsgremium, die Troika, die entsprechend der EG-Troika aus der vorhergehenden, amtierenden und zukünftigen Präsidentschaft bestand.« (Müller 2003, 178)

Neben den bestehenden beiden *TREVI*-Arbeitsgruppen wurde eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich dem Feld der »Organisierten Kriminalität« widmen sollte (vgl. auch Busch 1995, 308f.). Dieser Begriff stellte im Kontext der 1980er Jahre im weitesten Sinne eine Chiffre für den internationalen Drogenhandel dar.

Vor der Diskussion um die Rolle der *TREVI*-Struktur in der Entstehung der europäischen Innenpolitik soll noch auf die Analyse der internen Entscheidungsprozesse verwiesen werden, die Eva Oberloskamp unter dem Stichwort »Dynamik transgouvernementaler Expertennetzwerke« (Oberloskamp 2016, 174; vgl. auch Bigo 1996) vorgenommen hat. Für die 1970er Jahre – dieser Befund lässt sich wohl auch auf die 1980er Jahre übertragen – arbeitet sie heraus, dass »Agenda Setting und Entscheidungsfindungsprozesse zu wesentlichen Teilen nicht auf der politischen Führungsebene, sondern auf untergeordneten Ebenen erfolgten« (Oberloskamp 2016, 174f.). Dies, sowie die Konstitution der Arbeitsgruppen, sind in zweifacher Hinsicht bemerkenswert: Der Kontakt zwischen den nationalen Expert_innen erfolgte einerseits unmittelbar und abseits der üblichen diplomatischen Apparate, die normalerweise Kontakte zwischen souveränen Staaten mediierten. Andererseits wurde der Ministerialbürokratie von Beginn an ein großer Spielraum eingeräumt, da der Inhalt der *TREVI*-Kooperation als derart komplex

und technisch angesehen wurde, dass eine »Lösung durch Experten« (Oberloskamp 2016, 176) angestrebt wurde:

»[D]ie Arbeitsebenen von TREVI [hatten] einen sehr weitreichenden Einfluss auf den Inhalt der von den Ministern gefassten Beschlüsse [...]. Dies hängt mit dem besonders technischen Themenfeld der Konferenz zusammen, für das offensichtlich primär Experten und nicht Politiker als kompetent erachtet wurden. Da es gleichzeitig die Experten selbst waren, die für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse zu sorgen hatten, gingen Entscheidungsfindungs- und -umsetzungsprozesse im Rahmen von TREVI oftmals fließend ineinander über und gewannen so eine besondere Dynamik.« (177)

Dieser Befund geht einher mit einer Analyse eines konkreten Europäisierungsmodus, welcher später auch im Hinblick auf die Wirkungsweise der Agentur Frontex zu betrachten sein wird: »Darüber hinaus entstanden innerhalb der AGs zahlreiche spezifische Analyseansätze und Handlungsrepertoires, die so innerhalb der EG-Staaten weitergetragen wurden und damit zu einer allmählichen europäischen »Konvergenz der polizeilichen Instrumente und Methoden« beitrugen« (179).

Eva Oberloskamp schließt mit dem Befund, dass sich »diese Form zwischenstaatlicher Politik in besonderem Maße der öffentlichen und demokratischen Kontrolle entzieht« (179). Analog zu diesem Befund schreibt Heiner Busch: »Durch eine relativ bescheidene organisatorische Struktur kann so ein hohes Maß an Kooperation und Vereinheitlichung erreicht werden [...]. Diese Bescheidenheit in der organisatorischen Anlage hat darüber hinaus zur Folge, daß die Zusammenarbeit sich ausschließlich im exekutiven und polizeilichen Rahmen abspielt. Sie erscheint als eine nur administrative und professionelle, nicht als eine politische« (Busch 1995, 308).

Die TREVI-Kooperation stellte einen verborgenen Modus der Europäisierung dar, der erst Ende der 1980er Jahre öffentlich aufzutauchen begann. Dieses Auftauchen ist bedingt durch die graduelle Entstehung einer europäischen Innenpolitik, die einerseits vom Schengener Prozess im Speziellen und von dem neuen Vertiefungsprozess der europäischen Integration im Allgemeinen getrieben war. Zwischen dem Inkrafttreten der EEA (1987) und der Institutionalisierung der europäischen Innenpolitik durch Maastricht (1993) lag eine ungeordnete Phase intergouvernementellen Ringens, in dem die bestehenden EG-Institutionen im besten Falle eine Beobachterrolle innehatten. Die Phase war gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Foren und Gruppen, in denen die Verhandlungen und Planungen ausgetragen wurden und welches die verschiedensten Beobachter_innen als chaotisch oder verwirrend beschrieben haben. Der Politik- und Sozialwissenschaftler Jörg Monar etwa verweist auf über 20 Arbeitsgruppen, die zwischen 1986 und 1991 gegründet wurden (Monar 2001, 754).

Die Kommission hatte zwar noch 1988 eine Mitteilung zur Abschaffung von Personenkontrollen an innergemeinschaftlichen Grenzen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1988) vorgelegt, konstatierte aber selbst, dass es kaum Fortschritt in Richtung der Ambitionen der EEA gab, da die Diskussionen in zu vielen verschiedenen Foren stattfanden (vgl. Zaiotti 2011, 79f.). Die Mitteilung der Kommission markierte einen vorläufigen Endpunkt ihrer Bemühungen, die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sowie eine Harmonisierung des Migrationsrechts unter eigener Federführung zu erreichen. Heiner Busch schreibt dazu, dass die »Verbindung zwischen Abbau von Grenzkontrollen und ›Ausgleichs-« bzw. ›Ersatzmaßnahmen« [...] die Rolle der EG-Institutionen und allen voran der Kommission auf ein Minimum schwinden« ließ (Busch 1995, 28f.) und auch weitere Richtlinienvorstöße der Kommission, etwa im Asylrecht, frühzeitig scheiterten.

Vielmehr ergriff der Europäische Rat in Rhodos 1988 die Initiative und setzte die *Koordinatorengruppe Freizügigkeit* (Coordinators' Group on the Free Movement of Persons) ein. Der Arbeitsauftrag des Europäischen Rates an die Gruppe lautete, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für die Durchsetzung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt – der ja am 1. Januar 1993 endgültig etabliert sein sollte – zu bestimmen und dabei auf die Arbeiten schon bestehender Gruppen aufzubauen.

Eine dieser Gruppen stellte *TREVI* dar, und sie nahm eine herausgehobene Rolle ein. Dies ergibt sich insbesondere aus einer Sammlung von offiziellen, aber als vertraulich eingestuftem Dokumenten (Bunyan 1997), welche von *Statewatch*, einer NGO aus England, die die Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik als Herausbildung eines europäischen Staates analysiert (Bunyan 1993a), veröffentlicht wurden. *TREVI* wurde 1989 um eine vierte Arbeitsgruppe namens *TREVI 92* erweitert, um die polizeiliche Zusammenarbeit im Binnenmarkt – Busch nutzt hier die schöne Kontraktion des »polizeilichen Binnenmarktes« (Busch 1995, 309) und bringt damit die vorliegende europäisierende Dynamik wunderbar auf den Punkt – vorzubereiten. Dies bedeutete in erster Linie die Ausarbeitung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen.

Ebenso zu nennen ist die *Ad-hoc Gruppe Einwanderung* (Ad-Hoc Group Immigration), die schon 1986 von den EG-Innenminister_innen in ihrer Eigenschaft als Migrationsminister_innen gegründet wurde (und nominell unabhängig von *TREVI* war). Hinzu kamen weitere Gruppen, die sich etwa mit justizieller oder zolladministrativer Zusammenarbeit beschäftigen. EG-Institutionen nahmen hier keine besondere Rolle ein, sondern wurden nur in Belangen von EG-Recht konsultiert, oder ihnen wurde ein Beobachterstatus zugesprochen. Die Entwicklung war – wie auch die Kommission festhielt – durch diverse Foren und Gruppen geprägt, deren Fülle teilweise unüberschaubar war und die sich thematisch überlappten oder gar doppelten.

Das zentrale Produkt der *Koordinatorengruppe Freizügigkeit* war das so genannte *Palma-Dokument*, welches die Gruppe 1989 dem Europäischen Rat bei seiner Sitzung in Madrid vorlegte. Es stellte ein Arbeitsprogramm dazu dar, wie bis Ende 1992 die Bewegungsfreiheit von Personen innerhalb der EU hergestellt werden könnte – als Vorbedingung der Vollendung des Binnenmarktes, wie es im Rahmen der EEA vereinbart war. Die Koordinatorengruppe unterschied zwischen notwendigen und erwünschten Maßnahmen einerseits und *ad intra* und *ad extra* Maßnahmen andererseits. *Ad intra* definierte Maßnahmen im Inneren der Gemeinschaft, während *ad extra* festhielt: »the creation of an area without internal frontiers would necessitate tighter controls at external frontiers« (zit. n. Bunyan 1997, Kap. 1, 13). Es folgte eine lange Liste von Ausgleichsmaßnahmen, unter anderem eine gemeinsame Visumpolitik inklusive einer Liste von Ländern, deren Bürger_innen ein Visum zur Einreise benötigten, eine gemeinsame Liste von Personen, die an der Einreise zu hindern seien, eine Harmonisierung der Vergabekriterien für Visa, eine gemeinsame Richtlinie für die Gewährung von Asyl oder Flüchtlingsstatus, einen Mechanismus für die Feststellung des Staates, der für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig sei, ein gemeinsames Regelwerk für die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden innerhalb der Gemeinschaft sowie eines finanziellen Ausgleichsmechanismus. Der Anhang bestand aus einer weiteren, detaillierten Liste von Einzelmaßnahmen, unterteilt in neun Politikfelder, die bis Ende 1992 umzusetzen seien.

Im Gegensatz zu dem Kalkül der Kommission in den 1970er Jahren, die eine gewisse Verlagerung von Kontrollen im Sinne einer technischen Umorganisation der polizeilichen Kontrollpraxis als *Konsequenz* einer Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ansah, ergab sich aus dem *Palma Dokument* eine komplexe Welt von Politikfeldern, deren Harmonisierungen *Vorbedingung* für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sei. Diese Vorbedingungen inaugurieren das Politikfeld einer europäischen Innenpolitik, weswegen zu Recht argumentiert werden kann, dass diese von Beginn an von der Frage der Grenzen in einem vereinigten Europa vorangetrieben worden war.

Doch nicht nur die Schaffung einer europäischen Innenpolitik war von der Frage der Grenzen getrieben. Die *ad extra*-Facette des *Palma-Dokuments* war ein erster Hinweis auf die erst noch kommende, eigenständige Institution der *Europäischen Außengrenze*, die als Interventionsfeld denkbar wurde. Diese neue Konzeptualisierung ging einher mit einer neuen Art und Weise, Grenze zu denken: Die Bündelung der verschiedenen Kompetenzen und souveränen Funktionen der Grenze, welche das Dokument auflistete, verweist auf die Diskussion um die Frage des *integrated border managements*, welche eine Dekade später die Debatten um die Schaffung und Regierung der europäischen Außengrenze kennzeichnen wird.

Weitestgehend absent war im Übrigen die Figur der »illegalen Migration«, des irregulären Grenzübertritts, des klandestinen *border crossings*.⁵ Dies liegt auch in der Entstehung dieses Feldes über die TREVI-Struktur begründet: Migration war zwar immer ein Themenfeld der Kooperation, aber in erster Linie als Frage des »Ausländerpolizeirechts«, also der Frage des illegalen Zugangs zum und Aufenthalts im Territorium. Schwerer wogen jedoch die Felder Drogenschmuggel, Terrorismus, Schusswaffen sowie allgemeine Polizeikooperation – diese Felder wurden von Beginn an, und vorrangig, in TREVI bearbeitet.

Es lässt sich zusammenfassen, dass die gegenwärtige in der Europäischen Union vorherrschende enge Verknüpfung zwischen Grenze und Migrationspolitik eine unintendierte Konsequenz dieser spezifischen, versicherheitslichten Genese der europäischen Außengrenze ist, bei der Migration am Ende quasi übriggeblieben ist. Denn ab den 1990er Jahre werden sich für die anderen Felder der europäischen Innenpolitik andere Kooperations- und Praxismodi ergeben. Beispielhaft ist hier die *European Drug Unit* (EDU) zu nennen, die 1995 gegründet wurde und aus der 1998 das Europäische Polizeiamt *Europol* hervorging. Im Feld der Terrorismusbekämpfung ergab sich vor allem ab 2001 eine nachrichtendienstliche europäische Kooperation. Migrationspolitik, die Ende der 1980er Jahre vor allem Visumpolitik, Aufenthaltsbeendigung und zu einem gewissen Maße Asylpolitik bedeutete, blieb jedoch der Grenze verhaftet, insbesondere da die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik als genuiner Gesellschaftspolitik ähnlich schwierig zu erreichen war wie etwa eine Harmonisierung von Steuer-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik. Die Institution Grenze stellte damit nicht das beste Mittel zur Kontrolle von Migration, sondern lediglich – und dies ist ein gewichtiger Unterschied – das beste *im Rahmen der EU verfügbare* Instrument angesichts der Absenz einer tatsächlichen Migrationspolitik dar.

Die Entwicklungslinie *europäische Innenpolitik* mündete, wie schon mehrfach angedeutet, in den Vertrag von Maastricht (1992), der die Zusammenarbeit im Politikfeld *Justiz und Inneres* – welches Grenz- und Migrationspolitiken beinhaltete – als Dritte Säule der Europäischen Union etablierte. Maastricht formalisierte damit die Foren und Institutionen, die sich seit 1976 etabliert hatten. Die Dritte Säule blieb jedoch nicht nur einem intergouvernementalen Modus verhaftet, auch

5 Das *Palma-Dokument* verwies an einer Stelle auf die *notwendige Maßnahme* »[c]ombating illegal immigration networks« an der Außengrenze sowie eine weitere *notwendige Maßnahme* »Off-setting measures with regard to [...] [i]llegal immigration« (Bunyan 1997, 14). Andere Schlüsseltexte, wie etwa die Erklärung der Belgischen Präsidentschaft anlässlich des Treffens der Justiz- und Innenminister in Brüssel am 28. April 1987 verwendeten den Begriff »illegal immigration« weitaus öfter. Festzuhalten ist dennoch, dass der Begriff weniger ubiquitär verwendet wurde, als etwa in den einschlägigen *policy*-Dokumenten der 2000er Jahre und er damit nicht *per se* im Zentrum der damaligen Problematisierungen stand.

die komplizierte Struktur der multiplen Arbeitsgruppen und Koordinierungskomitees aus der Prä-Maastricht-Ära blieb weitestgehend erhalten. Das Ziel, das Chaos zu ordnen, wurde nicht eingelöst.

In der Dritten Säule entstand so ein fünf-schichtiges System der Entscheidungsfindung, an dessen Spitze der neu geschaffene *Rat der Innen- und Justizminister* (JI-Rat, im Englischen Justice and Home Affairs Council, JHA Council) stand und der so die institutionelle Kontinuität der TREVI-Ministertreffen sicherte. Unterhalb des Rates entstand ein zweiter Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV/COREPER) sowie die weiteren Ebenen des K.4-Ausschusses⁶, der Lenkungsgruppen und der Arbeitsgruppen (vgl. Müller 2003, 188; Uçarer 2001, 4). Auch auf diesen Ebenen wurde (personelle) Kontinuität bewahrt, so entsprach der K.4-Ausschuss der *Koordinatorengruppe Freizügigkeit*, aus der *Ad-hoc-Gruppe Einwanderung* entstand die *Lenkungsgruppe 1 (Asyl und Einwanderung)*, deren fünf Unterarbeitsgruppen (zu Einwanderung, Asyl, Visa, Außengrenzen, gefälschte Dokumente) aus der vormaligen AG TREVI 92 besetzt wurden. Zwei so genannte Zentren wurden ebenso bei der *Lenkungsgruppe 1* angesiedelt, und zwar das *Zentrum für Information, Reflexion und Austausch in Asylfragen* (CIREA) sowie das *Zentrum für Information, Reflexion und Austausch im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung* (CIREFI). Müller charakterisiert diese Zentren als »Netzwerke auf personeller Ebene« (Müller 2003, 330ff.), die auf regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Erarbeitung von Analysen sowie Empfehlungen abzielten. Insbesondere CIREFI stellte ein Expert_innen-Netzwerk dar, auf welches Rat und Kommission immer wieder zurückgreifen würden. Die restlichen TREVI-AGs gingen in der *Lenkungsgruppe 2 (Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden)* auf (188ff.).

Die intergouvernementale Prägung des Politikfeldes *Justiz und Inneres* (JI) ging einher mit einer Schwächung der Kommission. Anders als in der vergemeinschafteten ersten Säule, in der die Kommission das alleinige Initiativrecht innehatte, war sie zwar in den meisten Foren nun beteiligt (vor Maastricht war die Kommission, wie auch das Parlament, von den meisten Diskussionsforen ausgeschlossen), musste sich aber das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen. Hinzu kamen neue, als vage beschriebene *policy*-Instrumente, deren bindende Wirkung oftmals unklar blieb (Uçarer 2001, 5).

Neben diesen institutionellen Einschränkungen war die Kommission auch kapazitär eingeschränkt. Anfänglich war das Politikfeld in der Kommission nur

6 Das Komitee ist nach dem Artikel K.4 des Vertrags von Maastricht benannt. Titel VI/Artikel K begründet die Zusammenarbeit im Bereich *Justiz und Inneres*, Artikel K.1 definiert u.a. die Felder Asyl, Grenzübertritte, Migrationspolitik, Zollkooperation und Polizeikooperation als Teile dieser dritten Säule und Artikel K.4 schreibt die Gründung eines Koordinierungskomitees vor.

durch eine *Task Force* repräsentiert, erst mit dem Vertrag von Amsterdam sollte ein eigenständiges Generaldirektorat *Justiz und Inneres* innerhalb der Kommission geschaffen werden. Auch ein eigenständiges *JI*-Budget wurde erst 1996 geschaffen (8). Die Kommission besaß in den Jahren zwischen Maastricht und Amsterdam auch gar nicht das notwendige Expert_innenwissen, um das Politikfeld effizient bearbeiten zu können, da sie bisher von den relevanten Foren ausgeschlossen war. Notwendiges Wissen und Praxiserfahrung saß in den nationalen Innenministerien und deren untergeordneten Polizeiapparaten, welche schon fast 20 Jahre lang europäische Innenpolitik im Rahmen der *TREVI-Gruppe* betrieben hatten und nun vermehrt in den Apparat des Ministerrats *Justiz und Inneres* integriert wurden. Tatsächlich wuchs dieser in den Jahren nach Maastricht massiv. Damit erhielt nun die Intransparenz der *TREVI-Gruppe* Einzug in den Rahmen der EU, was die schon damals bestehenden Kritiken an der EU bezüglich Intransparenz und eines demokratischen Defizits bestärkte (8).

Nachdem sich schon in den 1980er Jahre abgezeichnet hatte, dass die EG-Mitgliedstaaten das Argument der Kommission, eine Harmonisierung von Migrationspolitik und die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen falle in ihr Mandat zur Umsetzung des Binnenmarktes, nicht teilten, so zementierte der Maastrichter Vertrag dies weiter. Die Kommission hatte sich schon in der Zeit vor Maastricht auf eine passivere Rolle zurückgezogen: »[The Commission] opted in favor of preparing and tabling nonbinding communications that sought to describe the existing challenges in JHA cooperation as well as attempting to set the agenda by creating a dialogue around its framework« (6). Mit Maastricht wurde diese passive Rolle dann auch festgeschrieben: »The result was a substantial constitutional constraint for the Commission: policy issues like border controls and the standardizing of the review of asylum applications would be discussed mainly among national governments and would be subject to only limited Community oversight, limiting the role of the European Commission and the European Parliament« (4).

Doch auch die intergouvernementalen Beratungen der Post-Maastricht-Ära waren nicht von Erfolg gekennzeichnet. Trotz großer Ambitionen und einer gewissen Portion an Euphorie lahmte der Prozess schnell und produzierte wenige Ergebnisse, dafür aber immer weitere ›Hochrangige Arbeitsgruppen‹, ›Strategische Ausschüsse‹, ›Reflektionszentren‹, etc. (vgl. Müller 2003, 190). Das – in Anführungszeichen – erfolgreichste Projekt der Zeit zwischen Maastricht und Amsterdam stellte wohl das *Dubliner Übereinkommen* dar, wenngleich dies noch vor Maastricht vorbereitet und unterzeichnet worden war. Basierend auf den asylrechtlichen Regelungen im Entwurf für das *Schengener Durchführungsübereinkommen* (SDÜ oder auch ›Schengen II‹, s.u.) hatte die *Ad-hoc-Gruppe Einwanderung* einen Vertragstext vorbereitet, welcher 1990, nahezu zeitgleich mit dem SDÜ, von fast allen EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde (Dänemark folgte 1991). Dennoch trat das *Dubliner Übereinkommen* erst 1997 in Kraft, und die zentrale

Komponente einer transnationalen Fingerabdrucksdatenbank sollte nahezu ein Jahrzehnt auf sich warten lassen. »Dublin I«, wie das Übereinkommen oftmals genannt wird, stellte zudem in erster Linie eine Reduzierung der Rechte Asylsuchender dar und war daher relativ unstrittig. Die anderen beiden Großbaustellen der *Ad-hoc-Gruppe Einwanderung*, nämlich die Unterzeichnung einer Außengrenzenkonvention – auch dieses Abkommen wurde auf Basis des Vertragsentwurfs des SDÜ vorbereitet (Müller 2003, 126) – sowie die Schaffung einer europäischen Fahndungsdatenbank (oftmals als *Europäisches Informationssystem* (EIS) bezeichnet), scheiterten in den 1990er Jahren. Um den Boer und Corrado zu zitieren: »[T]he Third Pillar had had little or no operational impact on internal security co-operation by the time the intergovernmental Conference began« (Den Boer und Corrado 1999, 399).

Die Regierungskonferenz (*intergovernmental conference*, IGC) 1996 sollte diese Lähmung des *JI*-Prozesses durchbrechen und führte, vor allem unter Federführung der niederländischen Ratspräsidentschaft, zum Amsterdamer Vertrag, der 1997 unterzeichnet wurde und 1999 in Kraft trat. Der Amsterdamer Vertrag überführte die Politikbereiche Asyl, Migration, Rechte von Drittstaatsangehörigen sowie justizielle Kooperation im Zivilrecht in die erste, vergemeinschaftliche Säule und wurde von nun an unter der Überschrift *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* verhandelt. Nach einer Übergangsphase von fünf Jahren würde die Kommission 2004 das alleinige Initiativrecht erhalten. Doch erst der Lissabonner Vertrag 2009 hob endgültig die Säulenstruktur der EU auf, führte damit für den Rat den Beschlussfassungsmodus der Qualifizierten Mehrheit in diesem Politikfeld ein, beteiligte das Parlament und gewährte dem Europäischen Gerichtshof eine allgemeine Zuständigkeit im Feld der Migrations- und Grenzpolitik. Damit wurde die Migrations- und Asylpolitik endgültig vergemeinschaftet.

Laboratorium Schengen

Bis hierhin wurde die Entstehung einer gemeinsamen europäischen Innenpolitik und, damit verwoben, einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik dargestellt. Europäische Grenzpolitiken spielten darin zwar immer wieder eine Rolle, doch fanden die eigentlichen Aushandlungen vor ihrer Vergemeinschaftung durch Amsterdam in einem anderen Prozess dar, der nun nachvollzogen werden soll: Schengen.

Die Rekonstruktion der Stoßrichtungen und Entwicklungen in Richtung der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und des Projekts eines grenzenlosen Europas in den letzten Abschnitten bildeten auch den Kontext für die Entstehung des Schengener Prozesses. Am 14. Juni 1985, also am gleichen Tag, an dem die Kommission ihr schon besprochenes Weißbuch veröffentlichte, unterzeichneten

Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten im luxemburgischen Ort Schengen das gleichnamige Übereinkommen⁷. Der Ausgangspunkt dieses Prozesses war eine bilaterale Vereinbarung zwischen Frankreich und Deutschland, über die Abschaffung von Binnengrenzkontrollen zu verhandeln, die im Juli 1984 in Saarbrücken geschlossen wurde (Zaiotti 2011, 70). Im Dezember 1984 hielten die Benelux-Staaten in einem Memorandum fest, in diese Verhandlungen einzutreten (Brouwer 2008, 21f.).

Das *Schengener Übereinkommen* von 1985 ist weniger ein detailliertes Programm zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen als eine Absichtserklärung. Das qualifizierende Adjektiv im vollständigen Titel des Abkommens »betreffend den **schrittweisen** Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen« (meine Hervorhebung) verweist schon darauf, dass das Abkommen der Beginn eines Prozesses darstellt, der nur langfristig sein Ziel erreichen kann. Dementsprechend kurz ist auch das Abkommen, es besteht aus sechs Seiten und ist in 33 Artikel unterteilt, die wiederum in Titel I, »kurzfristig durchzuführende Maßnahmen« und Titel II, »langfristig durchzuführende Maßnahmen« gruppiert sind.

In Evelien Brouwers Lesart des Textes der Übereinkunft hatten sich die unterzeichnenden Staaten schon damals vom alleinigen Ziel der erhöhten Zirkulationsfreiheit im Binnenmarkt gelöst und interpretierten die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen vor allem als sicherheitspolitische Herausforderung:

7 Im Deutschen wird das *Schengener Übereinkommen* von 1985 (*Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*) und das *Schengener Durchführungsübereinkommen* von 1990 zusammengefasst als die *Schengener Abkommen* bezeichnet. Oft wird das Übereinkommen von 1985 als *Schengen I*, das Durchführungsübereinkommen von 1990 als *Schengen II* bezeichnet oder als *SDÜ* abgekürzt. Letzteres wird im Englischen oftmals als *SIC* (*Schengen Implementing Convention*), *SIA* (*Schengen Implementing Agreement*) oder *CISA* (*Convention on the Implementation of the Schengen Agreement*) abgekürzt. Der Begriff *Schengen-Besitzstand*, im Englischen *Schengen Acquis*, bezeichnet a) das Übereinkommen von 1985, b) das Durchführungsübereinkommen von 1990, c) Beitrittsprotokolle und -abkommen mit den Staaten, die den Schengener Abkommen später, aber noch vor 1997 beigetreten sind (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden, Island und Norwegen), d) Entscheidungen und Erklärungen des Exekutivausschusses (im Englischen *Schengen Executive Committee*) sowie e) weitere Beschlüsse und Rechtsakte von Institutionen und Gremien, die zu diesen durch den Exekutivausschuss bevollmächtigt wurden. Der *Schengen-Besitzstand* wurde durch den Vertrag von Amsterdam (1997) geschaffen, durch das *Schengen-Protokoll* in das Vertragswerk der Europäischen Union integriert, durch eine Entscheidung des Rates (Rat der Europäischen Union 1999a) näher definiert und zur Veröffentlichung freigegeben (European Union 2000). Zu Zwecken der Vereinheitlichung wird sich im Folgenden auf diese Fassung aus dem Jahr 2000 bezogen werden. Zu der partikularen Genese des *Schengen-Besitzstand* als Dokument siehe den Boer und Corrado (1999, 403ff.).

»The central aim of the Schengen Agreement was not only to simplify the circulation of goods and persons by providing harmonised rules on tax and customs, but also to establish the basis for further cooperation in the field of the protection of public order and security, measures against the illegal traffic in drugs, criminality and illegal immigration. In Article 17 of this Agreement, the signatory states made it clear that internal border controls should be transferred to the external borders. At the initiative of the German Ministry of the Interior, a text was included in the Agreement referring to the need to elaborate ›compensatory measures‹ for the safeguarding of internal security. To that end, the participating states would have to harmonise laws in advance and ›take complementary measures to safeguard security and combat illegal immigration by nationals who are not members of the European Communities.‹ The Agreement described the different fields in which harmonisation of the law would be necessary: police cooperation, judicial assistance and extradition, the law on drugs, arms and explosives, visa policy and entry conditions.« (Brouwer 2008, 22)

Auch für Zaiotti ist der Artikel 17 (es ist der einleitende Artikel für den Teil bezüglich der langfristigen Maßnahmen) des *Schengener Übereinkommens* und der damit verbundene Transfer der Kontrollmaßnahmen an die Außengrenze von zentraler Bedeutung: »Article 2.1 of the Schengen Agreement stipulates the de facto abolition of controls at internal borders. The function of ›filter‹ played by borders does not disappear, however. The agreement transfers it to the external perimeter of the Schengen area (art. 17)« (Zaiotti 2011, 72).

Fundamentaler noch als die Bestätigung und funktionale Verbindung zwischen Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und ihrer Kompensation durch die Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenze ist die Abfolge, die durch den Art. 17 vorgeschrieben wurde:

»[T]he Parties shall endeavour to abolish checks at common borders and transfer them to their external borders. To that end they shall endeavour **first** to harmonise, where necessary, the laws, regulations and administrative provisions concerning the prohibitions and restrictions on which the checks are based and to take complementary measures to safeguard internal security and prevent illegal immigration by nationals of States that are not members of the European Communities.« (Art. 17 Schengener Übereinkommen; meine Hervorhebung)

Die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen sollte also erst nach der erfolgten Einsetzung von Ausgleichsmaßnahmen erfolgen, Zaiotti analysiert diese Verbindung als »logic [...] of the ›security deficit‹« (72). Er hebt hervor, dass im Sinne

Schengens die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und die Ausgleichsmaßnahmen einer »kausalen Verbindung« unterlägen – erst Ausgleichsmaßnahmen, dann Aufhebung der Kontrollen –, während das Brüsseler Modell – Zaiotti bezieht sich hier paradigmatisch auf das *Palma Dokument* – lediglich eine »logische Verbindung« sähe (82).

Während Zaiotti grundsätzlich zuzustimmen ist, dass die Beziehung zwischen Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und notwendigen Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des Schengener Modells pointierter ist, so hat die bisherige Analyse dennoch ergeben, dass das Spektrum der diesbezüglichen Positionen heterogener war, als es Zaiotti beschreibt. Die Charakterisierung der »logischen Verbindung« zwischen dem Ende der Binnengrenzkontrollen und den Ausgleichsmaßnahmen trifft eher auf die frühe Position der Kommission zu. Der intergouvernementale Prozess in Richtung Maastricht legte seinen Fokus auf das weite Feld einer Entstehung einer europäischen Innen- und Justizpolitik, deren Funktionieren ebenso kausale Bedingung für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen war. In der neofunktionalistischen Europaforschung ist dies als *spill over effect* beschrieben und ist Ausgangspunkt einer ganzen akademischen Schule, die vor allem untersucht, wie Harmonisierungen in einem Politikfeld zur Notwendigkeit der Harmonisierungen in anderen, aber dennoch betroffenen Politikfeldern führen. In diesem Sinne kann sowohl dem intergouvernementalen, als auch dem Schengener Prozess attestiert werden, dass sie eine »kausale Verbindung« argumentieren. Der Unterschied zwischen den Prozessen ergibt sich jedoch vor allem daraus, wie die Vorbedingung verstanden wird. Der intergouvernementale Prozess versuchte, mithilfe einer Unmenge von Komitees eine europäische Innenpolitik am Reißbrett zu entwerfen, während der Schengener Prozess ein sehr fokussiertes, pragmatisches Projekt einer begrenzten Zahl von genau spezifizierten Ausgleichsmaßnahmen verfolgte und gleichzeitig von der kleinen Anzahl von Beteiligten in dieser »Koalition der Willigen« profitierte.

Der Analyse einer Logik des Sicherheitsdefizits, welches nicht nur Zaiotti so beschreibt, sondern welches auch in den vielfachen Studien im weiten Feld der *Versicherheitlichung* angeführt wird (vgl. etwa Bigo 2002; Bigo und Guild 2005) wohnt auch eine Dichotomie inne, die es abzuschwächen gilt. Denn mit Verweis auf Walters und Haahrs Arbeiten zeigt sich, dass es in den verschiedenen Prozessen nicht um eine binäre Abwägung von Freiheit gegen Sicherheit handelt. Denn beide Begriffe sind zu schillernd, als dass sie einfach gegeneinander gestellt werden könnten. Im weitesten Sinne argumentiert die Kommission, dass ökonomische Sicherheit, und damit Frieden, aus liberalen Zirkulationsfreiheiten entsteht. Der intergouvernementale Prozess versteht Freiheit als Freiheit von (kriminellen) Bedrohungen, die durch einen polizeilichen und justiziellen Sicherheitsbegriff hergestellt werden soll und die gegebenenfalls auch mit einer Einschränkung bürgerlicher Freiheiten einhergehen muss. Dies verweist auch darauf,

dass Sicherheit und Freiheit teilbar sind – diese Hervorhebung zieht sich tatsächlich durch alle Argumentationen – zwischen EG/EU-Bürger_innen einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits. Dies gilt umso mehr im Schengener Modell, dessen Kontroll-Instrumentarium vor allem nach außen gewendet war.

Stärker noch gilt dies für das *Schengener Durchführungsübereinkommen*, welches 1990 unterzeichnet wurde. Stellte das *Schengener Übereinkommen* eine recht verbindliche Absichtserklärung dar, so wurden im *Schengener Durchführungsübereinkommen* von 1990 die tatsächlichen Maßnahmen vereinbart, die zur Etablierung eines Raums ohne Binnengrenzkontrollen führen sollten. Brouwer beschreibt die intensiven Verhandlungen, die zur Erstellung der endgültigen, am 19. Juni 1990 unterzeichneten Fassung führten (Brouwer 2008, 33ff.). Verschiedene Arbeitsgruppen beschäftigten sich mit den für die Umsetzung des *Schengener Übereinkommen* relevanten Themen und blieben größtenteils auch nach der Unterzeichnung bestehen und bildeten damit den Apparat und die Bürokratie des Schengener Systems. Eine ursprünglich anvisierte Unterzeichnung von *Schengen II* im Jahr 1989 sowie ein Inkrafttreten 1990 musste aufgrund der geopolitischen Umwälzungen, die der Fall der Berliner Mauer 1989 einleitete, verschoben werden. Regelungen bezüglich dem Transport und der Zirkulation von Waren, die ursprünglich eine große Rolle in den Erwägungen zur Abschaffung der Binnengrenzkontrollen gespielt hatten, waren in der Zwischenzeit durch Gesetzgebungsverfahren der EG erreicht worden und nahmen daher in *Schengen II* keine große Rolle mehr ein.

Evelien Brouwer weist explizit auf die Kontinuität der Kontrollfunktion der Grenze, die dem Schengener Prozess innewohnt, hin. Mit Verweis auf die Arbeit von Sandra Lavenex (2001) hält sie fest, dass *Schengen II* eine starke Akzentuierung beinhaltet: »Although the CISA of 1990 [SDÜ; bk] is based on the principle of the abolition of border controls, there is a clear difference between this Treaty and its predecessor: the Schengen Agreement of 1985. As pointed out by Lavenex, where the latter Agreement ›focuses on borders from the point of view of their abolition‹, Schengen II can be read as ›a re-confirmation of the function of borders for state sovereignty and security‹« (Brouwer 2008, 35). Bei Zaiotti findet sich eine ähnliche Einschätzung, in dem er konkret die Ausgleichsmaßnahmen als die *conditio sine qua non* hervorhebt: »If we consider the [Schengen] regime's internal dynamics, for example, the achievement of freedom of movement was not the main term of reference in policy makers' activities. Instead, the litmus test for the regime's application became the establishment of the ›necessary‹ compensatory measures. The balance between freedom of movement and compensatory measures clearly tilted toward the latter« (Zaiotti 2011, 144).

Durch *Schengen II* wurde aus dem Projekt der Erhöhung der Zirkulationsfreiheit also ein Projekt der Ausgleichsmaßnahmen. Im Gegensatz zu der Absichtserklärung *Schengen I*, welches vor allem auf noch vorzunehmende Harmonisierungen Bezug nimmt, enthält der Vertragstext *Schengen II* weitreichende,

detaillierte und bindende Vorgaben bezüglich Grenzkontrolle und -überwachung und der Voraussetzungen für die Vergabe von Visa. Bezüglich der Einreise von Drittstaatsangehörigen schreiben mehrere Artikel Modalitäten fest, ein eigenes Kapitel widmet sich der Bewegungsfreiheit für Drittstaatsangehörige im Schengenraum. Ein eigener Titel (III) widmet sich der Polizei- und Justizkooperation, während in Titel IV die Einrichtung, Betrieb und Nutzung des *Schengener Informationssystems* (SIS) festgelegt sind. Mit dem *Schengener Durchführungsübereinkommen* wurden damit präzise jene Ausgleichsmaßnahmen bindend ausformuliert, welche das Bundesministerium des Inneren 1978 anlässlich der *TREVI*-Kooperation schon verlangt hatte. Hinzu kommt noch die Harmonisierung der Visumsvergabepraxis, welche jedoch ebenfalls schon seit den 1970er Jahren als Ausgleichsmaßnahme diskutiert wurde.

Weiter enthält der Vertragstext Regelungen zur Zuständigkeit für Asylverfahren. Die entsprechenden Regelungen stimmen weitestgehend mit dem *Dubliner Übereinkommen* überein, welches vier Tage zuvor, am 15. Juni 1990 von fast allen Mitgliedern der EG unterzeichnet wurde. Wie schon beschrieben wurde der Vertragstext von der *Ad-hoc Gruppe Einwanderung* vorbereitet, welche den Entwurf für *Schengen II* als Vorlage nahm. Der *Schengener Exekutivausschuss* beschloss 1994, dass die entsprechenden Artikel des SDÜ nach Inkrafttreten des *Dubliner Übereinkommens* – also 1997 – durch dieses ersetzt werden sollten (Brouwer 2008, 24f.). Diese enge Koppelung der beiden Vertragswerke wurde im Übrigen auch durch die Präambel des *Dubliner Übereinkommens* festgehalten, welche das gemeinsame Ziel, »einen Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen, in dem insbesondere der freie Personenverkehr gemäß den Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [...] gewährleistet wird«, festhielt (Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities 1990 at Präambel).

Damit lässt sich in Anlehnung an William Walters das *Schengener Durchführungsübereinkommen* als Geburt der europäischen Außengrenze beschreiben. Dies bedeutet nicht, dass der Begriff nicht schon vorher existiert hätte, er taucht, wie gezeigt werden konnte, schon in den Diskussionen der 1970er Jahre auf und wird auch von *Schengen I* referenziert. Es bedeutet auch nicht, dass die europäische Außengrenze ab diesem Zeitpunkt in der Form existierte, wie sie etwa im Jahr 2020 bekannt ist. Der Begriff der Geburt markiert vielmehr den qualitativen Unterschied, dass mit *Schengen II* die Außengrenze als Institution, wie auch als Objekt von Regierungskünsten denkbar und sogar im Sinne einer Polizeipraxis greifbar wird.

Schengen II, welches die Außengrenze negativ als die Summe aller Grenzen der Vertragsparteien, die keine Binnen- oder gemeinsame Grenzen sind, definierte, beschrieb eine präzise Kontrollpraxis, die sich aus einer Abschätzung der zu

erwartenden Herausforderungen an der Außengrenze ergab. Weiter wurde mit dem Schengener Informationssystem ein Instrumentarium zur Erfassung und Verwaltung der Mobilitätspraxen über die Grenze hinweg geschaffen. Im Gegensatz zur ›westfälischen‹ Grenze, welche als lineare Demarkation eines flächigen Territoriums verstanden wird, ist die Schengener Grenze semi-linear, und dies in mehrfacher Hinsicht. Zum einen fokussiert sie die punktuellen Grenzübergänge als alleinige Ort der Grenzüberquerung: Die eigentliche lineare Grenze taucht wiederum nur negativ als Summe der Orte auf, an denen eine Grenzüberquerung nicht gestattet ist. Zum anderen entwickelt die Außengrenze auch einen Effekt auf das Innere, in Form von notwendigen Kontroll- und Kooperationspraktiken, die über die reine Polizeiarbeit hinausgehen, sondern eine nukleare, Schengener Innenpolitik darstellen. Die europäische Außengrenze à la Schengen ist zwar nach außen noch demarkiert und begrenzt, konstituiert sich aber ins Innere schon als Raum, der nun denkbar, erfassbar und damit regierbar wird. Darüber hinaus entfaltet sie eine ihr eigene Außenpolitik (vgl. etwa Zaiotti 2011, 109; Müller 2003, 351; Paoli 2015), die später insbesondere in den Erweiterungsprozessen der EU eine wichtige Rolle spielen wird.

Das *Schengener Durchführungsübereinkommen* trat nach langen Verzögerungen 1993 in Kraft. Dies bedeutete noch nicht das Ende der Binnengrenzkontrollen, sondern in erster Linie die Konstitution des *Schengener Exekutivausschusses*. In der Zwischenzeit waren Spanien und Portugal den *Schengener Abkommen* beigetreten und Griechenland, Österreich und Italien hatten die Absicht geäußert, ebenfalls in naher Zukunft hinzuzustoßen. Erst am 26. März 1995 fielen die Binnengrenzkontrollen, wenngleich dies nicht ausnahmslos galt. Frankreich hielt die Kontrollen in Richtung der Benelux-Staaten weiter mit Verweis auf die weiche Drogenpolitik der Niederlande aufrecht.

Nichtsdestotrotz handelte es sich um ein epochales Ereignis. Nach jahrzehntelangen Diskussionen und Anstrengungen um das Ende der Binnengrenzkontrollen in Europa wurde diese Vision für einige Staaten Realität. Doch auch die Kehrseite – die Kompensationsmaßnahmen und die verschärfte Kontrolle an den Außengrenzen des Schengenraums – zeigten sich schon an diesem Tag. Ein Bericht der Tagesschau vom 26. März 1995 zeigt lange Staus auf der polnischen Seite des Grenzübergangs Frankfurt/Oder.⁸ Interviewte polnische Grenzgänger_innen fühlten sich durch die neue Grenze diskriminiert und der Bericht verwies auch darauf, dass die polnische Regierung sich weigerte, an ihrer Seite des Grenzübergangs separate Spuren für Schengen- und Nicht-Schengen-Verkehr einzurichten.

Das Schengener System erwies sich in den folgenden Jahren dennoch als so funktional, dass es mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in den Rahmen

8 Tagesschau vom 26. März 1995, Online: <https://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-71723.html>.

der EU-Verträge einbezogen wurde und so aufhörte, als separater Prozess zu existieren. Der genaue Pfad mit seinen unterschiedlichen Erwägungen wurde von Zaiotti detailliert rekonstruiert (Zaiotti 2011, Kap. 7; vgl. auch Den Boer und Corrado 1999, 400ff.) und soll hier nicht reproduziert werden. Festzuhalten ist, dass das relative Scheitern des Maastrichter Prozesses – die unüberschaubaren Strukturen der neu geschaffenen Institutionen und das Nichtzustandekommen zentraler Abkommen – schnell zu der Überlegung führten, den Stillstand durch die Inkorporierung der Schengener Abkommen in das Vertragswerk der EU zu beseitigen. Dies lag auch insofern auf der Hand, als dass sich die gescheiterten Abkommen – Außengrenzenkonvention und Europäisches Informationssystem – von Beginn an an den einschlägigen Schengener Regelungen orientiert hatten, Schengen aber schon seine Praktikabilität bewiesen hatte – zum einen durch das tatsächliche Inkrafttreten 1995, zum anderen durch die Tatsache, dass die Gruppe der ursprünglichen fünf Schengen-Staaten schnell um weitere Mitglieder gewachsen war.

Der Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde, inkorporierte nicht einfach das Schengener Vertragswerk, sondern proklamierte die Schaffung des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (Area of Freedom, Security and Justice [AFSJ]) als Überbegriff für die immer noch im Entstehen begriffene europäische Justiz- und Innenpolitik. Ähnlich der großen Projekte des Binnenmarktes und der Währungsunion handelte es sich um eine Vision, welche anvisiert war und nun sukzessive geschaffen werden sollte. Dies ging einher mit der Vergemeinschaftung wesentlicher Bestandteile der Dritten Säule, namentlich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der *flankierenden Maßnahmen zum freien Personenverkehr*, also der Maastrichter Version der Ausgleichsmaßnahmen. Letzter Bereich wurde von nun an als Politikfeld *Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung* zusammengefasst. Vergemeinschaftung bedeutet hier das Ende des intergouvernementalen Modus der Entscheidungsfindung à la Maastricht: Nach einer Übergangszeit⁹ von fünf Jahren würde das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorhaben an die Kommission übergehen und der legislative Prozess würde die schon für die EG geltende Form – also Parlament und Rat als Ko-Legislative – annehmen.

9 In der Übergangsphase, die auf Drängen Deutschlands vereinbart wurde (Zaiotti 2011, 152), würden sich die Kommission und der Rat das Initiativrecht teilen, für Entscheidungen würde das Konsensprinzip, und nicht das Prinzip der Qualifizierten Mehrheit gelten. Das Parlament würde von dem legislativen Prozess ausgeschlossen sein. Auch der Europäische Gerichtshof würde nur eingeschränkt Kompetenzen betreffend der verbleibenden Dritten Säule (also die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) haben. Die Übergangsphase konnte durch einen Rat-Beschluss verlängert werden. Effektiv ging sie erst mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der gleichzeitig auch die Dritte Säule endgültig auflöste, zu Ende.

Die Vergemeinschaftung des Bereichs Grenzkontrollen wiederum stammte nicht aus der vormaligen Dritten Säule, sondern wurde durch die Inkorporierung des Schengen-Besitzstandes durch das Schengen-Protokoll – ein separater Zusatz zum Vertrag von Amsterdam – erzielt. Präziserweise muss festgehalten werden, dass spezifische Politiken der Schengen-Kooperation, die auf eine polizeiliche Zusammenarbeit zielten, nicht vergemeinschaftet wurden, sondern in der Dritten Säule angesiedelt wurden. Weiter wurden Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark¹⁰, die sich nicht in Gänze an Schengen beteiligen wollten (die berühmte Opt-out-Regelung, die die Möglichkeit eines Opt-in für Einzelinitiativen ermöglicht) sowie für Nicht-EU-Mitgliedstaaten, die schon mit Schengen assoziiert waren, also Norwegen und Island, geschaffen.

Institutionell migrierten die meisten Schengener Strukturen, wie etwa der Exekutivausschuss, das Sekretariat sowie die einzelnen Untergruppen in die EU-Strukturen, womit das institutionelle Wissen des Schengener Apparats in der EU fortleben konnte (vgl. Zaiotti 2011, 155; Den Boer und Corrado 1999, 413f.). Zaiotti nimmt diesen Fakt zum Anlass, statt von einer Vergemeinschaftung Schengens durch die EU von einer »Schengenisierung« der EU zu sprechen (Zaiotti 2011, 154). Er führt in dieser Hinsicht auch die Flexibilitäten des Schengen-Protokolls bezüglich unwilliger Mitgliedstaaten an, die in seiner Lesart zu einem Europa zweier Klassen führe und damit das ursprüngliche Schengener Modell des Vorpreschens einiger weniger repliziere. Zwar gibt es Präzedenzfälle von Flexibilität (der umgangssprachlich »Brittenrabatt« genannte Abschlag auf die Beiträge Großbritanniens zum EG-Haushalt wurde schon 1984 vereinbart). Dennoch besteht in den Forschungen zur europäischen Integration ein weitreichender Konsens darüber, dass ab Amsterdam flexible Modelle, wie etwa das der »variablen Geometrie«, dem Europa »à la carte«, der Vertiefung und der Verbreiterung, wie auch dem »Europa der zwei Geschwindigkeiten« einen Aufschwung finden. Ob diese eine Konsequenz Schengens ist oder etwa auch durch den Erweiterungsprozess der EU, der in den 2000er Jahren erneut an Fahrt aufnimmt, erklärt werden kann, soll an dieser Stelle offen gelassen werden.

Andere Autor_innen bewerten das Zusammentreffen der EU und Schengens weniger pointiert. Für Evelien Brouwer stellt die Vergemeinschaftung Schengens

10 Kurioserweise war Dänemark 1997 schon Schengen-Mitgliedstaat, verweigerte sich aber – aufgrund seiner Mitgliedschaft in der Nordischen Union – der Einbeziehung Schengens in die EU. Die Position der drei Staaten wird in der einschlägigen Literatur mehrfach als »exzentrisch« beschrieben. Sie führte zu solch absurden Situationen, dass etwa die EU-Ratspräsidentschaft des Vereinigten Königreichs in der ersten Hälfte des Jahres 1998 die Inkorporierung Schengens in die EU vorbereiten musste, obwohl sie diese ablehnte und zugleich eigentlich keinen Zugriff auf die relevanten Dokumente Schengens hatte. Diese waren immer noch als vertraulich eingestuft und auch gar nicht in offiziellen Übersetzungen in die englische Sprache vorliegend (Den Boer und Corrado 1999, 401).

eine Erhöhung der Transparenz dar. Zum einen sei die neue Aufsichtsrolle des Europäischen Gerichtshofs hervorzuheben, zum anderen: »One of the major objections against the Schengen cooperation was its secrecy of decision-making, the lack of democratic accountability and the absence of any judicial control. [...] The publication of the whole Schengen acquis in 2000 was an important achievement for the transparency of the applicable rules, despite the fact that some documents remained confidential« (Brouwer 2008, 44). Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt, wie Brouwer an anderer Stelle beschreibt:

»The Schengen Executive Committee was replaced by the EU Council and the decisions amending or implementing the Schengen *acquis* are now taken by Ministers of Justice and Home Affairs. One of the consequences of this shift in ›government‹ from the Executive Committee to the JHA Council was that an important source of information about Schengen disappeared. Whereas the former Schengen Executive Committee used to present an annual report on the implementation of the Schengen *acquis*, this reporting was not replaced by a comparable publication by the JHA Council.« (42f.)

Zwar warnen auch den Boer und Corrado – aus der Perspektive des Jahres 1999 – vor einer Kompetenzverschiebung weg von der Kommission hin zu den Arbeitsgruppen, die die EU von der Schengen-Kooperation geerbt hatte (Den Boer und Corrado 1999, 413) und charakterisieren die Opt-In-Provisionen als »serious threat to the consistency of the Community legal order« (411). Dennoch verbleiben diese Warnungen im Konjunktiv, und ihr Beitrag zum Verständnis der Beziehung zwischen Schengen und der EU liegt vor allem darin, dass sie minutiös, wenngleich selektiv herausarbeiten, wie die Inkompatibilitäten der beiden Vertragswerke überwunden werden mussten. Dies bezieht sich im Wesentlichen auf die intransparenten und geheimniskrämerischen Entscheidungsprozesse des *Schengener Exekutivausschusses* und der mangelnden demokratischen Legitimation der getroffenen Entscheidungen. Daher bewerten den Boer und Corrado das Motiv der Inkorporierung Schengens als Zweckehe (»marriage of convenience« (399)), in der Schengen an Legitimität und die Dritte Säule an operativer Kapazität (sie führen hier das SIS als auch die funktionierenden Kooperationen an) gewinnen würde. Die konkreten von ihnen benannten Probleme entstammen der Aushandlung des ›Ehevertrags‹ (also des Amsterdamer Vertrags und im Besonderen des *Schengen-Protokolls*).

Emek Uçarer, die sich mit der Rolle der Kommission im Feld der Innen- und Justizpolitik beschäftigt, bewertet den Amsterdamer Vertrag und damit auch die Inkorporierung Schengens positiv. Nach ihrer Darstellung ging die Kommission gestärkt in die Post-Amsterdam-Ära, und zwar sowohl in verfahrensrechtlicher als auch in institutioneller Hinsicht. Hinzu kamen weitere Aufwertungen der Rolle der Kommission noch während der Fünf-Jahres-Übergangsphase (Uçarer 2001).

Die weitere Entwicklung in dieser Phase wird in einem späteren Abschnitt dargestellt werden. Abschließend gilt es jedoch, eine Bewertung des Schengener Prozesses bis Amsterdam vorzunehmen. Nicht nur in der einschlägigen akademischen Literatur, sondern auch in relevanten *policy*-Dokumenten und historischen Einordnungen beteiligter Akteure kursiert vor allem ein Begriff: der des Laboratoriums Schengen. Er geht oftmals einher mit weiteren Charakterisierungen des Schengener Prozesses als ›Experiment‹, ›Vorbild‹, ›Vorläufer‹ oder auch ›Motor‹ der Europäisierung der Justiz- und Innenpolitik. Die Beschreibung Schengens als Laboratorium nimmt ihren Ausgang in den 1980er Jahren:

»The ›laboratory‹ metaphor and the family of related concepts (›testing‹, ›experimenting‹, ›trial‹, etc.) surfaced in internal and public documents and speeches about the Schengen regime soon after the initiative was originally launched in the mid 1980s. It was used not only by the proponents of Schengen, but also echoed by other actors who were ›external‹ to the policy circle that had elaborated it. Among them, we find the EU [sic!] institutions and, most notably, the European Commission. In one early commentary [in 1988; bk] about the initiative, the Commission defines Schengen as a ›parallel and significant exercise‹ which will function as a ›testing ground‹ or ›testbed‹ [...].« (Zaiotti 2008, 14)

Der Gehalt oder die konkrete Implikation der Metapher wurde nur selten ausbuchstabiert. Selbstverständlich drängen sich viele Interpretationen, insbesondere im Hinblick auf die Akteurskonstellation, auf. Die Metapher bringt sicherlich zum Ausdruck, dass das Vorhaben, zentrale Kompetenzen der nationalen Souveränität wie Strafverfolgung, Kriminalitätsbekämpfung und Grenzsicherung zu supranationalisieren, in dieser Form keinen historischen Vorläufer hatte und deswegen ein gewagter Versuch war, der auch hätte scheitern können. Damit dämpfte der Gebrauch der Metapher Laboratorium auch die Erwartungen. Für Außenstehende, die dem Schengener Projekt nicht unbedingt positiv gesonnen war, etwa weil es in Konkurrenz zu einer vergemeinschafteten Justiz- und Innenpolitik stand, war die Metapher sicherlich ähnlich brauchbar, um die Signifikanz Schengens herunterzuspielen: Handelte es sich nur um einen Prototypen, um ein Beta-Release, so würde die fertige Version 1.0 erst noch folgen. In diesem Sinne wird auch oftmals auf die EG-Treueklausel des SDÜ verwiesen, nachdem EG/EU-Regelungen Vorrang vor den Regelungen des SDÜ hatten (vgl. Müller 2003, 127), sowie die im Schengener Vertragswerk enthaltene Absichtserklärung, dass das Ziel der Schengen-Kooperation sei, im Vertragswerk der EU aufzugehen. Hier sei nochmal auf den Wegfall der Regelungen zur freien Warenzirkulation in der Zeit zwischen *Schengen I* und *II* verwiesen sowie der Obsoleszenz der Schengener Regelungen zum Asylrecht durch das Inkrafttreten Dublins 1997.

Doch gerade letzteres Beispiel demonstriert, dass die EG-Treue ein zweischneidiges Schwert ist. Sie kann sowohl als Limitierung des Schengener Prozesses durch EG-Recht interpretiert werden, oder eben als eine Dynamik, die der Schengener Prozess auf die EG ausübte. Die Beschreibung Schengens als »eigentlicher Motor der europäischen Integration in der Innen- und Rechtspolitik« (Lange 1999; zit. n. Müller 2003, 127) oder auch Zaiottis These der Schengenisierung der EU legen letztere Interpretation nahe.

Damit verweist die Laboratoriums-Metapher auf einen spezifischen Modus der Europäisierung, der sich in Anlehnung an den »doing border«-Ansatz (van Houtum und van Naerssen 2002; Salter 2011) als *doing Europe* bezeichnen ließe. Im Gegensatz zu den Top-Down-Modellen, die den verschiedensten Schulen der Europäischen Integrationsforschung oftmals zu Grunde liegen, würde dieser Ansatz auf experimentelle Praktiken verweisen, die in der Absenz und in Graubereichen einer umfassenden Vergemeinschaftung gedeihen und diese Leerstelle durch Präzedenz, durch das Primat der Praxis, ausfüllen, noch bevor sie formal kodifiziert oder rechtlich verfasst werden können.

Außengrenze und Ausgleichsmaßnahmen

Das Projekt der Ausgleichsmaßnahmen, welches sich langsam seit den 1970er Jahren angedeutet hatte, mit Schengen II ein konkretes Projekt weniger Staaten, und mit Amsterdam endgültig zu einem »goal of EU cooperation in themselves« (Brouwer 2008, 29) wurde, stellen ein Paradebeispiel für die Anwendbarkeit einer solchen praxeologischen Perspektive auf Europa und den Prozess der europäischen Einigung dar. Festgehalten werden muss jedoch, dass eine solche Perspektive nicht allein erklärungsmächtig ist, sondern in hohem Maße kontextsensitiv ist. In dem Fall der Ausgleichsmaßnahmen sind dies die Genealogie des freien Personenverkehrs des EG-Binnenmarktes, das Ringen um die Verwirklichung dieser Freiheit, die Akzentsetzungen, die die verschiedenen Akteure vorgenommen haben und die Perspektiven, die sie eingebracht haben, und in erster Linie das Zusammentreffen dieser Akteure in ständig changierenden Konstellationen. Es ist dieses langsame Driften über drei Jahrzehnte – akzentuiert durch punktuelle Dynamiken, welches die Rekonstruktion der Genese der europäischen Außengrenze so kompliziert und schillernd macht.

Aus dieser Perspektive ist Ruben Zaiottis Bewertung des Schengener Prozesses als dichotomes Aufeinanderprallen zweier Kulturen – eigentlich Systeme – wenig überzeugend (Zaiotti 2011). Er analysiert die Parallel-Entwicklung unter einem politikwissenschaftlichem Paradigma der »Kulturen der Grenzkontrolle« (»Cultures of Border Control«). Zaiotti postuliert, dass sich in den 1980er Jahren zwei grundsätzlich verschiedene, im Widerstreit befindliche neue Kulturen der

Grenzkontrolle entwickelt hätten, namentlich »Schengen« und »Brüssel«, denen es jeweils um die Ablösung der »westfälischen« Kultur der Grenzkontrolle ginge. Letztere zeichne sich durch eine enge Bindung an idealtypische Vorstellungen des Nationalstaats aus, während sowohl *Schengen* als auch *Brüssel* Versuche gewesen seien, eine post-nationale Form der Grenzkontrolle einzuführen.

Aufgrund dieser von ihm etablierten Dichotomie ist es Zaiotti möglich, eine geschlossene Darstellung dieses vielschichtigen Prozesses zu formulieren. In dieser Hinsicht stellt seine Rekonstruktion eine wertvolle Ressource dar, von der auch die vorliegende Arbeit stark profitiert hat. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Befund der Dichotomie nicht eher ein Hindernis für eine detaillierte Analyse darstellt. Die These der Dichotomie führt zu einem Suchen nach Binaritäten und lässt wenig Raum für Ambivalenzen, Überschneidungen und Driften von Bedeutungen über die Zeit. Besonders offen tritt dieses Problem zu Tage, wenn Kommission und EU-Mitgliedstaaten einfach unter einer »Brüsseler Kultur der Grenzkontrolle« subsummiert werden. Dies blendet die in dieser Arbeit herausgearbeiteten, wesentlichen Unterschiede zwischen dem Projekt der Kommission und dem der EG-Mitgliedstaaten aus, wobei angesichts der Haltung insbesondere des Vereinigten Königreichs gar nicht klar ist, ob ein letzteres Projekt überhaupt existierte.

Problematisch erscheint auch der Begriff der Kulturen und ferner das evolutionäre Verständnis, welches Zaiotti mit seinem Kulturbegriff verbindet. Aufgrund der Entkopplung von jeglichen tatsächlichen, praktischen Formen der Grenzkontrolle, aber auch der Entscheidungsfindungsprozesse – Zaiotti betreibt vor allem Dokumentenanalyse und eine Einordnung der Entwicklungen durch Sekundärquellen – bleiben die jeweiligen Kulturen Schengens und Brüssels seltsam unterbelichtet. Erst gegen Ende seiner Arbeit expliziert Zaiotti etwa, dass die der Schengener Rationalität unterliegenden Annahmen eine Überbetonung von Sicherheitsaspekten, Zentralität der Rolle von Regierungen, Flexibilität als bevorzugte Arbeitsweise und begrenzte rechtliche und demokratische Kontrolle seien (Zaiotti 2011, 190). Zwar wurden diese Punkte über den Verlauf der vorherigen Kapitel herausgearbeitet, aber nicht in das Zentrum der Analyse gestellt. Es erscheint geradezu, als sei ein Begriff der Kultur als zentrales Analyseinstrument gewählt worden, weil er den Ruf hat, nur schwer fassbar zu sein. Zudem ließe sich argumentieren, dass diese Charakteristika in gewisser Weise auch auf das Maastrichter Modell zutreffen. Aufschlussreich wäre daher eine Untersuchung des konkreten Einflusses dieser Charakteristika auf die Genese des europäischen Projekts gewesen.

Letzten Endes geht es Zaiotti weniger um eine detaillierte Rekonstruktion der Rationalitäten, sondern um die Schilderung eines evolutionären Kampfes zweier Kulturen, von denen sich letzten Endes die eine (Schengen) durchsetzt, während die andere (Brüssel) abstirbt. Als Erklärung, warum sich dies so ergeben habe,

wird lediglich die »superior performance« (146) angeführt, also die Tatsache, dass das Schengener Modell rascher positive politische Ergebnisse gezeitigt habe, welches dann ein eigenes Momentum ausgelöst habe. Dies ist der bekannte evolutionäre, anti-genealogische Zirkelschluss. Als analytisches Modell ist dies jedoch wenig hilfreich, weil es die Geschichte immer aus der Perspektive der Gegenwart und des vermeintlichen Siegers erklärt. Beinhaltet seine Analyse nicht eine ›The winner takes it all‹-Haltung, so wäre seine Gegenüberstellung von Schengen und Brüssel eine produktive Herangehensweise, um die innerhalb des Regimes existierenden Elemente genealogisch zurückzuverfolgen und zu kontrastieren. Insbesondere die nach dem Vertrag von Amsterdam weiter stattfindenden Auseinandersetzungen zwischen einem vergemeinschaftlichten und einem zwischenstaatlichen Ansatz könnten so weiter untersucht werden.

Welche Herausforderung eine detaillierte Rekonstruktion der Entstehung eines europäischen Migrations- und Grenzregimes seit den 1980er Jahren darstellt, wird angesichts Gregory Feldmans Versuch, eine solche vorzulegen (Feldman 2012, 60ff.), deutlich. Seine Analyse des Schengener Prozesses und der Vergemeinschaftung von Justiz- und Innenpolitik scheitert an einem grundsätzlichen Missverständnis der Institutionen, Funktionsweise und Genese der Europäischen Gemeinschaft und Europäischen Union. So werden etwa beständig der *Rat der Europäischen Union* und der *Europäische Rat* verwechselt oder sogar vermengt: Der Europäische Rat wird an einer Stelle als »body composed of national ministers that establishes the EU's political priorities« (61) dargestellt. Bezüglich der zentralen Frage der politischen Rationalität Schengens, die für eine Studie zum »migration apparatus« der Europäischen Union unerlässlich ist, werden Ursache und Wirkung verwechselt: »The Schengen Agreement called for the free circulation of goods, finance, and labor within the EU and pushed for the creation of a common market« (61). Der Bezug auf die noch nicht existierende EU und die Reduzierung der vier Grundfreiheiten auf drei stellen noch eher lässliche Fehler dar, während die Darstellung, Schengen sei nicht das Projekt der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – dies wird von Feldman der EEA zugeschrieben –, sondern das des Binnenmarktes grundlegend falsch ist. *Schengen II* ist vollkommen absent in der Beschreibung: »The 1997 Treaty of Amsterdam transposed the Schengen Agreement [Singular; bk] into EU law applicable to all fifteen EU countries [...]« (61) und auch die direkte Gültigkeit von EU-Verordnungen und insbesondere des SDÜ wird nicht verstanden (»By 2010, twenty-five of the twenty-seven member states would incorporate it into national legislation [...]« (61)). Die Herausbildung einer frühen europäischen Migrationspolitik wird fälschlicherweise der Kommission zugeschrieben, welche schon vor, aber insbesondere durch Maastricht ermächtigt worden sei, eine proaktive Rolle in der Harmonisierung der Migrationsgesetzgebung zu verfolgen. Das Tempel-Modell des Maastrichter Vertrags steht jedoch tatsächlich für die weitgehende Exklusion der Kommission aus dem Prozess der

Politikgestaltung in diesem Feld, vor Maastricht war die Kommission weitestgehend von den intergouvernementalen Foren ausgeschlossen. Die Proklamation des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird fälschlicherweise dem Haager Programm von 2004 zugeschrieben und als Teil der europäisierten Migrationspolitik beschrieben, und nicht als die zentrale innenpolitische Imagination des Amsterdamer Vertrags erkannt. Diese Liste ließe sich fortsetzen, was insbesondere deswegen bedauernswert ist, da Feldmans Studie eine der wenigen expliziten Versuche einer ethnographischen *policy*-Forschung zur europäischen Migrations- und Grenzpolitik darstellt. Insbesondere seine Fragestellung zum Prozess der *migration policy*-Formulierung, die immer wieder auftauchenden gouvernementalitätstheoretischen Sensibilitäten seiner Analyse und seine Operationalisierung des Sicherheitsbegriffs in einer ethnographischen Forschung wären auch für die vorliegende Arbeit höchst relevant gewesen.

Die einschlägige akademischen Literatur zum Ereignis Schengen ist in der Tat davon geprägt, inwiefern die Justiz- und Innenpolitik der EU nach Amsterdam auf einem verengten Begriff der Sicherheit basierte und den demokratischen Charakter des Politikfeldes in Frage stellte. Stellvertretend für diese Arbeiten soll hier Bezug auf Dora Kostakopoulous rhetorische Frage genommen werden, ob es eigentlich eine Alternative zu ›Schengenland‹ gebe (Kostakopoulou 1998). Sie kritisiert, dass die Frage der Migration ausschließlich als Frage von ›law and order‹ thematisiert werde, das Migrationspolitik vor allem in geheimen Zirkeln (sie verweist hier auf die *TREVI-Gruppe*) formuliert werde, dass der *policy*-Aspekt der Rechte der Migrant_innen stark defizitär sei und dass der offizielle Diskurs über die Frage der Einwanderung eine Schlagseite in Richtung abschottender Maßnahmen habe. Im Rückgriff auf die politische Philosophie plädiert sie daher für eine Entkopplung der Begriffe der Souveränität und des Nationalen. Bezüglich ihrer Fragestellung bedeute dies, den Mitgliedstaaten das Recht auf Formulierung von Einwanderungspolitik zu entziehen und diese endgültig zu vergemeinschaften. Dies eröffne, so Kostakopoulou, die Möglichkeit, die Frage der Migration von der willkürlichen Aura der Kriminalitätsbekämpfung zu befreien und eine inklusive und permissive Einwanderungscharta für die Europäische Union zu formulieren.

Ist Schengen also alternativlos? Unter den spezifischen historischen Bedingungen und der konkreten Akteurskonstellation seiner Genese erscheint Schengen in der Tat alternativlos. Es ist schwer, sich vorzustellen, unter welchen Bedingungen die EG-Mitgliedstaaten in den 1980er Jahren ihre Kompetenzen in der Migrationspolitik bereitwillig an die Kommission übertragen hätten können. Noch realitätsferner aus heutigen Perspektive erscheint ein Geschichtsverlauf, in dem das konstatierte Defizit der Demokratie im europäischen Projekt zu einer Entkoppelung von Staatsbürgerschaft und politischer Repräsentation geführt hätte und letztere an ein einfacheres Kriterium wie Anwesenheit gebunden wäre. Und dennoch: Die Idee eines supranationalen Binnenmarktes und Wirtschaftsraums,

der von einer *Hohen Behörde* harmonisiert wird und dessen Effekt eine Aufhebung der erfahrbaren Grenzen in Europa und die Etablierung nicht nur der Personenfreizügigkeit, sondern auch der Niederlassungsfreiheit für alle europäischen Bürger_innen sein würde, muss in den 1950er Jahren ähnlich utopisch geklungen haben. Die genealogische Methode erinnert uns daran, dass die Gegenwart nicht das zwangsläufige Ergebnis der eigenen Geschichte ist, sondern nur ein Pfad durch den Möglichkeitsraum darstellt, welchen die Geschichte – präziser: das menschliche Handeln – beständig eröffnet.

Doch wie ist nun der tatsächlich eingeschlagene Pfad zu bewerten? Der eingangs besprochene Band William Walters und Jens Henrik Haahrs beinhaltet auch ein eigenes Kapitel zur europäisierten Justiz- und Innenpolitik, die Walters und Haahr unter dem Begriff »Schengenland« verhandeln: »[W]e use Schengenland to name a particular regime of in/security and power relations. In other words, it reminds us that the concepts and technologies of power that underpin JHA are historical. They are not eternal but invented at a particular time, under specific conditions« (Walters und Haahr 2005, 93).

Daraus ergibt sich für die Autoren die Fragestellung, was für eine Art von Europa Schengenland eigentlich ist und welche Formen der Macht es autorisiert (94). Für die vorliegende Arbeit ist vor allem die gouvernementalitätstheoretische Untersuchung Schengenlands von Interesse. Um diese einzuführen, nehmen Walters und Haahr erneut Bezug auf den Begriff der ›Freiheit‹, welche in Schengenland nun eine andere Bedeutung erlangt: »In the figure of AFSJ [Area of Freedom, Security and Justice; bk] the extension of freedom now becomes a source of vulnerability« (103), oder, um den Kontrast zum Freiheitsbegriff des Binnenmarktes nochmal hervorzuheben: »If freedom is an energy that must be both unleashed and channelled in the common market, here [in Schengenland; bk] it is more like an endangered species calling for the protection of watchful, paternal authorities« (104). Diese Neubestimmung des Freiheitsbegriffes wird angesichts der Politiken des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* noch klarer werden. Für Walter und Haahr ist sie jedenfalls der Ausgangspunkt, die Gouvernementalität einer ›transnationalen liberalen Polizei‹ einzuführen, die vor allem in den Zwischenräumen, in den Kontrolldefiziten und an strategischen Orten wirksam wird. Auf diese Diskussion soll in dem nächsten Kapitel noch einmal zurückgekommen werden, da sie eine produktive Verbindungslinie von Schengen(land) hin zur Agentur Frontex zieht. An dieser Stelle soll daher lediglich festgehalten werden, dass das Ereignis Schengenland für Walters und Haahr den Punkt darstellt, an dem die EU territorial wird, indem Sicherheit und Territorium auf neue Art und Weise verknüpft werden (107):

»As it [the EU; bk] becomes involved in the fight against illegal immigration, the EU also becomes preoccupied with the defence of territory – not against invading armies but flows of illicit people and materials. [...] [I]f Schengenland is to address the problem of an in/secure Europe, then repelling enemies at the border – or, in the case of visa policy and carrier sanctions, long before they reach the border – has become a central feature of its response.« (Walters und Haahr 2005, 109)

Die neue Verräumlichung der Sicherheit, die Territorialität der EU hebt sich stark von »westfälischen« Territorialitäten ab. Die neue Praxis der Sicherheit operiert nicht mehr exklusiv an der Grenzlinie, sondern orientiert sich in biopolitischer Art und Weise nun an den Bewegungen, den »flows« der Migration und geht über die Grenze hinaus, wie auch in das Territorium hinein. Oder, um nochmal auf eine Beschreibung Walters' zurückzugreifen:

»Schengen appears as two types of border at once. There is a hardened exterior frontier, which, in those places where it comprises watchtowers, fences, and detection devices, is very much continuous with the long history of frontier as obstacle or barrier. But articulated with this is a more diffuse, networked, control apparatus that is no longer territorially fixed and delimited, and which has unfolded in response to the removal of common frontiers.« (Walters 2002, 573)

Es ist diese neue Grenze, diese neue Grenze Europas, die aus dem Projekt der Ausgleichsmaßnahmen erwächst. Eine ausgebaute, physische Außengrenze, die harmonisierten Kontrollpraktiken unterworfen ist, ergänzt durch eine neue polizeiliche Dimension der Kooperation im Inneren und eine informationstheoretische Ebene, die durch das Instrument des Schengener Informationssystems aufgespannt wird, formen die neue, multidimensionale, multiskalare, multivalente Grenze. Sie inkorporiert die »westfälische« Grenze, ist aber nicht auf sie zu reduzieren. Sie definiert eine neue Territorialität Europas, ist aber durch sie nicht eingeeht. Sie assembliert die multiplen Funktionen nationaler Souveränität und arrangiert sie in einem neuen Ensemble. Sie ist ein neuer, privilegierter Ort der Kontrolle von und der Generierung von Wissen über die Migration. Gleichzeitig ist sie dennoch ein Ort, den die Architekt_innen selbst erst erfahren, kennenlernen, wissen müssen. Dieser Prozess wird im nächsten Abschnitt dargestellt werden.

Die Grenze verwalten, Migration managen

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Abwägung zwischen der Binnenpersonenfreizügigkeit und dem befürchteten Sicherheitsdefizit, welches aus der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen resultieren sollte, formal kodifiziert. Der *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* sollte dieses Defizit beheben und die Abwägung zwischen den beiden Freiheiten (Bewegungsfreiheit und Freiheit von Kriminalität) wurde auch so festgeschrieben. Der *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* wurde durch Amsterdam in den Rang eines Unionszieles gehoben (Artikel B) und schränkte damit gleichzeitig das Ziel einer Personenfreizügigkeit ein:

»The Union shall set itself the following objectives: [...] to maintain and develop the Union as an area of freedom, security and justice, in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime;« (Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts 1997 at Art 1.5.)

Damit fand die Debatte um Binnengrenzkontrollen und Ausgleichsmaßnahmen ihren vorläufigen konstitutionellen Schlusspunkt, in dem die beiden ursprünglichen Projekte eines Raums ohne Binnenkontrollen und der freien Zirkulation mit dem Europa der Bürger_innen zum *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* verschmolzen wurden. Doch ähnlich wie es bei der Unterzeichnung der Römischen Verträge noch nicht klar war, welche Form der zu etablierende Binnenmarkt endgültig nehmen würde, so stellte auch der *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* einen anvisierten Endzustand dar, dessen Inhalt noch gar nicht endgültig ausbuchstabiert war und zu dessen Verwirklichung nun neue politische Anstrengungen notwendig wurden.

Als einen ersten Schritt legte die Kommission im Juli 1998 die Mitteilung »Towards an Area of Freedom, Security and Justice« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998) vor. Die Mitteilung ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil sie einen dedizierten Versuch der Kommission darstellt, eine eigene Lesart der neuen politischen Ziele der Union sowie der ihnen innewohnenden Rationalitäten zu entwickeln. Dies deutet sich etwa in den Erwägungen zum Freiheitsbegriff an, der auch die alte Figur eines »Europas der Bürger_innen« aufgreift:

»The three notions of freedom, security and justice are closely interlinked. Freedom loses much of its meaning if it cannot be enjoyed in a secure environment and with the full backing of a system of justice in which all Union citizens and residents can have confidence. These three inseparable concepts

have one common denominator – people – and one cannot be achieved in full without the other two.« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998, 1)

Das Bekenntnis zu der »enge Verbindung« zwischen den drei Werten, welches das zentrale Diktum der Versicherheitlichung »Keine Freiheit ohne Sicherheit« aufgreift, wird daraufhin sofortig konterkariert. Die Kommission beschrieb den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als die Summe dreier Räume, also eines Raums der Freiheit, eines Raums der Sicherheit sowie eines Raums des Rechts, deren jeweiligen Inhalte auf den folgenden Seiten dargelegt wurden. Unter dem Raum der Sicherheit wird vor allem *Euroapol*, »Organisierte Kriminalität« sowie Bekämpfung von Drogenkriminalität erwähnt, während unter der Überschrift des Raums des Rechts justizielle Kooperation in Zivil- wie auch in Strafsachen diskutiert wird.

Damit ist für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit alleinig die Diskussion zum *Raum der Freiheit* von Interesse. Die Kommission beginnt diese mit der Erläuterungen des neues, »breiteren« Freiheitsbegriffs:

»The wider concept of freedom embodied in the Treaty of Amsterdam aims to give ›freedom‹ a meaning beyond free movement of people across internal borders. It is also freedom to live in a law-abiding environment in the knowledge that public authorities are using everything in their individual and collective power (nationally, at the level of the Union and beyond) to combat and contain those who seek to deny or abuse that freedom. Freedom must also be complemented by the full range of fundamental human rights, including protection from any form of discrimination.« (5)

Trotz dieser erneuten und evidenten Anleihe an Sprechfiguren, die eher mit dem Maastrichter oder Schengener Prozess assoziiert sind, fällt das skizzierte Programm bezüglich Grenzen und Migration auffallend weich aus. Der *Schengen-Besitzstand* wurde – hier scheint wieder die Metapher des Labors auf – als Fundament und Instrumentarium für den erst noch kommenden, wahren (»genuine«) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschrieben. Für die Migrations- und Asylpolitik konstatierte die Kommission zwar, dass die Mitgliedsstaaten unter »Migrationsdruck« ständen, nahm dies aber vor allem zum Anlass, nun eine rechtlich bindende Harmonisierung des Migrations- und Asylrechts anzumahnen und neue Rechtsinstrumente zu suchen, um eine »massenhafte Ankunft« von Schutzbedürftigen bewältigen zu können. Dies sogar, falls diese formal nicht unter das Regime der Genfer Flüchtlingskonvention fielen und damit die bestehenden Asylsysteme überfordern könnten. Insbesondere aus einer Post-2015-Perspektive fallen die Vorschläge der Kommission auf, neue Instrumente des

vorübergehenden Schutzes, die über die Genfer Flüchtlingskonvention hinausgehen sowie Solidaritätsmechanismen, um besonders betroffene Mitgliedstaaten zu entlasten, einzuführen. Der Begriff der »illegalen Migration« taucht kein einziges Mal auf, die einzige versicherlichtete Figur ist der »fight against the trafficking in human beings«.

Weiter argumentierte die Kommission, dass der breite Freiheitsbegriff nicht nur auf die EU-Bürger_innen beschränkt sein dürfe, sondern auch für die über zehn Millionen Drittstaatsangehörigen, die in der EU lebten, gelten müsse. Hierauf bezog sich sicherlich auch die kleine Akzentsetzung, dass Freiheit auch Freiheit von Diskriminierung beinhalten muss. Hier blitzte also Kostakopoulos Alternative zu Schengen auf: eine Entkoppelung von Migrationspolitik und Kriminalitätsbekämpfung, eine weitreichende Entmachtung der Mitgliedstaaten in der Migrationsfrage, ein Rahmenwerk, welches die Menschenrechte mit einbezöge und ein Bekenntnis zur Aufnahme von Schutzsuchenden über die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen hinaus. Zumindest die Kommission hatte also 1998 eine Vorstellung einer Alternative zu Schengen (vgl. auch Hess 2009b, 93f.).

Die Mitteilung der Kommission diene der Vorbereitung des Treffens des Rats der Justiz- und Innenminister in Wien im Dezember 1998, welches zur Verabschiedung des *Wiener Aktionsplans zur Umsetzung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* führte (Rat der Europäischen Union 1998a). Auch der Rat beherrschte jedoch das Spiel, welches die Kommission in ihrer Mitteilung vorgeführt hatte: Die Erwägungen der Kommission finden sich, etwas reduziert, aber kaum abgeändert, in der Einleitung des Aktionsplans, werden jedoch gefolgt von den Maßnahmen, die ein grundsätzlich anderes Programm entwerfen und damit die grundsätzliche Stoßrichtung der Kommission konterkarieren:

»Ziel ist der Aufbau eines Raums der Freiheit innerhalb der nächsten fünf Jahre. Damit ein erhöhtes Maß an Sicherheit für alle europäischen Bürger gewährleistet werden kann, setzt die Verwirklichung dieses Ziels die Ausarbeitung flankierender Maßnahmen voraus, insbesondere in den Bereichen Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung« (Rat der Europäischen Union 1998a).

Es solle eine umfassende Migrationsstrategie entworfen, die Effizienz des *Dubliner Übereinkommens* gesteigert, das EURODAC-Übereinkommen¹¹ umgesetzt, Sekundär-Migration eingeschränkt, eine »kohärente EU-Rückübernahme-

11 Die Fingerabdrucksdatenbank EURODAC (European Dactyloscopy) ist eine Datenbank, in der Fingerabdrücke von Asylbewerber_innen und irregulär in die EU eingereiste Personen gespeichert sind, ursprünglich zum Zwecke der Umsetzung des *Dubliner Übereinkommens*. Nach Thorsten Müller wurde die Errichtung der Datenbank 1991 von den Einwanderungsminister_innen der EG grundsätzlich beschlossen, prioritär zwischen März 1996 und Dezember 1998 verhandelt, dann eingefroren und im Jahr 2000 im Rahmen einer EG-Verordnung

und Rückkehrpolitik« konzipiert, Informationskampagnen in Herkunftsländern zur »Bekämpfung der illegalen Einwanderung« durchgeführt sowie Visums-Vorschriften weiter harmonisiert werden. Der Aktionsplan skizziert also eine wesentlich repressivere Linie im Verhältnis zu Migration, die aber konsistent mit der Rationalität der Ausgleichsmaßnahmen ist.

Auf den Wiener Aktionsplan folgte dann, anlässlich des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrags, der Europäische Rat in Tampere, der im Oktober 1999 stattfand. Auch er stand unter der Überschrift der Etablierung des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, bezog sich explizit auf den Wiener Aktionsplan und formulierte zum ersten Mal das Ziel einer »Gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU«, welche sich aus vier Elementen zusammensetzte. Neben der a) »Partnerschaft mit Herkunftsländern« und der b) »gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen« stellte Tampere auch den Startschuss für das c) »Gemeinsame Europäische Asylsystem« (GEAS) dar und führte nun den *terminus technicus* der d) »Steuerung der Migrationsströme«, auf Englisch »management of migration flows«, ein, der sich später zum Begriff des *migration management* abschleifen würde. Es ist vor allem dieser Begriff, der eine gouvernementalitäts-theoretische Herangehensweise an das entstehende Grenzregime der Europäischen Union motiviert, denn die Rationalität des *migration management* wird ihm an zentraler Stelle eingeschrieben sein. Der Perspektive, dass Migration nicht unbedingt verhinderbar, aber im Sinne einer Regulierung einer mobilen Bevölkerung auch positive Effekte zeitigen könne, folgen Politiken, die einerseits auf die Schaffung von Kontrollpotenzialen *vis à vis* der irregulären Migration abzielen, aber auch eine funktionale Ausdifferenzierung des Migrations- und Grenzregimes erfordern. Letzteres ist insbesondere in der gemeinsamen Visumpolitik deutlich sichtbar. Auch Martin Geiger und Antoine Pécoud, die als erste den Begriff des *migration management* für die kritische Migrationsforschung systematisiert haben, verstehen ihn sowohl als Rationalität, über die sich Politik mobilisieren lässt, als Praktiken, die die Politiken erst umsetzbar machen sowie als Diskurs über die Migration. Gleichzeitig verweise der Begriff darauf, dass er von einem heterogenen Ensemble von Akteuren operationalisiert wird (Geiger und Pécoud 2010, 1f.).

In Tampere fand die bemerkenswerte Umkehrung des Verhältnisses zwischen Grenze und Migration statt. Folgte bisher die Harmonisierung von Migrationsrecht und -politik als Konsequenz aus der Binnenfreizügigkeit, so avancierte nun die »Steuerung der Migrationsströme« zu einem eigenständigen Ziel der EU-Politik, welches in dieser Art und Weise bis dahin nicht formuliert worden war. Eine harmonisierte und verstärkte Außengrenze führte nun nicht mehr nur zur

endgültig beschlossen (Müller 2003, 335). Die Datenbank wird ausführlicher im Kapitel Operation besprochen.

Notwendigkeit, grenzspezifische Praktiken, wie etwa Visumsvergabe, Zurückweisung oder Abschiebung, zu harmonisieren. Der Europäische Rat betonte vielmehr, dass »die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen« (Europäischer Rat 1999, Abs. 22). »Illegale Einwanderung« sei an ihrer Wurzel zu bekämpfen und zu diesem Zweck wünschte sich der Europäische Rat auch »eine engere Zusammenarbeit und eine gegenseitige technische Unterstützung der Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten – wie z.B. im Rahmen von Austauschprogrammen und anhand von Technologietransfers, insbesondere in Bezug auf die Seegrenzen – sowie die rasche Einbeziehung der beitragswilligen Länder in diese Zusammenarbeit« (Abs. 24). Hier fand nun also die Subsummierung der Grenze als Technologie unter das biopolitische Vorhaben einer Regierung der mobilen Bevölkerung der Migration statt. Von nun an macht es insbesondere Sinn, von einem *Europäischen Grenz- und Migrationsregime* zu sprechen, womit neben der Europäisierung des Politikfeldes der innige und unauflösbare Zusammenhang zwischen Grenzverwaltung und Migrationsmanagement in Europa hervorgehoben wird.

Nachdem Schengen eine europäische Außengrenze in ihrer multiskalaren Konfiguration überhaupt denkbar oder sagbar gemacht hatte, markierte Tampere den Punkt, an dem nun Politiken bezüglich des neuen Raums der Grenze formuliert wurden und diese neue Technologie im Sinne einer Regierung der Migration auch nützlich und operationalisierbar gemacht werden sollte. Denn die anderen relevanten Politikfelder im Kontext der Ausgleichsmaßnahmen (Warenverkehr, Terrorismus, organisierte, grenzüberschreitende Kriminalität) hatten sich schon längst von der Grenze gelöst. Niemand ging mehr davon aus, dass die Grenze die geeignete Technologie sei, um diese Problemfelder zu bearbeiten. Dennoch wurde die Grenze um die gefundenen Praxisansätze in diesen Feldern angereichert (Polizeikooperation, Systeme zum Datenaustausch). Die grundsätzliche Frage, ob denn Grenze die geeignete Technologie sei, um auf die Migration einzuwirken, wurde nicht gestellt. Vielmehr motivierten die immer wieder zu Tage tretenden, tatsächlichen Inadäquatheiten der Grenze ihren expansiven Charakter. Nicht die Absenz einer genuinen europäischen politischen Debatte zum Stellenwert der Migration für die Gesellschaften Europas würde problematisiert werden, sondern vielmehr würde diese Debatte an die Ränder Europas und in die geheimen Räume der polizeilichen Bürokratie und der geschlossenen Informationssysteme externalisiert werden. Damit wurde die Fragestellung jedoch gleichzeitig entpolitisiert und technokratisiert, was sich insbesondere an der Agentur Frontex zeigen wird.

Der festgestellte enge und unauflösbare Zusammenhang zwischen Migrationspolitik und Grenze darf jedoch nicht als Identität begriffen werden. Die neue Grenze Europas stellt definitiv das Fundament der europäischen Migrationspolitik dar, das Arsenal der migrationspolitischen Praxis geht jedoch darüber hin-

aus. Dies deutet sich schon in dem Punkt ›Partnerschaft mit Herkunftsländern‹ an. Besonders nach der Verabschiedung des ›Global Approach on Migration‹ im Jahr 2005 würde sich Migrationspolitik vermehrt zu einer Querschnittspolitik im Sinne einer Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, etc. mausern. Die europäische Außengrenze würde jedoch immer im Zentrum dieser Politiken bleiben, denn selbst eine Förderung von als legitim erachteten Mobilitätspraktiken wäre immer von einer Unterbindung eigensinniger Migrationspraktiken abhängig. Gleichzeitig würde die Grenze, und vor allem die durch sie motivierten Regierungspraktiken, innerhalb dieses weiteren Rahmens expandieren und ihre spezifischen Rationalitäten in die Migrationspolitiken injizieren. Auch dies wird durch den Begriff des europäischen Migrations- und Grenzregimes beschrieben.

Das genaue Verhältnis zwischen den drei Polen Asylpolitik, Steuerung der Migrationsströme und Grenzpolitik bleibt auch nach Tampere nicht formal bestimmt.¹² In den Abschlusserklärungen der Europäischen Räte der nächsten Jahre würden sie zwar als Konstante auftauchen, aber immer in changierenden Konstellationen und mit wechselnden Untertönen. Dennoch stellen sie ein Dreieck dar, innerhalb dessen sich die Migrationspolitik der Europäischen Union von Tampere an bewegen würde. Der Anspruch dieser Arbeit ist es, die Rolle der europäischen Grenze in diesem Dreieck zu analysieren und die anderen Pole dort einzubeziehen, wo es notwendig ist.

Tampere war nur ein zögerlicher Anfang einer europäischen Grenzpolitik. Noch ganz im Sinne der Schengen-Kooperation ist nur von Austausch, Technologietransfer und besserer Zusammenarbeit die Rede. Auch der vorbereitende JI-Rat eine Woche vor Tampere legte lediglich ein »European management concept on border control« (Rat der Europäischen Union 2001) vor, welches vor allem auf die Standardisierung von Grenzkontrollen, die Unterstützung der Beitrittsstaaten zur Erlangung der Schengen-Kompatibilität, die Entwicklung von Krisenmanagementkapazitäten sowie – sehr allgemein – auf die Vorbeugung ›illegaler Migration‹ abzielte. Zu diesem Zweck wurden diverse Praxismaßnahmen vorgeschlagen, die aber immer nur auf eine bessere Kooperation und tiefere Harmonisierung von Standards abzielten.

Tampere stellt mit diesem Konzept den Auftakt des Prozesses des *integrated border managements* (auf Deutsch integrierte Grenzverwaltung) dar, auf dessen Weg die Gründung der Agentur Frontex einen der wichtigsten Meilensteine darstellen wird. Der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001 erteilte dem Rat und der Kommission das Mandat »to work out arrangements for cooperation

12 Das Feld der Integrationspolitiken, welches sich auf die schon bestehende migrantische Bevölkerung innerhalb der EU bezieht, soll an dieser Stelle außen vor gelassen werden. Es folgt anderen Rationalitäten und entspringt anderen Politikbereichen.

between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created« (Europäischer Rat 2001b, Abs. 42). Damit wurde der eigentliche Prozess der tatsächlichen und operativen Europäisierung der europäischen Grenze in Gang gesetzt.

Zwischen dem Europäischen Rat von Tampere und dem folgenden Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 entstanden aus diesem Mandat erste Konzepte und Studien. Die Kommission legte im Mai 2002 ihre Mitteilung »Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002) vor. Hier tauchte nun ein erstes Mal der Begriff des *integrated border managements* auf, wenngleich der Begriff in der Mitteilung noch sehr vorsichtig in Bezug auf die Beschreibung der europäischen Außengrenze bleibt: Diese ist weiter als die Summe der nationalen Außengrenzen gefasst. Die Kommission schlug fünf Komponenten vor, a) gemeinsame Legislation, b) Kooperationsmechanismen, c) gemeinsame Risikoanalyse, d) gemeinsame Ausbildung von Grenzschrützer_innen und e) einen Lastenverteilungsmechanismus, aus dem langfristig eine europäische Grenzschutzpolizei hervorgehen solle.

Ebenfalls im Mai 2002 wurde die Machbarkeitsstudie »for the setting up of a European Border Police« (Study Group 2002) in Rom vorgestellt, die unter Federführung der italienischen Regierung erstellt wurde. Da sowohl die Kommissionsmitteilung als auch die Machbarkeitsstudie eng um die Frage einer europäischen Grenzschutzagentur kreisten, werden diese beiden Dokumente im nächsten Kapitel genauer besprochen werden. Zwar umfasste das Tampere-Mandat in der Tat die Frage der Schaffung einer solchen zentralisierten europäischen Institution, doch hier bremsen erneut die Mitgliedstaaten im Rat. In seinem »Plan for the Management of the External Borders of the Members States of the European Union« (Rat der Europäischen Union 2002b) wurde festgehalten, dass eine europäische Grenzschutzereinheit aus »joint teams« zwar vorstellbar sei, diese aber die nationalen Grenzschutzereinheiten auf keinen Fall ersetzen dürften. Die fünf Komponenten der Kommission wurden jedoch übernommen.

Der Europäische Rat in Sevilla im Juni 2002 konnte also im Wesentlichen auf drei konzeptionelle Vorarbeiten¹³ zurückgreifen. Er beschloss unter der zu-

13 Die Abschlusserklärung des Europäischen Rates in Sevilla nahm noch auf eine weitere Studie – »the study concerning police and border security, carried out by three Member States under the OISIN cooperation programme« – Bezug. Bei den drei Staaten scheint es sich um Österreich, Belgien und Finnland zu handeln (Europäisches Parlament 2003). Der abschließende Bericht wurde erst am 10. September 2002 veröffentlicht, scheint aber nicht öffentlich zugänglich zu sein. Unter den OISIN-Programmen förderte die EU seit 1997 die Kooperation und den Austausch von Strafverfolgungsbehörden.

rückhaltenden Überschrift »Gradual introduction of coordinated, integrated management of external borders«, dem Plan des JI-Rats zu folgen, »Gemeinsame Operationen« und Pilotprojekte zu starten, ein Netzwerk von Liaisonbeamt_innen ins Leben zu rufen, ein gemeinsames Risikoanalysemodell vorzubereiten, ein Kurrikulum für das Training von Grenzschrützer_innen zu etablieren und die Kommission zu beauftragen, eine Studie¹⁴ zur Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten zu erstellen (Europäischer Rat 2002). Auch in diesem Beschluss findet sich kein Bezug auf eine europäische Grenzschrützungagentur.

Mit Sevilla wurde der Begriff des *integrated border managements* offiziell Teil des EU-Vokabulars. Der Vertrag von Lissabon würde das Konzept sogar im Vertragstext als Ziel der EU verankern (TFEU Art. 77). Dennoch blieb der Terminus seltsam unbestimmt und auf jeden Fall unkodifiziert. Die Kommission interpretierte das Adjektiv »integriert« im Sinne der europäischen Integration, weshalb sie auf eine Schaffung europäischer Institutionen abzielte. Rat und Europäischer Rat waren diesem Ziel nicht unbedingt abgeneigt, verschoben aber eine solche Entwicklung in die Zukunft und in den Konjunktiv. Die Betonung lag auf dem Adjektiv »schrittweise« (gradual) und auf der Methode der Koordinierung und der Harmonisierung, die einer Fortsetzung des Schengener Labors gleichkam. Erfahrungswerte aus gemeinsamen Operationen und Pilotprojekten sollten gewonnen werden, existierende Praktiken sollten harmonisiert werden, um aus diesem Wissensbestand dann schrittweise einen politischen Rahmen zu synthetisieren. Der Begriff des *integrated border managements* als weitestgehend leerer Signifikant stellte ein geeignetes Vehikel dar, um diesen Prozess voranzubringen. Er lag im Trend der Zeit, bot eine genügend große Projektionsfläche, um Politik zu organisieren und um die verschiedenen Vorstellungen der beteiligten Akteure beherbergen zu können und war doch gleichzeitig so unbestimmt, dass damit keine Vorfestlegungen getroffen werden mussten.

Auf fundamentaler Ebene bezieht sich der Terminus des *integrated border managements* (IBM) auf eine Verschiebung der Vorstellung, auf welche Art und Weise eine Grenze zu verwalten sei, wie Grenze also hergestellt wird. Peter Hobbing, der einen der wenigen expliziten Aufsätze zu dem Begriff geschrieben hat, verweist auf die weltweite Proliferation des Begriffes in den 1990er Jahren, die eine Vielzahl von heterogenen Konzeptualisierungen hervorgebracht hat. Er schließt »[that] there is at least the common understanding that IBM relates to »lean government« approaches and that border procedures should be governed by modern economic strategies rather than slow bureaucratic structures« (Hobbing 2005, 2).

Der schlanke, ökonomistische Ansatz bezieht sich vor allem auf den Begriff des *managements*, während das Attribut *integrated* den Querschnitt der souveränen Aufgaben an der Grenze meint, also grenzüberschreitenden Personenverkehr, Zoll,

14 Auch diese Studie scheint nicht öffentlich verfügbar zu sein.

Seuchenkontrolle, Quarantäne, etc. Traditionell wurden die verschiedenen Aufgaben auch verschiedenen Institutionen zugewiesen, wie etwa Grenzschutz, Zollpolizei und Gesundheitsbehörden. Doch die Herangehensweise des *integrated border managements* versammelt all diese Aufgaben und die mit ihnen verbundenen Praktiken am Ort der Grenze und zielt darauf ab, sie in einem umfassenden System zu integrieren. Die horizontale Dimension der Koordinierung und der Zusammenarbeit wird durch die vertikale Dimension der zunehmenden Europäisierung komplementiert, durch welche regionale, nationale und supranationale Institutionen, Praktiken und Politiken ebenso im Ensemble des IBM arrangiert werden müssen (vgl. Monar 2006, 4).

Aufgrund des prozessualen Charakters der Europäisierung, die auch immer wieder durch den Widerstand der Mitgliedstaaten gegen eine weitere Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene charakterisiert war, musste der Begriff des IBM flüchtig und fragmentiert bleiben. Um noch einmal Hobbing zu zitieren:

»IBM rules cannot easily be located within just one framework; they are spread across a number of legal and administrative instruments. They represent a multi-layered compilation of provisions, with only the basic ones found in formal legal texts such as the Treaty on the European Community or the Schengen instruments of 1985-90, while much of the rest has been adopted through informal arrangements, e.g. the Common Manual on external borders adopted by the Schengen Executive Committee [...] and the Catalogue of Best Practices drawn up by the Working Party on Schengen Evaluation. Further elements that make the IBM mechanism work practically are found in bilateral/multilateral arrangements among individual member states or between them and third countries.« (Hobbing 2005, 10)

IBM verweist sowohl auf eine strategische Orientierung der Grenze als Technologie, als auch auf ein Ensemble von Praktiken und Umsetzungen als Antwort auf eine Vielzahl von Herausforderungen, mit denen sich die EU konfrontiert sah. An vorderster Stelle stand hier die »irreguläre Migration«, welche innerhalb der EU als Sicherheitsangelegenheit konstruiert wurde:

»This [securitisation of migration; bk] has been the case with respect to the implementation of the integrated border management (IBM) strategy and its relationship to a common EU policy on irregular immigration. The guiding principle seems to be that border management must be »integrated« and cover all border-related threats that the EU is supposed to be facing. The phenomenon of irregular immigration represents the target against which »the EU border« and its multilayered components as framed by the IBM have been conceived. Indeed, one of the more important objectives of EU border management is

the building of a common immigration policy that ›manages comprehensively‹ and ›fights against‹ the sort of mobility negatively qualified as ›illegal‹. In the same context, it is also critical that the EU continues using the expressions ›illegal immigration‹, the ›fight against‹ and ›combat‹ when dealing with this phenomenon.« (Guild, Carrera und Balzacq 2008, 3)

Die schwache Kodifizierung und die ambivalente und disparate Bedeutung des Begriffs IBM scheint nicht unbedingt ein Zufall zu sein. Vielmehr geht Hobbing davon aus, dass es ein Resultat der Europäisierung der Innenpolitik war: »Owing to the reticence of the political level to endow justice and home affairs with formal legal tools, practitioners took refuge in ›practical‹ solutions in order to cope with the day-to-day real world problems they were faced with after the abolition of the internal borders« (Hobbing 2005, 10).

Dieser Befund ergänzt sich mit der Metapher des Schengener Labors und der Praxisorientierung, welche schon an verschiedenen Stellen herausgearbeitet wurde. Auf der Ebene der *policy*-Dokumente schlägt sich diese Orientierung in einer beständigen Referenz auf »best practices« nieder. Das einschlägige Beispiel ist der schon von Hobbing erwähnte Schengen-Katalog, einer vierbändigen Sammlung mit dem vollständigen Titel *Schengen Catalogue of recommendations and best practices*. Der erste Band des Katalogs wurde im Februar 2002 veröffentlicht und behandelt Grenzkontrollen an den Außengrenzen, Abschiebung und Rückführung (Rat der Europäischen Union 2002a). Der zweite Band, aus dem Dezember 2002, diskutiert die Nutzung des *Schengener Informationssystem* (SIS) sowie seiner nationalen Kontaktpunkte SIRENE (Rat der Europäischen Union 2002d). Der dritte Band, von März 2003 legt den Schwerpunkt auf Visa (Rat der Europäischen Union 2003c), während der vierte und letzte Band, von Juni 2003, Empfehlungen zur Polizeikooperation ausspricht (Rat der Europäischen Union 2003d).

Bei dem Katalog handelt es sich nicht um verbindlichen Prinzipien für die Umsetzung des *Schengen-Besitzstands*, er ist lediglich eine Sammlung von Empfehlungen, eine »non-exhaustive series of measures which should make it possible to establish a basis for the correct application of the Schengen acquis and for monitoring it« (Rat der Europäischen Union 2002a, 8) und *best practices*, beschrieben als ein »non-exhaustive set of working methods or model measures which must be considered as the optimal application of the Schengen acquis, it being understood that several best practices are possible for each specific part of Schengen cooperation« (8). Der Katalog selbst nutzt den Terminus IBM gar nicht, verweist aber einerseits auf ein »Integrated Border Security Model« (9) und andererseits auf »Border Management« (10), wobei unter letzterem Grenzkontrollen und Grenzüberwachung im Sinne der Terminologie des SDÜ verstanden wird. Der Schengen-Katalog, wie auch zwei weitere maßgebliche Praxishandbücher – das »Common Manual« (Schengen Executive Committee 1999b) und die »Com-

mon Consular Instructions on Visas« (Schengen Executive Committee 1999a) – entstammten im Wesentlichen der Praxis Schengens, welche nun die tagtägliche »borderwork« (Rumford 2008) an der Außengrenze der EU prägte.

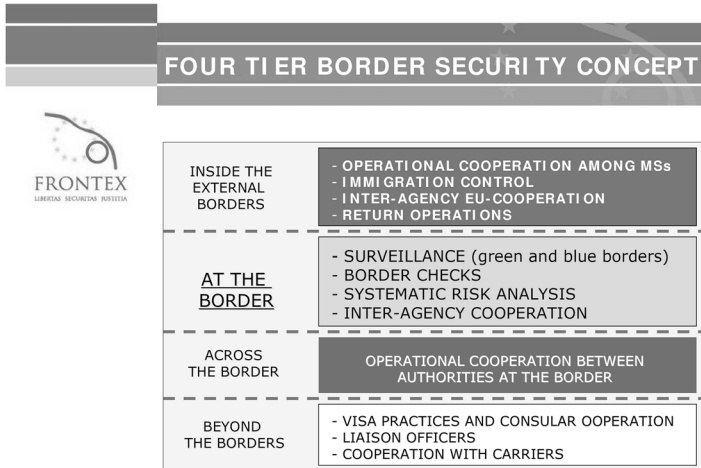
Erst im Jahr 2006 sollte sich dies langsam ändern. Zum einen wurde am 15. März der Schengener Grenzkodex formal als Verordnung (EG) des Parlaments und des Rates kodifiziert (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2006). Zum anderen hatte sich eine der vielen JI-Unterarbeitsgruppen des Rates, das *Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum* (SCIFA) am 21. November – nach langer Untätigkeit – auf eine formale Definition des Begriffs IBM geeinigt (SCIFA 2006), welche aus fünf Aspekten bestand:

- »- Border control (checks and surveillance) as defined in the Schengen Borders Code, including relevant risk analysis and crime intelligence
- Detection and investigation of cross border crime in coordination with all competent law enforcement authorities
- The four-tier access control model (measures in third countries, cooperation with neighbouring countries, border control, control measures within the area of free movement, including return)
- Inter-agency cooperation for border management (border guards, customs, police, national security and other relevant authorities) and international cooperation
- Coordination and coherence of the activities of Member States and Institutions and other bodies of the Community and the Union.« (4)

Diese Definition wurde vom JI-Rat auf der Sitzung am 4. und 5. Dezember 2006 formal angenommen (Rat der Europäischen Union 2006). Aus den Schlussfolgerungen des Rates wird klar, dass die zu diesem Zeitpunkt schon etablierte Agentur Frontex als das Mittel der Wahl zur Umsetzung der IBM-Strategie gesehen wurde. Damit existierte nach vielen Jahren der Ambiguität eine formale – jedoch nicht rechtlich bindende – Definition des *integrated border managements* in der Europäischen Union sowie ein Mechanismus zur graduellen Herstellung der integrierten Grenzverwaltung.

Territoriale Assemblagen

In diesem Kapitel wurde die lange Entwicklung hin zu einer europäischen Außengrenze nachgezeichnet. Es konnte gezeigt werden, dass diese nicht, wie von der Kommission anvisiert, aus der Rationalität der Zirkulationsfreiheiten des Binnenmarktes abgeleitet wurde, sondern sie vielmehr Ergebnis der Herausbildung einer europäischen Justiz- und Innenpolitik, insbesondere des Schengener Projekts einer transnationalen Polizeikooperation, ist. Ebenso konnte gezeigt werden, dass



Four Tier Border Security Concept (Laitinen 2006, 9)

das Verhältnis zwischen Grenze und Migration sich über die Jahrzehnte fundamental transformierte. Die ursprüngliche Perspektive, dass eine Harmonisierung des Migrationsrechts notwendige Vorbedingung für die Abschaffung der Binnen Grenzen sei, wurde ins Gegenteil verkehrt. Nun war eine kohärente Außengrenze Vorbedingung für eine Verwaltung, Regulierung und Steuerung der Migration nach Europa.

Die Schengener Grenze produzierte die Territorialität der Europäischen Union, die sich jedoch von einem nationalstaatlichen, ›westfälischen‹ Modell dezidiert abhob. Zum einen entfaltete sie auch im Inneren des Territoriums die spezifische Wirkung der neuen Fahndungspraxen einer transnationalen Polizeikooperation, zum anderen war sie auch nach Außen, verstärkt entlang der Routen der Migration, wirksam. Damit kombiniert die Außengrenze der Europäischen Union zwei fundamental verschiedene Topologien, einerseits die begrenzte, konvexe Fläche im Sinne eines ›westfälischen‹ Territoriums, andererseits das Netzwerk der transnationalen Polizeikooperation, welches weder flächig noch begrenzt ist und daher nur bedingt zwischen einem Innen und Außen unterscheiden kann. Diese Kombination eigentlich inkompatibler Topologien lässt sich als *territoriale Assemblage* beschreiben.

Ihren konkretesten Ausdruck findet diese *territoriale Assemblage* im ›four-tier access control model‹, welches eine der fünf Komponenten der IBM-Definition

aus dem Jahre 2006 bildet. Das Modell tauchte zum ersten Mal öffentlich im ersten Band des *Schengen-Katalogs* auf (Rat der Europäischen Union 2002a, 11ff.). Unter der Überschrift »Integrated Border Security Model (a mechanism of different tiers/filters)« wird erläutert, dass ein »overall border model« ein wichtiges Werkzeug darstellt, um die interne Sicherheit zu gewährleisten, vor allem aber, um »illegal migration« zu verhindern. Vier Schichten seien identifizierbar, 1) Herkunfts- und Transitländer, 2) Drittstaaten in der Nachbarschaft, 3) die konkrete Grenze und 4) der Schengenraum selbst. In diesen Schichten gälte es, komplementäre Maßnahmen durchzuführen, deren Kohärenz und gemeinsame Ausführung durch die Schengen-Staaten ein Schlüssel für den Erfolg des »general border model« seien. Ab 2002 tauchte dieses Modell in verschiedenen Formulierungen immer wieder auf, ohne jedoch substanziellen Modifikationen widerfahren zu haben.

In seiner Imagination ist das Modell nahe an der Konzeption der konzentrischen Kreise des »Strategy paper on immigration and asylum policy«, welches der Rat im Juli 1998 an das K.4-Komitee übermitteln ließ (Rat der Europäischen Union 1998b). Wie Maribel Casas-Cortes und Sebastian Cobarrubias herausgearbeitet haben (Casas-Cortes und Cobarrubias 2019), unterteilte das Strategiepapier die Welt in vier konzentrische Kreise, in dessen Zentrum 1) die EU stand, ergänzt um die 2) direkten Nachbarstaaten, 3) Transitländer sowie 4) Herkunftsländer der Migration. In diesem Modell wird zwar die Grenze – anders als im »four-tier model« – nicht explizit hervorgehoben. Wichtiger ist jedoch, dass diese Partitionierung der Welt aus migrationspolitischer Perspektive ebenso spezifische Politiken für jeden Ring um Europa motiviert, diese jedoch in ein Gesamtkonzept der Regulierung der Migration eingebettet sein müssen. Daher ergibt sich aus dem Konzept der konzentrischen Kreise keine imperiale, sondern eine fokussierte globale Politik, die auf die Routen der Migration abzielt: »It becomes necessary to pay attention to the points of origin and transit of those flows from places labeled as undesired sources of mobility« (199). Diese Politik orientiert sich an einer Netzwerktopologie der Migrationsbewegungen und Ziel müsse es nun sein, das Netzwerk der »liminalen Institutionen« (Papadopoulos, Stephenson und Tsianos 2008, 162ff.) möglichst deckungsgleich mit dem Netzwerk der Migrationsbewegungen zu machen und die »Grenz-Zonen in Zirkulations-Zonen abgestufter Souveränität zu verwandeln und als solche zu regieren« (2010, 250f.), wie es Vassilis Tsianos und Sabine Hess beschreiben:

»Während die nationale Souveränität eine doppelte Homogenisierung des Raums anstrebt [...] lässt sich der Raum der liminalen Institutionen als ein Regime der Hierarchisierung und Heterogenisierung des Raums auffassen, bei dem Territorien, Grenzorte und Routen permanent von den kriminalisierten

Mobilitätsströmen und Netzwerken als hierarchisierte kontingente *border zones* hergestellt werden.« (Tsianos und Hess 2010, 251)

Die Außengrenze der Europäischen Union ist nicht mehr als Demarkation angelegt, die auf die Regierung der Migration in diesen *territorialen Assemblagen* angelegt ist. Das vierschichtige Modell ist ihre interne Repräsentation. Die vier beschriebenen Schichten stellen keinen Idealtyp dar, wie Grenze gestaffelt werden soll. Sie sind vielmehr die Einsicht in die Konfiguration der Welt, es geht darum, eine Praxis zu definieren, die aus den vier Schichten mit seinen unterschiedlichen rechtlichen, legislativen und operativen Parametern ein Kontinuum konstruiert, innerhalb dessen auf die inhärenten Fluiditäten und Instabilitäten reagiert werden kann. Dies ist die Bedeutung des integrierten Grenzschutzes in der Europäischen Union. Wie dieser selbst als Netzwerk konstruiert sein wird, in dessen Zentrum die Agentur Frontex rückt, wird im nächsten Kapitel untersucht werden.