

Laube, Lena

Working Paper

Wohin mit der Grenze? Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive

TranState Working Papers, No. 112

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Laube, Lena (2010) : Wohin mit der Grenze? Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive, TranState Working Papers, No. 112, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/30158>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState Working Papers

WOHIN MIT DER GRENZE?
DIE RÄUMLICHE FLEXIBILISIERUNG
VON GRENZKONTROLLE IN
VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

LENA LAUBE

No. 112

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Lena Laube

***Wohin mit der Grenze?
Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle
in vergleichender Perspektive***

TranState Working Papers

No. 112

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2010

[ISSN 1861-1176]

Lena Laube

Wohin mit der Grenze? Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive.

(TranState Working Papers, 112)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2010

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Wohin mit der Grenze?

Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel befasst sich mit dem Phänomen räumlich flexibilisierter Grenzkontrollinstrumente. Diese verlagern die Kontrolle von Personenmobilität an vielfältige Orte und lösen sie damit von der territorialen Grenzlinie. Ausgangspunkt der Analyse ist die Annahme, dass sich die liberalen Staaten der OECD in einem Kontrolldilemma befinden, welches aus dem Interesse an restriktiven Politiken gegenüber unerwünschten Grenzüberschreitern einerseits und rechtlichen Verpflichtungen gegenüber genau diesen Personen andererseits resultiert. Wohin dabei Kontrollen verlagert werden, um diesem Dilemma zu entkommen, zeigt eine Übersicht, die systematisch allen Orten von Kontrollausübung Rechnung trägt (vor, an und hinter der Grenze). Ein Ländervergleich auf Basis von Experteninterviews in drei OECD-Ländern (USA, Finnland und Österreich) offenbart, dass zunächst unterschiedliche Strategien der Implementierung verfolgt wurden. Während die Vereinigten Staaten unilateral versuchen, vor Abreise einer Person im Herkunftsland oder bei Ankunft an der eigenen Grenze Kontrolle auszuüben, erproben Finnland und Österreich bereits früh solche Maßnahmen, die mittels internationaler Kooperation auf eine Intervention in den Transit eines potentiell unerwünschten Reisenden setzen. Doch trotz sehr unterschiedlicher Voraussetzungen in den drei Ländern – vor allem hinsichtlich der Dringlichkeit, neue Instrumente zu implementieren – sind vor allem die vergangenen zehn Jahre von einer überraschend deutlichen Konvergenz der Instrumente gekennzeichnet.

INHALT

1	EINLEITUNG.....	1
2	TERRITORIALE KONTROLLE VON GRENZÜBERSCHREITENDER MOBILITÄT.....	3
2.1	Territorial gebundene Menschenrechte und die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle.....	5
3	FORSCHUNGSDESIGN	6
3.1	Analysemodell für die Aufbereitung der Empirie	8
4	ÜBERSICHT DER GRENZKONTROLLABSCHNITTE	10
4.1	Vorverlagerung von Grenzkontrollen: unerwünschten Zugang verhindern.....	11
4.2	Klassische Grenzkontrolle: unerwünschten Zugang verhindern	15
4.3	Nachgelagerte Kontrollen: aufdecken illegaler Grenzübertritte und Aufenthalte	16
5	DIE EMPIRISCHE ANALYSE: FINNLAND, ÖSTERREICH UND DIE VEREINIGTEN STAATEN IM VERGLEICH.....	18
5.1	Ländervergleich: vorgelagerte Grenzkontrolle.....	20
5.2	Ländervergleich: klassische Grenzkontrolle	28
5.3	Ländervergleich: nachgelagerte Grenzkontrolle	30
6	FAZIT: UNTERSCHIEDLICHE WEGE ZUM GLEICHEN ZIEL - LOSLÖSUNG DER KONTROLLE VON DER GRENZLINIE	31
	LITERATUR	35
	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG.....	40

Wohin mit der Grenze?

Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle in vergleichender Perspektive.

1 EINLEITUNG

Territoriale Grenzen sind im Staatsverständnis der Moderne ein grundlegendes Steuerungsinstrument zum Schutz des nationalen Territoriums und der eigenen Bevölkerung. Dabei kommt es für den souveränen Nationalstaat darauf an, an den Grenzen erwünschte von unerwünschten Mobilitätsformen zu unterscheiden und nur solche Personen passieren zu lassen, welche Zutritt zum nationalen Territorium erhalten sollen. Bei der physischen Zulassung an der Grenze wird auch über die Voraussetzung weiterer Aufenthaltsmöglichkeiten entschieden, wodurch sich die Grenz- mit der Migrationspolitik verbindet. In Folge steigender globaler Mobilität in den vergangenen Jahrzehnten werden Grenzen immer häufiger überschritten: von Touristen, Geschäftsreisenden, Migranten, Asylsuchenden und Pendlern. Die westlichen, liberalen Staaten ermöglichen dies ihren Bürgern, um an den Prozessen weltweiten Austauschs von Gütern, Finanzen und Informationen teilnehmen zu können, welche unter den Begriff der Globalisierung gefasst wurden (Held et al. 1999). Gleichzeitig versuchen Staaten mit mehr oder weniger Erfolg, unerwünschte Grenzübertritte zu identifizieren und zu verhindern. Bei erhöhtem Druck auf die Grenzen ist dies eine Aufgabe staatlicher Steuerung, welche nicht neu, doch aber von steigender Relevanz ist: der Staat, der selbst territorial fixiert ist, muss sich den Bewegungen von Individuen stellen, diese überwachen, regulieren und ggf. intervenieren. Dabei sind liberale Demokratien mit einem Kontrolldilemma konfrontiert (Guiraudon/Joppke 2001, Hollifield 1992), welches aus dem Interesse an restriktiven Politiken gegenüber unerwünschten Grenzüberschreitern einerseits und den eigenen rechtlichen Verpflichtungen gegenüber genau diesen Personen andererseits resultiert. Internationale Menschen- und Flüchtlingsrechtsabkommen bestimmen dabei wesentlich den Handlungsspielraum liberaler Staaten.

Bei diesem Dilemma sind die Staaten der OECD-Welt jedoch, so wird in diesem Artikel argumentiert, nicht stehen geblieben. Es kann nicht von einer Kontrollkrise der liberalen Staaten gesprochen werden (Sassen 2000), weil diese eine Erfolg versprechende Strategie entwickelt haben und weiter perfektionieren. Nichts Geringeres als eine veränderte Logik der klassischen Grenzkontrolle ist dabei zu beobachten: Die Loslösung von Zugangskontrollen von der eigentlichen territorialen Grenzlinie, an welcher bereits rechtliche Zuständigkeiten einsetzen. Räumlich flexibilisierte Kontrollen der Zielländer finden heute überall – von den Botschaften in den Herkunftsländern, über die Abflughäfen der Reisenden, während der Anreise, im Flughafentransit, am Ankunfts-

flughafen, im Landesinneren an Raststätten und Bahnhöfen – statt. Die Grenzlinie selbst ist dabei nur noch *ein* möglicher Ort legitimer Zugangskontrollen (Torpey 1998). Die einmalige Kontrolle bei Überschreiten einer Grenze hat sich räumlich um ein vielfaches ausdifferenziert und vervielfältigt. Kontrolle kann so direkter auf verdächtige Personen(gruppen) abgezielt werden. Man wartet nicht, bis die Grenzlinie überschritten wird, sondern trägt die Kontrollinstrumente den mobilen Individuen „entgegen“, wo immer sie sich gerade aufhalten.

Es wurde argumentiert, dass liberale Staaten ein Interesse an dieser Art der vor- und nachgelagerten Grenzkontrolle haben (Guiraudon 2001, Hollifield 2003). Das Vorhaben des Artikels ist es, dieses Argument zu rekonstruieren (Abschnitt 2), eine Übersicht über mögliche Kontrollinstrumente zu geben und diese einer empirischen Analyse zu unterziehen, welche sich in erster Linie auf Leitfadeninterviews stützen soll. Es wurde ein Modell entwickelt, das der räumlichen Flexibilisierung von Grenzkontrollen systematisch Rechnung trägt (Abschnitt 3). Alle Orte der Kontrollausübung können so in Betracht gezogen und länderübergreifend verglichen werden (Abschnitt 4 und 5): vorgelegerte Kontrollen jenseits des Territoriums, klassische Kontrollen an der Grenze selbst, sowie Kontrollen, die der Grenze nachgelagert stattfinden.

Dabei stellt sich heraus, dass trotz der Berücksichtigung ganz unterschiedlicher Staaten der OECD-Welt (Österreich, Finnland sowie die Vereinigten Staaten) eine eindeutige Konvergenz der räumlich flexibilisierten Grenzkontrollinstrumente verzeichnet werden kann. Besonders den Bereich der räumlich vorgelagerten Kontrollmaßnahmen haben alle drei Staaten im Zeitraum von 1980 bis heute, vor allem aber seit 2000/2001, in ähnlicher Weise ausgebaut. Der Ländervergleich zeigt zudem eine deutliche Übereinstimmung in der Existenz von Maßnahmen, welche Grenzkontrollen räumlich verlagern, was die theoretischen Annahmen über Reaktionen auf das liberale Kontrolldilemma zunächst bestätigt. Es werden zwischen den Ländern aber auch Unterschiede im Zeitpunkt der Einführung und in der Reihenfolge bzw. Zusammenstellung der Instrumente beobachtet. Während die Vereinigten Staaten unilateral versuchen, vor Abreise einer Person oder bei deren Ankunft an der Grenze Kontrolle auszuüben, erproben die europäischen Staaten Österreich und Finnland eine Strategie, welche sich mittels internationaler Kooperation stärker auf die Intervention in den bereits begonnenen Weg der Reisenden ins Zielland konzentriert.

Der vorliegende Artikel bietet einen breiten Überblick über die neuesten Instrumente einer räumlich flexibilisierten Grenzkontrolle, die den liberalen Staaten der westlichen Welt zur Verfügung stehen, um einem erhöhten Zustrom erwünschter und unerwünschter Reisender, Migranten und Flüchtlinge zu begegnen. Es soll damit zu dem Verständnis einer Entwicklung beigetragen werden, innerhalb derer sich eine gewandelte Logik der Grenzkontrolle und vielleicht sogar der Staatlichkeit selbst vollzieht: Die Loslösung

der Zugangskontrollen von der Außenlinie des Staates und damit die Veränderung des Raumkonzeptes, innerhalb dessen Nationalstaaten die Mobilität von Individuen kontrollieren, welche ihrerseits mit Rechten ausgestattet sind.

2 TERRITORIALE KONTROLLE VON GRENZÜBERSCHREITENDER MOBILITÄT

Die territoriale Begrenzung eines gesellschaftlichen Gebildes ist spätestens mit Entstehung der modernen Nationalstaaten zum „Normalmodell“ politischer Organisation geworden. Dabei bezeichnet Territorialität eine Strategie, die einen begrenzten physischen Raum, also ein Territorium, als Instrument nutzt, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen (Taylor 1994: S. 151). Indem ein Staat den Zugang von Personen zu einem als national definierten Territorium kontrolliert, soll die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung im Inneren reguliert werden. Die politische Soziologie hat darauf verwiesen, dass der Nationalstaat damit auch als „Container des Sozialen“ in die intuitiven Denkfiguren der westlichen Welt eingegangen ist (Luutz 2006) und moderne Gesellschaften dann per definitionem „Staatsgesellschaften“ sind (Beck 1997).

Der Staat darf völkerrechtlich legitimiert an den Rändern dieses nationalen Containers Kontrolle über grenzüberschreitende Personenmobilität ausüben. Im Inneren dieses Containers wird dafür – solange wir die liberalen, westlichen Staaten im Blick halten – auf Mobilitätskontrolle verzichtet, sowie auf die Kontrolle der Ausreise eigener Bürger (Bauböck 1997). Die Grenze wurde zum Ort legitimer Kontrolle (Torpey 1998) und daher verstanden als “that line which is to be accepted by all concerned as bounding the area in which everything is under jurisdiction of one state as against areas under different jurisdiction” (Hartshorne 1969: S. 44).

Der Besitz einer Staatsangehörigkeit und eines Reisepasses ist heute zur Grundvoraussetzung für Mobilität geworden. Ohne die Zuordnung eines Individuums zu einem souveränen Nationalstaat, welcher die Versicherung gibt, im Ernstfall diese Person auch wieder zurückzunehmen, wird Mobilität von anderen Staaten nicht mehr akzeptiert. So bekamen nationale Grenzen die exkludierende und mobilitätssteuernde Bedeutung, die wir ihnen heute zuordnen (Mau 2006). Entsprechend ist die Grenze sowohl Produzentin als auch Durchsetzungsinstanz (Eigmüller 2007) einer sozialen Stratifizierung, welche die Chancen auf Mobilität souverän mitbestimmen kann. Bei steigender Relevanz von Mobilität in einer globalisierten Welt, gewinnen Grenzpolitiken damit an Bedeutung für Nationalstaaten wie auch für Individuen.

Die sozialwissenschaftliche Debatte um die Migrationspolitik liberaler OECD-Staaten nahm in den 1990er Jahren ihren Ausgangspunkt mit der prominenten ‚*gap hypothesis*‘ (Cornelius et al. 1994, Cornelius et al. 2004). Es wurde auf eine Kluft zwischen den verbalisierten, restriktiven Zielen westlicher Regierungen und den Ergebnis-

sen dieser Migrationspolitik verwiesen: ein Anstieg unerwünschter Einwanderung. Doch für die staatliche Souveränität und Legitimität bedeuten anhaltende, unerwünschte Grenzübertritte eine Herausforderung (vgl. dazu Hollifield 1992).

Im Anschluss an diese prominente Studie entstand eine Forschungsliteratur, welche die möglichen Gründe dieser Kluft thematisierte. Dabei wurde sowohl eine sinkende Effektivität der operativen Grenzkontrollen sowie der Souveränitätsverlust des Staates als Erklärungen herangezogen (vgl. Sassen 1996). Des Weiteren wurden politische und rechtliche Beschränkungen der Migrationspolitik hervorgehoben, sowie neuere Strategien der betroffenen Staaten und supranationalen Organisationen, diese Bedingungen zu umgehen. Dabei haben sich zwei unterschiedliche Argumentationsmuster herauskristallisiert: Einerseits werden widersprüchliche, nationalen Interessen als Grund für die inkonsistente Politik in Anschlag gebracht (Freeman 1995), andererseits wird betont, dass im Zuge der Globalisierung von „außen“ liberale Normen ins nationale Recht einfließen, welche dann migrationspolitische Spielräume einschränken (Benhabib 2004, Held et al. 1999, Jacobson 1997). Einige Autoren verweisen dabei auf den besonderen Einfluss des ‚*global human rights regime*‘ (Sassen 1996, Soysal 1994).

“Human rights are not dependent on nationality (...). Human rights today are a force that can undermine the exclusive authority of the state (...). Membership in territorially exclusive nation-states ceases to be the only ground for the realization of rights. All residents, whether citizens or not, can claim their human rights.”(Sassen 1998: S. 70) .

Demokratische Staaten haben sich, vor allem in Folge der Weltkriege des 20. Jahrhunderts, dazu verpflichtet, auch die Rechte fremder Staatsbürger zu schützen. Von besonderer Bedeutung sind hierfür die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* 1948 und die *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951 mit ihren Zusatz-Protokollen. Für James Hollifield folgt daraus, dass die Migration bestimmter Personengruppen zugelassen wird, ohne dass der Staat diese Personen explizit zuwandern lassen möchte: *„Almost by definition, the more liberal and democratic a society is, the greater the likelihood that migration control will be an issue; and that there will be some level of ‚unwanted migration‘“ (2000: S. 143).*

Es wird klar, dass die Bindung an diese Normen regelmäßig zu einer Kollision mit den nationalen und besonders ökonomischen Interessen in diesem Politikfeld führen muss. Diese Spannung wurde von Virginie Guiraudon und Christian Joppke (2001) als Kontrolldilemma oder alternativ von Hollifield als „liberales Paradox“ (2000, 1992) bezeichnet. Joppke erläutert, dass der Grund für die beobachtete Kluft zwischen Verbalisierung der Kontrollabsichten und dem defacto Zustrom von Einwanderern damit nicht in der mangelnden Kontrollkapazität des Staates zu suchen sei, sondern in der Akzeptanz unerwünschter Einwanderung durch liberale Demokratien (1998: S. 292). In ähnli-

cher Weise plädiert Saskia Sassen dafür, diese Beschränkung der staatlichen Kontrollspielräume nicht als Kontrollkrise zu begreifen (2000: S. 73), stattdessen solle sich die Forschung dem *Wie* der staatlichen Mobilitätssteuerung zuwenden. Nicht die Effektivität der Grenzkontrolle, sondern ihre innere Logik treten als Untersuchungsgegenstand damit in den Vordergrund.

2.1 Territorial gebundene Menschenrechte und die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle

Obwohl individuelle Rechte gegenüber dem Staat eine weitgreifende Ausdehnung erfahren haben, sofern sie auch auf Nicht-Staatsbürger übertragen wurden (Sassen 1996), unterliegen sie einer wichtigen Einschränkung: Grund- und Menschenrechte, als Anspruch auf Schutzgewährung gegenüber einem bestimmten Staat, sind territorial auf das jeweilige nationale Territorium beschränkt¹. Nimmt nun die teils auf Dauer angelegte, teils unerwünschte grenzüberschreitende Personenmobilität zu, suchen liberale Staaten mit größerem Nachdruck nach einer Lösung zum Umgang mit dem benannten Kontrolldilemma: Es sollen gleichzeitig diejenigen ohne Hindernisse zugelassen werden, die offiziell erwünscht sind, und diejenigen abgewiesen, die keinen Zutritt erhalten sollen, jedoch ohne deren verbürgte Rechte zu verletzen. Eine stark selektiv operierende Grenzkontrolle wird damit zum Ziel liberaler Staaten (Mau et al. 2008).

Eine räumlich-territoriale Lösung dieses Kontrolldilemmas ist die favorisierte Strategie liberaler Staaten: Sofern die Entscheidung über den Zugang zum Territorium bereits vor dem Erreichen der eigenen Grenzen gefällt werden kann, steht der Staat den potentiellen Migranten gegenüber noch in keiner rechtlichen Verpflichtung. Die räumliche Verlagerung bzw. Flexibilisierung von Grenz- und Zugangskontrollen (Mau et al. 2008) soll es ermöglichen, quasi als „remote control“ (Zolberg 2003), sicherzustellen, dass ein potentieller Migrant oder Asylsuchender nicht das Territorium des Ziellandes erreicht (Guiraudon 2006: S. 3). Die Visa-Vergabe in Botschaften ist dabei das klassische Bei-

¹ Eine Ausnahme davon bildet das *Non-Refoulement*-Gebot der *Genfer Flüchtlingskonvention* von 1951, welches die Zurückweisung von Schutzsuchenden in direkter Nähe der Grenze untersagt. Wie weit dieses Gebot in räumlicher Hinsicht jedoch zu einer rechtlichen Verpflichtung des Zielstaates führt, wird in der Praxis kontrovers beurteilt (vgl. Fischer-Lescano/Tohidipur 2007: S. 24). Teilweise wird auch auf Basis der *Europäischen Menschenrechtskonvention* Artikel 3 argumentiert, dass der Akt des Zurückweisens in eine Situation, die durch Folter oder unmenschliche Behandlung Leib und Leben des Betroffenen gefährden könnte, eine menschenrechtliche Verpflichtung des Zielstaates nach sich zieht. Grundsätzlich muss aber davon ausgegangen werden, dass ein Anspruch auf Gewährung von Grund- und Menschenrechten sowie ggf. Flüchtlingsrechten erst mit der physischen Präsenz einer Person auf dem Territorium sicher einsetzt, sofern diese Person nicht ohnehin Staatsbürger des gegebenen Landes ist.

spiel einer territorialen Flexibilisierung, da der Zielstaat noch auf dem Territorium anderer Staaten Entscheidungen über den legalen Zugang von Personen fällen kann (Cutitta 2006: 37). Sanktionen gegen private Transportunternehmen (carrier sanctions) kompletieren diese vorgelagerte Grenzpolitik, indem private Akteure die Berechtigung zum legalen Zugang dann vor Abreise bereits überprüfen.

Um neuere Instrumente einer flexibilisierten Grenzkontrolle wird es im Folgenden in detail gehen. Ziel ist es dabei, zu analysieren, *wie* dem Problem des territorial gebundenen Staates angesichts einer zunehmenden Anzahl mobiler Individuen, welche mit Rechten ausgestattet sind, begegnet wird. Wie werden Zugangskontrollen von der territorialen Grenzlinie gelöst und wohin dann mit der Grenze? In welchem Umfang lässt sich das bisher nur theoretisch unterstellte Interesse liberaler Staaten, Mobilitätskontrolle räumlich zu flexibilisieren, empirisch nachweisen? Steht über alle liberalen Staaten hinweg eine Konvergenz der räumlich vorgelagerten Grenzkontrollen zu erwarten, weil diese sich – in einer globalisierten Welt – alle in dem beschriebenen Kontrolldilemma zwischen rechtliche und politischen Ansprüchen (Guiraudon/Joppke 2001: S. 9, Hollifield 1992) befinden? Oder unterliegen diese Staaten einer zu unterschiedlichen Dringlichkeit des „liberalen Paradoxes“, weil sie unter Umständen kaum von unerwünschter Migration und Mobilität betroffen sind?

3 FORSCHUNGSDESIGN

Eine Antwort auf oben genannte Fragen zu geben, ermöglicht eine qualitative Ländervergleichsstudie, welche im Rahmen des Bremer Sonderforschungsbereiches 597 „Staatlichkeit im Wandel“ seit 2007 durchgeführt wird. Diese stellt erste Ergebnisse eines systematischen Ländervergleichs auf Basis von Dokumentenanalyse und Experteninterviews bereit. Betrachtet werden drei Staaten des OECD-Raumes, welche als liberale Demokratien des westlichen Welt gefasst werden können: Österreich, Finnland und die Vereinigten Staaten. Diese drei Länder wurden ausgesucht, weil sie es erlauben, das theoretische Argument zur Verlagerung von Grenzkontrollen empirisch an drei sehr unterschiedlichen Fällen zu überprüfen: Zwar teilen heute alle drei Fälle die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Grenzpolitiken², doch sind sie in ganz unterschiedlichem Ausmaß von Mobilität und Migrationsbewegungen betroffen. So gehören die USA seit Jahrhunderten zu den klassischen Einwanderungsländern der westlichen Welt und verzeichneten 2007 einen Bevölkerungsanteil im Ausland Geborener von 13,6% (OECD

² Da Finnland erst seit 1995 die menschen- und flüchtlingsrechtliche Normen, welche auf die europäische Menschenrechtskonvention zurückgehen, in seine nationale Gesetzgebung aufgenommen hat (Interview FI # 2, 2008), sind sie erst seither in der gleichen Weise an liberale Normen in der Grenzpolitik gebunden wie die Vereinigten Staaten und Österreich.

2009). Österreich, das noch in den 1990ern darum kämpfte, nicht als Einwanderungsland zu gelten (Fassmann/Münz 1995), verzeichnet im gleichen Jahr einen sogar noch höheren Anteil von 14,2% (OECD 2009) der Wohnbevölkerung, die im Ausland geboren wurden. Ganz anders gestaltet sich die Situation in Finnland, wo 2007 nur 3,8% (OECD 2009) der Bevölkerung ehemals aus einem anderen Land stammten. Finnland kann somit als Testfall gelten, da es überhaupt nur ein geringes Maß an dauerhafter Einwanderung aufweist. Die Varianz der Fälle angesichts des Ausmaßes der Zuwanderung und damit auch der Dringlichkeit einer veränderten Grenzkontrollpolitik soll es ermöglichen, die theoretische Annahme einer Angleichung der Kontrollinstrumente empirisch zu überprüfen. Zudem gestattet es die Aufnahme der Vereinigten Staaten in die Fallauswahl, Tendaussagen über den engeren Rahmen der europäischen Entwicklungen im Bereich der Grenz- und Migrationpolitik hinaus zu treffen. Im Rahmen der EU und dem Schengener Abkommen sind die Mitgliedsstaaten bereits seit Mitte der 1980er Jahre von Vergemeinschaftungsprozessen gekennzeichnet, Finnland und Österreich dann seit ihren Beitritten 1995. Ob trotz der skizzierten Unterschiede eine Konvergenz zwischen den Fallstudienländern zu verzeichnen ist, wird damit zur forschungsleitenden Frage des vorliegenden Artikels.

Der Untersuchungszeitraum wird auf die Zeit nach 1980 beschränkt, da ab diesem Zeitpunkt ein kontinuierlicher Anstieg der globalen Mobilität sowie der Einwanderungszahlen in den Fallstudienländern beobachtet werden kann (Global Commission on International Migration (GCIM) 2005: 6). Die USA haben zwischen 1980 und 2007 eine Verdopplung des Anteils im Ausland geborener Personen an der Wohnbevölkerung erlebt, von 6,2 % auf 12,6% (Migration Policy Institute 2007)³. In Österreich, wo der Anteil nicht-österreichischer Staatsbürger an der Bevölkerung gemessen wird, stieg dieser von 3,7% 1980 auf 10,1% in 2007 (Statistik Austria 2009). Finnland verzeichnete einen in absoluten Zahlen kleineren, aber doch anteilig sehr starken Anstieg der nicht-finnischen Wohnbevölkerung von 0,27% in 1980 auf 2,5% in 2007 (Korkiasaari/Söderling 2007). Zudem setzt der Beginn größerer grenz- und migrationspolitischen Veränderungen in diesen Staaten auch seit Mitte der 1980er Jahre ein; in den Vereinigten Staaten mit dem *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) von 1986 und in den europäischen Staaten mit der Gründung des Schengener Abkommens 1985, an dem dann auch Finnland und Österreich teilnehmen sollten. Der Zeitraum von

³ In den Vereinigten Staaten wird üblicher Weise nicht der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung erhoben, also der Personen, die eine andere als die US-amerikanische Staatsbürgerschaft besitzen. Stattdessen wird der Anteil der im Ausland geborenen Personen (foreign born) angegeben, diese zweite Maßzahl hat sich in den europäischen Ländern allerdings erst seit den 1990er Jahren etablieren können (Lemaitre/Thoreau 2006).

1980 bis heute garantiert es also, den grundlegenden Wandel der gegenwärtigen Grenzregimes abzudecken.

Es wurden in den drei Fallstudienländern insgesamt 43 qualitative Leitfadeninterviews geführt, welche in großem Umfang Material für den folgenden Ländervergleich liefern, sowie Ausgangspunkt weiterer Literaturrecherchen und qualitativer Dokumentenanalysen gewesen sind. Als Interviewpartner wurden Experten aus den nationalen Ministerien und aus Nicht-Regierungs-Organisationen ausgewählt, die in den unterschiedlichen Bereichen der Grenz- und Migrationpolitik arbeiten und zu diesen über einen länger zurückreichenden Zeitraum Auskunft geben konnten. Dabei können Ministerialbeamten (Innen- und Außenministerien, Wirtschafts- und Arbeitsministerien) Auskunft über die offizielle Linie der nationalen sowie EU-weiten Politikinstrumente und deren Wandel geben. Daneben halten die Aussagen der Experten aus NGO's (z.B. Caritas, Rotes Kreuz, Amnesty International), Internationalen Organisationen (wie UNHCR, IOM) eine weitere, zum Teil kritische, Perspektive bereit, um diese Politik auch aus der Praxis heraus zu reflektieren.

3.1 Analysemodell für die Aufbereitung der Empirie

Bei dem folgenden Vergleich der Kontrollmaßnahmen in den drei Untersuchungsländern wird die Empirie anhand von drei Bereichen strukturiert, welche die Frage berücksichtigt, inwiefern hier Kontrolle von der eigentlichen Grenzlinie räumlich gelöst wird:

<i>Vorgelagerte Kontrolle</i>	<i>Klassische Kontrolle</i>	<i>Nachgelagerte Kontrolle</i>
jenseits des nationalen Territoriums (auf anderen Territorien oder in internationalen Zonen)	an der Grenzlinie selbst	im Inneren des nationalen Territoriums

Der Fokus der Untersuchung liegt dabei im Bereich der räumlich vorgelagerten Kontrolle und damit auf dem staatlichen Versuch, sich von rechtlichen Verpflichtung gegenüber mobilen Personen zu entbindet. Potentielle Migranten sollen davon abgehalten werden, sich überhaupt auf den Weg zu machen und die Grenze zu erreichen. Dabei werden auch andere, staatliche und private, Akteure eingebunden, welche Kontrolle im Interesse des Zielstaates ausüben. Bei den nachgelagerten Kontrollen im Inneren steht die Frage im Zentrum, inwiefern sie zusätzliche Kontrollmöglichkeiten eröffnen, die ebenfalls der Aufdeckung und Verhinderung irregulärer Mobilität dienen, sofern diese nicht schon bei der Zulassung aufs Territorium durchgesetzt werden konnte. Hier sind nur solche Kontrollen im Inland von Interesse, die auch dem Bereich der Zugangskon-

trolle zuzuordnen sind und nicht solche, die den Aufenthalt eines Immigranten im Inland regeln, wie Integrationsmaßnahme, Arbeitsplatzkontrollen etc⁴.

Die Mobilitätskontrolle im Sinne einer klassischen Überprüfung von Reisedokumenten an der eigentlichen Grenzlinie war lange das vorherrschende Konzept der territorialen Zugangskontrolle (Mau 2006, Torpey 1998). Es wird untersucht, inwiefern diese Kontrollen weiter bestehen oder durch neue Instrumente aber auch moderne Techniken erweitert wurden.

Im Vergleich zur klassischen Grenzkontrolle, die nur einmalig beim Überschreiten der Grenzlinie stattfindet, zeigt sich heute ein räumlich differenziertes Kontrollsystem, das einen mehrfachen Zugriff auf den potentiellen (illegalen) Migranten ermöglicht (Mau et al. 2008). Um dieses zu erfassen, wird hier ein ebenso ausdifferenziertes Analysemodell vorgeschlagen, das die drei Abschnitte der Kontrolltätigkeit (vorgelagert, klassische und nachgelagerte Kontrollen) zusammenbringt und nicht getrennt voneinander betrachtet. In welchem Verhältnis diese Kontrollstrategien zueinander stehen und ob sie eigentlich im Kern eine Strategie bilden – die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle – kann nur so untersucht werden. Zudem kann ein qualitativer Ländervergleich auf je eigene nationale Kombinationsmöglichkeiten dieser Kontrollabschnitte aufmerksam machen. Das hier vorgeschlagene Modell rückt die räumliche Dimension und damit den Ort der Kontrolle, an dem einem potentiell unerwünschten Migranten begegnet wird, ins Zentrum und fragt, wohin – geographisch gesehen – diese Kontrollen verlagert werden: vor, an oder hinter die Grenze⁵. Die räumlich flexibilisierte Steuerung grenzüberschreitender Bewegungen fremder Staatsbürger ist damit Kern der Analyse. Für alle drei Länder wurden aus den Experteninterviews sowie aus Dokumenten (Gesetze, politische Grundsatzpapiere, EU-Direktiven etc.) Informationen über Existenz, Um-

⁴ Hammar (2006 [1985]) unterscheidet zwischen „Migration control policies“, welche den Zuzug von Migranten, also den Zugang zum Territorium, regeln und den „Immigrant policies“, welche deren Verbleib und ihre Integration organisieren sollen. Nur erstere gehört hier zum Gegenstand der Untersuchung.

⁵ Eine ähnlich, jedoch nur zweigliedrige Perspektive findet sich auch bei Brochmann und Hammar (1999) oder Jandl und Doomernik (2008). Anders gehen in ihrer Analyse von Migrationskontrollpolitiken Lahav und Guiraudon (2000) vor: Sie sprechen zwar auch von einer Verlagerung von Kontrolle „upwards, downwards and outwards“, verstehen darunter jedoch die Verlagerung von staatlichen Kompetenzen auf andere Entscheidungsebenen bzw. an andere Akteure. So steht die Verlagerung *upwards* für die Verschiebung auf eine internationale (europäische) Politikebene, die Verlagerung *downwards* auf ein subnationales, lokales Level und die Verlagerung *outwards* aus Sicht des Staates für ein Übergabe von Kontrollaufgaben an private Akteure. Gegen diese akteurszentrierte Analyse grenzt sich die hier unternommene Studie durch einen Fokus auf die tatsächlich räumliche Verlagerung ab, welche die Lösungsstrategie gegen das Kontrolldilemma klarer herausstellen kann.

fang und Implementierungszeitraum entnommen, sodass ein systematischer Vergleich der Instrumente einer räumlich flexibilisierten Grenzkontrolle möglich wurde⁶.

4 ÜBERSICHT DER GRENZKONTROLLABSCHNITTE

Im Folgenden wird zunächst eine Übersicht über mögliche Instrumente der drei Grenzkontrollabschnitte vor, an und hinter der Grenze gegeben (4.1- 4.3) Diese werden in der Reihenfolge, in der sie einem Reisenden oder potentiellen Migranten auf seinem Weg begegnen können, - also von den Botschaften des Herkunftslandes bis ins Zielland - beschrieben. Dabei werden diejenigen Instrumente, welche erst nach 1980 entwickelt und erstmals implementiert wurde, gesondert in einer Tabelle aufgeführt und sind dann im Weiteren Gegenstand der vergleichenden Analyse. Nur die neueren Instrumente können eine explizite Antwort auf ein gestiegenes Ausmaß an Mobilität und Migration im Rahmen der Globalisierung sein, während ältere Instrumente schon zum klassischen Repertoire des Nationalstaates gehörten, um grenzüberschreitende Mobilität überhaupt kontrollierbar zu machen, wie etwa die Ausstellung von Reisedokumenten und Sichtvermerken.

Ob die Grenzkontrollinstrumente über die Zeit eher von Varianz oder Konvergenz charakterisiert sind, wird in einem zweiten Schritt ländervergleichend überprüft (5.1- 5.3). Dabei wird die Einführung von Kontrollmaßnahmen in Österreich, Finnland und den USA zu bestimmten Zeitpunkten mithilfe des zur Verfügung stehenden Interviewmaterials näher beleuchtet. Ein besonderes Augenmerk liegt im Rahmen des Ländervergleichs auf der räumlichen Vorverlagerung von Kontrolle, also der Bildung einer ‚Grenze vor der Grenze‘, da nur diese die Möglichkeit bietet, rechtliche Verpflichtungen gegenüber Drittstaatsangehörige zu umgehen (vgl. Guiraudon 2000, Mau et al. 2008). Auch hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung erfordern die vorgelagerten Instrumente eine detailliertere Analyse, da sie eine fundamentale Hürde nehmen müssen, die bei der nachgelagerten Kontrolle nicht besteht: Vorgelagerte Grenzkontrollen finden außerhalb des nationalen Territoriums statt und sofern sie nicht in den Auslandsvertretungen operativ umgesetzt werden, können sie sich nicht auf souveräne Hoheitsräume berufen. Inwiefern eine Kooperation mit anderen Staaten notwendig ist und wie sich diese länder-spezifisch gestaltet, ist bei den vorgelagerten Maßnahmen, die jedoch trotzdem auf die Sicherung des nationalen Territoriums abzielen, zentral. Doch um nicht ggf. einen wich-

⁶ Wichtig erscheint es dabei festzuhalten, dass nicht einer These von der De-Territorialisierung von staatlicher Kontrolle das Wort geredet werden soll (vgl. Paasi 1999). Stattdessen liegt der Fokus auf den vielfältigen staatlichen Möglichkeiten, eine räumliche Flexibilisierung und Verlagerung von Grenzkontrolle vorzunehmen. Durch diese kann Kontrolle auf das zu kontrollierende Objekt viel direkter ausgerichtet werden, wie sich im Folgenden zeigen wird.

tigen Bereich der Kontrollen aus dem Blick zu verlieren, der auch Wandlungsprozessen unterzogen sein kann, wird, um das Bild zu vervollständigen, auch die Weiterentwicklung der Kontrolle an den Grenzen und Grenzübergangsstellen selbst berücksichtigt. Dabei soll betrachtet werden, in welchem Zusammenhang die drei Kontrollbereiche zueinander stehen. Aus diesem Grund werden auch die Tendenzen im Bereich der nachgelagerten Kontrolle im Inland verglichen, welche als Auffangmechanismus dienen könnten.

4.1 Vorverlagerung von Grenzkontrollen: unerwünschten Zugang verhindern

Eine Vielzahl von Grenzkontrollmaßnahmen setzt an Orten an, die der eigentlichen Grenzlinie vorgelagert liegen, und ermöglicht so eine stärkere Selektivität der Grenzkontrolle, da schon frühzeitig Personen von der Anreise an die Grenze abgehalten werden können. Andere dürfen dafür dort um so freier passieren (Mau et al. 2008). Die erste Station der Grenzkontrolle, die durchlaufen werden muss, wenn sich eine Person auf dem Weg in die westlichen OECD-Länder befindet, liegt weit entfernt von diesen Zielländern: in den Botschaften und Konsulaten der Herkunftsstaaten bzw. beim Check-in zum Flug oder der Überfahrt per Schiff (Guiraudon 2006: S. 1).

Tabelle 1: Instrumente der räumlich vorgelagerten Grenzkontrolle

	Neuere Instrumente einer vorgelagerten Grenzkontrolle (implementiert seit 1980)
<i>Herkunftsland</i>	Online-Registrierungsprogramme für Reisende Internationaler Datenabgleich bei der Visabeantragung Speicherung von biometrischen Daten bei der Beantragung von Visa Verbindungsbeamte/Immigration Liaison Officers Dokumentenberater /Airline Liaison Officers
<i>See-/ EU-Außengrenze</i>	Aufgriffe von Flüchtlingsbooten auf hoher See Gemeinsame Überwachung der grünen/blauen Grenze (Außengrenze) Gemeinsame Kontrolle an den Grenzübergangsstellen (Außengrenze)
<i>Transitland/ Nachbarland</i>	Sichere Drittstaatenregelung Rücknahmeabkommen Gemeinsame, polizeiliche Kontrollen im grenznahen Raum
<i>Flughafen</i>	Asylanträge im Flughafenverfahren Pre-checks, Vorfeldkontrollen auf dem Rollfeld

Des Weiteren müssen Bürger, deren Heimatland z.B. in der Europäischen Union unter Visapflicht steht, in einer Auslandsvertretung des Ziellandes ein Visum (nationales oder Schengenvisum) beantragen, bevor sie sich auf den Weg machen dürfen. Bei der Beantragung muss die Person persönlich vorstellig werden und eine Reihe Nachweise und

Bürgschaften vorlegen⁷. Diese Daten werden zum Teil gespeichert und mit vorhandenen Datensätzen abgeglichen, so beim *Visa Informationssystem* (VIS) oder dem geplanten *Schengen Informationssystem II* (SIS II). Gleiches gilt für das kürzlich eingeführte Online-Registrierungsprogramm ESTA in den USA. In Länder, aus denen besonders viele Personen einreisen und damit die Konsulate stark beanspruchen, können zusätzlich Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen, die so genannten *Immigration Liaison Officers*, entsandt werden. Diese sollen den Kontakt zu den Behörden des jeweiligen Landes erleichtern und die Interessen des Ziellandes an einer effektiven Migrationskontrolle auf diplomatischem Wege durchsetzen (Rodier 2006).

In einigen Staaten können Asylanträge bereits in den Botschaften und nicht erst nach Anreise gestellt werden. In diesen Fällen wird Personen, deren Antrag angenommen und nicht als unbegründet abgewiesen wird, ein Einreisevisum ausgestellt. Diese Möglichkeit bietet jedoch nur wenige Länder (Noll 2000: S. 181); einzelne Länder gestatten es auch nur Familienangehörige von bereits im Zielland asylberechtigten Personen, einen Asylerstreckungsantrag in der Botschaft zu stellen (Interview AT #5, 2008)⁸.

Am Flughafen oder Überseehafen des Heimatlandes wird dann ein Reisender bzw. potentieller Migrant wiederum mit Grenzkontrolle, bezogen auf die geplante Einreise ins Zielland, konfrontiert: Im Auftrag der Behörden des Ziellandes überprüft das Personal privater Transportunternehmen die Reisedokumente auf Gültigkeit und weist Personen ggf. vor dem Einsteigen ins Flugzeug oder Schiff zurück. Sollte ein Unternehmen eine Person ohne gültige Dokumente auf das Territorium des Ziellandes bringen, drohen diesem staatliche Sanktionen (*carrier sanctions*) in Form von Geldstrafen pro illegal eingereister Person, sowie deren Rücktransport auf eigene Kosten (Cruz 1995). An Flughäfen, über welche besonders viele illegale Einreiseversuche starten, werden von den Zielländern zusätzlich Dokumentenberater⁹, die so genannten *Airline Liaison Officers*, eingesetzt, welche im Gegensatz zu den *Immigration Liaison Officers*, Teile der operativen Kontrolle übernehmen, indem sie das Fluglinienpersonal in der Erkennung

⁷ Angefordert werden können für Touristenvisa Einkommensnachweise, Nachweise einer Beschäftigung im Herkunftsland, Beurlaubungen, Einladungen und Bürgschaften (Rat der Europäischen Union 2003: S. 21).

⁸ Die USA sind das einzige Fallstudienland, das das so genannte „Botschafts asyl“ gestattet. Österreich führte nur für wenige Jahre die Option im Asylrecht ein, einen Asylerstantrag in den österreichischen Konsulaten zu stellen, heute ist dies auf Personen beschränkt, die sich auf eine Familienzusammenführung berufen können. Finnland hingegen akzeptiert gar keine Asylanträge in den Auslandvertretungen.

⁹ Die Schengenstaaten haben sich bereits 1998 geeinigt, Dokumentenberater als grundsätzliches Instrument zur Bekämpfung illegaler Einwanderung zu etablieren (Noll 2000: S. 180)

gefälschter Dokumente schulen, oder nach Genehmigung auch selbst Kontrollen durchführen (Interview AT #13, 2009)¹⁰.

Eine Reihe von Instrumenten kommt nur in Ländern zum Einsatz, welche Teil des Schengener Durchführungsabkommens (SDÜ) sind: die gemeinsamen Sicherung der EU-Außengrenze¹¹. Die Kontrollen an den Außengrenzen werden von den Mitgliedsstaaten unterstützt, so im finanziellen Rahmen des Außengrenzfonds oder auch durch Schulungen des jeweils nationalen Personals, das die grüne bzw. blaue Grenze (Land- und Seegrenzen) zwischen den offiziellen Grenzübergangsstellen überwacht.

Ein besonderes Feld der gemeinsamen europäischen Kontrollen bildet das Mittelmeer, welches geographisch Nordafrika, den Vorderen Orient und Südosteuropa von einander trennt. Hier werden seit 2006 im Rahmen von Einsätzen der Grenzschutzagentur FRONTEX (Nautilus, Poseidon u.a.) auf hoher See Boote abgewiesen, auf denen sich Flüchtlinge und/oder illegale Einwanderer befinden. Doch auch andere Staaten, wie die USA, bedienen sich diesen Instruments und führen unilateral Aufgriffe von Booten der Küste vorgelagert durch (Interview US #8, 2008). Extraterritorial und damit auch auf hoher See wird der Flüchtlingsschutz in diesem Fall nicht voll anerkannt, weil der Schutzsuchende „physisch noch nicht die Grenze erreicht hat“ (Interview US #3, 2008).

Befindet sich ein potentieller Migrant auf dem Landweg, so begegnen ihm in den Transitstaaten, welche er passieren muss, bevor er an der eigentlichen Grenze des Zielstaates ankommt, wiederum Kontrollinstanzen. Hier wird z.B. durch den Transitstaat selbst Kontrolle im Interesse des Ziellandes ausgeübt. Ein solches Interesse an Grenzsicherung entsteht in den Transitländern, sobald sie in meist bilaterale Rücknahme- bzw. ‚Sichere Drittstaatenabkommen‘ eingebunden werden. Unterzeichnet ein Transitstaat ein Rücknahmeabkommen, so wird er versuchen, illegale Einreisen vom eigenen Territorium in den Zielstaat zu verhindern. Andernfalls muss er diese Personen zurücknehmen bzw. bei einem ‚Sicheren Drittstaatenabkommen‘ diese Personen ins eigene Asylverfahren aufnehmen, wie z.B. beim europäischen Abkommen *Dublin I und II*, das die Zuständigkeit für ein Asylgesuch regelt. Andere ‚Sichere Drittstaaten- oder Herkunftsstaatenregelungen‘, als Teil der nationalen Asylgesetzgebung, werden ohne die Einwil-

¹⁰ Diese Genehmigungen sind immer dann aussichtsreich, wenn das Herkunfts- oder Transitland in Rücknahmeabkommen eingebunden ist. Rücknahmeabkommen wurden in die Übersicht der Grenzkontrollinstrumente nicht aufgenommen, weil sie grundsätzlich der Rückführung von bereits illegal aufhältigen Personen dienen (vgl. fünfte Dimension der Migrationskontrolle bei Brochmann/Hammar 1999).

¹¹ Nachdem seit 1985 die multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Abkommens nur einen Teil der europäischen Staaten betraf, wurde 1997 der Schengen Acquis in den institutionellen Rahmen der gesamten EU übernommen (in Kraft 1999).

ligung des jeweiligen Transitstaates erlassen; das gleiche Interesse an Kontrolle diesem aber ebenso aufgebürdet. Diese Strategie ist als Bildung von „Pufferzonen“ bezeichnet worden (Collinson 1996, Wallace 1995). Es wurde auf den „Schneeballeffekt“ verwiesen (Guiraudon/Lahav 2000), der durch diese Maßnahmen ausgelöst wird, wenn immer mehr Länder ihre Nichtzuständigkeit für Asylanträge gesetzlich regeln, sofern sich eine Person zuvor in einem Land aufgehalten hat, das z.B. als Unterzeichner der Genfer Konvention als ‚Sicherer Drittstaat‘ anerkannt wurde.

Der eigentlichen Grenzlinie vorgelagert finden dann in vielen Fällen, so z.B. in der Nähe der österreichischen EU-Binnengrenzen gemeinsame Kontrollen durch die Grenzpolizei der beiden Länder statt, welche unter dem Namen „gemischte Streifen“ bilateral operieren (Interview AT #13, 2009). Dabei werden Polizeistreifen aus beiden Ländern zusammengestellt, doch nur der Grenzpolizist, der jeweils gerade in seinem eigenen Land tätig ist, hat die Verfügungsgewalt über Festnahmen und ähnliches. Eine grenzpolizeiliche Kooperation kann sich aber auch wie im Falle Finnland/Russland auf den Austausch von Daten und Lageberichte beschränken, welche jedoch ebenfalls der Verhinderung unerlaubter Grenzübertritte dienen soll (Interview FI #9, 2008).

Landet eine Person mit dem Flugzeug im Zielland, so stellen sich ihr ggf. zwei weitere Kontrollinstrumente in den Weg, bevor eine Einreise vom Transitbereich auf das eigentliche Territorium realisiert werden kann. So werden z.B. am Flughafen Wien-Schwechat Flugzeuge noch auf dem Rollfeld angehalten und nur verdächtige Personen erneut auf gültige Einreisepapiere überprüft, sofern den Grenzschutzbehörden „verdächtige Objekte“ von der Fluglinie oder den Behörden des Landes, wo das Flugzeug startete, gemeldet worden sind (Interview AT # 6, 2008). Bestätigt sich ein Verdacht, so werden diese Personen am Aussteigen gehindert und mit derselben Maschine gleich zurückgeschickt. Sie haben dann rein rechtlich nicht das Territorium des Ziellands betreten. Einen ähnlichen Mechanismus macht sich das so genannte „Flughafenverfahren“ für Asylgesuche zu nutze, wenn Antragsteller zunächst im Flughafentransit festgehalten werden. Dort werden ihre Anträge in einem beschleunigten Verfahren bereits auf die Aussicht auf Erfolg geprüft, also darauf, ob der Einzelantrag „offensichtlich unbegründet“ ist oder wegen der Reiseroute ein andere Staat für den Asylantrag zuständig ist (Interview AT #5, 2008). Wie lange Personen in diesen Transitzonen festgehalten werden, schwankt länderspezifisch zwischen wenigen Stunden oder Tagen bis hin zu mehreren Monaten. Eine Abschiebung aus diesen „Wartezonen“ ist gegenüber Abschiebungen aus dem Inland erleichtert, da im Transitbereich nicht die volle grundrechtliche Basis für fremde Staatsbürger gegeben ist. Hier wird der Grenzübertritt auf dem Flughafengelände verhindert und eine „Illusion der Nicht-Einreise“ aufrechterhalten (Freudenberger 2004).

Doch nicht alle Instrumente einer externen Grenzkontrolle sind neu: Die Vergabe von Sichtvermerken und die damit einhergehende Identifizierung von Einzelpersonen, welche die Grenze überschreiten, war nach John Torpey bereits Teil der Nationalstaatenbildung und damit des „monopolizing the legitimate means of movement“ (2000: S. 34). Neben der lang bestehenden Tradition der Sichtvermerke oder Visa gehen auch die Sanktionen gegen Transportunternehmen (carrier sanctions) schon auf den *Passenger Act* von 1902 in den Vereinigten Staaten zurück. Das Neue daran ist laut Guiraudon jedoch, dass sie heute genutzt werden, um internationale, rechtliche Verpflichtungen des Zielstaates zu umgehen (2000: S. 4). Nimmt man diese Interpretation ernst, so kann das Interesse an einer vorgelagerten Kontrolle nicht allein durch den Abschluss internationaler Abkommen, welche mobile Personen mit Grund- und Flüchtlingsrechten ausstatteten, entstanden sein, wie dies aus der Literatur über das liberale Kontrolldilemma hervorzugehen scheint. Einerseits gab es diese Kontrollstrategie der Vorprüfungen vor Einreise bereits vor der Unterzeichnung der wichtigsten Abkommen in den 1950er Jahren, die als Reaktion auf die Flüchtlingsschicksale der beiden Weltkriege geschlossen wurden (Sandkühler 1999). Andererseits kann zwar das Interesse liberaler Staaten an vorgelagerter Kontrolle heute plausibilisiert werden, nicht aber der deutlich spätere Zeitpunkt der tatsächlichen, umfassenden Umsetzung seit Mitte der 1980er Jahre. Zusätzlich zu den genannten frühen Methoden des „remote control“ (Zolberg 2003) wurde die überwiegende Mehrheit der Instrumente vorgelagerter Kontrollen erst in den 2000er Jahren entwickelt und umgesetzt. Der Zeitpunkt der Einführung dieser neueren Instrumente wird daher in der folgenden ländervergleichenden Darstellung für die Vorverlagerung von Grenzkontrolle berücksichtigt.

4.2 Klassische Grenzkontrolle: unerwünschten Zugang verhindern

Auch am Ort der klassischen Grenzkontrolle, an der Grenzlinie des nationalen Territoriums, welches vor illegalen Zutritten geschützt werden soll, finden sich sowohl bewährte sowie neuere Instrumente der Grenzsicherung. So wird nach wie vor der Bereich der grünen und blauen Grenzen durch Patrouillen von Grenzbeamten überwacht und Grenzübergangsstellen an Landgrenzen oder an See- und Flughäfen kontrolliert. An diesen Orten werden Reisedokumente überprüft, Gepäck durchsucht, Interviews geführt etc.

Doch zusätzlich zu diesen systematischen Personenkontrollen durch die Beamten der Grenzschutzbehörde rüsten einige OECD-Staaten ihre Grenzen z.B. durch den Bau von Mauern und Zäunen oder durch den Einsatz von neueren Technologien wie Wärmebildkameras, CO²-Sonden, Stadionflutlichtern etc. auf. Dies geschieht vor allem an Grenzen wie den EU-Außengrenzen oder der Südgrenze der Vereinigten Staaten, die regelmäßig von illegalen Einwanderern übertreten werden. Entlang der Grenzen zu den ehemaligen

Ostblockstaaten haben westliche Länder zudem kurz- oder längerfristige Einsätze des Militärs zur Sicherung der Landesgrenzen beschlossen.

Neben dieser Entwicklung findet sich jedoch auch der genau umgekehrte Fall eines konsequenten Abbaus von Landesgrenzen. Die Öffnung von Grenzübergangsstellen und der Wegfall von Personen- und Warenkontrollen ist in den OECD-Staaten genauso zu beobachten, wie eine Aufrüstung von Grenzen, teilweise sogar an einer jeweils anderen Grenze ein und desselben Landes, wie in Finnland oder den Vereinigten Staaten. Gerade dieser Bereich der klassischen Personenkontrolle an der Grenze entwickelt sich damit auf engstem Raum in völlig unterschiedliche Richtungen, was die ganz unterschiedliche Bedeutung von Grenzen zu bestimmten Nachbarländern unterstreicht. Ersichtlich wird hier, dass weder das Bild der „vanishing borders“ (French 2000) noch das verbreitete Bild der „Festung Europa“ taugen, um die Vielseitigkeit und Selektivität der Grenzgestaltungen in der westlichen OECD-Welt zu erfassen.

Tabelle 2: Instrumente am klassischen Ort der Grenzkontrolle

Neuere Kontrollinstrumente an der Grenzlinie selbst (implementiert seit 1980)

- Verschärfte Grenzkontrolle an den Grenzübergangsstellen und internationalen Flughäfen (Dokumentenprüfung, Interviews)
 - Einsatz neuerer Technologien (Sensoren, Kameras, Drohnen etc.)
 - Militärische Sicherung der Grenze (grüne und blaue Grenzabschnitte)
 - Aufrüstung der grünen Grenzen mit Zäunen und Mauern¹²
-

4.3 Nachgelagerte Kontrollen: aufdecken illegaler Grenzübertritte und Aufenthalte

Zusätzlich zu den Personenkontrollen an der Grenze oder an Orten außerhalb des Territoriums finden Personenkontrollen durch Grenzschutzorgane auch im Inland statt. Sofern diese sich der Aufdeckung eines illegalen Grenzübertritts oder Aufenthalts widmen, wurden sie in die Auflistung der räumlich flexibilisierten Grenzkontrollinstrumente aufgenommen¹³.

¹² Natürlich gehört die Sicherung von Landesgrenzen mit Zäunen und Mauern nicht zu den neu entwickelten Instrumenten der Grenzkontrolle in diesen Staaten. Die materielle Aufrüstung der amerikanischen Südgrenze zu Mexiko wurde jedoch in den Vereinigten Staaten erst in den 1980ern und dem *Immigration Reform and Control Act* 1986 wieder verstärkt ergriffen (Andreas 2003: S. 87).

¹³ Ausgeschlossen wurden dagegen all jede staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Maßnahmen, welche nicht offiziell dem Grenzschutz dienen, sondern vielleicht nur durch eine diskriminierende Praxis gegenüber Ausländern als Nebeneffekt anderer Kontrollen entstehen.

Tabelle 3: Instrumente der räumlich nachgelagerten Grenzkontrolle

Neuere Instrumente der nachgelagerten Grenzkontrolle zum Aufgriff illegal Aufhältiger im Inland (implementiert seit 1980)

- Punktuelle Kontrollen in Zügen, Bahnhöfen, Autobahnraststätten
 - Militärischer Sicherung des Grenzraumes
 - Datenabgleich mit Zentralregistern/ entry-exit Systeme
-

Wenn Grenzschutzbehörden heute auch in einer ausgedehnten Zone hinter der Grenze operieren oder das Militär den Grenzsäum im Inneren sichert, kann von einer „Einstülpung“ der Kontrolltätigkeit ins Innere (Kaufmann 2006: S. 53) oder von nachgelagerter Grenzkontrolle gesprochen werden. Einige Kilometer hinter der Grenze, sowie an Verkehrsknotenpunkten wie Flughäfen, Bahnhöfen, Raststätten, werden verdachts- und ereignisunabhängige Kontrolle durchgeführt (Kaufmann 2006: S. 54; Interview AT # 10, 2008). Dabei sollen Personen, denen ein unerlaubter Grenzübertritt gelungen ist, identifiziert und festgenommen bzw. zurückgeschickt werden. Besonders in den Staaten, die keine Personenkontrollen an den Grenzübergängen mehr durchführen, kann dies als „Ausgleichsmaßnahme“ (Interview AT #10, 2008) gelten.

Einen weiteren Bereich der nachgelagerten Kontrollen machen die Sammlung, Speicherung und der Abgleich von persönlichen Daten der Migranten aus (Interview FI #2, 2008). In einigen europäischen Staaten ist der Abgleich verschiedener Datensätze wie Ausländermelderegister, Sozialversicherungsdatensystemen etc. jedoch auf große Sorge um den Schutz der persönlichen Unversehrtheit gestoßen (Brochmann/Hammar 1999: S. 13)¹⁴. Andere Staaten hingegen entwickeln gegenwärtig neue Systeme, welche mithilfe der Sammlung von personenbezogenen Daten eine bessere Überprüfung von fremden Staatsbürgern im Inland ermöglichen sollen. So ist z.B. in den Vereinigten Staaten ein *Entry-Exit-System* in Planung, dass jede Person sowohl bei der Einreise als auch der Ausreise registriert und dadurch beim Verlassen des Territoriums einen längeren Aufenthalt über die Aufenthaltsgenehmigung hinaus erkennen könnte (Interview US #12, 2008).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Bereich der nachgelagerten Grenzkontrollen seine Bedeutung in den vergangenen Jahrzehnten nicht verloren hat: Eine auffällige Ausdifferenzierung der bestehenden Instrumente lässt sich allerdings anhand der Interviews ebenso wenig bestätigen. Neben den Kontrollinstrumenten, die eine Aufdeckung unerlaubter Grenzübertritte und Aufenthalte zum Ziel haben, wird

¹⁴ Einige Autoren würden den Bereich der Rückführungsmaßnahmen von illegalen Migranten auch zu den nachgelagerten Kontrollen zählen (vgl. Debenedetti 2006: S. 17ff). Da es in diesem Artikel jedoch nur um die Verhinderung bzw. die Aufdeckung illegaler Grenzübertritte oder Aufenthalte geht, werden hier Maßnahmen wie Abschiebehaft, Abschiebungen und Repatriierungsprogramme nicht aufgenommen.

eine effektivere Bestrafung und Rückführung von aufgegriffenen, illegalen Einwanderern politisch eingefordert.

5 DIE EMPIRISCHE ANALYSE: FINNLAND, ÖSTERREICH UND DIE VEREINIGTEN STAATEN IM VERGLEICH

Der Vergleich der drei OECD-Staaten Finnland, Österreich und USA bietet ein breites Spektrum der Fälle angesichts der Migrationsgeschichte sowie der Personenmobilität (siehe Fallauswahl, Abschnitt 3). Damit kann ein sehr unterschiedliches Maß an Dringlichkeit für die Verlagerung von Grenzkontrollen angenommen werden, sofern die USA und Österreich umfangreich von Zuwanderung betroffen sind, während Finnland nur ein geringes Maß an dauerhafter Einwanderung aufweist. Dieses Faktum könnte vermuten lassen, dass diese drei Länder ganz unterschiedliche Strategien – von der restriktiven, räumlich flexibilisierten Kontrolle von Personenmobilität bis hin zur Nicht-Intervention – zeigen.

Doch wie im ersten Teil des vorliegenden Artikels argumentiert wurde, sind alle drei Länder mit der gleichen Problemlage konfrontiert: der territorialen Fixiertheit des ‚Containerstaates‘, welche sich erst angesichts eines großen Zustroms mobiler Individuen als mögliche Schwäche des liberalen Staates erweist. Neben der heute vergleichbaren rechtlichen Grundlage in den Fallstudienländern fällt ein weiteres Moment der politischen Verfasstheit dieser Staaten bei der Grenzgestaltung ins Gewicht: Die Einbindung in einen supranationalen Staatenverbund, welcher sich ggf. die einheitliche Regulierung von Mobilität zum Ziel setzt. Hier weisen die Fallstudienländer Varianz auf: Während heute die EU bereits einen erheblich Teil der Migrations- und Grenzpolitik gemeinsam regelt, haben die Vereinigten Staaten keine Kompetenzen im Bereich der Steuerung von Personenmobilität auf eine internationale Ebene verlagert. Der nordamerikanische, multilaterale NAFTA-Zusammenschluss, welcher bestimmte Mobilitätsformen seiner Bürger erleichtert, hat sich (bisher) nicht auf den Wegfall von Binnengrenzen für Personenmobilität oder gar die Ermöglichung freier Niederlassung eingelassen (Koslowski 2004b: S. 14). Viel weiter ist in dieser Hinsicht die Europäische Union gegangen, die, seitdem das Schengener Abkommens 1997 (in Kraft 1999) mit dem Vertrag von Amsterdam in den rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU überführt wurde¹⁵, nach und nach Teile der Steuerung und Kontrolle von kurz- aber auch langfristiger Mobilität vergemeinschaftet hat (Bendel 2007, Mau et al. 2008). So wurden die Entscheidung darüber, welche Drittstaatsangehörigen ein Visum für den Schengenraum brauchen, wie

¹⁵ Das Vereinigte Königreich spielt hierbei eine Sonderrolle, da es seit 1973 Teil der EU ist, nicht aber zu den Schengenstaaten gehörte. Es wurden nur einzelne Regelungen des Schengen Acquis in Großbritannien übernommen.

auch das Asylantragsverfahren harmonisiert (Joly 2002). Ob diese Harmonisierung im Asylbereich jedoch als Wert an sich zu betrachten ist, bezweifelt Lavenex (2001: S. 868) und verweist auf dahinter liegende Interessen, wie eine effektivere Reduktion des Migrationsdrucks auf die Grenzen Europas durch eine präventionsorientierte, vorgelagerte Flüchtlingspolitik. Entsprechend der Harmonisierung bestimmter operativer Maßnahmen in der Europäischen Union, wie dem Schutz der gemeinsamen EU-Außengrenze oder der Einrichtung internationaler Datensysteme, kann davon ausgegangen werden, dass sich besonders in der Vorverlagerung von Grenzkontrollen eine Übereinstimmung in der Art der Instrumente zeigen wird. Inwiefern sich diese jedoch auf die beiden EU-Länder reduziert und auch nur auf den Zeitraum seit Mitte der 1990er Jahre, in welchem aktiv Vergemeinschaftung angestrengt wurde, bleibt eine empirisch zu klärende Frage.

Ein weiteres Argument für eine mögliche Konvergenz der staatlichen Reaktionen aller drei Länder im Bereich der räumlich flexibilisierten Kontrolle liefern die befragten Experten in den Fallländern selbst. Sie verweisen immer wieder auf die Kostenersparnis in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, die erzielt werden kann, wenn unerwünschte Migranten von der Einreise abgehalten werden können (Interviews AT #1, 2008). Erst der illegale Aufenthalt auf dem eigenen Territorium bedeutet erhebliche Kosten und Schwierigkeiten bei der Aufdeckung und Rückführung dieser Personen (Interview AT #13, 2009). So muss – unter Rücksichtnahme auf bestimmte Bleibegründe – festgestellt werden, in welches Herkunfts- oder Transitland sie zurückgeschickt werden können. Solange werden diese Personen häufig in Verwahrsam bzw. Abschiebehäft genommen. Einige Länder versuchen möglichst von Abschiebungen abzusehen und setzen eher auf positive Sanktionen, wie z.B. finanzielle oder organisatorische Hilfestellungen im Rahmen von Rückkehrprogrammen. Dringlicher wird das Argument der Kostenersparnis durch vorgelagerte Kontrolle, je mehr ein Staat mit unerwünschter Einwanderung konfrontiert ist. Es könnte insofern darauf hinweisen, dass der tatsächliche „Migrationsdruck“ einen erheblichen Einfluss auf die Bereitschaft bzw. das Streben danach hat, Grenzkontrolle räumlich von der eigentlichen Grenze zu lösen und vor- oder nachgelagert neu zu implementieren.

Neben der kostspieligen Rückführung von Migranten sprechen weitere ökonomische Gründe für die Verlagerung von Kontrolle weg von der Grenzlinie selbst. Sofern Vorabkontrollen erfolgreich sind, können die Kontrollen bei Einreise reduziert werden, was einen flüssigen Reiseverkehr an der Grenze für Touristen, Geschäftreisende und Transportunternehmen erleichtert (Koslowski 2004b). Auch hier steht zu erwarten, dass ein größerer Druck seitens der Wirtschafts- und Tourismusbranchen ausgeübt wird, je mehr grenzüberschreitenden Verkehr ein Land aufweist. Das grundsätzliche Interesse an einem beschleunigten Grenzverkehr, welcher stundenlanges Warten zumal an den

Landgrenzen vermeidet, kann jedoch allen OECD Wirtschaftsnationen unterstellt werden.

Fragen an die Empirie

Angesichts der Vielzahl genannter Instrumente und der wenig eindeutigen staatlichen Interessenlage an einer Verlagerung von Grenzkontrolle (Migrationsaufkommen, rechtliche Bindungen, wirtschaftliche Interessen etc.), stellt sich die Frage, wie sich die Instrumente nun auf die Fallstudienländer verteilen. Werden bestimmte Instrumente nur in einzelnen Staaten implementiert oder verbreiten sich die allgemein benannten Politiken der drei Kontrollabschnitte – vor, an oder hinter der Grenze – mit der Zeit sukzessive? Haben Staaten unabhängig vom tatsächlichen Migrationsgeschehen und ihrer Einbindung in supranationale Abkommen die Bandbreite an Instrumenten voll ausgeschöpft? Und vor allem, wann wurden die Instrumente in welchem Land eingeführt? Spielen dabei die USA, wie sie Aristide Zolberg bezeichnete, immer noch die Rolle des Pioniers des „remote control“ (Zolberg 2003), der ferngesteuerten Migrationskontrolle außerhalb des eigenen Territoriums? Setzen Österreich und Finnland, die keine klassischen Einwanderungsländer sind, hingegen auf andere Kontrollinstrumente? Stellt sich dabei in dem qualitativen Fallvergleich die Entwicklung der Grenzkontrollinstrumente tatsächlich als konvergierender Prozess dar, in dem sich die Art der ergriffenen Politiken und Maßnahmen angleichen? Um diese Fragen zu klären, sind die geführten Experteninterviews aus Finnland, Österreich und den Vereinigten Staaten eine wertvolle Basis. Sie veranschaulichen die jeweiligen nationalen Perspektiven auf implementierte oder geplante Politiken und erlauben eine Einschätzung zur Frage der Konvergenz anhand des Ländervergleichs.

5.1 Ländervergleich: vorgelagerte Grenzkontrolle

Die räumliche Flexibilisierung von Grenzkontrolle wird – neben der Internationalisierung und Technisierung der Kontrollen – von den Migrationsexperten der untersuchten Länder immer wieder als bedeutsamer Wandlungsprozess der westlichen Grenzregime benannt (Interview AT #13, 2009). Dabei werden einhellig die gesteigerten, technischen Möglichkeiten der „prophylaktischen“ Intervention (Inda 2006) in unerwünschte Mobilität erwähnt, wie auch die mögliche Kostenersparnis, sofern es gelingt, illegale oder zumindest unerwünschte Migrationsströme vom eigenen Territorium abzulenken und nur denjenigen Zugang zu gewähren, deren kurz- oder langfristige Mobilität auch willkommen ist. Auch wird in allen drei Fallstudienländern betont, dass bei einer effektiven Vorab-Kontrolle die Wartezeiten für Reisende bei dem eigentlichen Grenzübertritt deutlich reduziert werden können (Interview AT #1, US #4, FI #9, alle

2008). Es werden dabei eine Vielzahl von Gründen angeführt, warum die Vorverlagerung von Kontrolle im Interesse des Staates, jedoch auch des Reisenden ist:

„Wer profitiert davon? In meinen Augen, aber vielleicht klingt das jetzt ein bisschen keck, in meinen Augen alle. Die Reisenden, indem mit ihnen bereits was geschieht, während sie zwischen Aperitif und Essen unterwegs sind, ja, im Flieger. Den Grenzkontrollbeamten, indem sie dieses Profiling, dieses Bewerten der einzelnen Hereinkommenden, wesentlich früher durchführen können und wenn wir jetzt auf der Landgrenze bleiben, durch intensivere Kontakte, glaube ich, ist das Netz der Kontrolltätigkeit im Wesentlichen engmaschiger geworden.“ (Interview AT #8, 2008)

Schenkt man dem Interviewpartner Glauben, so profitieren sowohl die legal Reisenden, der Staat als auch die einzelnen Grenzkontrollbeamten von einer ‚Grenze vor der Grenze‘. Es fällt jedoch bei der systematischen Zusammenschau der Instrumente auf, dass sich die Untersuchungsländer in unterschiedlicher Weise und zu unterschiedlichen Zeitpunkten den einzelnen operativen Instrumenten und gesetzlichen Maßnahmen zuwenden.

Tabelle 4: Drei-Länder-Vergleich der vorgelagerten Grenzkontrollinstrumente (implementiert seit 1980)

Instrumente, implementiert seit 1980	Österreich	Finnland	USA
Online-Registrierungsprogramm für Reisende	–	–	Seit 2009: ESTA, verpflichtend
Internationaler Datenabgleich bei der Visa beantragung	Seit 2004: Testphase des Visa Informationssystem (VIS), ganzer Schengenraum	Seit 2004: Testphase des Visa Informationssystem (VIS), ganzer Schengenraum	–
Speicherung von biometrischen Daten bei der Beantragung von Visa, Asylanträgen	EURODAC seit 2000 SIS II im Aufbau	EURODAC seit 2000 SIS II im Aufbau	Seit 2004: US-VISIT, seit 2002 Advance Passenger Information System (APIS)
Verbindungsbeamte	Seit 2001: 17 Länder	Seit 2002: 3 Länder (im Sommer 09 kommt kurzzeitig Nigeria hinzu)	Seit 2003: 20 Länder
Dokumentenberater	Seit 2003: 10 Länder	–	Seit 2004: in 5 Ländern Immigration Advisory Program, Seit 2006: Carrier Liaison Program (Schulungen in den USA)

Instrumente, implementiert seit 1980	Österreich	Finnland	USA
Gemeinsame Kontrolle an der Außengrenze des Makroterritoriums	Seit 2004: Beteiligung an Grenzschutzagentur FRONTEX. Mitfinanzierung und Schulungen, seit 2007 Außengrenzfonds	Seit 2004: Beteiligung an Grenzschutzagentur FRONTEX. Mitfinanzierung, seit 2007: Außengrenzfonds	–
Aufgriffe von Flüchtlingsbooten auf hoher See/ FRONTEX-Einsätze	Seit 2004: Beteiligung an Grenzschutzagentur FRONTEX. Mitfinanzierung und materielle Ausstattung der Seeoperationen: Nautilus 06-09, Hera 06-09, Jason 06, Poseidon 07-09	Seit 2004: Beteiligung an Grenzschutzagentur FRONTEX. Mitfinanzierung und materielle Ausstattung der Seeoperationen: Nautilus 06-09, Hera 06-09, Jason 06, Poseidon 07-09	Seit 1981: unilateral zum Aufgriff Haitischer Flüchtlinge, seit 1992 Verfassungsgerichtsurteil dass bei Aufgriffen auf hoher See der Flüchtlingschutz nicht anwendbar ist.
Sichere Drittstaatenregelung	Seit 1991: in der nationalen Gesetzgebung, seit 1997: Dublin I	Seit 1995: bilaterale Sichere Drittstaatenabkommen mit Russland und Estland, seit 1998: Dublin I	seit 2004: bilaterales Sicheres Drittstaatenabkommen mit Kanada
Gemeinsame, polizeiliche Kontrollen im grenznahen Raum	Seit 2000: gemischte Polizeistreifen, seit 2001: SOKO Grenze	Seit Mitte der 90er: Kooperation mit russischen Behörden	Seit 2001: im Rahmen des Border Security Program IBET Units an der US-kanadischen Grenze
Asylanträge im Flughafenverfahren	Seit AsylG 1997: Erstaufnahmestelle in Wien-Schwechat	–	–
Pre-checks, Vorfeldkontrollen auf dem Rollfeld	Seit Ende der 90er Jahre: in Wien-Schwechat	–	–

Quellen: 39 Interviews mit Migrations- und Grenzpolitikexperten in Finnland, Österreich, USA; für Österreich: (Jandl 2008); zusätzliche Recherchen auf den Homepages der betreffenden Grenzschutzbehörden aller drei Länder, Sichtung von Gesetzen und EU-Dokumenten

Innerhalb der räumlichen Flexibilisierung von Grenzkontrollmaßnahmen, die auf die Vorverlagerung der Kontrolle abzielt, lassen sich zwei Unterstrategien identifizieren, denen die Fallstudienländern in unterschiedlicher Weise nachgehen: Die Vereinigten Staaten wenden sich im Besonderen den Instrumenten zu, die bereits eine längere Tradition haben, wie etwa Visa-Antragsverfahren und carrier sanctions und bauen diese seit 2001 aus. Dabei zielen diese Veränderungen, wie z.B. die Kontrolle und Speicherung biometrischer Daten oder der Einsatz neuer Überwachungstechnologien, darauf ab, den „alten“ Ort der Grenzkontrolle besser zu sichern. Im Gegensatz dazu weisen die europäischen Länder seit Mitte der 1990er Jahre eine Tendenz auf, neue Instrumente zu implementieren, welche vor allem auf die Herkunfts- und Transitstaaten der Migrationsbe-

wegungen abzielen. Dieser Trend verstärkte sich dann erheblich seit den Jahren 2000/2001.

Wegen dieser unterschiedlichen Vorgehensweisen lässt sich kein eindeutiger Trend erkennen, der anzeigen würde, dass die Vereinigten Staaten ausgerechnet die Rolle des Pioniers in der Vorverlagerung von Kontrollen innehaben. Während die europäischen Staaten Österreich und Finnland überwiegend zu Instrumenten greifen, welche eine Kooperation mit anderen Staaten beinhalten, bauen die USA frühzeitig jene Instrumente aus, welche unilateral durchgeführt werden können. Für Instrumente, die keiner Kooperation mit anderen Staaten bedürfen, kommen jedoch nur das eigene nationale Territorium und die Auslandsvertretungen in Herkunftsstaaten in Frage. Zusätzlich dazu werden territoriale Zonen genutzt, welche – als internationale Gewässer oder Transitbereiche an Flughäfen deklariert – außerhalb der nationalstaatlichen, territorialen Zuständigkeitsordnung stehen (Neuman 1996).

Aus dem empirischen Material zum Fall der Vereinigten Staaten ergibt sich, dass diese die Verfahren der Visumsbeantragung im Herkunftsland qualitativ verändern, indem sie personenbezogene, biometrische Daten speichern und mit anderen Datenbanken abgleichen. Auch die Fälschungssicherheit von Dokumenten soll dadurch gesteigert werden (Interview US #2, #1, 2008). Zur Beschaffung von Daten, welche den staatlichen Behörden zwecks eines Sicherheitschecks möglichst schon vor Abreise zugänglich gemacht werden, gehört seit einigen Jahren das in der Testphase befindliche Online-Registrierungssystem ESTA, welches zu Beginn des Jahres 2009 für alle visumsfrei Reisenden in obligatorisch wurde¹⁶. Des Weiteren wird die *Radio-Frequency Identification*-Technologie (RFIT) für Pendlern an der US-mexikanischen und US-kanadischen Grenze eingesetzt, um diesen eine erleichterte Grenzpassage auf der „fast lane“ zu ermöglichen¹⁷ (Koslowski 2004a: S. 5). Für die Experten ist diese Beschleunigung von großer Bedeutung und die Vorteile solcher Systeme werden wie folgt beschrieben:

“Easier, faster and more efficient (...) because they will have these data from all of these travelers. They won’t have to be reaching into windows, getting cards, wiping into readers. So, everybody should win. It is a win-win. Better inspec-

¹⁶ Die Registrierung via ESTA ersetzt das I94W-Formular, das bisher auf einem Flug in die Vereinigten Staaten ausgefüllt werden musste. Die Daten können so spätestens 72 Stunden vor Reisebeginn von den amerikanischen Behörden mit Terrorismus- und Kriminalitäts-Datenbanken abgeglichen werden.

¹⁷ Regelmäßigen Pendlern, die sich im NEXUS- oder SENTRI-System anmelden, werden Karten mit Datenchip oder Transponder zu Verfügung gestellt, auf denen ihre persönlichen Daten vermerkt sind. Bei Durchfahrt an der Grenze werden diese Chips dann von einer Maschine ausgelesen und die Person/das Kraftfahrzeug kann schneller durch gewunken werden.

tions, faster movement of people. So, convenience for the travelers. Security for the borders, everybody should be happy.” (Interview US #12, 2008)

Ergänzend zur Visa- und Dokumentenpolitik haben die USA frühzeitig damit begonnen, private Transportunternehmen in ihre Kontrollpraxis einzubinden. So wurde bereits mit dem *Passenger Act* 1902 der Rücktransport eines illegalen Einwanderers auf Kosten des jeweiligen Transportunternehmens gesetzlich veranlasst (Guiraudon 2000: S. 4). Seither wurden Sanktionen gegen Transportunternehmen weiter ausgebaut. So werden seit 2002 auch Sanktionen erhoben, wenn z.B. Flugunternehmen nicht erweiterte Daten über ihre Passagiere erheben, speichern und noch während des Fluges den Behörden zum Gegencheck zur Verfügung stellen (Interview US #2, 2008)¹⁸. Zum Vergleich: in der Praxis der europäischen Länder finden sich *carrier sanctions* jeglicher Art überhaupt erst Ende der 80er Jahre (Feller 1989)¹⁹.

Mit Blick auf die Rolle der Transportunternehmen, die als private Akteure die Überprüfung von Dokumenten und Visa von staatlicher Seite her übertragen bekommen, äußert sich Guiraudon dazu, wie staatliche Visapolitik und Sanktionen gegen private Transportunternehmen ineinander greifen:

“In the logic of remote control, carrier sanctions complement visas to the extent that persons who would not be delivered a visa if they declared that they wanted to seek asylum could still in the absence of pre-boarding checks hope to travel (...) and apply for asylum upon entry. Carrier sanctions are thus targeted specifically at asylum-seekers, whereas visa policy seemed to concentrate on the poor as prospective migrants.” (Guiraudon 2006: 6)

Deutlich wird, dass sich die ergriffenen Kontrollinstrumente nicht nur im Hinblick auf das räumliche Auftreten und die Beteiligung von Akteuren, sondern auch hinsichtlich der jeweiligen Zielgruppe der Maßnahme, unterscheiden. Ziel der Vereinigten Staaten ist es dabei, illegale Einwanderer und Flüchtlinge möglichst früh innerhalb der Masse der USA-Reisenden zu identifizieren. Um dies zu erreichen, greifen sie auf die Sanktionierung von Transportunternehmen zurück, privatisieren also indirekt Teile der Grenzkontrollaufgaben (Rodier 2006: S. 11). Die zuletzt benannten Instrumente, welche vor allem

¹⁸ Teil des *Enhanced Border Security and Visa Entry Act* von 2002 war es, die Transportunternehmen zu verpflichten, die Passagierdaten nicht erst während des Fluges, sondern vor dem Flug zu erheben, sodass die Daten spätestens 15min nach Start des Fluges übermittelt werden können (Guiraudon 2006: S. 12, Koslowski 2004a: S. 6).

¹⁹ Für eine weitere Etablierung des Instruments machte dann das Schengener Abkommen 1990 den Weg frei. Nachfolgend breiten sich die *carrier sanctions* vollständig in der Europäischen Union als Kontrollstandard aus (Rat der Europäischen Union 2001). Österreich etabliert bereits 1991 die Sanktionen gegen Transportunternehmen (Cruz 1995, Jandl/Doomernik 2008) und damit einige Jahre vor dem Beitritt zum Schengenraum sowie zu EU 1995.

auf die Einbindung privater Akteure abzielen, sowie auf den Erhalt personenbezogener Daten, bevor Reisende an der Grenze erscheinen, sind typisch für die U.S.-amerikanische Variante der Vorverlagerung von Kontrollen.

In Österreich und Finnland findet sich ein anderer Schwerpunkt in der Anwendung von Kontrollinstrumenten, welcher jedoch dem gleichen Ziel dient: Der Identifizierung und Zurückweisung unerwünschter Reisender vor deren Ankunft an den eigenen Grenzen. Der Ländervergleich zeigt, dass die beiden europäischen Länder Österreich und Finnland trotz aller Unterschiede in der Betroffenheit von Mobilität und Migrationsbewegungen, einen sehr ähnlichen Wandel ihrer Grenzgestaltung verzeichnen. Da der Zeitraum der größten Veränderungen in Bezug auf vorgelagerte Instrumente erst seit den Nullerjahren einsetzt, muss dies vor dem Hintergrund der fortgeschrittenen Vergemeinschaftung von Grenzregimen im Rahmen der Europäischen Union betrachtet werden.

Beide Staaten setzen viel früher und auch stärker als die Vereinigten Staaten auf die Intervention in den bereits begonnenen potentiell unerwünschten Migrationsprozess. Während die USA systematisch vor Abreise oder nach Ankunft an der Grenze Mobilität kontrollieren, versuchen Österreich und Finnland während der Anreise zu intervenieren. Dieser Unterschied korrespondiert mit dem Sachverhalt, dass viele USA-Reisende per Flugzeug oder Schiff ankommen, während die europäische Strategie eher auf die Abweisung unerwünschter Einreisen auf dem Landweg abzielt. Die europäischen Länder fokussieren auf ein so genanntes ‚Filtersystem‘, das sich am klarsten anhand des vierstufigen *Integrated Border Management* im Rahmen des *Schengener Durchführungsabkommens* (SDÜ) nachvollziehen lässt (Interview AT # 8, 2008). Ziel dessen ist es, dass ein Reisender auf seinem Weg mehreren hintereinander gesetzten Kontrollinstrumenten begegnet, welche sich a) bereits in den Herkunftsländern (Nicht EU-Mitgliedsstaaten), b) im Grenzraum der Nachbarländer der EU durch bilaterale Zusammenarbeit, c) an der EU-Außengrenze und d) innerhalb des Schengenraums durch die polizeiliche Zusammenarbeit der Schengenpartner befinden (siehe: Rat der Europäischen Union 2002).

Durch die Zusammenarbeit mit Herkunfts- oder Transitstaaten, die z.B. aus österreichischer Sicht sowohl andere EU-Mitgliedsstaaten (Ungarn, Tschechien) als auch Drittstaaten (Türkei, Russland) sein können, eröffnen sich diese Länder eine Palette neuartiger Instrumente. So werden seitens Österreichs seit 2001 in die häufigsten Herkunftsländer illegaler Migranten sowohl Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen als auch so genannte Dokumentenberater entsandt. Erstere sollen den Kontakt zu den dortigen Behörden stärken, letztere schulen Grenzschutzbeamte sowie Angestellte der Fluglinien in der Erkennung gefälschter Reisedokumente (z.B. Schengenvisa) und nehmen auch selbst Dokumentenprüfungen an den Flughäfen vor (Interview AT #13, 2009). Mittlerweile sind die *Immigration Liaison Officers* in der EU ein so etabliertes Instru-

ment zur Migrationskontrolle geworden, dass ein supranationales Netzwerk gegründet wurde, um ihre Arbeit zu koordinieren (siehe: Rat der Europäischen Union 2004)²⁰.

Das Prinzip der ‚Sicheren Drittstaaten‘, welches in die Asylgesetzgebung vieler westlicher Staaten Eingang gefunden hat und seit 2003 in der EU mit der *Dublin II-Verordnung* rechtlich festgeschrieben ist, wird als Versuch gewertet, die Transitländer unerwünschter Migrationsbewegungen in die Zuständigkeit für mögliche Asylgesuche zu drängen (Collinson 1996). Den Grundsatz, dass nur Personen, die sich zuvor in *keinem* anderen sicheren Staat, der Schutz böte, aufgehalten haben, also direkt von dem Verfolgerstaat in den Zielstaat gelangt sind, verfolgte Österreich bereits seit 1991. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass diese Implementierung bereits in Antizipation der Entwicklungen auf der europäischen Ebene, genauer *Schengen I*, geschah, bevor Österreich dann 1995 selbst Teil der EU und des Schengener Abkommen wurde²¹. 1997 trat dann EU-weit das erste Dubliner Übereinkommen in Kraft, dem sich Finnland 1998 als zunächst letztes europäisches Land anschloss. Seitdem werden Asylanträge, noch vor der Berücksichtigung der Verfolgungsgründe, daraufhin geprüft, ob nicht ein anderer Mitgliedsstaat für das Asylgesuch zuständig ist (Interview FI #2, 2008). Kann nachgewiesen werden, dass die Person über andere sichere Staaten eingereist ist, so wird sie dorthin zurückgeschickt und damit vom Asylverfahren ausgeschlossen (Achermann/Gattiker 1995). Eine vergleichbare ‚Sichere Drittstaaten-Regelung‘ installierten die USA erst 2004, als ein bilaterales Abkommen mit Kanada geschlossen wurde, das die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheiden und die Zuständigkeit für Asylanträge regelt. Vorgelagert wird durch das Prinzip der ‚Sicheren Drittstaaten‘ Kontrolle ausgeübt, da die sicheren Transitstaaten bereits selbst versuchen, Mobilität in Richtung des Zielstaates zu steuern oder auch zu unterbinden.²²

²⁰ Im Gegensatz dazu ist der Einsatz von Dokumentenberater weiterhin eine nationale Politik, die sich sehr stark am eigenen Bedarf orientiert. So hat Österreich Dokumentenberater in Kairo, Bangkok, Damaskus, Beirut, Belgrad, Ankara, Kiew, Lagos, Tirana und Amman stationiert (Jandl 2008: S. 33). Finnland hingegen hat diese Maßnahme bisher nicht ergriffen, beteiligt sich aber an dem Netzwerk für Verbindungsbeamte (Interview FI #2, 2008).

²¹ Die Dubliner Konvention über die gegenseitige Zuständigkeit für Asylgesuche war schon 1990 vereinbart worden, Österreich konnte das Prinzip der ‚Sicheren Drittstaaten‘, zu denen dann die Nachbarländer zählen, aber schneller über die nationale Gesetzgebung umsetzen.

²² Verschiedentlich werden ‚Sichere Drittstaaten‘ auch außerhalb der Europäischen Union identifiziert, die Grundvoraussetzung und häufig auch das einzige Kriterium ist dafür der Status als Unterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention und der angeschlossenen Protokolle. Damit sollen unrechtmäßige Zurückweisungen vermieden werden (Achermann/Gattiker 1995S. 25ff).

Durch den Ausbau der EU-Außengrenze und den Wegfall der Binnengrenzen im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Haager Programm, Ratsdokument 14292/04) wurden weitere Maßnahmen als notwendig erachtet, an denen indirekt auch Österreich und Finnland beteiligt sind. So finden heute z.B. gemeinsame Kontrolloperationen, die von der Grenzschutzagentur FRONTEX koordiniert und mit über 45 Millionen Euro (2009) budgetiert werden, an der EU-Außengrenze und auf hoher See rund um Europa statt²³. An diesen Kontrollen sind Österreich und Finnland zudem seit 2007 über den Außengrenzenfonds finanziell beteiligt (Interview FI #10, 2008). Des Weiteren stellen diese beiden Staaten bei den Einsatzplänen von FRONTEX Material, wie etwa Hubschrauber, zur Überwachung der Seegrenzen zur Verfügung oder schulen Grenzschützer in den Mittelmeer-Anrainerstaaten. Die USA führen solche Kontrollen im Gegensatz dazu unilateral durch und versuchen, Flüchtlingsboote vor deren Ankunft an der US-amerikanischen Küste abzufangen (Interviews US #8, #3, 2008).

Wenn auch die Europäische Union, wie oben beschrieben, hinter den Möglichkeiten der Übermittlung biometrischer, personenbezogener Daten, die heute in den USA genutzt werden, zurücksteht, so machen sie doch von den Optionen Gebrauch, die sich durch die enge internationale Kooperation innerhalb der Schengenstaaten eröffnet. Einerseits gibt es einen regen Informationsaustausch in Form von Berichten und Risikoanalysen. Andererseits wurde 2000 die Datenbank EURODAC eingerichtet (Rat der Europäischen Union 2000), über welche biometrische Daten über Asylsuchende und illegale Migranten sowie über gefälschte und verschwundene Pässe ausgetauscht werden. Dieser Austausch auf europäischer Ebene ermöglicht es den nationalen Grenzbehörden, Personen und Dokumente aus dem Strom der Reisenden zu identifizieren, die bereits in einem anderen EU-Land im Kontakt mit den Behörden aufgefallen sind.

Finnland und Österreich zeichnen sich gegenüber den USA durch ihre Fokussierung auf die internationale Zusammenarbeit und Harmonisierung ihrer Grenzkontrollpolitiken aus. Die Einschätzung der europäischen Experten geht sogar soweit, anzunehmen, dass eine effektive Kontrolle von grenzüberschreitender Personenmobilität im Alleingang heute gar nicht mehr möglich sei:

„Das ist schwierig einzuschätzen, welche Rolle Österreich da spielt, aber es ist bekannt und auch veröffentlicht von Innenministerium, dass hier sehr viel Wert gelegt wird auf internationale Kooperation, weil ja natürlich der Bereich Grenz-

²³ Der überwältigende Anteil der Gesamtsumme, die für die Grenzschutzoperationen veranschlagt wird, fließt dabei mit 36 Millionen Euro an die Sicherung der Seegrenzen http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/justyna/budget_2009_final.pdf, 11.6.2009). Es kann also davon gesprochen werden, dass anteilig auch finanzielle Ressourcen aus Österreich und Finnland in die Sicherung der Seegrenzen und Operationen wie „Hera“ oder „Nautilus“ fließen.

sicherung ohne Kooperation mit den Nachbarländern oder anderen Staaten ... wäre es nicht möglich ... bzw. mit den Herkunftsländern.“ (Interview AT #6, 2008)

Internationale Kooperation und Delegation von Kompetenzen wird als notwendiger Standard etabliert, obwohl die Vereinigten Staaten und andere Länder außerhalb der EU in viel geringerem Maße zu diesen Mitteln greifen oder bisher nur als mögliche Alternative zum eigenen Ausbau von „smart borders“ betrachten (Koslowski 2004b: S. 14). Nicht immer wird in den Interviews dabei auf den Umstand Bezug genommen, dass es sich um einen selbst gewählten Zusammenschluss handelt, der mit der Öffnung der Binnengrenzen einherging bzw. diese erst ermöglichte²⁴.

5.2 Ländervergleich: klassische Grenzkontrolle

Im Bereich der klassischen Grenzkontrolle an den Grenzübergangsstellen sowie an den blauen und grünen Grenzabschnitten ergeben sich im Bezug auf die Existenz bestimmter Kontrollaktivitäten länderübergreifend keine besonderen Unterschiede. Die aufgeführten Kontrollmöglichkeiten, von der Personenkontrolle durch Beamte bis zum Einsatz neuerer Technologien, werden oder wurden von allen drei Ländern ergriffen bzw. fortgesetzt.

Jedoch haben die Vereinigten Staaten in der großen Linie wesentlich mehr Aufwand in den letzten Jahren im Bereich der Grenzsicherung betrieben, genauer seit 1996 mit dem *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) (Joppke 1999). Seit 2001 wurden dann durch den *US Patriot Act* (2001) und den *Secure Fence Act* (2006) noch einmal die Mittel zur Abwehr illegaler Einwanderer aufgestockt. Es wurden Zäune errichtet, um die südwestliche Grenze zu Mexiko weniger passierbar für illegale Einwanderer zu machen. Zudem werden heute im Rahmen der *Secure Border Initiative* neueste Techniken wie unbemannte Drohnen, Bewegungssensoren oder Überwachungskameras eingesetzt (Interview US # 1, 2008). In den urbanen Regionen, durch welche die Grenze verläuft, wurden Stadionflutlichter errichtet, welche die ganze Nacht die Grenze gut einsehbar machen und Mauern statt Zäunen errichtet, die in mexi-

²⁴ So äußert sich ein Ministerialbeamter des österreichischen BMI: „Es ist ja das Prinzip in der Europäischen Union, dass wenn jemand Drittstaatsangehöriger ist, dass der durch einen Mitgliedsstaat genau geprüft wird, ob er dann innerhalb der Union auch – nicht ganz mobil – aber etwas mobil unterwegs sein kann. Und dadurch ist es wahrscheinlich auch notwendig, dass man ein einheitliches Maß an Vorprüfung hat – das ergibt sich ja weitestgehend.“ (Interview AT #10, 2008)

kanischer Richtung einen Überhang haben, sodass das Überklettern deutlich erschwert wird (Interview US #9, 2008)²⁵.

Dagegen sind die europäischen Fallstudienländern von einem Rückgang der Grenzkontrolle an den Grenzen zu den direkten Nachbarländern gekennzeichnet. Einen Extremfall unter den drei Fällen bildet hierbei Österreich, das heute umgeben von Schengenstaaten sämtliche Kontrollen an Grenzübergangsstellen abgebaut hat:

„Die klassische Grenzkontrolle findet sich nur noch in einzelnen Bereichen. Nämlich an den Flughäfen, wo es noch EU-Außengrenzen gibt, aber ansonsten ist die Grenzkontrolle ersetzt worden durch ein flexibles System, das Hinterland oder das Vorland gemeinsam mit Nachbarstaaten zu kontrollieren. Das wäre eine Ausgleichsmaßnahme.“ (Interview AT #10, 2008).

In dieser Aussage klingt an, in welchem Zusammenhang, hier im Falle einer EU-Binnengrenze, die drei untersuchten Grenzkontrollabschnitte stehen könnten: Es wird versucht, die klassische Kontrolle direkt an der Grenze durch vor- und nachgelagerte Kontrollen zu ersetzen. Das Interesse an einem beschleunigten Grenzverkehr liefert hierfür die passenden Argumente.

Eine Ausnahme zu dieser Entwicklung, nämlich der Kompensation von Grenzkontrollen an anderen Orten, bildet jedoch nach wie vor die finnisch-russische Grenze, sowie der österreichische Grenzabschnitt zu Ungarn, an welcher das österreichische Bundesheer stationiert ist. Dieser direkt nach der Grenzöffnung 1989 installierte „Assistenz-einsatz“ ist zwar vielfältig in die Kritik geraten, wurde aber 2008 erneut verlängert, sodass die eigentlich angestrebte Beendigung dieser Kontrollen im Grenzraum weiter auf sich warten lässt. Auch an der Grenze Finnlands zu Russland wird weiterhin die klassische Form einer Personenkontrolle mit der systematischen Überprüfung der Reisedokumente aller Grenzgänger an den Übergangsstellen durchgeführt und im Interview als „gut funktionierende Außengrenze“ bezeichnet (Interview FI #10, 2008).

Die Existenz und Art der Instrumente macht im Ländervergleich dabei nicht den grundlegenden Unterschied aus, es zeigt sich stattdessen in allen drei Ländern, dass sich die Grenzen zu den verschiedenen Nachbarländern sehr unterschiedlich gestalten können. Je nach Verhältnis zum Nachbarstaat und dem konstatierten „Druck“ auf die Grenze, werden Instrumente radikalisiert, gänzlich abgeschafft oder auch nur an bestimmten Grenzabschnitten eingesetzt.

²⁵ Zusätzlich haben sich an der Grenze zu Mexiko Bürgerwehren gebildet, die so genannten „minute men“. Diese werden von staatlicher Seite geduldet, zum Teils findet über Informationsaustausch sogar offizielle Zusammenarbeit mit ihnen statt (Interview US #9, 2008).

5.3 Ländervergleich: nachgelagerte Grenzkontrolle

Westliche Industriestaaten legen immer mehr Wert auf die Integrations- oder auch Assimilationsleistungen von Einwanderern (Joppke/Morawska 2003) und fordern von diesen eine sozio-ökonomische und sprachliche Annäherung. Es werden also verstärkt Politiken entwickelt, die den Umgang mit und Forderungen an Einwanderer, sofern sie einmal da sind, regeln. Doch im Bereich der Aufdeckung illegaler Grenzübertritte nach deren Realisierung oder der Identifikation von Personen, die länger als ihr gültiges Visum in einem Land verbleiben (Visa-Overstayer), scheinen im Inland weniger Anstrengungen unternommen zu werden. Auch ergibt sich im Ländervergleich kein einheitliches Bild bei der fortgesetzten Nutzung der genannten Instrumente einer nachgelagerten Grenzkontrolle.

In den Experteninterviews wird von Polizeistreifen berichtet, die sich vor allem in Grenznähe, aber auch an Verkehrsknotenpunkten wie Autobahnraststätten, Bahnhöfen etc., der nachgelagerten Aufdeckung illegaler Grenzübertritte widmen (Interview AT #10, 2008; US #1, 2008). Doch eine echte Ausdifferenzierung der Kontrollmaßnahmen oder Steigerung der Kontrolldichte wird nicht festgestellt. Während Österreich verstärkt auf vorgelagerte Kontrollmaßnahmen setzt, wurde zur gleichen Zeit (in den Jahren 1995-2004) nur die Anzahl der polizeilichen Kontrollen an Arbeitsplätzen erhöht (Jandl 2008: S. 37). Andere Maßnahmen wie der Abgleich persönlicher Daten zwischen den zentralen Ausländer- und Sozialregistern, um illegal aufhältige Personen ausfindig zu machen, bleibt in Österreich vorerst wenig praktikabel (Jandl 2008: S. 34).

In Finnland gestaltet sich die Einstellung gegenüber der staatlichen Nutzung persönlicher, auch biometrischer Daten fundamental anders (Interview FI #2, 2008): So werden die Register für Visaangelegenheiten und die Meldedaten von Ausländern verbunden, was seit 2009 auch voll elektronisiert möglich ist. Doch auch in Finnland wird die Möglichkeit zum Datenabgleich hauptsächlich in der vorgelagerten Kontrolle, nämlich von den Konsulaten aus genutzt. Es ist bei der Beantragung von Visa nicht notwendig, Dokumente und Bürgschaften vorzulegen. Die Überprüfung, ob eine Angabe korrekt oder vertrauenswürdig ist, kann elektronisch von dem Personal der Konsulate abgefragt werden. Die umfangreichen finnischen Datensysteme enthalten ausreichend Informationen über Firmen und Privatpersonen, auf welche sich ein Visaantrag beruft.

In den Vereinigten Staaten wiederum werden gegenwärtig neue Datensysteme geplant, welche auch eine nachgelagerte Kontrolle und Identifizierung von Personen, die sich illegal aufhalten, ermöglichen sollen. Ein *entry-exit-System* soll feststellen, wann und zu welchem Zweck eine Person einreist und auch, wann und wo diese wieder ausreist. Bei der Ausreise soll dann festgestellt werden, ob sich eine Person länger als ihr gültiger Aufenthaltstitel im Inland befunden hat. Des Weiteren wird gegenwärtig ein System mit dem Titel *e-verify* installiert, das den Aufenthaltsstatus und die Arbeitsbe-

rechtiung jedes Arbeitnehmers in den USA verifizieren kann. Biometrische Daten sollen auf einer Karte gespeichert werden, welche ein Arbeitnehmer bei sich tragen muss:

„Everybody who is working in the US has to carry this card. There will be a lot of resistance, of course. People don't like the idea to have national identity cards. So that's point three. First border security, second, allowing for people who want to work to come in legitimately, a guest worker programme, third, a system verifying those who have cards and therefore are legitimately in the country, and the fourth is to deal with the problem of the undocumented who are already here.” (Interview US #5, 2008)

Ob sich diese Systeme durchsetzen werden, obwohl sie schon lange – das *entry-exit-System* z.B. seit 1996 – offiziell gefordert werden (Interview US #12, 2008), ist gegenwärtig nicht abzuschätzen. Von Interesse aber ist die Aussage des Interviewten, dass ein solches nachgelagertes Kontrollinstrument nur im Zusammenspiel mit anderen Formen der Migrationskontrolle bzw. -steuerung von Wert sein kann. In vielerlei Hinsicht spricht aus den Interviews häufig sogar die Hoffnung, dass die nachträgliche Aufdeckung von illegalen Grenzübertritten unnötig gemacht werden kann, indem die vorgelagerten Kontrollen außerhalb des eigenen nationalen Territoriums verstärkt werden. Einzelne Instrumente der nachgelagerten Kontrolle werden jedoch gegenwärtig als nachfassender Mechanismus eingesetzt, wie etwa die Polizeikontrollen im Schengengrenzraum oder rund um die „Pufferzone“ an der US-mexikanischen Grenze.

Aus dem Interviewmaterial lässt sich somit keine einheitliche Tendenz identifizieren, dass sich die betrachteten Fallstudienländer Österreich, Finnland und die USA, trotz aller Sorge um den Verlust von Grenzkontrollkompetenzen, auf den Bereich der nachgelagerten Kontrollen im Inland spezialisieren und diesen in besonderer Weise ausbauen.

6 FAZIT: UNTERSCHIEDLICHE WEGE ZUM GLEICHEN ZIEL - LOSLÖSUNG DER KONTROLLE VON DER GRENZLINIE

Der Vergleich der drei OECD-Fallstudienländer im Hinblick auf die Implementierung der neueren Kontrollinstrumente befördert eine auffällige Übereinstimmung in der Existenz der Instrumente zutage: Trotz der umfassenden Ausdifferenzierung der Instrumente – zahlenmäßig wie auch in räumlicher Hinsicht –, gibt es wenige Instrumente, die (bisher) nur von einem einzelnen Land eingesetzt werden (wie z.B. das Onlineregistrierungsprogramm ESTA). Die Annahme, dass die drei Fallstudienländer, aufgrund ihrer gegenwärtigen und vergangenen sehr unterschiedlichen Konfrontation mit unerwünschter Mobilität, abgrenzbare Ansätze zur Personenkontrolle zeigen könnten, kann damit nicht unterstützt werden.

Der empirische Befund, der erstmals in diesem Umfang systematisch bereitgestellt werden konnte, bestätigt vielmehr grundsätzlich die Annahme, dass liberale Staaten ein gemeinsames Interesse an der räumlichen Verlagerung ihrer Grenzkontrollen haben. Die Stoßrichtung „to push our borders out“ (U.S. Customs and Border Protection 2002) ist in allen drei Ländern prominent zu finden.

Das Kontrolldilemma des liberalen Staates, wie es Guiraudon und Joppke (2001) beschrieben haben, hat eine räumliche Lösung gefunden: Das Dilemma zwischen dem eigenen Anspruch auf die souveräne Entscheidung über Zutritt und Verbleib auf dem Territorium auf der einen und den rechtlichen Verpflichtungen, auch die Rechte von Nicht-Staatsbürgern auf ihrem Territorium zu schützen, auf der anderen Seite wird räumlich aufgelöst. Kontrolle und Abweisung findet an einem Ort statt, an dem die rechtliche Verantwortlichkeit der Zielländer ausgesetzt ist. Die Ausbildung einer ‚Grenze vor der Grenze‘ ermöglicht es also, staatlich unerwünschte Migranten und Flüchtlinge bereits jenseits des nationalen Territoriums abzuweisen. Durch die Vorverlagerung der Kontrolle wird damit laut den Experten zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt „gleich klar gemacht“ (Interview AT #1, 2008), wer einreisen darf und wer nicht. Es wird betont, dass das staatliche Interesse an der Selektivität des Grenzregimes am besten durch möglichst frühzeitige Entscheidungen durchgesetzt wird. Auch die organisatorischen und finanziellen Gründe, die für eine vorgelagerte Grenzkontrolle sprechen können, werden in den Interviews bestätigt und zu deren Legitimation herangezogen. Da diese Argumente nicht nur in den Staaten mit großem Mobilitätsaufkommen angeführt werden, lässt sich dieses Anliegen auf die liberale OECD-Staaten-Welt verallgemeinern. So erläutert ein finnischer Ministerialbeamte:

“Supposing there wasn’t any kind of control in the country of origin in terms of visa procedure. (...) It would easily lead to a situation that all these people come to the border and there would be enormous lines at the borders because the border personnel would do all the checks that are being covered by the consulates now. That would be a practical problem, I think. In principle every country has the right to choose who it wants to come and enter the country. That in my view justifies the pre-control in the country of origin.” (Interview FI #10, 2008)

Die Kontrolle von Personenmobilität, den Grenzen vorgelagert, bietet dabei nach Meinung der befragten Experten die Möglichkeit, an den Grenzen selbst eine Abfertigung durchzuführen, welche den Strom der Reisenden möglichst wenig entschleunigt. Nur so kann dem westlichen Ideal der Freizügigkeit der eigenen Bürger entsprochen werden (Bauböck 2009). Im Idealfall sind zum Zeitpunkt des Grenzübertritts dann bereits alle unerwünschten Reisende, potentiellen Migranten und Asylsuchenden „ausortiert“ oder entsprechend dem Schengen-Jargon „rausgefiltert“. Diesen Idealfall streben alle drei Länder der vergleichenden Studie an und scheinen sich dabei an erfolgreichen Instru-

menten, welche in anderen Ländern implementiert wurden, zu orientieren. So gibt es eine deutliche Übereinstimmung im Vorhandensein der Kontrollinstrumente trotz der anfänglich unterschiedlichen Strategien innerhalb der Vorverlagerung von Grenzkontrollen. Obwohl die beiden europäischen Staaten ihrerseits vor allem auf die Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten setzen und die Vereinigten Staaten andererseits die unilaterale Fokussierung auf Botschaften und private Akteure als ersten Schritt der Vorverlagerung von Grenzkontrollen wählen, wird eine starke Standardisierung der Instrumente sichtbar und dies vor allem in den vergangenen fünf bis zehn Jahren.

Wiederholt wurde in den Interviews argumentiert, dass die USA nach den Attacken des 11. September 2001 große Anstrengungen betrieben haben, neue Instrumente zu entwickeln, welche unerwünschte Einreisen im Vorfeld verhindern können, wie z.B. verschärfte Visapolitiken und Grenzkontrollprozedere (Interview US #1, #3, #11, 2008). Heute werden erweiterte, biometrische Passagierdaten vor Abreise erhoben und bei Ankunft erneut überprüft.²⁶ Koslowski vertritt dabei die These, dass andere Nationen sich ein Beispiel an diesem Vorgehen nehmen und ihrerseits eine vergleichbare Kontrolle im Vorfeld der Anreise anstreben (2004a: S. 3). Diese Argumentation lässt sich anhand der Bemühungen um das *Schengen Informationssystem* (SIS II) bestätigen, welches trotz größerer technischer Schwierigkeiten versucht, ein äquivalentes System für Europa zu entwickeln (Interview AT # 13, 2009).

In umgekehrter Richtung verzeichnen auch die USA einen Lernprozess, welche – erst 13 Jahre nach der ersten nationalen Umsetzung in Europa – mittlerweile auch ein ‚Sicheres Drittstaatenabkommen‘ mit Kanada geschlossen haben. Der Vorbildcharakter, den die europäischen Staaten im Hinblick auf Kooperationen mit Herkunfts- und Transitstaaten bzw. den Nachbarländern haben, lässt sich in ähnlicher Weise auch beim Einsatz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen oder den Dokumentenberater verfolgen²⁷. Übernommen werden hier bestimmte Instrumente, die andere Staaten bereits getestet haben, was in der Literatur zum *policy learning* als „Lesson-drawing“ bezeichnet wird (vgl. Bennett/Howlett 1992)²⁸.

In allen drei Fallstudienländern, die zwei unterschiedlichen regionalen Zusammenschlüssen angehören (EU und NAFTA), tritt aus dem Interviewmaterial ein klares Bewusstsein für die Vorverlagerungstendenzen von Grenzkontrolle zutage. Befragt nach

²⁶ Die Speicherung von biometrischen Daten über Reisende, die sich nur temporär in den USA aufhalten wollen, ist Teil dieser Maßnahmen, die durch den *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* 2002 erlassen wurden.

²⁷ Bei diesen Instrumenten liegen jedoch die Zeitpunkte der Einführung viel dichter bei einander (siehe Tabelle 4).

²⁸ Über die Dimension der Übernahme und Diffusion von Ideen der staatlichen Kontrolltätigkeit oder bestimmten Politikprozessen kann aus der Übersicht der Instrumente wenig entnommen werden, der Fokus liegt hier auf der Tatsache, dass Instrumente übernommen werden.

dem Phänomen datieren in allen drei Ländern die Experten der Grenz- und Migrationspolitik diese Entwicklung zurück auf den Zeitraum zwischen den späten 1980 Jahren und heute. In Europa bilden die 90er Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs mit der Sorge um einen schwer zu bändigenden Zuzug von Arbeitsmigranten und Flüchtlingen aus bzw. über die ehemaligen Ostblockstaaten einen besonderen Fokus der Aufmerksamkeit (Interviews AT #11, 2009) . In den USA dagegen wird in den Interviews den Jahren nach den Terroranschlägen von 2001 eine große Bedeutung zugeschrieben (Interview US #1, #2, #3, #4, #5, #11, 2008). Diese Ereignisse, die mit dem Thema innere Sicherheit verknüpft werden, werden dann auch bei der Legitimation neuer Grenzkontrollmaßnahmen herangezogen. Als Bedrohung oder Druckpotential auf die Grenzen interpretiert, werden solche historischen Ereignisse, wie der Fall des Eisernen Vorhangs oder die Terroranschläge des 11. September 2001, in den Narrationen ursächlich mit der Entwicklung neuerer Grenzkontrollinstrumente verbunden.

Ziel der räumlichen Flexibilisierung von Grenzkontrollen, also der Löslösung von der Grenzlinie, ist es immer, eine möglichst effiziente, vorgelagerte Kontrolle zu entwickeln, die dann eine größtmögliche Durchlässigkeit der eigentlichen Grenzen für die erwünschte Mobilität sowie eine geschützte Zone im Inneren erlaubt. Personen, welchen das Privileg der Einreise und des Aufenthalts in der „comfort zone“ der OECD-Welt nicht zukommen soll, werden an möglichst entfernten Orten, an denen sie sich selbst überlassen bleiben, und nicht erst vor der eigenen Haustür, zurückgewiesen.

Trotz des Versprechens der Globalisierung auf gesteigerte Mobilitätschancen könnte ein großer Teil der Weltbevölkerung in ihren Herkunftsländern weiterhin immobil bleiben, wobei dies dann Folge der Zulassungspolitik der reichen Industrienationen wäre. Diese Gefahr wird verschärft, wenn sich die vorgelagerten Grenzkontrollpolitiken der westlichen Staaten so sehr angleichen, wie dies die vorliegende Studie aufzeigen konnte. Nachgelagerte Kontrollen auf dem Territorium der Zielstaaten werden dann der Idee nach nur noch als Ausgleichsmaßnahmen benötigt, um einen Trade-off zwischen Sicherheit und Mobilität zu vermeiden, sofern es doch zu unerwünschten Grenzübertritten kommt. Der Ort der Grenze hat sich vervielfältigt. Auf die Frage, „wohin mit der Grenze?“ haben die liberalen Demokratien eine Fülle von Antworten gefunden und damit nicht weniger als die innere Logik staatlicher Grenzkontrolle verändert: Die enge Verknüpfung von Mobilitätskontrolle und Territorialität, die ein Charakteristikum des nationalen Containerstaates war, wird dadurch auf Dauer gelöst.

Dessen ungeachtet übt der liberale Nationalstaat weiterhin Kontrolle aus, welche sich jedoch nicht mehr auf das eigene Territorium und dessen geographische Grenzen beschränkt. Man kann sagen, dass der territorial fixierte, liberale Nationalstaat angesichts einer immer mobiler werdenden Weltbevölkerung, welche eine Vielzahl staatlich unerwünschter Grenzübertritte mit sich bringt, ein grundlegendes Konzept von Staatlichkeit

preisgibt: die Deckungsgleichheit von Territorium und der eigenen Gewaltausübung. Doch wenn Mobilitätskontrolle über die eigene und fremde Bevölkerung außerhalb des nationalen Territoriums ausgeübt wird, kann der Staat dort weniger eigenständig agieren. Gesteigert werden soll dadurch jedoch die Sicherung des eigenen Territoriums gegenüber illegalen Grenzübertritten, die sonst als Anfechtung der eigenen Souveränität gewertet werden. Diese staatliche Reaktion auf Prozesse der Globalisierung wird durch eine räumliche Neu-Skalierung von Kontrollausübung ermöglicht und verändert damit ganz grundlegend das Raumkonzept, innerhalb dessen sich Staat und mobiles Individuum begegnen. Das Individuum muss nicht mehr nur auf dem Territorium oder an dessen Grenze mit Kontrollen rechnen. Stattdessen bewegen sich die staatlichen Kontrollen räumlich auf das zu kontrollierende Individuum zu.

LITERATUR

- Achermann, Alberto / Gattiker, Mario (1995): Safe Third Countries: European Developments, in: *International Journal of Refugee Law* 7, S. 19 - 38.
- Andreas, Peter (2003): Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century, in: *International Security* 28, S. 78-111.
- Bauböck, Rainer (1997): Notwendige Öffnung und legitime Schließung liberaler Demokratien, in: *Archives Europeennes de Sociologie AES* 38, S. 71-103.
- Bauböck, Rainer (2009): Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship, in: *European Journal of Sociology* 50, S. 1-31.
- Beck, Ulrich (1997): Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a.M.
- Bendel, Petra (2007): Everything under control? The European Union's Policies and Politics of Immigration, in: Thomas Faist / Andreas Ette (Hrsg.), *The Europeanisation of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Basingstoke-Hampshire, S. 32-48.
- Benhabib, Seyla (2004): *The Rights of the Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge.
- Bennett, Colin J. / Howlett, Michael (1992): The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, in: *Policy Sciences* 25, S. 275-294.
- Brochmann, Grete / Hammar, Tomas (Hrsg.) (1999): *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford-New York.
- Collinson, Sarah (1996): Visa Requirements, Carrier Sanctions, 'Safe Third Countries' and 'Readmission': the Development of an Asylum 'Buffer Zone' in Europe, in: *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series* 21, S. 76-90.
- Cornelius, Wayne / Martin, Philip / Hollifield, James (1994): Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control, in: Wayne Cornelius / Philip Martin / James Hollifield (Hrsg.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, S. 3 - 41.

- Cornelius, Wayne / Tsuda, Takeyuki / Martin, Philip L. / Hollifield, James (2004): *Controlling Immigration. A Global Perspective* Stanford, California.
- Cruz, António (1995): *Shifting Responsibility. Carriers' liability in the Member States of the European Union and North America*, Oakhill.
- Cuttitta, Paolo (2006): *Points and Lines: A Topography of Borders in the Global Space*, in: *ephemera. theory & politics in organization* 6, S. 27-39.
- Debenedetti, Sara (2006): *Externalization of European Asylum and Migration Policies*, verfügbar über: <http://www.iue.it/RSCAS/research/SchoolOnEuro-MedMigration/2006pdfs/Paper%20Debenedetti%202006%20FINAL.pdf>.
- Eigmüller, Monika (2007): *Grenzsicherungspolitik. Funktion und Wirkung der europäischen Außengrenze*, Wiesbaden.
- Fassmann, Heinz / Münz, Rainer (1995): *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*, Wien.
- Feller, Erika (1989): *Carrier Sanctions and International Law*, in: *International Journal of Refugee Law* 1, S. 48 - 66.
- Fischer-Lescano, Andreas / Tohidipur, Timo (2007): *Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX*, in: *Beilage zum ASYLMAGAZIN 5/2007*, S. 19-29.
- Freeman, Gary (1995): *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, in: *International Migration Review* 29, S. 881-902.
- French, Hilary (2000): *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization*, New York.
- Freudenberger, Silja (2004): *Changing Concepts: Uncrossable Borders*, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), *Gewalt und Recht in transkultureller Perspektive*, Frankfurt a.M., S. 121-130.
- Global Commission on International Migration (GCIM) (2005): *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Genf.
- Guiraudon, Virginie (2000): *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping*, in: *Journal of Common Market Studies* 38, S. 251-271.
- Guiraudon, Virginie (2001): *De-nationalizing Control. Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control*, in: Virginie Guiraudon / Christian Joppke (Hrsg.), *Controlling a New Migration World*, London-New York, S. 31-64.
- Guiraudon, Virginie (2006): *Enlisting Third Parties in Border Control: a Comparative Study of its Causes and Consequences*, in: Marina Caparini / Otwin Marenin (Hrsg.), *Managing Borders in a Globalised World*, S. 68-86.
- Guiraudon, Virginie / Joppke, Christian (2001): *Controlling a New Migration World. Introduction*, in: Virginie Guiraudon / Christian Joppke (Hrsg.), *Controlling a New Migration World*, London and New York, S. 1-27.
- Guiraudon, Virginie / Lahav, Gallya (2000): *A Reappraisal of the State Sovereignty Debate*, in: *Comparative Political Studies* 33, S. 163-195.

- Hammar, Tomas (2006 [1985]): Making and Implementing Immigration Policy. Introduction, in: Anthony M. Messina / Gallya Lahav (Hrsg.), *The Migration Reader. Exploring Politics and Policies*, Boulder-London, S. 235-245.
- Hartshorne, Richard (1969): The Functional Approach in Political Geography, in: Roger E. Kasperson / Julian V. Minghi (Hrsg.), *The Structure of Political Geography*, Chicago, S. 34-49.
- Held, David / McGrew, Anthony / Goldblatt, David / Perraton, Jonathan (1999): *Global Transformation*, Cambridge.
- Hollifield, James (2000): The Politics of International Migration. How Can We "Bring the State Back In"?, in: Caroline B. Brettel / James Hollifield (Hrsg.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*, New York-London, S. 137-185.
- Hollifield, James F. (1992): *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge-London.
- Hollifield, James F. (2003): Offene Weltwirtschaft und nationales Bürgerrecht: das liberale Paradox, in: Dietrich Thränhardt / Uwe Hunger (Hrsg.), *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Wiesbaden, S. 35-57.
- Inda, Jonathan Xavier (2006): Border Prophylaxis: Technology, Illegality, and the Government of Immigration, in: *Cultural Dynamics* 18, S. 115 - 138.
- Jacobson, David (1997): *Rights across Borders. Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore-London.
- Jandl, Michael (2008): Report from Austria, in: Jeroen Doomernik / Michael Jandl (Hrsg.), *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, Amsterdam.
- Jandl, Michael / Doomernik, Jeroen (2008): Introduction, in: Jeroen Doomernik / Michael Jandl (Hrsg.), *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, Amsterdam.
- Joly, Danièle (Hrsg.) (2002): *Global Changes in Asylum Regimes*, Houndmills.
- Joppke, Christian (1998): Why Liberal States Accept Unwanted Immigration in: *World Politics* 50, S. 266-293.
- Joppke, Christian (1999): *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain*, New York.
- Joppke, Christian / Morawska, Ewa (Hrsg.) (2003): *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Hampshire-New York.
- Kaufmann, Stefan (2006): Grenzregime im Zeitalter globaler Netzwerke, in: Helmuth Berking (Hrsg.), *Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen*, Frankfurt a. M.-New York, S. 32-65.
- Korkiasaari, Jouni / Söderling, Ismo (2007): Finnish Emigration and Immigration after World War II, verfügbar über: <http://www.migrationsinstitute.fi/db/articles/art.php?artid=7> (letzter Aufruf: 15.10.2007).
- Koslowski, Rey (2004a): *Global Migration Perspectives No. 8. Possible Steps Towards an International Regime for Mobility and Security*, Global Commission on International Migration (GCIM), Genf.

- Koslowski, Rey (Year): International Cooperation to Create Smart Borders, Conference on North American Integration: Migration, Trade and Security, Ottawa, Canada, 1.-2. April 2004.
- Lahav, Gallya / Guiraudon, Virginie (2000): Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State, in: Peter Andreas / Timothy Snyder (Hrsg.), *The Wall Around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham-Maryland, S. 55-77.
- Lavenex, Sandra (2001): The Europeanization of refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, in: *Journal of Common Market Studies* 39, S. 851-874.
- Lemaitre, Georges / Thoreau, Cecile (2006): Estimating the Foreign-born Population on a Current Basis, OECD.
- Lutz, Wolfgang (2006): Vom "Containerraum" zur "entgrenzten" Welt - Raumbilder als sozialwissenschaftliche Leitbilder, in: *Social Geographical Discussions* 2, S. 179 - 214.
- Mau, Steffen (2006): Die Politik der Grenze. Grenzziehung und politische Systembildung in der Europäischen Union, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1, S. 115-132.
- Mau, Steffen / Laube, Lena / Roos, Christof / Wrobel, Sonja (2008): Grenzen in einer globalisierten Welt. Selektivität, Internationalisierung, Exterritorialität, in: *Leviathan* 36, S. 123-148.
- Migration Policy Institute (2007): Foreign Born as a Percentage of the Total Population and of the Civilian Labor Force by State, 1980 to 2007, verfügbar über: <http://www.migrationinformation.org/datahub/charts/laborforce.2.shtml>.
- Neuman, Gerald L. (1996): Anomalous Zones, in: *Stanford Law Review* 48, S. 1197-1234.
- Noll, Gregor (2000): *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection.*, The Hague-Boston-London.
- OECD (2009): *Sopemi 2009: International Migration Outlook. Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis*, Genf.
- Paasi, Anssi (1999): Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish - Russian Border, in: *Regional Studies* 33, S. 669-680.
- Rat der Europäischen Union (2000): Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*.
- Rat der Europäischen Union (2001): Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*.
- Rat der Europäischen Union (2002): *EU Schengen-Katalog. Volumen 1: Empfehlungen und bewährte Praktiken: Außengrenzkontrollen, Rückführung und Rückübernahme*.
- Rat der Europäischen Union (2003): *EU Schengen-Katalog. Volumen 3: Visaerteilung: Empfehlungen und bewährte Praktiken*.

- Rat der Europäischen Union (2004): Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.
- Rodier, Claire (2006): Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies. Summary and recommendations for the European Parliament, Directorate-General for external policies of the Union, European Parliament, PE 374.366.
- Sandkühler, Hans Jörg (1999): Menschenrechte, in: Hans Jörg Sandkühler (Hrsg.), Enzyklopädie Philosophie, Hamburg, S. 818-823.
- Sassen, Saskia (1996): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York.
- Sassen, Saskia (1998): The de facto Transnationalizing of Immigration Policy, in: Christian Joppke (Hrsg.), *Challenges to the Nation State*, Oxford, S. 49-85.
- Sassen, Saskia (2000): Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 570, S. 65 - 77.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994): *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago.
- Statistik Austria (2009): Bevölkerungsstruktur, verfügbar über: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/index.html.
- Taylor, P. J. (1994): The state as container: territoriality in the modern world-system, in: *Progress in Human Geography* 18, S. 151-162.
- Torpey, John (1998): Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate "Means of Movement", in: *Sociological Theory* 16, S. 239-259.
- Torpey, John (2000): States and the Regulation of Migration in the Twentieth-Century North Atlantic World, in: Peter Andreas / Timothy Snyder (Hrsg.), *The Wall around the West. State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham-Maryland, S. 31-54.
- U.S. Customs and Border Protection (2002): Commissioner Robert C. Bonner Remarks to Center for Strategic and International Studies (CSIS). Transnational Threats Audit Conference, verfügbar über: http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/archives/2004/mar032004.xml.
- Wallace, Claire (1995): The Eastern Frontier of Western Europe: Mobility in the Buffer Zone, in: *New Community* 22, S. 259-286.
- Zolberg, Aristide R. (2003): The Archaeology of 'Remote Control', in: Andreas Fahrmeier / Oliver Faroun / Patrick Weil (Hrsg.), *Migration Control in the North Atlantic World*, New York.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Lena Laube ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ der Universität Bremen.

Telefon: +49 421 218-8742

Fax: +49 421 218-8721

E-Mail: lena.laube@sfb597.uni-bremen.de

Anschrift: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Linzer Straße 9a, D 28359 Bremen