

Transformationen europäischer Grenzen

JAN-HENDRIK KAMLAGE/TILL KATHMANN/SONJA WROBEL¹

Grenzen und Grenzpolitik wandeln sich. Dies wird gegenwärtig besonders deutlich am Beispiel der Europäischen Union (EU), deren Grenzpolitik in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung genommen hat (Eigmüller 2007). Sowohl die öffentlichen Debatten zu den Ereignissen an den europäischen Außengrenzen im Mittelmeerraum als auch das steigende Interesse der Europaforschung an der europäischen Grenzpolitik sind Anzeichen für ihre wachsende Bedeutung. Die EU-Grenzen wandern mit jeder Erweiterungsrunde und werden zunehmend vergemeinschaftet. Dabei kommen vermehrt neue Technologien der Grenzsicherung und -kontrolle zum Einsatz. Die Forschung hat begonnen, diese und damit verbundene Phänomene des Wandels zu analysieren. In der diesbezüglichen Literatur wird eine Vielfalt an Beschreibungen und Metaphern verwendet, die Grenzen verschiedene Eigenschaften und Gestalten zuweisen. Mit den Darstellungen variieren auch die Grenzkonzeptionen und Aufgaben, die der Grenze zugeschrieben werden (beispielhaft: Christiansen et al. 2000; Zielonka 2001; DeBardeleben 2005). Die wohl bekannteste Metapher ist die der »Festung Europa«.² Sie dient uns als

-
- 1 Die folgenden Ausführungen basieren zum Teil auf konzeptionellen Vorarbeiten, die sowohl im Rahmen des DFG-Projekts »Vom Container zum offenen Staat? Grenzregimewandel und Personenmobilität« (Mau et al. 2006) als auch bei der Erarbeitung des Working Papers »Staatlichkeit, Territorialgrenzen und Personenmobilität« (Mau et al. 2007) entwickelt wurden. Wir danken Steffen Mau für seine Unterstützung.
 - 2 Der Begriff der »Festung Europa« ist negativ konnotiert. Er stammt ursprünglich aus der Zeit des Nationalsozialismus, in der er anfänglich in der Propagandaabteilung des Auswärtigen Amtes als positiver Kampfbegriff verwendet wurde (Schmitz-Berning 2000). Auf der Ebene der EU-

wichtige Folie, um die Funktionen und Eigenschaften der europäischen Grenzen herauszuarbeiten. Dieser Begriff wurde Anfang der neunziger Jahre im Rahmen der einsetzenden Abschottungspolitik der Europäischen Union aufgegriffen und beschreibt die restriktive Asyl- und Migrationspolitik der EU (Dietrich 1999). Das Bild der »Festung Europa« impliziert europäische Grenzen, die klar zu verorten sind, einen vermeintlich homogenen Raum schützen und wie feste, unbewegliche und unüberwindbare Mauern wirken.

Im Vordergrund der Betrachtung eines Grenzwandels stehen zumeist nationalstaatliche Territorialgrenzen. Diesen wird im Kontext wachsender wirtschaftlicher und sozialer Verflechtungen ein fortschreitender Bedeutungsverlust nachgesagt (z. B. Ohmae 1990; French 2000). Dass diese These unter Umständen nur einen Teil der jüngsten Entwicklungen abbildet, betonen Arbeiten, die demgegenüber von einer fortdauernden oder sogar steigenden Bedeutung von nationalstaatlichen Grenzen ausgehen (Andreas/Biersteker 2003).³ Diese widersprüchlichen Thesen werden zudem häufig in Zusammenhang mit einem Wandel des Nationalstaats »als solchem« diskutiert.

Dieser Beitrag nähert sich dem Thema des Wandels von Territorialgrenzen jedoch aus einer anderen Perspektive. Er beschäftigt sich mit der Frage, welche Eigenschaften dem Konzept der Grenze innwohnen, was also die Grenze »ausmacht«. Unser Ziel besteht darin, originäre Eigenschaften von Grenzen aufzuzeigen und mittels der Diskussion am Beispiel der EU einen Wandel auf der konzeptionellen Ebene nachzuweisen.

Entwicklung einer Analytik von Grenzcharakteristika

Dem allgemeinen Verständnis zufolge bilden Territorialgrenzen Trennlinien zwischen geographischen Einheiten. Damit sind bereits zwei grundlegende Eigenschaften der Grenze angesprochen: Einerseits ist sie räumlich gebunden und andererseits wird sie häufig als Linie gedacht. In

Institutionen wurde der Begriff eingeführt im Strategiepapier zur Asyl- und Migrationspolitik durch den Rat der Europäischen Union im Jahr 1998 (Dietrich 1999: 3).

3 Die Frage des Zusammenhangs von Territorialgrenzen und nationalstaatlicher Verfasstheit soll in diesem Beitrag weitgehend ausgeklammert werden, da sie den Rahmen dieses Beitrags überschreiten würde (ausführlich dazu: Simmel 1992; Schroer 2006; Leibfried/Zürn 2007). Der Beitrag versteht sich als Bestandsaufnahme des bislang wenig beachteten Wandels von Territorialgrenzen.

Bezug auf den ersten Punkt ist festzuhalten, dass Territorialgrenzen räumliche Einheiten umfassen und dabei ordnende, einrahmende und trennende Wirkungen entfalten (Schroer 2006: 68). Um diese zu erzeugen, sind Grenzen in ihrer Gestalt zumeist materiell, d. h., es handelt sich um eine physische Grenze.

Durch Trennung wird ein Inneres und Äußeres konstituiert, wobei das Innere mit dem Zugehörigen, Bekannten, Vertrauten und Inklusion, das Außen mit dem Fremden, Unbekannten und Exklusion verbunden wird. Durch die Herstellung von Differenz sind Grenzen Teil der Konstruktion von sozialen Prozessen (Simmel 1992). Diese soziale Komponente des Grenzbegriffs wird auch in der folgenden Definition deutlich, die die Grenze als »Differenzierungsline, die verschiedene Personengruppen sichtbar und verhaltenswirksam trennt und somit eine Form sozialer Strukturierung vornimmt« (Mau 2006: 16) bestimmt. Wenn also gefragt wird, wer oder was durch Territorialgrenzen getrennt wird, so tritt die sozio-politische Ebene in den Vordergrund: Grenzen trennen Herrschaftsräume, wobei gegenwärtig der Nationalstaat als Ordnungsmodell eine beherrschende Stellung einnimmt. Allerdings sind auch andere umgrenzte Räume vorzufinden.

Die politiksoziologische Perspektive hat die Grenze lange als Linie gesehen (Simmel 1992: 694; Anderson/O'Dowd 1999; Cuttitta 2006b). In dieser Lesart trennt die Grenze Herrschaftsräume strikt und eindeutig voneinander ab und lässt so geschlossene politische Einheiten entstehen (Schroer 2006: 66).⁴ Wie oben bereits angedeutet, geht diese Geschlossenheit nach innen mit einer Differenzierung gegenüber dem Äußeren einher. Alle innerhalb einer Grenze befindlichen Personen gehören *per definitionem* einer Gemeinschaft an. Diese Gemeinschaft ist nicht automatisch »homogen«; in der Wahrnehmung der Differenz zwischen Innen und Außen besitzen ihre Mitglieder jedoch eine grundlegende Gemeinsamkeit.⁵

Da Herrschaftsräume nicht beliebig erweiterbar sind (bzw. sein sollen), entfaltet die Grenze als Element der räumlichen Definition von Herrschaft zudem eine gewisse Beständigkeit. Sie ermöglicht den

-
- 4 Überlappende Herrschaftsräume und Gesellschaften wie die EU wären in dieser Konzeption nicht vollständig darstellbar (Hassner 2002: 43).
 - 5 Im Zuge der Herausbildung von Nationalstaaten wurde versucht, die Integration der umgrenzten Gemeinschaft durch die Betonung historischer, ethnischer, kultureller und politischer Gemeinsamkeiten zu vertiefen; in praktischer Hinsicht wurde dies durch die Einführung der allgemeinen Schulpflicht und des Militärdienstes vorangetrieben. Insofern kann in diesem Zusammenhang von einem Ideal der inneren Einheit oder einem Homogenitätsideal des Nationalstaates gesprochen werden (Zur Frage des Gleichheitsideals s. Heidenreich 2003: 34ff.).

Schutz des Territoriums vor äußeren Gefahren und die Kontrolle von Grenzübertreten (Hassner 2002). Herz (1957: 474) hat die Grenze daher als *hard shell of fortifications* bezeichnet, die den Raum umschließt und eine schützende Wirkung gegenüber der Außenwelt besitzt. Um diese Schutzwirkung entfalten zu können, muss die Grenze möglichst unbeweglich und dauerhaft sein: Diese Eigenschaften gestatten eine gezielte Kontrolle der Ein- und Austritte in einen Herrschaftsraum. In diesem Zusammenhang kann die Grenzziehung als eine explizite Beschreibung der Gültigkeit des Herrschaftsraumes und der Regeln für den Eintritt in den Raum verstanden werden. Sie stellt somit ein regulatives System dar, das die Konditionen bestimmt, unter denen Überschreitungen zugelassen werden. Das unerlaubte Überschreiten der Grenze, die auf einer Verletzung dieser Konditionen beruht, ist mit Sanktionen verbunden. Aus der Logik der Grenzziehung und Unterscheidung ergibt sich somit ein Selektivitätsmechanismus, der eine wesentliche Funktion der Grenze darstellt. Die Unterscheidung zwischen Zulassen und Nichtzulassen, inkludieren und exkludieren, offen und geschlossen, macht eine Kontrolle der »Praxis« von Grenzüberschreitungen notwendig. Erst auf der Basis der selektiven Kontrolle der Grenze und der Androhung und Durchsetzung der Sanktion im Falle der Grenzverletzung offenbart sich diese ganz wesentliche Eigenschaft von Grenzen, die als Undurchdringlichkeit oder – genauer – als konditionelle Überwindbarkeit bezeichnet werden kann.⁶

Zusammenfassend möchten wir folgende Attribute als grundlegende Charakteristika territorialer Grenzen herausstellen. Diese Einteilung dient als analytischer Rahmen für die Beschreibung der europäischen Grenzpolitik, auf deren Grundlage ein konzeptioneller Grenzwandel sichtbar gemacht werden soll.

6 Simmel verweist darauf, dass »Trennen und Verbinden nur die zwei Seiten ebendesselben Aktes« sind (2001: 57). Indem Grenzen den Übertritt zwischen verschiedenen Herrschaftsräumen ermöglichen, stellen sie in der Tat auch ein verbindendes Element dar. Da Kontrolle und Selektivität jedoch wesentliche Funktionen der Grenze bilden, entfaltet diese nicht für alle Personen eine verbindende Wirkung.

Tabelle 1: Analytik der Grenzcharakteristika

Eigenschaften	Funktionen
Räumliche Gebundenheit	Fungiert als räumliche Barriere
Linearität	Schafft klare Trennung von Innen und Außen
Unbeweglichkeit	Ermöglicht gezielte (=räumlich gebundene) Kontrolle und Schutz
Undurchdringlichkeit/ »Dichte«	Ermöglicht gezielte (=gruppenspezifische) Kontrolle und Schutz
Beständigkeit	Schafft stabile Zuständigkeiten
Geschlossenheit	Umschließt einen gemeinschaftlichen Raum

Quelle: Eigene Darstellung

Chronologie der europäischen Grenzpolitik

Europäische Grenzpolitik ist ein Querschnittsbereich, der sich aus verschiedenen Politikfeldern zusammensetzt. Die Grenzpolitik der EU umfasst sowohl Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit (Polizei-, Zoll- sowie Justizwesen, militärische Landesverteidigung und Terrorismusbekämpfung etc.), als auch die Politikbereiche der Asyl-, Migrations-, und Visapolitik (Eigmüller 2007). In Bezug auf die EU kann zwischen Binnengrenzen und Außengrenzen unterschieden werden.⁷ Die Ausgestaltung der Grenze und der Personenkontrollen ist in die Grenzpolitik eingebettet, wobei zwischen Grenzpolitik und Grenzgestaltung eine wechselseitige Beeinflussung stattfindet.⁸ So übten z. B. Ereignisse wie die Massenübertritte an den spanisch-europäischen Exklaven Ceuta und Melilla in Marokko oder aber die 1700 *boat people*, die allein im Jahr 2006 in Malta gelandet waren, Einfluss auf die Gestaltung der europäischen

-
- 7 Die EU-Außengrenzen werden im Artikel 2 des Schengener Grenzkodex definiert als: »die Landgrenzen der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, der Seegrenzen und der Flughäfen sowie der Flussschifffahrts-, See- und Binnenseehäfen, soweit sie nicht Binnengrenzen sind«. Binnengrenzen hingegen werden definiert als: »a) die gemeinsamen Landgrenzen der Mitgliedsstaaten, einschließlich der Fluss- und Binnenseegrenzen, b) die Flughäfen der Mitgliedsstaaten für Binnenflüge, c) die See-, Flussschifffahrts- und Binnenseehäfen der Mitgliedsstaaten« (Europäisches Parlament/Rat 2006: 3f.).
- 8 Grenzgestaltung betont den Aspekt der »Praxis« der Grenze, also der operativen Handhabung von Grenzen, während sich Grenzpolitik auf die institutionelle Ebene bezieht.

Grenzpolitik aus.⁹ Grenzpolitik findet nicht ausschließlich an der physischen Außengrenze der Union statt; sie kann sowohl außerhalb des Herrschaftsraums (extritorial) als auch innerhalb des gemeinschaftlichen Grenzraums¹⁰ (nachgelagerte Kontrollen) vollzogen werden. So-wohl die Gestalt und Lage als auch die Eigenschaften der Grenzen unterlagen in der Geschichte der europäischen Einigung bedeutenden Veränderungen (Christiansen et al. 2000). Die Entwicklung dieses politischen Querschnittsbereichs wird in den folgenden Abschnitten zusammengefasst, wobei vor allem auf solche Punkte eingegangen wird, die sich auf Veränderungen in der Konzeption des Grenzbegriffes beziehen lassen.

Noch zu Beginn der Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) spielten Grenzpolitik und ihr verwandte Bereiche keine herausgehobene Rolle in den Verhandlungen über ihre zukünftigen Aufgabengebiete. So galt z. B. die Außen- und Sicherheitspolitik spätestens nach dem Scheitern der Verhandlungen zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1952,¹¹ genauso wie Justiz und Inneres - und damit auch Grenzpolitik - als mehrheitlich nationalstaatlich geregelte Angelegenheit. Diese wurden von den Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten ausgenommen bzw. außerhalb der Gemeinschaft in internationa- len Bündnissen wie der NATO behandelt (dazu Algieri 2002; Eigmüller 2007). Lediglich die auf zwischenstaatlicher Verständigung und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) angelegte TREVI-Gruppe versuchte Mitte der siebziger Jahre den Austausch von polizeilich wichtigen Informationen zwischen den Staaten voranzutreiben, um grenzüberschreitenden Terrorismus zu bekämpfen.¹²

-
- 9 In Reaktion auf die Entwicklungen in Nordafrika und Malta wurden beispielsweise *Rapid Border Intervention Teams* aufgebaut. Dies sind Spezialeinheiten, die mit Waffen und Geräten ausgestattet sind, um die Mitgliedsstaaten beim Schutz der Außengrenzen vor illegaler Immigration zu unterstützen (Kommission 2006a).
 - 10 Unter einem gemeinsamen Grenzraum verstehen wir ein mehrere Staaten umfassendes Territorium. Dies wird durch gemeinsame Außengrenzen eingerahmt, wobei die Sicherung und Kontrolle der Grenzen gemeinsam, das heißt in internationaler Kooperation, betrieben wird.
 - 11 Die von Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg und den Niederlanden geplante EVG kam nicht zustande, weil Frankreich 1954 die Ratifizierung des Abkommens verweigerte (Algieri 2002: 586).
 - 12 Das Kürzel Trevi bedeutet Terrorismus, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale. Santel (1995: 190f.) weist hingegen darauf hin, dass die Namensgebung wohl darauf zurückzuführen sei, dass das erste Treffen in Rom nahe der Fontana di Trevi stattfand.

Ein erster wichtiger Schritt in der Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik wurde durch das *Schengener Abkommen* (1985)¹³ vollzogen, das allerdings zu Beginn kein genuin europäisches Projekt darstellte (Anderson 2000). Es sah die Abschaffung der Grenzkontrollen im Personenverkehr zwischen den teilnehmenden Staaten Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten vor. Durch die Aussicht auf einen gesamteuropäischen Binnenmarkt mit seinen weitreichenden Konsequenzen für verschiedene Politikbereiche bekam die Grenzpolitik eine neue Integrationsdynamik (Eigmüller/Vobruba 2006). Die mit dem Binnenmarkt verbundenen Probleme im Bereich der inneren Sicherheit wurden bereits Ende der achtziger Jahre in der Trevi-Gruppe erörtert. Durch *Schengen II* (1990), dem Folge- und Durchführungsabkommen zum Schengener Abkommen, das die sicherheitsrelevanten Lücken in der polizeilichen Organisation und Zusammenarbeit nach dem Abbau der Binnengrenzen schließen sollte, wurden weitere Schritte in Richtung einer Vergemeinschaftung der Grenzpolitik eingeleitet. *Schengen II* führte sowohl einheitliche Einreisekontrollen an den Schengener Außengrenzen als auch das Schengener Fahndungs- und Informationssystem (SIS) im Bereich der inneren Sicherheit ein, das den Austausch personenbezogener Daten auf der Basis einer gemeinsamen Datenbank¹⁴ erlaubte und die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit intensivierte (Andreas/Sydner 2000).¹⁵

Ein weiterer zentraler Integrationsschritt im Bereich der Grenzpolitik erfolgte mit dem *Vertrag von Maastricht* (1992). Durch ihn wurde die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik vertraglich und instituti-

-
- 13 Die hier genannten Jahreszahlen beziehen sich auf die Unterzeichnung der Verträge, sofern nicht anders genannt. Die Ratifizierung kann davon abweichen, und das Inkrafttreten kann von Staat zu Staat variieren.
 - 14 Das Schengener Informations-System wird zurzeit in 15 Staaten der EU verwendet. Die Datenbank erfasst Personen aus Drittstaaten, denen der Aufenthalt untersagt ist, Vermisste, deren Aufenthalt festgestellt werden soll sowie Personen, für die ein Auslieferungsantrag vorliegt bzw. Personen oder Fahrzeuge, die gesucht werden. Darüber hinaus enthält sie Informationen zu gestohlenen Pässen, Waffen, Banknoten etc. Die erfassten Daten basieren auf nationalen Datenbanken, die wiederum ihre Daten an einen europäischen Zentralrechner weitergeben (Europäische Kommission 2007b). Zugriff auf die Daten haben Polizei, Grenzschutz, Zollbehörden und Behörden, die Visa ausstellen. Ab 2007 sollen weitere Staaten in das SIS aufgenommen werden. Dafür und um eine erweiterte Datenerhebung vornehmen zu können, wird momentan SIS II entwickelt (Fertigstellung erwartet für 2008).
 - 15 Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit sieht vor, dass Amtshilfe sowohl zur Verhinderung von Straftaten als auch bei der Verfolgung von Straftätern oder Verdächtigen über die Grenzen der Schengenstaaten hinweg gewährt wird.

onell als dritte Säule der EU-Politik festgeschrieben. Die Politikbereiche der dritten Säule sind nur zu geringen Teilen vergemeinschaftet, was bedeutet, dass Mehrheitsbeschlüsse oder andere gemeinschaftliche Beschlussverfahren in diesen Bereichen nicht angewendet werden können. Stattdessen werden die Beschlüsse auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – also intergouvernemental – getroffen, wofür die Zustimmung aller teilnehmenden Regierungen notwendig ist. Umso überraschender war der Beschluss, die Einreisekontrollen an den EU-Außengrenzen, die Einreise- und Aufenthaltsrechte von Nicht-EU-Bürgern und die gemeinsame Bekämpfung von Verbrechen in der EU als Bereiche der dritten Säule zumindest teilweise zu vergemeinschaften (Monar 2006).

Durch die Einführung des Binnenmarktes und der »vier Grundfreiheiten« (freie Mobilität für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) wurden souveränitätssensible Bereiche der inneren Sicherheit sowie der Asyl-, Migrations-, und Visapolitik berührt, die in der Zeit nach Abschluss des Maastrichter Vertrages vermehrt gemeinsamer Regulierung bedurften. Mit dem weitgehenden Abbau der Binnengrenzen¹⁶ und dem Ausbau der Außengrenzen wurden die grenzüberschreitenden Bewegungen spezifischer Personengruppen (Flüchtlinge, asylsuchende Personen, Menschen ohne Papiere und staatliche Anerkennung sowie Mitglieder krimineller Organisationen) zu »Problemen«, die ein gemeinsames Agieren der Mitgliedsstaaten notwendig werden ließen (Mau 2006). Ausdruck dieser Notwendigkeit war die in Maastricht beschlossene Errichtung von Europol, einem unabhängigen europäischen Polizeiamt, das unter anderem zur Terrorismusbekämpfung, zur Bekämpfung und Prävention von Waffen- und Drogenhandel¹⁷ sowie von Geldwäsche und Kinderpornographie geschaffen wurde (Europäische Kommission 2007c).

Die Konsequenzen der Gründung des freien Binnenmarktes wirkten sich auf den *Vertrag von Amsterdam* (1997) aus (Eigmüller 2007: 50ff.). Spätestens seit der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages ist die Grenzpolitik ins Zentrum europäischer Politik und des institutionellen Gefüges der EU gerückt (Varvitsiotis et al. 2006). In der offiziellen Rhe-

16 Hier wird von einem weitgehenden Abbau gesprochen, da die Binnengrenzen auf dem Papier noch bestehen, jedoch faktisch nur noch eingeschränkte Wirkung entfalten.

17 Der Europol-Abteilung zur Bekämpfung der Drogenkriminalität ist auch die Bekämpfung des Menschen-smuggels als Form der organisierten Kriminalität zugeordnet worden (Tsoukala 2005: 171). Das zeigt, wie auf administrativer Ebene bestimmte Kriminalitätsformen geschaffen und verknüpft werden.

torik ist sie Teil des Projekts zur Schaffung eines »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« und genießt somit höchste Priorität. Dieser Umstand fand seinen Ausdruck in der Tatsache, dass die Sicherheits- und Grenzpolitik seither bei fast jedem Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs auf der Tagesordnung erscheint. Abseits der offiziellen Rhetorik haben sich die Mitgliedsstaaten darauf verständigt, eine *European security area* in den Bereichen der Polizeiarbeit und Kriminalitätsbekämpfung aufzubauen, um für die europäischen Bürger ein Höchstmaß an Sicherheit zu erreichen (Monar 2000).¹⁸ Im institutionellen Gefüge der EU fand die Grenzpolitik insofern Berücksichtigung, als der Vertrag von Amsterdam die Übertragung der Bereiche Asyl- und Migrationspolitik aus der intergouvernementalen in die gemeinschaftliche Zusammenarbeit - also von der dritten Säule in die erste Säule der Gemeinschaftspolitik - festlegte. Mit diesem Schritt wurden große Bereiche der Grenzpolitik und insbesondere die Außengrenzpolitik Mehrheitsbeschlüssen zugänglich (vgl. Eigmüller 2007: 49). Lediglich die Bereiche der Justiz- und Innenpolitik (z. B. Formen der polizeilichen Zusammenarbeit in Bezug auf Drogenhandel, Terrorismus sowie auf die organisierte Kriminalität) basieren weiterhin zumeist auf zwischenstaatlichen Verhandlungen und Einheitsbeschlüssen der Mitgliedsstaaten.

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 wurde der *Schengen-Acquis*, also das Schengener Abkommen und die auf seiner Grundlage erlassenen Regelungen, in den EU-Rechtsrahmen übertragen (Monar 1999). Jedoch erlangte der Schengen-Acquis nicht für alle EU-Staaten Gültigkeit: Großbritannien und Irland versagten die Ratifizierung.¹⁹ Norwegen und Island als Nicht-EU-Staaten traten hingegen dem Schengenraum bei. Im Zuge der Osterweiterung kam es weiterhin zu einer Verschiebung der EU-Außengrenzen und damit auch zu einer Ausdehnung des Schengenlandes, weil alle *neuen* Mitgliedsstaaten das Abkommen unterzeichnen mussten. Durch die Integration der Schengener Abkommen in den EU-Rechtsrahmen wurde ein großer Schritt in Richtung einer Vereinheitlichung des europäischen Grenzregimes getan. Denn diese Integration hat sowohl einheitliche Grenzkon-

18 Monar (2000: 5) schränkt jedoch ein, die EU »does not pursue the intention [...] to create a ‚European security area‘ in the sense of a uniform detection and investigation procedures.« Stattdessen stelle die EU in ihrem Wiener Aktionsplan die Verantwortungsbereiche der Mitgliedsstaaten folgendermaßen klar: »[...] the Member States responsibilities to maintain law and order should not be affected by the new provisions« (ebd.).

19 Das hat zur Folge, dass weder die Migrations-, Asyl-, und Grenzkontrollbestimmungen noch die polizeiliche Kooperation und justizielle Zusammenarbeit für alle EU Staaten Gültigkeit erlangt haben. Die beiden Staaten haben dann ein Jahr später einige der Bestimmungen ratifiziert.

trollen auf Basis des Schengener Grenzkodexes als auch den gemeinschaftlichen Zugriff auf das SIS und die darin vernetzten nationalen Datenbanken ermöglicht.

Durch die Verabschiedung der Tampere-Beschlüsse von 1999 wurde Europol um die Europäische Justizagentur Eurojust ergänzt. Mithilfe dieser Agentur, die das gemeinsame Vorgehen der Behörden in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unterstützt und koordiniert, sollte die Effektivität der nationalstaatlichen Behörden bei der Verhinderung und Aufklärung grenzüberschreitender Kriminalität erhöht werden. Neben dem Aufbau von Eurojust spielte auch die Einrichtung der Eurodac-Datenbank im Jahr 2003 durch das *Dubliner Übereinkommen II* eine bedeutende Rolle in der europäischen Grenzsicherungspolitik.²⁰ Eurodac ermöglicht die europaweite Erfassung, Identifizierung und die zentrale Speicherung von personenbezogenen biometrischen Daten (zurzeit Fingerabdrücke) von Asylbewerbern und Personen, die eine Außengrenze der Union illegal überschritten haben bzw. sich illegal in Staaten der EU aufhalten (Europäische Kommission 2007a). Die Verordnung zielt darauf ab, illegale Migration und das mehrfache Beantragen von Asyl in Ländern der EU zu verhindern. Eurodac wurde 2003 in Betrieb genommen und ist seinerseits mit DubliNet gekoppelt, einer Datenbank, die Asylanträge in den Mitgliedsstaaten standardisiert, erfasst und personenbezogen abrufbar macht.

Infolge der Verabschiedung des *Haager Programms* (2004) wurden große Anstrengungen unternommen, um die Kontrolle an den Außengrenzen der EU weiter zu entwickeln. Grenzpolitisch relevante Bereiche wie Asyl-, Visa-, Einwanderungs- und Rückführungsbestimmungen für illegale Einwanderer sollen nun bis 2010 vereinheitlicht werden. Beim Eintritt in den europäischen Grenzraum sollen somit in Zukunft einheitliche Asyl-, Aufenthalts- und Abschieberegelungen gelten. Außerdem wurde eine Stärkung der gemeinsamen Bekämpfung »irregulärer« Einwanderung an den EU-Außengrenzen vorgesehen. Insbesondere die Grenzschutzbehörde Frontex soll weiter aufgewertet und um den Grenzschutzfond und die europäische Grenzschutztruppe ergänzt werden.²¹ Das Haager Programm sieht schließlich auch vor, dass die europäischen Agenturen im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit in Zukunft ih-

-
- 20 Das Dubliner Übereinkommen (Verordnung des Rates 343/2003) löst das Dubliner Übereinkommen von 1990 ab. Vor 1990 galten die asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Durchführungsabkommens.
- 21 Die Errichtung der Grenzschutzagentur Frontex wurde mit der Verordnung 2007/2004 beschlossen. Frontex nahm seine Arbeit am 3.10.2005 auf.

re Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohung ausweiten.

Die Umsetzung der Ziele des Haager Programms in den Bereichen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr erfolgte über einen Zwischenschritt: Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien und die Benelux-Staaten hatten mit dem *Prümer Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration* (2005) den Daten- und Informationsaustausch zwischen den teilnehmenden Staaten erleichtert und intensiviert.²² Der Prümer Vertrag war in seiner Konzeption dem Schengener Abkommen ähnlich: Einzelne Mitgliedsstaaten einigten sich auf eine vertiefte Kooperation und trugen Sorge dafür, dass andere Staaten nach erfolgreicher Einführung der Politik ebenfalls beitreten konnten (Weichert 2006). Auf diese Weise entstand letztendlich eine weitere Binnendifferenzierung der EU. Der Prümer Vertrag sieht erhebliche Erleichterungen in Bezug auf den Datenaustausch, insbesondere auf der operativen Ebene, vor. Sämtliche Daten (DNA-Profile, Fingerabdrücke, Kfz-Halterdaten, Telekommunikationsbestands- und Verbindungsdaten sowie Identifizierungs- und Personenstandsdaten) sind über miteinander vernetzte Datenbanken jederzeit verfügbar. Dies gilt sowohl für die nationalen Strafverfolgungsbehörden als auch für Europol. Während die Weitergabe der Daten im Schengener Informationssystem an klare Bedingungen geknüpft war, sind diese im Prümer Vertrag weggefallen (Weichert 2006).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die EU-Grenzpolitik schrittweise vergemeinschaftet worden ist (Funk 2000). Durch die graduelle Europäisierung der grenzpolitisch relevanten Bereiche, die mit einem weitgehenden Abbau der Binnengrenzen und dem Auf- bzw. Ausbau der Außengrenzen einherging, wurde ein weltweit einzigartiger, makroterritorialer Grenzraum geschaffen (Mau 2006). Gekennzeichnet ist dieser Raum durch den komplexen Verbund dezentraler Verwaltungs- und Behördenstrukturen auf der suprastaatlichen Ebene, die ihrerseits mit nationalstaatlichen Behörden und Regierungsstrukturen kooperieren (Bast 2006; Fischer-Lescano/Tohidipur 2007). Zeitgleich ist ein europäisches Netz elektronischer Überwachungs- und Kontrollsysteme entstanden, das die Überwachung der Außengrenzen komplementiert (Broeders 2007).

22 Das Vertragswerk wurde zunächst außerhalb der EU-Verträge angesiedelt. Am 12.06.2007 beschlossen die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedsstaaten, den Prümer Vertrag in den EU-Rechtsrahmen zu überführen (EU-Pressemitteilung 2007).

Wandel in Bezug auf Charakteristika der EU-Grenzen

Die Ausdifferenzierung des europäischen Grenzraums

In der Literatur zur europäischen Grenzpolitik werden die europäischen Grenzen als makroterritoriale Grenzen beschrieben (Mau 2006; Mau et al. 2006).²³ Diese sind durch die Verlagerung der Grenzfunktionen, wie z. B. Grenzkontrollen, von der nationalstaatlichen Ebene auf ein von mehreren Staaten betriebenes Kooperationsregime gekennzeichnet. In diesem Prozess kommt es, wie oben bereits beschrieben, zu einer Deinstitutionalisierung der Binnengrenzen zwischen den Staaten bei einem gleichzeitigen Aus- und Aufbau der Außengrenzen. Die Entstehung dieses makroterritorialen, nach außen geschlossenen Grenzraumes geht mit der Vereinheitlichung der Grenzpolitik in den beteiligten Staaten einher. Bemerkenswert ist, dass vormals rein nationalstaatlich organisierte, hoheitliche Politiken nun kooperativ ausgeführt werden; bestimmte Bereiche der Grenzpolitik und Grenzkontrollen werden also von mehreren Staaten gemeinschaftlich ausgeübt (Blatter 2001).

Die in den letzten Jahren erfolgten Veränderungen auf Ebene der europäischen Grenzpolitik geben Anlass zur Annahme, dass der Prozess der Makroterritorialisierung nur einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer weiter ausdifferenzierten Architektur der europäischen Grenzpolitik darstellt. Dieser strukturelle Wandel zeichnet sich aus durch:

- den Aufbau suprastaatlicher Strukturen und Kompetenzen im Bereich der Grenzkontrollen und der Grenzpolitik
- die Entstehung von Kontroll-/Überwachungsstrukturen im Inneren des Grenzraumes
- die Verlagerung der Grenzpolitik auf Nachbarstaaten der Europäischen Union

Das Schengener Abkommen bildete die erste Stufe der Entstehung dieses sich ausweitenden und beweglichen Grenzraums. Weitere Schritte ergaben sich durch die Erweiterungsrunden der Union in den Jahren 1995, 2004 und 2007 sowie durch eine Reihe von Assoziationsabkommen mit Nicht-EU-Mitgliedern (z. B. mit der Schweiz, Norwegen und Island). Zwischen den Schengen-Ländern besteht ein kollektives Interesse, die Wohlfahrtsräume und transnationalisierten Märkte insbesondere vor ungewollten Migrationsbewegungen abzuschotten (Cuttitta 2006a).

23 Andersen/O'Dowd (1999: 600) umschreiben ein ähnliches Phänomen, wenn sie vom Aufbau von *macro-regional borders* sprechen.

Demgegenüber ermöglichen der Abbau der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen und die im Maastrichter Vertrag festgelegten Freizügigkeitsregelungen für alle Unionsbürger eine weitgehend ungehinderte Personenmobilität im Innern des makroterritorialen Raumes.²⁴ Die durch Schengen II etablierte zweite Stufe der Makroterritorialisierung sah die Vereinheitlichung von Grenzkontrollstandards (Einreise- und Ausreisekontrollen) vor. Nach der schrittweisen Vereinheitlichung der Grenzkontrollen zwischen den teilnehmenden Staaten werden in der dritten Stufe Anpassungen in den grenzpolitisch relevanten Politikbereichen der Migrations-, Asyl- und Einreisepolitik vorgenommen, die vor allem im Zuge des Haager Programms umgesetzt werden (Anderson 2000).

Nachdem zu Anfang die Abschottung des Grenzraums an den Außengrenzen vorangetrieben wurde, intensivierten die Schengenmitglieder im Laufe der Zeit ihre Bemühungen, den Grenzraum im Inneren zu schließen und somit vermeintliche Lücken der Überwachung und Kontrolle innerhalb des Grenzraums zu beheben. Dazu wurde ein Ausbau der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den Bereichen Zollwesen, Gefahrenabwehr, Terrorismusbekämpfung und Strafverfolgung angestrebt. Darüber hinaus wurde eine suprastaatliche Behörden- und Agenturlandschaft geschaffen, die den makroterritorialen Raum sowohl im Inneren als auch an den Außengrenzen kontrollieren und die Harmonisierung der Grenzpolitiken sowie die Zusammenarbeit zwischen den Staaten unterstützen soll (Bast 2006).

Vobruba (2005) geht in seiner Beschreibung des makroterritorialen Grenzraums der EU über das Konzept der Makroterritorialisierung hinaus, indem er weitere Differenzierungen einführt. Seinem Modell der mehrstufigen Grenzen zufolge existieren mehrere, hintereinander geschaltete Mobilitätsbarrieren. Diese verlaufen abgestuft und konzentrisch um den prosperierenden Kern Europas und weisen je nach Lage unterschiedliche Schutzniveaus auf: je näher am Kern, desto größer das Schutzniveau und die Abschottungsleistung der Grenzen.²⁵ Mit jeder Erweiterung wandern die Außengrenzen weiter vom Zentrum in Richtung der in der Peripherie gelegenen Unionsstaaten. Mit der Verschiebung der Außengrenzen werden auch zentrale Grenzfunktionen immer weiter in die Randlagen der Union verlagert (Vobruba 2005). Den europäischen »Rändern« wiederum sind die Nachbarstaaten vorgeschaltet,

24 Die Freizügigkeitsregelungen wurden für die Beitrittskandidaten aus Osteuropa zeitweise aufgehoben.

25 Ein Modell, das vier »konzentrische migrationspolitische Kreise« enthält, ist bereits im Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik 1998 im Zuge der österreichischen Ratspräsidentschaft formuliert worden (Rat der Europäischen Union 1998).

die durch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)²⁶ in die Grenzpolitik der Union involviert werden und die die Abschottung des Wohlfahrtsraums Europa durch die Bildung von Pufferzonen gewährleisten sollen (Cuttitta 2006a). Durch die Einbeziehung von Herkunfts- und Transitländern in die europäische Grenzpolitik, so ist argumentiert worden, entstehen unscharfe bzw. *fuzzy borders* (Christiansen et al. 2000).

Die vorliegende Tabelle gibt eine schematische Übersicht der Entwicklung von der nationalstaatlich organisierten Grenze über den makroterritorialen Grenzraum bis hin zu einer mehrere Stufen umfassenden Ringarchitektur der europäischen Grenzen. Die Stufen eins bis fünf beschreiben dabei keine historisch-chronologische Abfolge. Im Kontext der historischen Entwicklung können sich die Stufen überschneiden oder auch in veränderter Reihenfolge auftreten. Das vorgelegte Stufenmodell stellt somit eine vereinfachte, schematische Abbildung der früheren und gegenwärtigen grenzbezogenen Entwicklungsprozesse dar.

Tabelle 2: Analytik des makroterritorialen Grenzraums

Stufen	Ziel der Politik	Vertragliche Basis	Maßnahmen
1	Abbau der Binnen-grenzen und Aus- und Aufbau der Außengrenzen	Schengen 1985 Maastricht 1992 Assoziations-abkommen Amsterdam 1999, Erweiterungs-runden	Abschaffung der Grenzkontrollen im Personenverkehr Aufbau des Binnen-marktes Norwegen 1996, Schweiz 2005 etc. Nord- und Osterweite-rung 1995, Osterweite-rung 2004, Osterweite-rung 2007

26 Die ENP entstand im Zuge der Erweiterungsrunde 2004. Grundlage dafür ist die Mitteilung der Europäischen Kommission zum »größeren Europa« vom März 2003 (Kommission 2003). Bilaterale Aktionspläne wurden für Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Moldawien, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Tunesien und die Ukraine erarbeitet.

2	Vereinheitlichung der Grenzkontrollen	Schengen II 1990 Schengener Grenzkodex 2006	Einführung der standardisierten, einheitlich vollzogenen Grenzkontrollen an den Schengenbinnen- und -außengrenzen Regelungen zum Grenzübertritt und Grenzkontrollen an den Außen- und Binnen-grenzen mit dem Ziel des integrierten Grenzschutzes (Überarbeitung von Schengen II)
3	Vereinheitlichung weiterer grenzbezogener Politikbereiche	Haager Programm 2004	Harmonisierung der Asyl-, Visa-, Einwanderungs- und Rückführungsbestimmungen für illegale Einwanderer bis 2010
4	Schließung des Grenzraums nach Innen in Reaktion auf grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus und illegale Migration	Schengen II Tampere 1999 Prümer Vertrag 2005	Intensivierung des Austauschs kriminalpolizeilicher Daten und Informationen (SIS I +II) Aufbau von suprastatalen Behördenstrukturen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, Ausbau polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit Ausbau der datentechnischen Infrastruktur und Intensivierung des Daten- und Informationsaustausches

		Barcelona Deklaration (Europa-Mittelmeer Partnerschaft) 1995	Partnerschafts- und zwischenstaatliche Abkommen
5	Ausdifferenzierung der Grenzfunktionen, geographische Verlagerung vom Zentrum in die Peripherie, Auf- und Ausbau der mehrstufigen Ringstruktur der EU-Grenzen	Europäische Nachbarschaftspolitik 2004 (ENP)	Steigerung der Wirksamkeit des Grenzmanagements in den Nachbarstaaten, Aufbau von Grenzinfrastuktur und Institutionen in den Nachbarländern, Bekämpfung grenzüberschreitender Gefahren und Probleme (Menschenhandel, Terrorismus, Migrationsbewegungen)

Quelle: Eigene Darstellung

Die Flexibilisierung von Grenzen

Grenzen werden in der Europaforschung oft als »wandernde Grenze« beschrieben (z. B. Bös/Zimmer 2006). Die EU stellt eines der einprägsamsten Beispiele für wandernde Grenzen dar: Allein durch die Osterweiterung 2004 sind die Bevölkerung und die Fläche um etwa 20 Prozent gewachsen. Die von vielen Autoren beobachtete geographische Flexibilität der EU-Grenzen ergibt sich aus den verschiedenen Erweiterungsrunden, durch die sich die EU-Außengrenzen stetig verschoben haben. Ein Ende dieses Verlagerungsprozesses der Außengrenzen ist bisher nicht abzusehen (Zielonka 2002). Bei einer Betrachtung der sozialen und politischen Implikationen wandernder Grenzen zeigt sich, dass das Bild eines auf kultureller Homogenität und auf Solidarfunktionen beruhenden Nationalstaates mit stabilen Institutionen aufgrund der Dynamik von Grenzen in Zweifel zu ziehen ist (Bös/Zimmer: 2006: 181ff.)

Im Gegensatz zur Grenzliteratur, die unter flexiblen Grenzen wandernde Grenzen versteht, sehen wir sowohl in der Externalisierung als auch in der Internalisierung weitere Flexibilisierungstendenzen der europäischen Grenzen. Als *Externalisierung* gilt gemeinhin zum einen die

Verlagerung von Grenzfunktionen auf politische Entitäten außerhalb des gemeinsamen europäischen Herrschaftsraums²⁷ und zum anderen die Übertragung der Funktionen auf nichtstaatliche Akteure (Ette/Fauser 2005). Im Rahmen der Externalisierung werden bestimmte Überwachungs-, Kontroll- und Selektionsfunktionen der Grenzen auf oder in die Nachbarstaaten der EU verlagert.²⁸ Die Externalisierung kann als Verknüpfung von Mobilitätsmanagement mit außenpolitischen Mitteln gesehen werden. Unter *Internalisierung* verstehen wir die Verlagerung von Grenzkontrollfunktionen von der EU-Außengrenze in den gemeinsamen Grenz- und Fahndungsraum hinein. Im Rahmen von Internalisierungsprozessen werden klassische Instrumente der inneren Sicherheit mit der Grenzpolitik verknüpft. Beide Entwicklungen sind relativ jung, erste Tendenzen der Externalisierung sowie der Internalisierung von Grenzfunktionen zeichnen sich im Schengener Abkommen ab.

Zu den Strategien der Externalisierung gehört erstens, dass Grenzkontrollfunktionen an nichtstaatliche Akteure, beispielsweise Beförderungsunternehmen, abgegeben werden und zweitens, dass durch die Visavergabepolitik ungewollte Personenmobilität eingeschränkt wird. Drittens werden exterritoriale Räume vermehrt in die Grenzpolitik einbezogen;²⁹ diese kann genauso wie – viertens – die sogenannte Drittstaatenregelung teilweise als Externalisierung betrachtet werden (vgl. Lavenex 2003). Was die Vergabe von Grenzkontrollfunktionen an nichtstaatliche Akteure angeht, so kommt es zum einen zu einer »NGOisierung«³⁰; zum anderen werden beispielsweise Fluggesellschaften verpflichtet, personenspezifische Daten zu erheben und weiterzugeben.³¹ Diese Maßnahmen ermöglichen die Erfassung von potentiell gefährlichen Personen bereits

-
- 27 Dazu zählen wir auch die Botschaften der EU-Staaten, die eine wichtige Rolle bei der Visavergabe spielen.
- 28 Beispiele für Externalisierungsmaßnahmen finden sich in: European Commission (2004); European Commission (2005). Einen guten Überblick über die Entwicklung der Externalisierung mit weiterem reichhaltigem Quellenmaterial gibt Boswell (2003).
- 29 Externalisierung wird hier als allgemeine Tendenz verstanden, unter die die Exterritorialisierung subsumiert werden kann. Letztere betont die räumliche Komponente der Externalisierung.
- 30 Die »NGOisierung« beinhaltet einerseits die Vergabe ehemals staatlicher Aufgaben an NGOs, wie beispielsweise die IOM und ILO andererseits die Veränderung der Akteure durch den Vorgang selbst (siehe Hess/Karakayali 2007).
- 31 Die Einbeziehung der Beförderungsunternehmen ist schon Bestandteil des Schengener Durchführungsabkommens. Der Artikel 26 verpflichtet die Beförderungsgesellschaft zum Rücktransport, wenn die Einreise an der Außengrenze eines Schengenlandes verweigert wurde (Heckmann/Tomei 1996: 30).

vor dem Grenzübertritt, sodass deren Eintritt in den Grenzraum verhindert werden kann. Über die Datenvermittlung hinaus haften Unternehmen für die Korrektheit der Daten. Bei nicht korrekten Daten werden sie mit Sanktionen belegt und tragen in solchen Fällen die Kosten für die Rückführung (Ette/Fauser 2005).

Als eine weitere Strategie der Externalisierung kann die Visavergabe-
bepolitik genannt werden. Sie verlagert die Kontroll- und Selektions-
funktionen der Grenzen in die Botschaften, die im Herkunftsland der
Mobilitätswilligen liegen. Die Visapolitik wurde bereits im 18. Jh. durch
einzelne Nationalstaaten eingeführt (Heindl/Saurer 2000), aber erst in
den letzten Jahren kam es innerhalb der EU zu einer Ausweitung und
Vereinheitlichung. Mittlerweile stellt die Visapolitik einen zentralen
Kontroll- und Steuerungsmechanismus von Migration dar (BMI 2006).
Was die Vereinheitlichung angeht, werden beispielsweise einheitliche
Visa ausgestellt und die Listen der visapflichtigen Länder gemeinsam
erstellt, wobei sich die Anzahl der visapflichtigen Länder kontinuierlich
erhöht hat (Santel 1995).

Die Schaffung und Nutzung von exterritorialen Räumen ist ein we-
sentliches Kennzeichen europäischer Grenzpolitik. Exterritoriale Räume
sind nicht nur spezielle Zonen an Flughäfen, sondern auch internationale
Gewässer sowie Lager und Gebiete (*transit processing centers* bzw. *re-
gional protection areas*), die hauptsächlich in den Ländern liegen, die
die EU umgeben. Als exterritorial gelten die Zonen in bestimmten Flug-
häfen innerhalb der EU, die dem vollen Zugriff der nationalen Behörden
unterliegen.³² Hier wie in internationalen Gewässern findet die Genfer
Flüchtlingskonvention keine Anwendung.³³ Somit erwerben Flüchtlinge
keinen Anspruch auf eine rechtstaatliche Prüfung ihres Asylstatus und
können noch vor dem Eintritt in das Territorium der EU zurückgescho-
ben werden. Die außerhalb der EU betriebenen exterritorialen Lager für
Migranten, Flüchtlinge und Asylbewerber, dienen dem Zweck, den Ein-
tritt dieser Personengruppen in das EU-Territorium zu steuern bzw. zu
verhindern.³⁴ Die Lager unterliegen der jeweiligen Jurisdiktion der
betreibenden Staaten, in deren Hand die Einhaltung der Menschenrechte
liegt.³⁵

32 Ausführlicher zum Flughafenverfahren: Mau et al. (2007: 18), Freuden-
berger (2004), CPT (2003).

33 So der deutsche Innenminister Schily, der sich im Einklang mit der gängi-
gen auch von der EU vertretenen Auffassung sieht (BMI 2005). Eine ge-
genteilige Rechtsinterpretation legen Fischer-Lescano/Tohidipur (2007)
und Dürre (2003: 273) vor.

34 Einen Überblick über die von der EU und deren Nachbarstaaten betriebe-
nen Lager bietet: Le Monde diplomatique (2006: 51).

35 Siehe Fußnote 33.

Die Drittstaatenregelung bestimmt, dass Asylbewerber, die aus einem sicheren Drittstaat kommen, in diesem auch ihren Asylantrag stellen müssen. Dies ist auch in Staaten, in denen bereits ein Familienmitglied einen Antrag gestellt hat, möglich oder in dem Land, für das bereits ein Visum oder eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt wurde.³⁶ Neben den EU-Mitgliedstaaten gelten insbesondere deren Nachbarstaaten als sichere Drittstaaten. Wer den Antrag und den Asylbewerber aufnehmen muss, regelt das Dubliner Übereinkommen. Die Drittstaatenregelung hat zur Folge, dass die Verantwortung, Asyl zu gewähren, weitgehend externalisiert wird und Mitgliedsstaaten im Innern der EU kaum noch Asylbewerber aufnehmen, da diese nur noch über den Luftweg dorthin gelangen können, ohne sofort abgeschoben zu werden. Weiterhin ergibt sich durch diese Regelung die Gefahr der Kettenabschiebungen, die in manchen Fällen bereits nachgewiesen werden konnte (Dietrich 1999).

Neben der Externalisierung zeigt sich eine Tendenz der Internalisierung von Grenzfunktionen,³⁷ die ihrerseits zur weiteren Flexibilisierung der Grenzen führt. Zur Internalisierung können zum einen die Sach- und Personenkontrollen unter Rückgriff auf elektronische Datenbanken an jedem beliebigen Ort innerhalb des gemeinsamen Fahndungsraums der EU-Staaten gezählt werden. Hier wird dann auf klassische Elemente der inneren Sicherheit wie z. B. die kriminalpolizeiliche Fahndung zurückgegriffen (Busch 2006: 30). Zum anderen gehören zur Internalisierung die sogenannten Rückraumkontrollen bzw. die Nacheile.³⁸ Darunter werden die verdachtsunabhängig durchführbaren Kontrollen verstanden, die in einem Bereich von 30 km Entfernung zur Grenze eines benachbarten Schengenstaates durchgeführt werden dürfen.³⁹

Durch die Internalisierung von Grenzfunktionen kommt es im Verbund mit der Externalisierung zum Verschmelzen der inneren und äußeren Dimension, vor allem im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik und hier insbesondere in Bezug auf die Staaten außerhalb der EU. So heißt es im innenpolitischen Arbeitsprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: »Bei der Gestaltung der Kooperation der EU mit

36 Ausführlich dazu Reermann: Verhinderung illegaler Einreise und Verantwortlichkeit für Asylbewerber und schutzebegehrende Drittstaatangehörige nach dem Abkommen von Schengen II und Dublin. Abrufbar unter: <http://migration.uni-konstanz.de/content/center/events/de/events/mpf2/mpf2-reermann.html>.

37 Kaufmann spricht auch von Einstülpungen (2006: 53-62).

38 Im entferntesten Sinn können auch die jederzeit wieder einführbaren Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Internalisierung gezählt werden.

39 Vgl. http://www.bamf.de/nn_566324/DE/Asyl/Asylverfahren/DUE-Verfahren/_dueverfahren-node.html.

Drittstaaten (äußere Dimension) betont das Programm das Verschmelzen der Grenzen von innerer und äußerer Sicherheit und unterstreicht, dass die Wurzeln der Bedrohung oft außerhalb der EU liegen« (BMI 2007).

Grenzveränderungen auf Ebene der Selektivität

Ein dritter Strang der Entwicklung europäischer Grenzen bezieht sich auf deren Selektionsfunktion. Unter Selektivität wird die Herstellung und Durchsetzung von Differenzen zwischen Personengruppen verstanden, die sich auf die Möglichkeit der Grenzüberschreitung auswirkt.⁴⁰ Ausgangspunkt und Objekt der selektiven Grenzkontrolle ist dabei das Individuum, das anhand spezifischer Merkmale erfasst wird (Torpey 2000). Im Anschluss an die Identifizierung erfolgt ein Abgleich der erfassten Merkmale mit Informationen aus Datenbanken, in denen Personen aufgeführt werden, deren Einreise in die EU aus unterschiedlichen Gründen als problematisch betrachtet wird (siehe unten). Nach dem Datenabgleich und einer Personenkontrolle wird dem jeweiligen Individuum der Übertritt der Grenze entweder gewährt oder verwehrt (dazu Broeders 2007).⁴¹

Der Vorgang der Selektion orientiert sich vorrangig an zwei Kategorien: Zum einen wird zwischen gewollten und ungewollten, zum anderen zwischen gefährlichen und ungefährlichen Personengruppen unterschieden.⁴² Der Einteilung in gewollte bzw. ungewollte Personengruppen liegen hauptsächlich ökonomische Motive zugrunde (Düvell 2002: 47; Schröer/Sting 2003). So zählen Touristen, Studenten und einige wenige in der Regel hoch qualifizierte Arbeitsmigranten zu den erwünschten Personengruppen, während Elendsmigranten und Asylsuchende zumeist als ungewollt angesehen und behandelt werden.⁴³ Demgegenüber liegt

-
- 40 Die Selektionsfunktion kann sich darüber hinaus auch auf Wirtschaftsgüter, Informationen oder andere »bewegliche« Einheiten beziehen (Mau et al. 2007).
 - 41 Es kann angenommen werden, dass durch diese staatlichen Prozeduren spezifische Subjektformen geschaffen werden. Dieser Prozess ist von Foucault als *assujettissement* bezeichnet worden, was sowohl Subjektbildung als auch Unterwerfung bedeutet (Foucault 2005: 275).
 - 42 Frattini, der EU-Kommissar für Justiz, Freiheit und Sicherheit, spricht in diesem Zusammenhang auch davon, ein »selektives Einwanderungssystem« schaffen zu wollen, <http://www.euractiv.com/de/migration/frattini-deutet-selektives-einwanderungssystem/article-160982>.
 - 43 Dass Asylbewerber häufig als ungewollt betrachtet werden, zeigen auch die Versuche, die Genfer Flüchtlingskonvention zu ändern oder gar ganz abzuschaffen (Düvell 2002: 84). So forderte die österreichische Regierung zu Beginn ihrer EU-Ratspräsidentschaft, dass ein »Umdenken, weg von

der Fokus der Unterscheidung zwischen gefährlichen und ungefährlichen Personengruppen auf der möglichen Gefährdung der Sicherheit, die sich durch die Einreise der betreffenden Personen ergeben könnte.⁴⁴ Die beiden genannten Kategorien überschneiden sich insofern, als die gewollten Personengruppen in der Regel auch als ungefährlich eingestuft werden. Umgekehrt werden die ungewollten Personengruppen nicht unbedingt als gefährlich betrachtet; als gefährlich gelten vor allem Terroristen und Illegale.⁴⁵ Obwohl es also zu Überschneidungen zwischen den Kategorienpaaren kommt, kann der Sicherheits- mit dem ökonomischen Aspekt in Konflikt treten (Koslowski 2004). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn aus der Beschäftigung illegaler Migranten wirtschaftlicher Nutzen gezogen wird, während illegale Migration zugleich bekämpft wird, um Sicherheitsgefährdungen und »Einwanderung in die Sozialsysteme« zu vermeiden. Im Zuge der Ereignisse des 11. Septembers 2001 hat der Sicherheitsaspekt auch in Europa an Gewicht gewonnen (Pellerin 2005). So erstellt die europäische Grenzschutzagentur Frontex Risikoanalysen.⁴⁶ Anhand von definierten Kriterien und Merkmalen werden die Gefahrenpotentiale der Personen, die die Außengrenzen passieren wollen, eingeschätzt. Die Grenzbeamten überprüfen die Personen nach bestimmten Risikoindikatoren und Profilen. Zweck der Kontrollen ist sowohl die polizeiliche und strafrechtliche Erfassung von Illegalen, Kriminellen, Asylbewerbern, Terroristen etc. als auch die Verhinderung von illegaler Einwanderung. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Definition der als »riskant« betrachteten Personengruppen in Reaktion auf aktuelle Ereignisse unterschiedlich gefasst werden kann. Sie ändert sich in Anlehnung an die jeweilige Sicherheitslage oder an

einer Auffassung, die das Asylrecht als individuellen Rechtsanspruch sieht, hin zu einer Angebotspolitik, die im Ermessen der Empfängerländer liegt«, stattfinden müsse (Morice 2004: 16).

- 44 Im Schengener Grenzkodex heißt es dazu: »Grenzkontrollen sollten zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedsstaaten beitragen« (Europäisches Parlament/Rat (2006).
- 45 So äußerte sich der deutsche Innenminister Schäuble beispielsweise anlässlich der Vorstellung des innenpolitischen Arbeitsprogramms der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: »Internationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Migration bedrohen zunehmend unsere Sicherheit« (BMI 2007).
- 46 Die Risikoanalysen wurden zuerst von der EU-eigenen, 2003 gegründeten Agentur RAC vorgenommen (Forschungsgesellschaft et al. 2005: 67). Später ist dann diese Aufgabe von Frontex übernommen worden (Kommission 2006a).

sich wandelnde Bedürfnisse des Arbeitsmarktes. Dies kann dazu führen, dass vormals ungewollte zu gewollten Personengruppen bzw. vormals ungefährliche zu gefährlichen Personengruppen erklärt werden. Die Definition der Personengruppen, die durch die Selektionsfunktion erfasst werden, unterliegt somit einem ständigen Wandel.

Wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der Selektivitätsfunktion der Grenze ist der Einsatz von Techniken, die es ermöglichen, Individuen genau zu identifizieren und beim Ein- und Austritt in das bzw. aus dem Territorium zu überprüfen (Caplan/Torpey 2001). Durch verbesserte Sozialtechniken der personenbezogenen Erfassung soll es gelingen, die im Zuge der Globalisierung in vielen Bereichen gestiegene Personen- und Ressourcenmobilität zu kontrollieren und zu regulieren (Mau et al. 2007). Allerdings kann selbst die genaue Identifizierung von Individuen vor oder an der Grenze keine vollständige Kontrolle und damit Selektivität garantieren, da gelegentlich erst im Verbund mit nachgelagerter Kontrolle – etwa bei der Ausreise – deutlich wird, ob es sich um gewollte oder ungewollte Personenmobilität handelt.⁴⁷ Dies wird z. B. deutlich an denjenigen, die zunächst legal mit einem Touristenvizum einreisen und nach Ablauf der Frist zu »Illegalen« werden. Dessen ungeachtet haben die Mitgliedsstaaten der EU in den vergangenen Jahrzehnten große Anstrengungen unternommen, ihre technischen Ressourcen und Möglichkeiten auszubauen. Dies umfasst nicht nur die Erhebung und Sammlung biometrischer Daten, ein verbessertes Passwesen, sondern auch eine gemeinsame Visapolitik und den Aufbau elektronischer Datenbanken. Akteure der EU sprechen in diesem Zusammenhang von einem integrierten Grenzsicherungsmodell, das mit vier sich ergänzenden Filtern arbeitet. Die *Policy*-Strategie sieht Tätigkeiten in den Drittländern, den Herkunfts- oder Transitländern, bilaterale und internationale Zusammenarbeit und natürlich Maßnahmen an den Außengrenzen und im Inneren der Union vor. Dies zeigt, dass Kontrollen sowohl in exterritorialen Räumen – also der Grenze vorgelagert – als auch im Inneren, der Grenze nachgelagert, stattfinden sollen (siehe oben den Abschnitt zur Flexibilisierung von Grenzen). Die Kontrolle an der Grenze umfasst laut Schengener Grenzkodex (Europäisches Parlament 2006: 1) bei den »Personenkontrollen nicht nur die Überprüfung der Grenzübergangspapiere und der anderen Voraussetzungen für die Einreise, den Aufenthalt, die Arbeitsaufnahme und die Ausreise, sondern auch die fahn-

47 Dazu müssten Grenzen mit den Individuen mitwandern und sie, einem Spot ähnlich, weiterverfolgen. Für die Verortung von Grenzen würde dies bedeuten, dass Grenzen nicht mehr als bloße Linien zu verstehen wären, sondern sich beweglich durch den Raum ziehen und sich über die Fläche ausdehnen und damit an scharf abgrenzbaren Konturen verlieren.

dungstechnische Überprüfung sowie die Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung der Schengen-Staaten.« Dabei ist eine Regelabfrage der SIS-Datenbank bzw. der nationalen Datenbanken bei Drittstaatsangehörigen vorgesehen und eine verdachtsabhängige bei den Personen aus dem Schengenraum. Darüber hinaus werden bei Drittstaatsangehörigen bei der Einreise nicht nur die Abfahrts- und Zielorte sowie die Einreisemotive verifiziert, sondern auch ihre mitgeführten Sachwerte und die ökonomische Absicherung des Aufenthalts in der EU überprüft (Europäisches Parlament 2006: 7).⁴⁸

Obwohl der Einsatz von technischen Hilfsmitteln zur Erfüllung der Selektivitätsfunktion bereits eine lange Tradition besitzt, zeichnen sich auf Ebene der EU deutliche Veränderungen in diesem Bereich ab. Sie beziehen sich u. a. auf die Menge und die Reichweite des Datenmaterials, das den europäischen Grenzbehörden zur Verfügung gestellt wird (Busch 2006). In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Schengener Informationssystem SIS II zu nennen, in dem die Speicherung biometrische Merkmale angestrebt wird. Darüber hinaus sollen mögliche Synergien zwischen SIS II, dem Visa-Informationssystem (VIS) und Eu-rodac, der Datenbank zur Erfassung von Fingerabdrücken Asylsuchender, ausgelotet werden (Rat der Europäischen Union 2004). Diese Verknüpfung führt zugleich zu einer Verdichtung des Netzes, mit dessen Hilfe Personengruppen an der EU-Grenze selektiert werden. Im Bereich der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern wird der personenbezogene Austausch auf der Basis gemeinsamer Kommunikationsmedien und Datenbanken vorangetrieben. Im Zuge von Kooperationsabkommen mit den Transit- und Herkunfts ländern von Migranten, Asylbewerbern etc., sollen die in diesen Staaten ankommenden Personen identifiziert und mit Ausweispapieren ausgestattet werden (Düvell 2002; Kommission 2006). Darüber hinaus werden Dokumentenberater und Verbindungsbeamte eingesetzt, um die Grenzbeamten in den betroffenen Staaten und die Mitarbeiter von Beförderungsunternehmen zu unterweisen und um gefälschte personenspezifische Dokumente (Visa, Personalausweise) vor Beginn der Reise in die EU zu erkennen.

Eine zweite Änderung, die ebenfalls im Zusammenhang mit der Einführung biometrischer Technik steht, betrifft das Objekt der Kontrolle: Während zuvor die von Individuen mitgeführten Papiere im Mittelpunkt der Kontrollen standen, rückt nun der Körper des Kontrollierten und damit die vermeintlich unverwechselbaren Kennzeichen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, weshalb in diesem Kontext von einer Individualisierung oder Subjektivierung der Selektivität gesprochen werden

48 Bei der Ausreise wird diese Prozedur teilweise wiederholt.

kann. Wie Kaufmann argumentiert, zeigt sich parallel zu dieser Entwicklung eine weitere Tendenz, die paradoxerweise auf der Objektivierung der Überwachung beruht: Damit ist gemeint, dass durch den immer häufigeren Einsatz von Video- und Radartechniken große Personengruppen und weite Räume automatisiert, also ohne Ansehen der Person, überwacht und erfasst werden können (Kaufmann 2006: 51f). Trotz ihrer gegenläufigen Zielrichtung dienen sowohl die Subjektivierung als auch die Objektivierung der Grenzkontrollen dem gleichen Zweck: Sie zielen auf die Verdichtung der Kontrollmechanismen – ein Prozess, der es gestattet, von einem Wandel der Selektivität von Grenzen auf Ebene der EU zu sprechen.

Schluss

Das Bild der »Festung Europa« mit klar zu verortenden Grenzen, die wie feste, unbewegliche und unüberwindbare Mauern wirken und als Linien der Exklusion ein vermeintlich homogenes Europa schützen – ein Bild, dessen Geltung weiterhin behauptet wird (vgl. Andreas/Snyder 2000; Pellerin 2005) – kann durch unseren Beitrag nicht bestätigt werden. Auf Basis der vorgelegten Analytik stellt sich der Wandel der Territorialgrenzen der EU differenzierter und vielfältiger da, als es die Metapher der Festung vermuten lässt.

Die europäischen Grenzen fungieren zwar weiterhin als räumliche Mobilitätsbarrieren, die den makroterritorialen Wohlfahrtsraum Europa gegen ungewollte Mobilitätsformen abschotten und gewollten Personengruppen selektiv den Zutritt gewähren. Bestimmte Kontroll- und Überwachungsfunktionen der Grenzen werden jedoch sowohl innerhalb des Grenzraums als auch diesem vorgelagert vollzogen. Die geographische Strukturierung der Grenzen ist somit weniger ortsgebunden als angenommen. Die räumlich gebundene Grenzkontrolle direkt an der physischen Außengrenze der EU wird durch ortsungebundene Kontrollformen erweitert, das Konzept der Grenze als Linie durch das eines ausgeweiteten Kontrollraums ergänzt. Dabei wird die Grenzkontrolle und -überwachung sowohl innerhalb des europäischen Herrschaftsraums (Internalisierungstendenz) als auch in Kooperation mit Drittstaaten und privaten Akteuren (Externalisierungstendenz) ausgeübt.

Die strikte Trennung von Innen und Außen wird durch die Kontrolle der Außengrenzen aufrechterhalten, während gleichzeitig ein Verschmelzen der inneren und äußeren Dimension der Grenzpolitik durch die Tendenzen der Externalisierung und Internalisierung stattfindet.

Die europäischen Grenzen unterlagen im Zuge der verschiedenen Erweiterungsrunden diversen geographischen Verschiebungen. Vormalige Außengrenzen transformieren sich zu Binnengrenzen und verlieren damit entscheidende Elemente ihres Charakters, während sich durch den Beitritt weiterer Staaten neue Außengrenzen etablieren. Europäische Grenzen ermöglichen auf diese Weise weiterhin die gezielte räumlich gebundene Kontrolle der grenzüberschreitenden Personen und Sachwerte an den Außengrenzen.

Europäische Grenzen waren und sind für bestimmte Personengruppen unüberwindbare Barrieren, die wie undurchdringliche Mauern wirken. Grenzkontrollen und Überwachung ermöglichen die Selektion des grenzüberschreitenden Personenverkehrs nach bestimmten, sich verändernden Motiven der Kontrolle. Der technologische Wandel, die Ausdifferenzierung und Vernetzung des Kontroll- und Überwachungsinstrumentariums legen den Schluss nahe, dass die Fähigkeit der EU zur selektiven Kontrolle zugenommen hat. Die veränderten Technologien der Grenzkontrolle machen Grenzen dabei zunehmend unsichtbar in ihrer Gestalt.

Die »relative Beständigkeit« der Grenzverläufe der Union unterliegt einem ständigen Wandel. Dies ist einerseits bedingt durch die abgelaufenen Erweiterungsrunden und andererseits durch Beitritte von Nicht-EU-Staaten zum gemeinsamen Grenzraum. Die europäischen Außengrenzen umrahmen einen gemeinsamen makroterritorialen Wohlfahrtsraum. Dieser differenziert sich weiter aus zu einer mehrere Stufen umfassenden Ringarchitektur der europäischen Grenzen. Diese Ringe verlaufen kreisförmig um den Kern Europas und weisen unterschiedliche Schutzniveaus auf. Je entfernter vom Kern desto höher die Abschottungsleistungen. Den Staaten in Randlagen, denen die Kontrolle der Außengrenzen obliegt, sind die Nachbarstaaten vorgeschaltet, die ihrerseits in das Grenzregime eingebunden werden. Die Gemeinsamkeiten der grenzpolitisch kooperierenden Mitgliedsstaaten liegen weniger auf der identitären und kulturellen Ebene als vielmehr in dem gemeinsamen Interesse, den prosperierenden Wohlfahrtsraum gegen ungewollte Mobilitätsformen abzuschotten.

Unseren Beobachtungen zufolge lässt sich am Beispiel der EU ein Wandel in der Konzeption von Grenzen nachvollziehen. Deutliche Veränderungen zeigen sich auf Ebene der *Grenzeigenschaften*, dabei insbesondere hinsichtlich der Linearität und der Unbeweglichkeit, die mit Neuerungen bei den *Erscheinungsformen* von Grenzen einhergehen (s. Tabelle 3). Wenige Veränderungen ergeben sich hingegen bei den *Grenzfunktionen*, die sich lediglich weiter auszudifferenzieren scheinen. Insgesamt entfernt sich das Konzept der europäischen Grenze von dem

Bild der Festung Europa und bewegt sich in Richtung eines Mobilitätsmanagementkonzepts, das auf einer erhöhten Flexibilisierung und Selektivität von Grenzen beruht.

Tabelle 3: Wandel der Grenzcharakteristika

Eigenschaften	Funktionen	Erscheinungsform
Räumliche Gebundenheit	Fungiert als räumliche Barriere	Bleibt erhalten, Teilfunktionen werden räumlich verlagert, Selektivität ergänzt die Grenze als räumlicher Punkt
Linearität	Schafft klare Trennung von innen und außen	Viel Veränderung: Grenze als Zone (Internalisierung, Externalisierung). Verschmelzen von innerer und äußerer Dimension
Unbeweglichkeit	Ermöglicht gezielte (= räumlich gebundene) Kontrolle	Keine Veränderung, was die Funktion angeht. Grenzen werden abgebaut und zugleich an anderer Stelle errichtet
Undurchdringlichkeit/ »Dichte«	Ermöglicht gezielte (= gruppenspezifische) Kontrolle	Selektionsfunktion bleibt, unterliegt aber einer ständigen Entwicklung in Bezug auf die Objektgruppen und auf die technischen Möglichkeiten zur Erfüllung der Funktion
Beständigkeit	Schafft stabile Zuständigkeiten (innen/ außen)	Funktion bleibt erhalten, obwohl Grenzen »wandern« können
Geschlossenheit	Umschließt einen gemeinschaftlichen Raum	Veränderung: Abstufung zwischen gemeinschaftlicher Zusammengehörigkeit, veränderliche Gemeinschaft

Quelle: Eigene Darstellung

Literatur

- Algieri, Franco (2002): »Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik«. In: Werner Weidenfeld (Hg.), Europa Handbuch, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 586-601.
- Anderson, James/O'Dowd, Liam (1999): »Contested Borders: Globalization and Ethno-national Conflict in Ireland«. *Regional Studies* 33, S. 681-696.
- Anderson, Malcolm (2000): »The Transformation of Border Controls: A European Precedent?«. In: Peter Andreas/Timothy Snyder (Hg.), *The Wall around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc., S. 15-30.
- Andreas, Peter/Snyder, Timothy (2000): *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Andreas, Peter/Biersteker, Thomas J. (2003): *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in New Security Context*, New York: Routledge.
- Bast, Jürgen (2006): Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums, http://www.mpil.de/ww/de/pub/organisation/wiss_bereich/jbast.cfm.
- Blatter, Joachim K. (2001): »Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions«. *European Journal of International Relations* 7, S. 175-209.
- BMI (2005): Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration – Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika, http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Europa_sicher_leben_BMI_Arbeitsprogramm_dreisprachig,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.
- BMI (2006): Europa sicher leben. Arbeitsprogramm des Bundesministerium des Innern für die deutsche Ratspräsidenschaft im ersten Halbjahr 2007, http://www.eu2007.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/Europa_sicher_leben_BMI_Arbeitsprogramm_dreisprachig,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.
- BMI-Pressemitteilung (2007): Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble: »Bürger sollen in Europa sicher leben«, http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/0301bmi.html
- Bös, Matthias/Zimmer, Kerstin (2006): »Wenn Grenzen wandern. Zur Dynamik von Grenzverschiebungen im Osten Europas«. In: Monika Eigmüller/Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie*, Wiesbaden: Opladen, S. 157-184.
- Boswell, Christina (2003): »The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy«. *International Affairs* 79, S. 573-593.

- Broeders, Dennis (2007): »The New Digital Borders of Europe. EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants«. *International Sociology* 22, S. 71-92.
- Busch, Heiner (2006): »EU-Informationssysteme: Stand und Planung«. *Bürgerrechte & Polizei* 84, S. 29-43.
- Buzan, Barry (1991): *People, States & Fear*, New York: Harvester/Wheatsheaf.
- Caplan, Jane/Torpey, John (2001): *Documenting Individual Identity*, Princeton: Princeton University Press.
- Christiansen, Thomas/Petito, Fabio/Tonra, Ben (2000): »Fuzzy Politics around Fuzzy Borders. The European Union's near abroad«. *Cooperation and Conflict* 35, S. 389-415.
- Commission of the European Communities (2004): Managed Entry in the EU of Persons in Need of International Protection and the Enhancement of the Protection Capacity of the Regions of Origin: »Improving Access To Durable Solutions«. Brussels: 4. 6. 2004, COM (2004) 410 final.
- Commission of the European Communities (2005): Regional Protection Programmes. Brussels: 1.9.2005, COM (2005) 388 final.
- CPT/INF (2003) 20 – European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2003): »Report to the German Government on the visit to Germany, 12. 03. 2003«. <http://www.cpt.coe.int/documents/deu/2003-20-inf-eng.pdf>.
- Cuttitta, Paolo (2006a): »Das Mittelmeer als Wohlstandsgrenze«. In: Monika Eigmüller/Georg Vobruba (Hg.), *Grenzsoziologie*, Wiesbaden: VS, S. 251-258.
- Cuttitta, Paolo (2006b): »Points and Lines: A Topography of Borders in the Global Space«. *Ephemera* 6, S. 27-39.
- DeBardeleben, Joan (2005): *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Dietrich, Helmut (1999): »Ausbau der Festung Europa«. *Mittelweg* 36, S. 2-11.
- Dürr, Anja (2003): *Die Europäische Union und der Umgang mit »Massenflüchten«*. Dissertation.
- Düvell, Franck (2002): *Die Globalisierung des Migrationsregimes*, Berlin: Assoziation A.
- Eigmüller, Monika/Vobruba, Georg (2006): *Grenzsoziologie*, Wiesbaden: VS.
- Eigmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik*, Wiesbaden: VS.
- Ette, Andreas/Fauser, Margit (2005): »Die Externalisierung der britischen und spanischen Migrationskontrolle«. In: Sonja Haug/Frank Swiaczny (Hg.), *Migration in Europa*, Wiesbaden: BiB, S. 7-27.
- Europäische Kommission (2007a): *Eurodac-System*, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l33081.htm>.
- Europäische Kommission (2007b): *Schengen Information System II*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33183.htm>.

- Europäische Kommission (2007c): Europol-Übereinkommen, http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv_de&language=de#ARTICLE%202.
- Europäisches Parlament und der Rat der Europäischen Union (2006): »Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)«. Amtsblatt 13.4.2006, L105.
- EU-Pressemitteilung (2007): »Überführung des Vertrags von Prüm in EU-Recht – Beschluss des Rates über die Intensivierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit insbesondere bei der Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität«. IP/07/803, 12.06.2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesActon.do?reference=IP/07/803&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de>.
- Fischer-Lescano Andreas/Timo Tohidipur (2007): »Die europäische Grenzschutzagentur Frontex«. *Asylmagazin* Beilage Mai, S. 19-28.
- Forschungsgesellschaft Flucht und Migration/Flüchtlingsrat Niedersachsen/Komitee für Grundrechte und Demokratie (2005): *Ausgelagert*, Berlin: Assoziation A.
- Foucault, Michel (2005): *Schriften in vier Bänden. Dits et Ecrits. Band IV*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- French, Hilary (2000): *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization*, New York: Norton.
- Freudnerberger, Silja (2004): »Changing Concepts: Uncrossable Borders«. In: Hans Jörg Sandkühler/Fathi Triki (Hg.), *Gewalt und Recht in transkultureller Perspektive*, Frankfurt/M.: Peter Lang, S. 121-130.
- Funk, Albrecht (2000): »Europäisierung der Inneren Sicherheit«. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen: Leske + Burdrich, S. 291-311.
- Hassner, Pierre (2002): »Fixed Borders or Moving Borderlands? A New Type of Border for a New Type of Entity«. In: Jan Zielonka (Hg.), *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London: Routledge, S. 38-50.
- Heckmann, Friedrich/Tomei, Verónica (1996): *Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Heidenreich, Martin (2003): »Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU«. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, S. 31-58.
- Heindl, Waltraud/Edith Saurer (2000): *Grenze und Staat*, Wien: Böhlau-Verlag.
- Herz, John H. (1957): »Rise and Demise of the Territorial State«. *World Politics* 9, S. 473-493.
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat 2007: »New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskus und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement«. In: *TRANSIT MIGRATION* Forschungsgrup-

- pe (Hg.), *Turbulente Ränder – Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*, Bielefeld: transcript, S. 39-55.
- Kaufmann, Stefan (2006): »Grenzregimes im Zeitalter globaler Netzwerke«. In: Helmuth Berking (Hg.), *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, Frankfurt/M.: Campus, S. 32-65.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*. Brüssel: 11.3.2003, KOM (2003) 104 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): *Ausbau von Grenzschutz und -verwaltung an den südlichen Seegrenzen der Europäischen Union*. Brüssel: 30.11.2006, KOM (2006) 733 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b): *Bildung von Sofort-einsatzteams für Grenzsicherungszwecke und zur diesbezüglichen Änderung der Verordnung (EG) des Rates Nr. 2007/2004*. Brüssel: 19.7.2006, KOM (2006) 401 endgültig.
- Koslowski, Rey (2004): *International Cooperation to Create Smart Borders*, <http://www.irpp.org/events/archive/apr04/koslowski.pdf>.
- Lavenex, Sandra (2003): »Europeanization and Asylum Policy«. Paper presented at 2nd ECPR Conference Marburg, 18.-21. September 2003, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/symposia/2/Lavenex.pdf>.
- Leibfried, Stefan/Zürn, Michael (2006): *Transformationen des Staates*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Le Monde diplomatique (2006): *Atlas zur Globalisierung*, Berlin: Taz-Verlag.
- Mau, Steffen (2006): »Die Politik der Grenze. Grenzziehung und politische Systembildung in der Europäischen Union«. *Berliner Journal für Soziologie* 16, S. 123-140.
- Mau, Steffen/Kamlage, Jan-Hendrik/Kathmann, Till/Wrobel, Sonja (2007): »Staatlichkeit, Territorialgrenzen und Personenmobilität«. *TransState Working Paper*, SfB 597: Universität Bremen.
- Mau, Steffen/Wrobel, Sonja/Kamlage, Jan-Hendrik/Zimmermann, Ann (2006): »Vom Container zum offenen Staat? Grenzregimewandel und Personenmobilität«. Bremen: DFG-Projektantrag, http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de/download/de/forschung/D4_2007_projektantrag.pdf.
- Monar, Jörg (1999): »Flexibility and Closer Cooperation in an Emerging European Migration Policy: Opportunities and Risks«. http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab_0=1=1999.pdf.
- Monar, Jörg (2000): »Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion«, <http://www.one-euope.ac.uk/pdf/monarW7.PDF>.
- Monar, Jörg (2006): »Justice and Home Affairs«. *Journal of Common Market Studies* 44, S. 101-117.

- Morice, Alain (2004): »Die neuen Grenzen des Asyls«. *Le Monde diplomatique* 7307, 12.3.2004, S. 16-17.
- Ohmae, Kenichi (1990): *The Borderless World*, London: Collins.
- Pellerin, Hélène (2005): »Migration and Border Controls in the EU: Economic and Security Factors«. In: Joan DeBardeleben (Hg.), *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Aldershot: Ashgate, S. 105-121.
- Rat der Europäischen Union (1998): Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik, Brüssel: 1. 07. 1998, 9809/98 Limite CK4 27 ASIM 170.
- Rat der Europäischen Union (2004): Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Errichtung des Visa-Informationssystems (VIS). Amtsblatt 15.6.2004, L 213.
- Santel, Bernhard (1995): *Migration in und nach Europa*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schröer, Wolfgang/Sting, Stephan (2003): *Gespaltene Migration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schroer, Markus (2006): *Räume, Orte, Grenzen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Schmitz-Berning, Cornelia (2000): *Vokabular des Nationalsozialismus*, Berlin: de Gruyter.
- Simmel, Georg (1992): »Ueber eine Beziehung der Selectionslehre zur Erkenntnislehre«. In: ders., *Aufsätze und Abhandlungen 1894-1900*. Gesamtausgabe Band 5, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 62-74.
- Simmel, Georg (2001): »Brücke und Tür«. In: ders.: *Aufsätze und Abhandlungen 1909-1918*. Band 1. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 55-61.
- Torpey, John (2000): *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsoukala, Anastassia (2005): »Looking at Migrants as Enemies«. In: Didier Bigo/Elspeth Guild (Hg.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Aldershot: Ashgate, S. 161-192.
- Varvitsiotis, Ioannis M./Kampouroglo, Gavriil (2006): »Wanderungspolitik in Europa«, <http://www.epp-ed.eu/Activities/docs/immigration-policy-de.pdf>.
- Vobruba, Georg (2005): *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden: VS.
- Wallace, Hellen/William, Wallace/Mark, Pollack (2005): *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Weichert Thilo, (2006): »Wo liegt Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension«. *Datenschutznachrichten* 39, S. 12-15.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (2005): *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka, Jan (2001): »How new Enlarged Borders will Reshape the European Union«. *Journal of Common Market Studies* 39, S. 507-536.
- Zielonka, Jan (2002): *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London: Routledge.

